



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Zeeburgereiland, gemeente Amsterdam

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

26 juni 2018 / projectnummer: 3147



1. Oordeel over het milieueffectrapport

De gemeente Amsterdam wil op Zeeburgereiland een nieuwe stadswijk ontwikkelen met woon- en werkfuncties. Het gaat om een hoogstedelijk woonmilieu in hoge dichtheid en bedrijvigheid passend in de stad. Ook wil ze op Zeeburgereiland invulling geven aan haar duurzaamheidsbeleid en een gezonde en prettige woon- en leefomgeving creëren.



Figuur 1: buurten op Zeeburgereiland (MER)

Om de milieueffecten van het plan in beeld te brengen, heeft de gemeente een milieueffectrapport¹ (MER) op laten stellen. Zij heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage² (hierna 'de Commissie') gevraagd zich uit te spreken over de juistheid en de volledigheid van de informatie in het MER.

In 2008 is eerder een MER gemaakt over de ontwikkeling van Zeeburgereiland. De Sportheldenbuurt is al in ontwikkeling. Vergeleken met het eerdere MER zijn er nu meer woningen en niet-woningen voorzien. Dit is een van de redenen om een nieuw MER op te stellen. De huidige plannen omvatten alle buurten op Zeeburgereiland – met uitzondering van de Sportheldenbuurt (Figuur 1): De Sluisbuurt is het meest uitgewerkt en de Oostpunt wordt de komende 10 jaar niet ontwikkeld. De Bedrijvenstrook, Baaibuurt Oost en Baaibuurt West zijn op hoofdlijnen in dit plan meegenomen. De gemeente geeft aan dat de ontwikkeling van een fietsverbinding en een tramterminal aanvullend zijn op de verdere ontwikkeling van het Zeeburgereiland.

¹ Milieueffectrapport Zeeburgereiland 2018, Antea Groep, 23 maart 2018.

² De samenstelling en werkwijze van de werkgroep en de Commissie m.e.r. en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3147 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

Wat laat het MER zien?

Voor de verdere ontwikkeling van het Zeeburgereiland zijn in het MER twee alternatieven uitgewerkt: een maximaal en een minimaal programma. In de Sluisbuurt verschilt ook het aantal torens. De programma's voor de vier wijken (Sluisbuurt, Baaibuurt Oost, Baaibuurt West en Bedrijvenstrook) variëren in aantal woningen en aantal vierkante meters voor voorzieningen en bedrijven. In het MER is aangegeven dat de keuze voor de locatie en de ambitie voor hoogbouw vastliggen. De milieueffecten zijn voor het gehele Zeeburgereiland (met uitzondering van de Sportheldenbuurt en Oostpunt) weergegeven. Het MER laat zien dat de milieueffecten van de varianten verschillen op de thema's geluid en duurzaamheid.

Hoe oordeelt de Commissie over het MER?

De Commissie vindt het MER toegankelijk geschreven en is positief over de bandbreedtebenadering die in het MER is gebruikt. De Commissie signaleert dat de gemeente de effecten op natuur in beeld heeft gebracht en waar nodig passende mitigerende maatregelen neemt. De aanpassing van de ecologische verbindingzone en de maatregelen voor onder andere de meervleermuis zijn voldoende onderbouwd. Daarnaast neemt de gemeente extra maatregelen op het gebied van natuur.

De gemeente heeft ervoor gekozen om een hoge stedelijke dichtheid met hoogbouw te realiseren. De Commissie signaleert dat het gaat om een bijzonder project dat een unieke leefomgeving creëert die in de stad nog niet aanwezig is. Het is een zoektocht om in een dergelijk hoogbouwmilieu een prettige leefomgeving te creëren. **De Commissie oordeelt daarom dat in het MER nog milieu-informatie ontbreekt om het milieubelang volledig te kunnen meewegen in de besluitvorming over het bestemmingsplan.** Het gaat om de volgende informatie:

- windhinder, lichthinder, bezonning en hittestress voor de Sluisbuurt ook apart weergeven en mitigerende maatregelen te beschrijven;
- de effectbeoordeling van geluidhinder nader te onderbouwen en mitigerende maatregelen te beschrijven;
- onderzoek naar alternatieve routes voor gevaarlijke stoffen en maatregelen om het groepsrisico te beperken;
- de tekst voor het thema gezondheid op de effectbeoordeling af te stemmen, de effectbeoordeling nader te onderbouwen en te onderzoeken welke maatregelen dit effect kunnen mitigeren;
- onderbouwing van de samenhang tussen de hoogste dichtheden en de verkeersstromen;
- duidelijk te maken wat de meerwaarde van de ontwikkeling van de fietsbrug is voor het bereiken van de autoluwe ambitie in de Sluisbuurt

De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen en pas daarna een besluit te nemen over het bestemmingsplan.

2. Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader.

2.1 Hoogbouw en leefbaarheid: toets aan ambities gemeente

De gemeente heeft duidelijk gekozen om een hoge dichtheid met hoogbouw te realiseren. De Commissie merkt op dat dezelfde hoge dichtheid ook met lagere hoogtes te realiseren is. De keuze voor hoogbouw vraagt om een heldere onderbouwing van het aangename leefklimaat dat de gemeente nastreeft. De Commissie merkt op dat het MER toegankelijk geschreven is en dat veel informatie beschikbaar is gemaakt. Tegelijkertijd zorgen de vele bijlagen ervoor dat de effectbeoordeling en technische onderbouwing niet in alle gevallen navolgbaar is. Dit geldt vooral voor geluid en gezondheid. Met het oog op besluitvorming moet de effectbeoordeling navolgbaar zijn en landen in het MER.

Het MER laat zien dat aan ruimtelijke kwaliteit aandacht is besteed: de hoge woontorens zijn bijvoorbeeld in het midden van de bouwblokken geplaatst. Het MER maakt echter niet duidelijk hoe de leefbaarheid op Zeeburgereiland geborgd wordt. De Commissie signaleert dat in andere documenten, zoals het Stedenbouwkundig plan, wel aandacht is besteed aan de borging van een prettige leefomgeving. Zo is voor het thema windhinder onderzoek gedaan naar optimaliserende maatregelen. Het plaatsen van volwassen bomen lost het probleem van windhinder grotendeels op, maar het MER verwijst hier niet naar. Uit het MER blijkt daarom niet welke mitigerende of optimaliserende milieueffecten ingezet worden en wat daarvan de effecten zijn. Het is de Commissie ook niet duidelijk hoe de milieueffecten en mogelijke maatregelen worden vertaald in randvoorwaarden voor tenders of bouwenvelopen. In paragraaf 2.2 gaat de Commissie hier per thema nader op in.

2.2 Effectbeoordeling

2.2.1 Leefomgevingskwaliteit

In het MER is een gemiddelde beoordeling opgenomen voor leefomgevingskwaliteit over alle verschillende thema's (windhinder, lichthinder, bezonning en hittestress) en alle buurten op Zeeburgereiland. Dit leidt tot een licht negatieve score. In het bijlagerapport windhinder blijkt dat in de Sluisbuurt op enkele locaties ernstige windhinder te verwachten is. De gemiddelde score legt onvoldoende de nadruk op de noodzaak om maatregelen te nemen om dit te voorkomen in de Sluisbuurt.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming de effectbeoordeling voor de Sluisbuurt voor windhinder, lichthinder, bezonning en hittestress weer te geven en mogelijke mitigerende maatregelen te beschrijven.

2.2.2 Geluid

De effecten voor geluidhinder zijn aanzienlijk. Het MER onderbouwt niet waarom een geluidsbelasting tot 69 dB als licht negatief wordt beoordeeld. Ook mist een onderbouwing voor het accepteren van deze hoge geluidsniveaus zonder mitigerende maatregelen te nemen. Uit het MER blijkt niet dat alle woningen voldoende geluidskwaliteit hebben. Deze onderbouwing blijkt ook niet uit het akoestisch rapport bij het bestemmingsplan en de HGW-besluiten.

Het MER laat niet zien wat de effecten van het plan zijn op de bestaande woningen in de Sportheldenbuurt ten opzichte van de huidige situatie. Ook is niet duidelijk op welke situatie bij de bouw van de woningen in de Sportheldenbuurt is geanticipeerd. Uit het MER moet bovendien blijken hoeveel (ernstig) gehinderden worden toegevoegd als de nieuwe woningen in de Sluisbuurt zijn gerealiseerd. Het MER moet een doorkijk geven naar het aantal (ernstig) gehinderden in de Baaibuurt Oost en West wanneer deze zijn gerealiseerd.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming de effectbeoordeling van geluidhinder te onderbouwen en mogelijke mitigerende maatregelen te beschrijven.

2.2.3 Externe veiligheid

Over het Zeeburgereiland loopt een transportroute (N19) van gevaarlijke stoffen, die vanwege de veiligheid niet door de Zeeburgertunnel mag voeren. Door de plannen neemt het groepsrisico toe. Het huidige groepsrisico van 2,9 maal de oriëntatiewaarde stijgt naar 3,7 maal de oriëntatiewaarde in het minimale programma en 5,2 maal de oriëntatiewaarde in het maximale programma. Het MER maakt niet duidelijk waarom geen andere route voor gevaarlijke stoffen is onderzocht dan de route over het eiland. Evenmin geeft het MER aan waarom deze hogere waarden te verantwoorden zijn en in hoeverre mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Overigens worden deze maatregelen wel genoemd in het ontwerpbestemmingsplan.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming te beschrijven of andere routes voor gevaarlijke stoffen mogelijk zijn en welke maatregelen genomen kunnen worden om het groepsrisico te beperken of de gevolgen van een hoger risico te beperken.

2.2.4 Gezondheid

Uit het MER blijkt dat de gezondheidseffectscore voor geluid 'onvoldoende' is en voor luchtkwaliteit 'matig'. Het is niet duidelijk hoe deze scores leiden tot het oordeel 'licht negatief' op het thema 'gezonde leefomgeving, gezondheid in relatie tot geluid en luchtkwaliteit'. In hoofdstuk 16 van het MER staat: "De effecten op gezonde leefomgeving, landschap en duurzaamheid zijn van beide alternatieven ook in lijn met de ambities enigszins positief tot zeer positief beoordeeld". Dit is in tegenspraak met de (licht)negatieve beoordeling voor gezondheid.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming de tekst op de effectbeoordeling voor het thema gezondheid af te stemmen, de effectbeoordeling nader te onderbouwen en te onderzoeken welke maatregelen dit effect kunnen mitigeren.

2.2.5 Tijdelijke effecten

In het MER zijn de te verwachten tijdelijke effecten kwalitatief beschreven en is beschreven hoe vastgesteld Amsterdams beleid kan voorkomen dat overmatige overlast ontstaat. De Commissie kan zich in grote lijnen vinden in deze benadering, behalve voor de beoordeling van bouwverkeer. In het Stedenbouwkundig plan is naast een duidelijke fasering de routing van het bouwverkeer aangegeven. Om te kunnen beoordelen of de hinderlijke/schadelijke effecten van het bouwverkeer, zoals geluidoverlast en stof, bij de bestaande woningen in de Sportheldenbuurt acceptabel zijn, moet globaal inzicht worden gegeven in de aantallen vrachtwagens per dag, de route en de staat van de weg (verharde wegen). Het MER laat niet zien welke mogelijke maatregelen de eventuele hinderlijke/schadelijke effecten van het bouwverkeer kunnen mitigeren.

- De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over het bestemmingsplan inzicht te geven in de manier waarop de effecten van bouwverkeer worden geminimaliseerd.

2.2.6 Duurzaamheid

Het MER beschrijft dat de gemeente op Zeeburgereiland aan alle pijlers van het duurzaamheidsbeleid van de stad (klimaatbestendige stad, duurzame energie, circulaire economie, bewegende stad, schone lucht, duurzame openbare ruimte) invulling wil geven. Hoe de beide alternatieven scoren op duurzaamheid wordt niet duidelijk uit het MER.

- De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming over het bestemmingsplan aan te geven hoe de alternatieven scoren op de gemeentelijke duurzaamheidsambities.

2.3 Samenhang met verkeersplannen

Het plan zet voor de Sluisbuurt in op een autoluwe wijk waar veel gebruik moet worden gemaakt van het openbaar vervoer en de fiets. In het plan zijn echter niet alle nodige verkeersvoorzieningen meegenomen. Deze worden als 'extern' aan het plan aangemerkt en ook als onderdeel van de autonome ontwikkeling, terwijl de fietsverbinding richting het centrum eerder nog onderdeel van het plan was. Het MER maakt niet duidelijk waarom dit niet meer het geval is en maakt evenmin duidelijk wat de meerwaarde is van de fietsverbinding in de ambitie van een autoluwe wijk. De ontsluiting van Zeeburgereiland is – ook gezien de autonome ontwikkelingen als de aanleg van IJburg II – echter noodzakelijk om een (minimaal of maximaal) programma te realiseren.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER voorafgaand aan de besluitvorming:

- In beeld te brengen hoe de locatie van de hoogste dichtheden en de verkeersstromen met elkaar samenhangen. De hoge dichtheid in de Sluisbuurt wordt in beide alternatieven niet gerealiseerd rond de tramhalte³. Maak de invloed hiervan inzichtelijk op basis van een beschrijving van de berekeningen;
- Inzichtelijk te maken waarom de fietsverbinding tussen Zeeburgereiland geen onderdeel van het plan meer is;
- Duidelijk te maken wat de meerwaarde van de ontwikkeling van de fietsverbinding is voor het bereiken van de autoluwe ambitie in de Sluisbuurt.

2.4 Toekomstige ontwikkelingen

Voor milieueffecten is het van belang om het *worst-case* scenario mee te wegen. De hoge dichtheid op Zeeburgereiland concentreert zich in de Sluisbuurt, terwijl voor de overige buurten minder hoge dichtheden voorzien zijn. De plannen voor deze buurten zijn echter alleen op programmaniveau vastgesteld. Gezien de historische en toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt adviseert de Commissie om de vinger aan de pols te houden.

- De Commissie beveelt aan om voor de toekomstige ontwikkeling van de Baaibuurten de vinger aan de pols te houden voor het bepalen van milieueffecten voor Zeeburgereiland.

2.5 Monitoring

Gezien het unieke karakter van het hoogbouwmilieu is het niet mogelijk om vooraf alle effecten op leefomgeving te overzien. Daarom is het noodzakelijk om een monitoringsprogramma op te stellen. Denk hierbij aan leefbaarheid en (sociale) gezondheid.

- De Commissie beveelt aan om het monitoringsprogramma uit te breiden met leefbaarheid en (sociale) gezondheid.

³ Als in de Baaibuurten ook een hoge dichtheid wordt gerealiseerd, is het logisch om de tramhalte in het centrum van de hoogste dichtheden van Sluisbuurt en Baaibuurten gecombineerd te realiseren.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Op onze website vindt u meer informatie over de [werkwijze](#) van de Commissie.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Tanja Bremer

Gerard Jan Hellinga

Allard van Leerdam

Kees Linse (voorzitter)

Marianne Schuerhoff (secretaris)

Jan Termorshuizen

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Bestemmingsplan Zeeburgereiland 2018.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D11.2, "De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen".

Bevoegd gezag

Gemeenteraad Amsterdam

Initiatiefnemer

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3147](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

