



Commissie voor de
milieueffectrapportage

De Nieuwe Kern, gemeente Ouder-Amstel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

22 juli 2021 / projectnummer: 3490



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies in het kort

De gemeente Ouder-Amstel wil de gebiedsontwikkeling De Nieuwe Kern mogelijk maken¹. Dit gebied ligt tussen Amstel Business Park, NS-station Duivendrecht, de Johan Cruijff Arena en de A2 (zie figuur 1). Het betreft een gemengd stedelijk gebied, met onder andere 4.500 tot 6.200 woningen en ongeveer 250.000 m² aan bedrijven, kantoren, horeca en sportvoorzieningen. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

In het MER zijn de milieueffecten van twee alternatieven voor het woon- en voorzieningenprogramma vergeleken. Deze verschillen vooral in de mate waarin hoogbouw wordt gerealiseerd voor de woningen. De beide alternatieven scoren volgens het MER op alle milieueffecten (vrijwel) gelijk. Volgens het MER zijn ten opzichte van de huidige situatie vooral negatieve effecten te verwachten voor verkeer (doorstroming kruispunten) en natuur (beschermd soorten). Daarnaast blijkt uit het MER dat voor de realisatie van nieuwe woningen de hoge geluidniveaus en externe veiligheid (groepsrisico) in de huidige situatie al milieuknelpunten vormen.

Het MER laat ook zien dat de mate waarin ambities gerealiseerd kunnen worden en veel effecten nog onzeker zijn. Daardoor is veel afhankelijk van de nadere uitwerking. Voor een 'gezond leefklimaat' zullen in ieder geval forse geluidbeperkende maatregelen nodig zijn, die zelf ook van invloed zijn op (de beleving van) het woon- en leefklimaat. De langetermijneffecten van het ophogen van terreinen met een slappe ondergrond op bodem(daling) en waterhuishouding zijn nog onzeker.

Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is goed leesbaar en overzichtelijk, de effecten zijn over het algemeen duidelijk beschreven. Een aantal aspecten is gedetailleerd uitgewerkt, zoals mobiliteit/bereikbaarheid en klimaatadaptatie. Het MER zelf bevat nauwelijks ondersteunend kaartmateriaal. Veel informatie over de effecten is opgenomen in bijlagerapporten. Daardoor is relevante informatie soms lastig te achterhalen. De Commissie constateert dat haar eerdere advies over reikwijdte en detailniveau op een herkenbare manier is gebruikt en dat adviezen die niet zijn opgevolgd over het algemeen duidelijk zijn beargumenteerd.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER desondanks dat op een aantal punten informatie ontbreekt die essentieel is voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over de structuurvisie en/of vervolgbesluiten². Het gaat om de volgende punten:

-
- ¹ De gemeente Ouder-Amstel wordt gezien als de initiatiefnemer van het project, omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de ruimtelijke besluiten (structuurvisie, bestemmingsplannen of omgevingsplannen). De ontwikkeling van het gebied zal vooral door de grondeigenaren plaatsvinden: de gemeente Amsterdam, NS Stations, Borchland/VolkerWessels Vastgoed en Ajax N.V.
 - ² Dit is relevant omdat de gemeente de intentie heeft uitgesproken dat het MER ook benut moet kunnen worden als juridische grondslag voor vervolgbesluiten, zoals bestemmingsplannen/omgevingsplannen en/of vergunningen. Zie pagina 26 van het MER.

- In het MER ontbreken alternatieven die – gezien de ambities van het plan – redelijkerwijs onderzocht zouden moeten worden. Dit geldt vooral voor een alternatief dat of variant die uitgaat van een minimale belasting van het natuurlijk systeem (bodem en ondergrond, water, natuur).
- De effecten van geluid zijn onvoldoende duidelijk beschreven. De effecten op nieuw te bouwen woningen in het plangebied zijn niet duidelijk beoordeeld, effecten op hoge bebouwing zijn onvoldoende helder en de effectiviteit van mitigerende maatregelen, zoals ‘geluidadaptief ontwerpen’, is onzeker.
- De effecten van stikstofdepositie op kwetsbare natuurwaarden zijn nog onvoldoende onderzocht om te kunnen concluderen dat deze niet significant zijn.
- Er is onvoldoende aandacht besteed aan monitoring van het doelbereik en de milieueffecten. Vooral vanwege de gefaseerde realisatie en de onzekerheden over de werkelijke effecten is het essentieel om hiervoor een goede aanzet te geven.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen voorafgaand aan de besluitvorming over de structuurvisie en/of plannen voor deelgebieden. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Plangebied De Nieuwe Kern (bron: MER deel A)

Achtergrond

De gemeente Ouder-Amstel stelt een structuurvisie op voor het gebied De Nieuwe Kern, die kaderstellend is voor de ontwikkeling van onder meer woningen, bedrijven, kantoren, horecavoorzieningen, volkstuinen en sportvoorzieningen. Voor de besluitvorming over de structuurvisie door de gemeenteraad van Ouder-Amstel wordt de m.e.r.-procedure voor plannen doorlopen. Een plan-MER is nodig omdat de structuurvisie kaderstellend is voor een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit: de aanleg of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject (categorie D11.2 van het Besluit m.e.r.).

Een plan-MER is ook nodig als een Passende beoordeling wordt opgesteld met het oog op mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. De gemeente heeft aangegeven dat het MER ook benut zal worden voor vervolgbesluiten, zoals een bestemmingsplan/omgevingsplan of vergunningen voor nadere uitwerkingen van de structuurvisie.

Wat is de rol van de Commissie?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad van Ouder-Amstel – besluit over de structuurvisie en vervolgbesluiten.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3490](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Aan dit oordeel koppelt zij aanbevelingen. Sommige van die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader en andere niet. Als deze in een kader staan dan is het uitvoeren ervan volgens de Commissie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij het besluit over de structuurvisie en/of vervolgbesluiten. Aanbevelingen die niet in een kader staan zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren.

2.1 Ambities, doelen en alternatieven

Doelen en doelbereik

In de ontwerp-structuurvisie (en de eerdere concept stedenbouwkundige visie), de NRD en het MER zijn ambities voor de invulling van het plangebied aangegeven. In § 3.4.1. van het MER zijn de duurzaamheidsambities (klimaatadaptatie, energietransitie en circulariteit, gezondheid en mobiliteit) – mede naar aanleiding van het eerdere advies van de Commissie – toegelicht. Hoewel een aantal ambities (zoals klimaatadaptatie) vrij concreet is gemaakt, zijn de ambities niet allemaal goed ‘toetsbaar’. Daardoor is het niet mogelijk om de alternatieven te beoordelen op het doelbereik (de mate waarin doelen gerealiseerd worden).

Alternatieven

Het concretiseren van de doelen is ook van belang om vast te kunnen stellen wat realistische alternatieven zijn voor de invulling van het plangebied. De Commissie stelt vast dat in het MER twee alternatieven zijn vergeleken, die alleen van elkaar verschillen in de omvang van het woningbouwprogramma en enige extra uitbreiding van horeca en retail. De effecten daarvan zijn volgens het MER vrijwel identiek.

Andere alternatieven of varianten voor een andere invulling van het plangebied zijn in het MER niet onderzocht. In paragraaf 3.6 van het MER is hier een beknopte onderbouwing van gegeven:

- Over alternatieven voor het stadspark wordt gesteld dat een variant 'natuurpark' niet is onderzocht op basis van een enquête die in het kader van het participatieproces is uitgevoerd. De Commissie is van mening dat dit onvoldoende argumentatie biedt voor het niet onderzoeken van deze variant.³
- Dat alleen een variant met integrale ophoging van het plangebied is onderzocht, is beknopt gemotiveerd op grond van drooglegging en klimaatadaptatie.

Het MER geeft geen onderbouwing voor het ontbreken van andere alternatieven of varianten. Dit wekt de indruk dat de (woning)bouwopgave leidend is en andere ambities ondergeschikt. Zo had tenminste een alternatief overwogen kunnen worden dat in beginsel uitgaat van een acceptabel woon- en leefklimaat voor nieuwe (en bestaande) bewoners van het gebied, aansluitend bij de ambities die hiervoor zijn geformuleerd. Uit het MER blijkt dat ingrijpende geluidwerende en gebouw geïntegreerde maatregelen nodig zijn om aan grenswaarden voor geluid te voldoen (zie ook §2.2 van dit advies). Deze maatregelen hebben zelf ook nadelige effecten (visuele hinder en verminderde woonkwaliteit). Een oplossing hiervoor had kunnen zijn een alternatief uit te werken met een kleiner aantal woningen en voorzieningen. Gezien de forse opgaven en doelstellingen voor woningbouw vindt de Commissie het ontbreken van een dergelijk alternatief – wat tegen deze achtergrond minder realistisch is – niet essentieel voor de besluitvorming over de structuurvisie. Wel wijst zij er op dat het realiseren van de ambities voor woningbouw én voor een gezond woon- en leefklimaat op gespannen voet met elkaar staan. Dit levert grote uitdagingen op voor de uitwerking van de structuurvisie in plannen voor de deelgebieden.

De Commissie vindt het wel essentieel voor de besluitvorming dat een alternatief of variant wordt onderzocht die meer uitgaat van het natuurlijke systeem (bodem en ondergrond, waterhuishouding, natuurwaarden). Het integraal ophogen van het plangebied kan grote en onomkeerbare gevolgen voor het natuurlijk systeem hebben (zie verder §2.3 van dit advies). Wanneer de fysieke ondergrond, het watersysteem en het biotisch systeem als uitgangspunt worden gehanteerd worden wellicht andere keuzes gemaakt voor de (integrale) ophoging en inrichting van het gebied. Voor de inrichting van het stadspark lijkt ophoging bijvoorbeeld niet per definitie noodzakelijk.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming over de structuurvisie en de uitwerking daarvan, in een aanvulling op het MER, een alternatief of variant in beschouwing te nemen die uitgaat van een minimale belasting van het natuurlijke systeem en optimalisatie vanuit natuur/biodiversiteit. Zie ook §2.3 van dit advies.

³ Het MER bevat geen beschrijving van de vraagstelling en mogelijke antwoorden, de daarbij aangeleverde inhoudelijke informatie, de deelnemers aan de enquête, de resultaten etc. Daardoor is onduidelijk welke rol het milieubelang heeft gespeeld bij de afweging om deze variant niet te onderzoeken. Bovendien blijkt uit het MER dat een niet onaanzienlijk deel van de respondenten (30%) voorkeur heeft voor een natuurpark met 'ruige natuur' in plaats van een stadspark.

2.2 Leefomgeving en gezondheid

2.2.1 Geluid

Door het grote aantal geluidsbronnen in de omgeving (Schiphol, wegverkeer, railverkeer, evenementen) is geluid een belangrijk criterium voor de leefkwaliteit en gezondheid in het plangebied. In het MER en een aparte bijlage (onderzoeksrapport Geluid) is daarom terecht uitgebreid aandacht besteed aan dit aspect. De Commissie constateert echter dat de informatie over geluid en geluidbeperkende maatregelen op een aantal punten onvolledig of onduidelijk is.

Geluidbelasting voor nieuwe gevoelige bestemmingen niet beoordeeld

In de scoretabellen, zowel in de samenvatting als in het MER zelf, zijn alleen de effecten voor bestaande woningen beoordeeld. Aangezien de situatie hiervoor niet significant verandert ten opzichte van de referentiesituatie zijn de effecten van de alternatieven neutraal gescoord. Daarmee kan ten onrechte de indruk ontstaan dat de geluidbelasting in het plangebied geen knelpunten kent.

Hoewel de geluidssituatie voor nieuwe woningen en andere gevoelige bestemmingen niet in de scores in de effectentabellen en in de samenvatting is *beoordeeld*, is deze geluidssituatie in het MER wel *beschreven*. Hieruit blijkt dat er, zonder geluidreducerende maatregelen, voor een groot deel van de nieuwe bewoners⁴ en gebruikers sprake zal zijn van ernstige geluidhinder en ernstige slaapverstoring. Dit is essentiële informatie voor de besluitvorming, omdat het duidelijk maakt dat ingrijpende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan normen en de vraag opwerpt in hoeverre de ambities voor een gezonde leefomgeving bereikt kunnen worden. Doordat deze informatie niet in het overzicht van de effectbeoordelingen (de 'scoretabellen') is opgenomen, wordt geluid ook niet besproken bij de (zeer) negatieve effecten en kunnen deze effecten gemakkelijk over het hoofd worden gezien.

Effecten op hoogbouw en effectiviteit maatregelen onvoldoende duidelijk

De geluidbelasting is op 4,5 m hoogte berekend. Uit het MER blijkt dat op hogere bouwhoogte een hogere geluidbelasting berekend zal worden. Hoeveel hoger deze belasting zal zijn is nog onduidelijk. In het onderzoeksrapport Geluid is bij de beschrijving van het effect van mitigerende maatregelen (scherm langs de A2) ook de geluidbelasting als gevolg van het wegverkeer op de zesde bouwlaag (16,5 m) op kaart weergegeven. De belasting lijkt op basis daarvan enkele dB hoger. Ook de geluidbelasting door het vliegverkeer zal op hogere bouwhoogte hoger zijn dan op de onderste bouwlagen. De geluidbelasting op hogere bouwhoogte door andere bronnen dan wegverkeer is echter niet in beeld gebracht. Dit is relevant voor de effectbeoordeling, de vormgeving van mitigerende maatregelen, het bouwontwerp en ook voor de vergelijking van de alternatieven. In het maximale alternatief wordt immers meer hoogbouw toegepast dan in het basisalternatief, zonder het aantal bouwkvelds uit te breiden.

Om voor nieuwe woningen en andere gevoelige bestemmingen te voldoen aan een acceptabel geluidniveau voor een gezond leefklimaat zijn ingrijpende mitigerende maatregelen

⁴ Volgens tabel 5.12 van het onderzoek geluid worden in het basisalternatief naar verwachting 3.800 bewoners 'ernstig gehinderd' en ruim 2.000 'ernstig slaapverstord' als gevolg van de cumulatie van geluid.

noodzakelijk, zoals hoge geluidschermen langs de A2 en het spoor⁵, het realiseren van niet geluidsgevoelige gebouwen tussen de geluidsbron en de woningen, ‘dove gevels’ en gebruik van absorberende gevelmaterialen. Ondanks deze maatregelen wordt gesteld dat waarschijnlijk ontheffingen nodig zijn voor hogere grenswaarden. Een aanzienlijk deel van de geluidhinder in het plangebied wordt veroorzaakt door het geluid van het vliegverkeer. Hiervoor zijn maatregelen niet eenvoudig te treffen. In de ontwerp structuurvisie wordt de oplossing met name gezocht in ‘geluidadaptief ontwerpen’, bestaande uit vijf pijlers.⁶ In het MER is kort gesteld dat aan die vijf pijlers voldaan zou kunnen worden, maar de effectiviteit is niet onderzocht. Hierdoor is onduidelijk of en met welke maatregelen een acceptabel leefklimaat haalbaar is.

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

- de geluidbelasting van nieuw te bouwen woningen expliciet mee te nemen in de effectbeoordeling, zodat deze informatie transparant is voor de besluitvorming;
- de effecten op hoogbouw mee te wegen in de vergelijking van de alternatieven;
- een nadere beschouwing op te nemen van de maatregelen (inclusief geluidadaptief ontwerpen) die nodig zijn om een acceptabel en gezond woon- en leefklimaat te kunnen realiseren en te onderbouwen dat de ambities daarvoor inderdaad gerealiseerd kunnen worden.

2.2.2 Gezondheid en verkeersveiligheid

Gezondheidsbevordering nog onzeker

Hoewel uit het MER blijkt dat de geluidbelasting in het plangebied hoog zal zijn, worden de effecten op ‘gezondheidsbevordering’ positief beoordeeld. Argumenten daarvoor zijn onder andere de ruimte voor beweging en ontmoeting, de gebiedsdynamiek en het welbevinden. Voor het welbevinden zijn naast dynamiek en een levendige openbare ruimte ook rustige groene plekken belangrijk. De geluidbelasting in de openbare ruimte (waaronder het stadspark) is nog onvoldoende in beeld gebracht, zodat niet duidelijk is of er rustige plekken zullen zijn. Gezien de bovengenoemde geluidproblematiek en de onzekerheid over de effectiviteit en neveneffecten van mitigerende maatregelen vindt de Commissie een positieve beoordeling voor het aspect gezondheid(sbevordering) voorbarig. Zij beveelt aan om daar bij de besluitvorming over de structuurvisie rekening mee te houden en bij vervolgbesluiten over De Nieuwe Kern nader uit te werken en te onderbouwen hoe gezondheidsbevordering daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

Bereikbaarheid en verkeersveiligheid

De effecten van het plan op mobiliteit, bereikbaarheid en verkeersveiligheid zijn in het MER en het onderzoeksrapport Verkeer (bijlage bij het MER) uitgebreid beschreven. Uit het MER blijkt dat beide alternatieven vrijwel dezelfde verkeerseffecten hebben. De alternatieven

⁵ Voor wegverkeer geldt volgens het MER: “Om overal in het gebied te voldoen aan de voorkeursgrenswaarde is een afscherming van meer dan 15 m +NAP benodigd. Naar verwachting is het toepassen van geluidswallen of geluidschermen langs de Holterbergweg en de nieuwe wegen binnen DNK niet wenselijk vanuit stedenbouwkundig oogpunt.” Langs het spoor zou een geluidscherm van tenminste 6 meter noodzakelijk zijn. Naar verwachting zijn nog aanvullende eisen aan het geluidreducerende vermogen van de gevels nodig om te voldoen aan de maximale binnenwaarde uit het Bouwbesluit.

⁶ 1. Strategisch verminderen van geluid door het gebruik van gebouwwolumes en absorberende gevelmaterialen.
2. Benutten van geluidschaduw rondom gebouwen voor geluid-sensitieve functies.
3. Maskering van geluid door natuurlijke geluiden (stromend water, vogels).
4. Uitzicht op groen en aansluiting tussen openbaar groen en woningen.
5. Hoge kwaliteit van het stedelijk ontwerp voor een veilige en leefbare wijk.

leiden er toe dat er 8 tot 10x zoveel verplaatsingen zijn dan in de huidige situatie. Ondanks een groeiend aandeel fiets en OV, neemt ook het wegverkeer in het gebied sterk toe. De noodzaak van infrastructurele aanpassingen is duidelijk beschreven. Met het oog op de nadere uitwerking van de structuurvisie in deelplannen heeft de Commissie de volgende aandachtspunten:

- De sterke toename van het aantal wegverkeersbewegingen én een toename van het fietsverkeer is moeilijk te rijmen met een neutrale beoordeling voor de verkeersveiligheid. Dit vraagt tenminste een zorgvuldige uitwerking van verkeersveilige oplossingen en andere inrichtingsmaatregelen.
- In het plangebied is een nieuwe ringweg voorzien. Hiervoor is vooralsnog uitgegaan van de wegcategorie 'gebiedsontsluitingsweg 50 km/u', maar gesteld wordt dat gedeeltelijke inrichting als 30 km/u profiel ook wordt overwogen. Vooral ter hoogte van het stadspark is de oversteekbaarheid, het potentieel gemengd gebruik van de weg en daarmee de verkeersveiligheid voor fietsers en voetgangers een belangrijk aandachtspunt voor de nadere uitwerking.

2.3 Klimaatadaptatie en bodemdaling

Het MER en de bijlage Klimaatbestendigheid bevatten veel informatie over klimaatadaptatie. Er wordt uit gegaan van de normen van 'Amsterdam Rainproof' (en zelfs nog daar boven). Ook is aandacht besteed aan koelteplekken door het realiseren van groen in de wijk en aan bereikbaarheid van koele plekken, zoals de groene oase. Als de doelstelling van 'rainproof' gerealiseerd wordt, leidt dit tot positieve effecten voor klimaatbestendigheid. De mate waarin dit gebeurt zal afhankelijk zijn van de nadere uitwerking en inrichting van het plangebied.

Uitgangspunt voor beide alternatieven is een integrale ophoging van het plangebied. Dit wordt beargumenteerd vanuit het voorkómen van wateroverlast en het creëren van meer waterberging en drooglegging. Voor het criterium droogte wordt volgens het MER een positief effect voor beide alternatieven verwacht, indien maatregelen voor beperking van de restzetting, vergroting van de sponswerking van het gebied en voor de waterbeschikbaarheid van beplanting en natuurgrasvelden worden meegenomen.

Gevolgen bodemdaling op lange termijn onzeker

De Commissie merkt op dat de veenbodem ten opzichte van de huidige situatie wordt begraven onder een dikke laag ophoogmateriaal, verzaaid en bebouwd. Daarmee wordt wel waterberging gecreëerd, maar dat wil niet zeggen dat dit een positief effect op droogte (klink, zetting, veenoxidatie) heeft ten opzichte van de referentiesituatie. Hooguit worden negatieve effecten vermeden, waarbij het wat de Commissie betreft onzeker is wat er na de periode van 30 jaar gebeurt. Zo is onzeker of op de lange termijn (na 30 jaar) ook gegarandeerd kan worden dat klink en zetting niet tot problemen gaan leiden. Op plaatsen waar gebouwd is op slappe grond moet door de bodemdaling vaker opnieuw worden opgehoogd. Ook treedt meer schade op in de openbare ruimte en aan infrastructuur, zoals kabels, leidingen en wegen.

Zoals de Commissie in haar advies voor reikwijdte en detailniveau heeft aangegeven, zullen de gevolgen van klimaatverandering vooral op de langere termijn merkbaar zijn. Het (integraal) ophogen van het plangebied kan op de korte termijn een oplossing bieden. Op langere termijn (na 2050) kan toch verschilzetting optreden en nadere ophoging nodig zijn onder invloed van veranderende grondwaterstanden. Dit kan noodzaken tot ingrijpende

maatregelen, met hoge kosten en nog onzekere neveneffecten. Het MER geeft hierover nog geen informatie.

Aandachtspunten voor de besluitvorming

Voor de besluitvorming over de structuurvisie en plannen voor deelgebieden is van belang, dat de risico's van ophoging en bouwen op een slappe ondergrond – vooral voor de lange termijn – worden onderkend. De ingrijpende lange termijn ontwikkelingen van bodemdaling en zeespiegelstijging vragen steeds meer om regie en beleid op systeemniveau en lange termijn. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) adresseert deze problematiek.

Zoals aangegeven in §2.1 van dit advies vindt de Commissie het essentieel dat in het MER een alternatief/variant wordt onderzocht waarin wordt uitgegaan van partieel ophogen, of minimaal ophogen daar waar het echt nodig is. Hierdoor wordt het veen in de ondergrond zo min mogelijk belast, waardoor het minder zakt. Partieel ophogen kan voordelen opleveren voor het beter vasthouden van water, mogelijk is ook winst voor natuur/biodiversiteit te behalen wanneer het park een meer natuurlijke, waterrijke inrichting zou krijgen.

2.4 Natuur

De effecten op natuur zijn in het MER beschreven aan de hand van een onderzoeksrapport Ecologie, een natuurtoets, een Passende beoordeling en een stikstofonderzoek. Het onderzoeksrapport Ecologie geeft voldoende inzicht in de huidige beschermde soorten in het studiegebied en de effecten van het plan daarop. Op basis daarvan is aangegeven voor welke soorten vervolgonderzoek nodig is, welke beschermingsregels moeten worden toegepast en welke mitigerende en compenserende maatregelen mogelijk zijn. Daarbij is ook aandacht besteed aan mogelijkheden om bestaande waarden te versterken. De aanbevelingen kunnen worden meegenomen bij de nadere uitwerking van de structuurvisie.

In het stikstofonderzoek is onderscheid gemaakt tussen de aanlegfase en de gebruiksfase. Aangezien het project zich nog in een vroege planfase bevindt is gebruik gemaakt van kentallen en verschillende aannames.

Voor de **aanlegfase** is een maximale bijdrage aan stikstofdepositie berekend van 0,03 mol/ha/jaar, gedurende een periode van 15 jaar. Geconcludeerd wordt dat de stikstofdepositie tijdens de aanlegfase mogelijk kan leiden tot significante effecten op Natura 2000-gebieden. Deze toename is niet 'passend beoordeeld', omdat wordt geanticiperd op de nieuwe Wet stikstofreductie en natuurverbetering.⁷ Deze wetswijziging heeft geen betrekking op de inhoud van plan-m.e.r. en project-m.e.r. en ook niet op besluitvorming over plannen, zoals structuurvisies en bestemmingsplannen.⁸ Dit betekent dat het van belang is dat het MER (en de eventuele Passende beoordeling) ook voor de aanlegfase inzicht biedt in de effecten op Natura 2000-gebieden en mogelijkheden om deze te voorkomen of te

⁷ Op 1 juli 2021 is artikel 2.9a van de Wnb in werking getreden, en tegelijk artikel 2.5 Besluit natuurbescherming. Hierin wordt bepaald dat de stikstofeffecten uit de aanlegfase niet betrokken hoeven te worden *bij het besluit over een natuurvergunning*. De Commissie wijst er op dat geen plan-MER voor de nieuwe wetgeving is uitgevoerd, en dat nog niet is onderbouwd hoe en waarom de tijdelijke effecten niet zullen leiden tot aantasting van natuurlijke kenmerken van ieder Natura 2000-gebied.

⁸ Artikel 2.7 Wnb is ongewijzigd. Dit betekent dat bij vaststelling van een plan de wetenschappelijke zekerheid moet bestaan dat geen significante gevolgen optreden voor een Natura 2000-gebied. Als dit niet uitgesloten kan worden, moet een Passende beoordeling opgesteld worden (2.8 Wnb).

mitigeren. Het MER beschrijft nu wel de stikstofeffecten van de aanlegfase, maar geeft nog geen inzicht in mogelijke maatregelen om deze effecten te verminderen of teniet te doen, zoals het gebruik van elektrisch materieel. Deze informatie is vooral van belang voor de nadere uitwerking van en besluitvorming over plannen voor deelgebieden.

Voor de **gebruiksfase** is een maximale bijdrage aan stikstofdepositie berekend van 0,01 mol/ha/jaar op (naderend) overbelaste habitats in Natura 2000-gebied Botshol (voor beide alternatieven) en Natura 2000-gebied Naardermeer (alleen voor het alternatief met gemaximaliseerd programma). Op basis hiervan is geconcludeerd dat een Passende beoordeling nodig is om te bepalen of aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden kan optreden. De Passende beoordeling richt zich dus uitsluitend op de effecten van stikstofdepositie in de gebruiksfase op de Natura 2000-gebieden Naardermeer en Botshol. Voor beide gebieden is een analyse opgenomen van de huidige situatie en trends voor wat betreft de stikstofgevoelige habitats en soorten. Op basis van een ecologische beoordeling is vervolgens geconcludeerd dat de geringe toename van stikstofdepositie niet zal leiden tot significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen en dat vervolgstappen niet noodzakelijk zijn. De Commissie is van mening dat deze conclusie nog onvoldoende onderbouwd is, om de volgende redenen:

- Voor het **Naardermeer** is een recent Beheerplan beschikbaar, dat informatie geeft over de huidige situatie en trends. Hieruit blijkt dat stikstofdepositie een knelpunt is voor de habitattypes Vochtige laagveenheide, Blauwgraslanden, Trilveen, Veenmosrietland en Hoogveenbossen. In de Passende beoordeling zijn niet al deze habitats genoemd. Voor het habitatype Hoogveenbos is de trend positief, maar voor andere habitats is deze negatief.
- Voor de **Botshol** is alleen een Beheerplan uit 2016 beschikbaar. Daaruit blijkt dat vooral het habitatype Veenmosrietland te lijden heeft van stikstofdepositie. Omdat het Beheerplan uit 2016 stamt geeft het geen informatie over de effecten van de toename van (vooral) ammoniakdepositie in de afgelopen jaren.⁹ De Passende beoordeling gaat hier ook niet op in. Hierin wordt geconcludeerd dat de (geringe) toename van stikstofdepositie door De Nieuwe Kern kan worden opgevangen door beheermaatregelen. De Commissie is van mening dat deze redenering niet legitiem is, aangezien deze maatregelen al onderdeel uitmaken van het reguliere beheer.

Het MER geeft hiermee nog niet de onderbouwing dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden kan worden voorkomen. De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan de besluitvorming:

- de onderbouwing waarom een toename van stikstofdepositie in de aanleg- en gebruiksfase niet leidt tot aantasting van daarvoor gevoelige natuur aan te passen, en daarbij rekening te houden met concrete trends in de kwaliteit en het areaal van de betreffende habitattypen;
- extra stikstof reducerende maatregelen voor de aanleg- en gebruiksfase te beschrijven, in het geval aantasting niet kan worden uitgesloten.

⁹ Op basis van metingen van het RIVM is vastgesteld dat de ammoniakdepositie in de Oostelijke Vechtplassen in de periode 2015-2019 met circa 40% is toegenomen.

2.5 Onzekerheden en monitoring

In het MER is summier aandacht besteed aan monitoring en evaluatie. Paragraaf 5.2 van het MER geeft alleen aan dat gebruik wordt gemaakt van bestaande monitoringssystemen. Dit geeft volgens de Commissie onvoldoende houvast voor de uitwerking van monitoring en evaluatie.

Omdat de structuurvisie nog zal worden uitgewerkt in deelplannen en andere besluiten is de daadwerkelijke invulling van het plangebied en de fasering van de realisatie nog onzeker. Daarmee is ook de omvang, aard en tijdsperiode van veel effecten nog onzeker, inclusief de maatregelen om effecten te mitigeren. Dat geldt voor het realiseren van de diverse ambities, maar ook voor (milieu)effecten zoals geluidhinder, verkeer en bodemdaling/klimaatadaptatie.

Monitoring van effecten en 'doelbereik' is cruciaal voor de fasering en realisatie, omdat daarmee tijdig kan worden bijgestuurd, bijvoorbeeld als ambities onvoldoende gehaald worden of (onomkeerbare) effecten ongewenst of zelfs onaanvaardbaar blijken te zijn. Op basis van monitoring en evaluatie kan bijvoorbeeld worden besloten over het partieel en gefaseerd ophogen van delen van het plangebied en kunnen kansen worden benut voor slimme mobiliteitsoplossingen, al of niet in combinatie met de realisatie van de Smart Mobility Hub (SMH).

<p>De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER de aanzet voor het monitoringsprogramma verder uit te werken, door aan te geven op basis van welke indicatoren effecten en doelbereik gemonitord en beoordeeld worden, met welke frequentie en hoe met de resultaten daarvan wordt omgegaan.</p>

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. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Annemie Burger (voorzitter)

dr. Henk Everts

ir. Tilly Fast

dr. Hasse Goosen

ing. Jan van der Grift

prof. dr. ir. Rob van der Heijden

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

Besluit(en) waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Het MER wordt in eerste instantie opgesteld voor het besluit over de Structuurvisie De Nieuwe Kern. Aansluitend wordt het MER waarschijnlijk ook gebruikt voor vervolgbesluiten, zoals bestemmingsplannen of omgevingsplannen voor deelgebieden of voor omgevingsvergunningen.

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, “stedelijke ontwikkeling”. Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit(en)

De gemeenteraad van Ouder-Amstel.

Initiatiefnemer besluit(en)

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Ouder-Amstel is initiatiefnemer voor de structuurvisie. Voor de verdere ontwikkeling van het gebied zijn daarnaast de gemeente Amsterdam, NS Stations, Borchland/VolkerWessels Vastgoed en Ajax N.V. initiatiefnemers.

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.commissiener.nl projectnummer [3490](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

