

Herontwikkeling Zeeburger- eiland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

8 oktober 2008 / rapportnummer 1422-112

1. OORDEEL OVER HET MER

1.1 Voornemen

De gemeente Amsterdam heeft het voornemen het Zeeburgereiland in de komende jaren te ontwikkelen tot een gebied voor wonen, werken en recreatie. In verband met de herontwikkeling van het eiland moet ook de waterkering worden aangepast en uitgebreid. Verder is de verplaatsing van een jachthaven aan de orde. Ter onderbouwing van de besluitvorming is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.¹

Het MER met bijbehorende bijlagen ligt ter visie met een ontwerp vrijstellingsbesluit voor het bouwrijp maken van het deelgebied RI-Oost. Dat is het gebied waar de eerste nieuwbouw (woningbouw) komt.

Het MER moet daarnaast ook dienen voor de verdere ruimtelijke besluiten: de vrijstellingen of bestemmingsplannen die nodig zijn voor de herontwikkeling van de overige deelgebieden op het Zeeburgereiland.

Waterkering

Voor de waterkeringen presenteert de gemeente het MER als een plan-MER voor de gemeentelijke besluiten op bestemmingsplanniveau. Later zal de provincie Noord-Holland de plannen voor de waterkeringen meer in detail uitwerken ten behoeve van een provinciaal besluit in het kader van de Wet op de waterkeringen. De Commissie wordt dan door de provincie voor het beoordelen van het besluit-MER om advies gevraagd.

Jachthaven

Na de verplaatsing van de jachthaven zijn er voor de langere termijn plannen voor een uitbreiding van 250 naar 750 ligplaatsen. Die uitbreiding is in de stukken wel aangekondigd, maar nog niet concreet ingevuld. De gemeente wil hiervoor later, wanneer over dit voornemen meer duidelijkheid is, een aparte m.e.r.-procedure volgen. Daarom is alleen de verplaatsing van de jachthaven in zijn huidige omvang naar een andere locatie in het MER uitgewerkt.

1.2 Oordeel over het MER

De Commissie heeft het MER getoetst en daarbij in aanmerking genomen voor welke besluiten het MER de onderbouwing moet leveren.

Zij is van mening dat de **essentiële informatie** in het MER **aanwezig** is voor:

1. de besluiten over de herontwikkeling van het Zeeburgereiland
2. het besluit over de verplaatsing van de jachthaven
3. het besluit (op plan-m.e.r.-niveau) over de aanpassing van de waterkering.

De later te presenteren (bestemmings)plannen dienen wel binnen de bandbreedte te vallen die in het MER is beschreven (zie ook §2.1).

De Commissie baseert haar oordeel onder meer op de volgende punten:

- Het MER is overzichtelijk van opzet, prettig leesbaar en goed geïllustreerd met functioneel kaartmateriaal.

¹ Zie bijlage 1 voor nadere projectgegevens.

- De keuze om op het Zeeburgereiland een herontwikkeling met woningbouw, bedrijvigheid en recreatieve voorzieningen mogelijk te maken is afdoende onderbouwd.
- Het is voldoende aannemelijk gemaakt dat in onderhavige situatie de bandbreedte in het programma relatief beperkt is.
- Ook is goed gemotiveerd dat in stedenbouwkundig opzicht de keuzeruimte beperkt is, aangezien de hoofdstructuur van het eiland grotendeels vastligt.
- Ondanks de stedelijke dichtheden en de aanwezigheid van veel (doorgaande) wegen is aangetoond dat het mogelijk is om op het eiland een acceptabel woon- en leefmilieu te realiseren, gezien vanuit de vigerende normen voor geluid, lucht en externe veiligheid.

Jachthaven

Het MER geeft voldoende duidelijk aan wat de milieugevolgen zijn van de verplaatsing van de jachthaven. Aangezien de - op termijn geplande - uitbreiding van de jachthaven geen noodzakelijke voorwaarde is voor de herontwikkeling van het Zeeburgereiland, vindt de Commissie het niet bezwaarlijk dat er een knip is gelegd in de m.e.r.-procedure voor de jachthaven. Zeker nu de uitbreiding van de jachthaven pas in de laatste fase van de herontwikkeling is gepland, kunnen de gevolgen daarvan ook goed later in een aparte m.e.r.-procedure worden afgewogen.

Waterkering

Het MER geeft voor de waterkering een duidelijk beeld van:

- aanleiding, nut en noodzaak
- mogelijke opties voor de uitvoering
- een voorlopige voorkeur op basis van een afweging op hoofdlijnen van gevolgen en randvoorwaarden.

Dat vindt de Commissie voor het plan-m.e.r.-niveau toereikend.

In hoofdstuk 2 volgt, voor zover nodig², een verdere toelichting op het oordeel van de Commissie met enkele kanttekeningen en aanbevelingen waarmee de gemeente bij de verdere besluitvorming rekening kan houden.

2. TOELICHTING OP HET OORDEEL

2.1 MER als basis voor te nemen besluiten

Het MER is ter visie gelegd met een ontwerp-vrijstellingsbesluit voor het bouwrijp maken van het eerste deelgebied. Het ontwerp vrijstellingsbesluit geldt als het eerste ruimtelijke plan waarin de herontwikkeling van het Zeeburgereiland in gang wordt gezet. Dat houdt in dat bij dit eerste ruimtelijke plan een MER moet zijn opgesteld waarin de totale herontwikkeling op een voldoende detailniveau is uitgewerkt.

De Commissie is van mening dat het MER aan deze eisen voldoet, hetgeen zij in het resterende advies nader toelicht.

² De toelichting op het oordeel is wat uitgebreider dan gebruikelijk, omdat expliciet of impliciet wordt ingegaan op een zienswijze waarin 20 opmerkingen over het MER staan.

De ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen) waarin de herontwikkeling juridisch wordt vastgelegd, zijn echter nu nog niet beschikbaar. Zij zullen later volgen. Daarom heeft de Commissie niet kunnen beoordelen of het MER daadwerkelijk ten grondslag kan liggen aan de besluiten waarvoor het is opgesteld. Dat zal het bevoegde gezag op dat moment moeten beoordelen. De plannen dienen binnen de bandbreedte te blijven die in het MER qua milieugevolgen is beschreven, of anders moet de informatie uit het MER worden geactualiseerd.

2.2 Alternatieven

Alternatief 1 en 2

In het MER zijn twee alternatieven uitgewerkt. Alternatief 1 geeft de ondergrens aan van het bouwprogramma dat de gemeente financieel uitvoerbaar acht. Hoewel een getalsmatige onderbouwing niet is gegeven³, komt het argument dat de verplaatsing van de rioolwaterzuiveringsinstallatie de financiële ruimte voor de herontwikkeling mede beïnvloedt, aannemelijk over. Belangrijker is dat locatietekenen, waaronder de gunstige ligging van het Zeeburgereiland ten opzichte van het centrum van Amsterdam ook vragen om een invulling in relatief hoge dichtheden. Wel moet het MER aantonen dat de hoge dichtheden niet leiden tot een slecht woon- en leefmilieu. Alternatief 2 geeft inzicht in een ‘maximaal’ programma dat aan de te stellen normen voor lucht, geluid en externe veiligheid voldoet.

Voorkeursalternatief en meest milieuvriendelijk alternatief

Nadat in het MER een vergelijking van de alternatieven is gegeven, is het voorkeursalternatief bepaald. De basis voor het voorkeursalternatief is alternatief 2 aangevuld met een set van maatregelen die in het kader van het meest milieuvriendelijke alternatief zijn bepaald.

De verschillen tussen de alternatieven zijn beperkt. Maar de Commissie vindt in het MER afdoende gemotiveerd dat in de onderhavige situatie deze benadering van het onderzoek naar alternatieven, waaronder het meest milieuvriendelijke alternatief, passend is⁴.

De Commissie plaatst één kanttekening: Het is gunstig voor het gebruik van het openbaar vervoer, wanneer de hoogste bebouwingsdichtheden binnen een straal van 400 meter rondom de haltes van de IJtram liggen. Dat is in het voorliggende plan niet het geval.⁵ Mogelijk hebben hieraan stedenbouwkundige overwegingen ten grondslag gelegen. Maar zo'n alternatieve dichtheidsverdeling had dan ten minste aan de orde moeten komen bij de beschouwing van het meest milieuvriendelijke alternatief in het MER.

Op navraag heeft de gemeente Amsterdam toegelicht dat een hogere dichtheid rondom de haltes had geleid tot verdere overschrijdingen van de oriënterende waarde voor het groepsrisico. Hoewel een dergelijke uiteenzetting in het MER had thuisgehoord, beschouwt de Commissie het ontbreken ervan niet als een essentiële tekortkoming. Zij verwijst naar haar aanbeveling in §2.5 van dit advies bij Externe veiligheid.

³ Het verschaffen van financiële gegevens is in m.e.r. niet verplicht.

⁴ De Commissie accepteert derhalve dat niet diepgaand is ingegaan op de richtlijn om ook een meest milieuvriendelijk alternatief uit te werken waarin kostenneutraliteit geen harde randvoorwaarde is.

⁵ Wel voorziet het plan in de aanleg van buslijnen door de wijk, maar dat is een aanmerkelijk minder aantrekkelijke vervoersoptie.

2.3 Verkeer

Bij het uitwerken van de verkeersberekeningen is goed uitgegaan van het onderscheid tussen zwaar en gewoon verkeer⁶, zoals in de richtlijnen voor het MER stond. Uit de getallen wordt duidelijk dat in de autonome ontwikkeling de aanleg van de Tweede Coentunnel en de realisatie van een oostelijke ontsluiting van IJburg ertoe leiden dat de intensiteiten op bepaalde wegen in en rondom het plangebied afnemen.

Dat laat onverlet dat er in de toekomst op bepaalde momenten van de dag een zekere congestie optreedt op drukke kruispunten in het plangebied. De Commissie vindt in het MER voldoende aannemelijk gemaakt dat dit in een stedelijke omgeving soms als een 'onvermijdelijkheid' moet worden beschouwd. Bij de berekeningen van de luchtkwaliteit is met de voorspelde congestie rekening gehouden.

2.4 Natuur

De informatie over natuur is in het MER en de bijbehorende bijlagenrapporten⁷ zorgvuldig uitgewerkt. Afdoende is onderbouwd dat onder invloed van het voornemen⁸ geen significant negatieve gevolgen zullen optreden in het Natura 2000-gebied IJmeer en Markermeer. Mogelijk is voor enkele kleinere gevolgen wel nog een "verstoring- en verslechtingstoets" nodig, maar de informatie daarvoor is in het MER en de bijlagenrapporten beschikbaar.

2.5 Woon- en leefmilieu

Ondanks de relatief hoge dichtheden en de aanwezigheid van veel (doorgaande) wegen is in het MER voldoende duidelijk aangegeven dat er in de toekomst op het Zeeburgereiland toch een redelijk goed woonmilieu kan ontstaan, wanneer de vigerende normen voor lucht, geluid en externe veiligheid in aanmerking worden genomen. Per deelaspect volgen hieronder een paar kanttekeningen.

Geluid

In het MER zijn nog geen exacte aantallen geluidbelaste woningen voor de alternatieven gegeven. Maar het MER toont aan dat de geplande bouwvolumes realiseerbaar zijn, mits natuurlijk tijdig de geplande mitigerende maatregelen worden gerealiseerd.⁹

Een inspreker¹⁰ signaleert terecht dat verdwijnen van de industrie ten onrechte als een zeer positief milieueffect wordt gescoord. Maar dit is een kanttekening van relatief ondergeschikt belang, omdat het de conclusies uit het MER niet beïnvloedt.

⁶ Die indeling verklaart waarom de getallen over de verkeersgegevens in het TNO-rapport en in het MER van elkaar lijken af te wijken. In het MER staan de totalen, in het TNO-rapport de afzonderlijke categorieën.

⁷ In bijlage 1 staat welke bijlagenrapporten bij het MER zijn gevoegd.

⁸ Met verplaatsing van de jachthaven, maar zonder de op termijn geplande uitbreiding van het aantal ligplaatsen.

⁹ Bij de stedelijke wegen, zeker bij de nieuw aan te leggen Kaap Kotweg, zou het aanbrengen van een stil wegdektype het aantal 'hogere waarde' woningen beperken. Voor bestaande wegen zal dit pas aan de orde komen bij groot onderhoud (MER p. 96). Echter een stil wegdektype is wel al in het voorkeursalternatief opgenomen. Als de hogere waarde daaraan is gekoppeld, is wel van belang dat het groot onderhoud op tijd is gerealiseerd.

¹⁰ Zienswijze 1, opmerking 15.

Bij een andere opmerking uit de inspraak inzake geluid¹¹ deelt de Commissie de kritiek niet: Uit het MER komt voldoende duidelijk naar voren dat het voorstellen op de wegen buiten het plangebied niet leidt tot een (geluid)relevante toename van intensiteiten. Reconstructie is niet aan de orde.

De argumentatie dat het verplaatsen van de sportvelden geluidtechnisch geen voordelen oplevert, vindt de Commissie niet overtuigend. Verder komen er in de tabellen over cumulatie van geluid enkele foutjes voor.¹² Maar ook dit zijn ondergeschikte punten bij de beoordeling van het MER.

Lucht

Het MER geeft aan dat de *emissies* toenemen onder invloed van het voorstellen. De *concentraties* nemen echter niet toe door het nemen van mitigerende maatregelen, zoals de aanleg van een scherm langs de A10.

Na publicatie van het MER is (per 19 juli 2008) de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 aangepast. Waar voorheen¹³ NO₂ werd berekend vanaf 5 meter van de wegrand, geldt nu een afstand van 10 meter. Dat betekent dat de overschrijdingsgebieden voor NO₂ getalsmatig kleiner worden dan in het MER staat.

Voor de verspreidingsberekeningen van de A10 is Pluim Snelweg gebruikt. Dat is in deze fase van de planvorming toereikend.

■ Voor een vervolgfase adviseert de Commissie nadere aandacht te besteden aan de emissies bij de tunnelmonden, met gebruikmaking van een methode die door de minister voor een dergelijke situatie is goedgekeurd¹⁴.

Externe veiligheid

Voor het plaatsgebonden risico van vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en het water wordt overal aan de vigerende normen voldaan.

Het groepsrisico voor het vervoer over water is, zowel voor de alternatieven als in de autonome ontwikkeling, verwaarloosbaar klein¹⁵.

De groepsrisico's voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg nemen (uiteraard) wel toe. Ze bedragen 1,4 maal de oriënterende waarde. Terecht staat in het MER dat de gemeente deze overschrijding moet verantwoorden. Het MER geeft daartoe al een voorzet in de zin van zelfredzaamheid van mensen en voldoende vluchtwegen. In het kader van m.e.r. is dat toereikend.

■ De Commissie adviseert bij de verdere uitwerking van de plannen (en de dan te leveren verantwoording van de overschrijding van de oriënterende waarde voor het groepsrisico) een explicietere afweging en toelichting te geven bij de keuze van de bebouwingsdichtheden rondom de IJtramhaltes.

¹¹ Zienswijze 1, opmerking 7.

¹² De gecumuleerde geluidbelasting is op een groot aantal rekenpunten lager dan de geluidbelasting per geluidsoort, hetgeen fysisch niet mogelijk is. Daarnaast is niet duidelijk of de cumulatie van de geluidbelastingen uitgevoerd is conform het Reken- en meetvoorschrift 2006, waarbij de verschillende geluidbelastingen gewogen naar hinderbeleving worden gecumuleerd.

¹³ en dus ook in het MER

¹⁴ Op dit moment is dat windtunnelonderzoek.

¹⁵ Maar kan nooit nul zijn, zoals het MER stelt.

2.6 Bodem en water

In het MER wordt uitgebreid ingegaan op het nieuwe waterhuishoudkundige systeem, de benodigde waterberging en de gevolgen voor de drooglegging.

In het geohydrologische onderzoek staat dat de gebruikte berekeningsmethode niet geschikt is om de drooglegging te toetsen aan de gemeentelijke grondwaternormen. Maar met een ontwateringsdiepte¹⁶ van 2,20 m en de mogelijkheid detailontwatering (drainage) toe te passen lijkt er voldoende ruimte om problemen met te hoge grondwaterstanden te voorkomen.

Bij de berekeningen van berging en drooglegging is rekening gehouden met respectievelijk neerslagpieken door klimaatsverandering en kweltoename bij een mogelijke peilopzet van het IJsselmeer. Dat laatste is een van de maatregelen die recent is voorgesteld door de Deltacommissie. Daarmee is er sprake van een robuust watersysteem.

Het is aannemelijk dat de waterkwaliteit op het Zeeburgereiland, en dus ook die van het op het IJmeer uitgeslagen water, zal verbeteren door de sanering van de (water)bodems, het verbod op het gebruik van uitlogende materialen en de natuurvriendelijke oevers. Wel wijst de Commissie het gevaar van het opkwellen van verontreinigd grondwater als niet voldoende of niet tijdig gesaneerd wordt.

2.7 Landschap

De landschappelijke analyse is goed uitgewerkt, maar de Commissie betwijfelt dat er landschappelijk geen verschil zou zijn tussen 87 of 140 woningen per hectare in de oostpunt.

2.8 Vergelijking van alternatieven

Bij de vergelijking van de alternatieven in deel B van het MER geven de tabellen scores ten opzichte van de bestaande situatie en ten opzichte van de referentie. Het komt vreemd over dat er bijvoorbeeld voor lucht op pagina 116 van het MER wel en op pagina 118 van het MER geen verschillen zijn tussen de bestaande situatie en de autonome ontwikkeling. Aangezien de effectbeschrijving op zich voldoende duidelijk is, beschouwt de Commissie dit niet als een onoverkomelijke tekortkoming.

¹⁶ afstand tussen nieuw maaiveld en oppervlaktewaterpeil

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: college van burgemeester en wethouders van Amsterdam

Bevoegd gezag: burgemeester en wethouders van Amsterdam (voor het vrijstellingsbesluit), gemeenteraad van Amsterdam (voor latere besluiten over bestemmingsplannen)

Besluit: vrijstellingsbesluit en vaststellen van bestemmingsplannen

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: C11.1, C12.1, D11.2

Activiteit: stedelijke herontwikkeling van het Zeeburgereiland onder meer door de bouw van 4000 tot 6000 woningen, versterking van de waterkering rondom het eiland

Betrokken documenten:

- Milieueffectrapport, Herontwikkeling Zeeburgereiland;
- Samenvatting Milieueffectrapport;
- Verkeersprognoses Zeeburgereiland 2010 en 2020, gemeente Amsterdam, 28 februari 2008;
- Doorstroming Zeeburgereiland, gemeente Amsterdam, 29 februari 2008;
- Notitie thema Geluid, Witteveen+Bos, 15 mei 2008;
- Geluidsemisatie Amsterdamse Trams, bepaling geluidsemisatiegetallen Combino tram, DHV, 22 december 2006;
- Luchtkwaliteitsonderzoek ter hoogte van het Zeeburgereiland, TNO, april 2008;
- Verkeersprognoses Zeeburgereiland 2015, gemeente Amsterdam, 2 april 2008;
- Deelonderzoek externe veiligheid MER Zeeburgereiland, vaarwegen, AVIV, 8 april 2008;
- QRA Bunkerstations Calpam en Sleurink te Amsterdam, AVIV, 28 september 2005;
- Risicoanalyse met betrekking tot verlegging Zeeburgereiland, Gasunie, 8 december 2006;
- Brief 'instemming nieuw tracé gasleiding Zeeburgereiland', VROM-Inspectie, 15 januari 2008;
- Externe Veiligheid Zeeburgereiland met plan R.I.Oost, AVIV, 6 februari 2008;
- Actualiserend historisch onderzoek Zeeburgereiland gemeente Amsterdam, Chemielinco, 7 mei 2002;
- Raamsaneringsplan Zeeburgereiland te Amsterdam, Witteveen+Bos, 20 maart 2006;
- Update geohydrologisch onderzoek ten behoeve van MER Zeeburgereiland, gemeente Amsterdam, 18 december 2006;
- Zeeburgereiland Programma van Eisen Definitieve Waterkeringen, Gemeente Amsterdam, 4 februari 2008;
- Toets in het kader van de Flora- en Faunawet, Natuurbeschermingswet 1998 en de Ecologische Hoofdstructuur, bureau Waardenburg, 12 april 2007;
- Beoordeling beschermde soorten Zeeburgereiland te Amsterdam, deelgebied RI Oost, Bureau Waardenburg, 12 april 2007;
- Driehoeksmosselen rond Zeeburg, Inventarisatie driehoeksmosseldichtheid in de zone van vertroebeling rond Zeeburg, Bureau Waardenburg, 29 september 2006;
- Brief archeologie RI-Oost, gemeente Amsterdam, 11 juli 2006;
- Boominventarisatie Zeeburgereiland, Witteveen+Bos, 22 april 2008.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreactie die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen en deze in het advies meegenomen.

Procedurele gegevens:

kennisgeving startnotitie: 7 april 2004
aanvraag richtlijnenadvies: 30 maart 2004
ter inzage legging startnotitie: 8 april 2004
kennisgeving startnotitie: 7 april 2004
richtlijnenadvies uitgebracht: 26 mei 2004
richtlijnen vastgesteld: 22 september 2004
kennisgeving MER: 25 juni 2008
aanvraag toetsingsadvies: 2 juli 2008
ter inzage legging MER: 26 juni 2008 tot en met 3 september 2008
toetsingsadvies uitgebracht: 8 oktober 2008

Bijzonderheden: De gemeente stelt voor de herinrichting nu een vrijstellingsbesluit vast voor een eerste fase van de herontwikkeling. Later volgen bestemmingsplannen voor de volgende fasen. Daarvoor dient dit MER ook als onderbouwing. Het MER onderbouwt verder de kaderstellende besluiten voor de verbetering van de waterkering rondom het eiland (plan-m.e.r.). Voor de uiteindelijke inrichting van de waterkering volgt een apart provinciaal besluit, waarbij een verdere invulling van het MER voor dit onderdeel wordt gevoegd. Op termijn zijn er plannen de jachthaven op het Zeeburgereiland groter te maken (van 250 naar 750 ligplaatsen). Een eventuele m.e.r. daarvoor volgt dan.

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing inventariseert de Commissie eerst of er tekortkomingen zijn in het voldoen aan de (vooraf) gestelde eisen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de ernst van de eventuele tekortkomingen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming. Is dat naar haar mening niet het geval dan signaleert de Commissie dat er sprake is van een zogenoemde 'essentiële tekortkoming'. De Commissie adviseert dan dat die informatie alsnog beschikbaar komt, alvorens het besluit wordt genomen. Overige tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. Deze werkwijze impliceert dat de Commissie zich in het advies tot hoofdzaken beperkt en niet ingaat op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen. De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

drs.ir. B.A.H.V. Brorens
drs. M. van Eck (werkgroepsecretaris)
ir. J.A. Huizer
drs. H.G. Ouwerkerk (voorzitter)
ir. J. Termorshuizen
ing. R.L. Vogel
drs. G. de Zoeten

BIJLAGE 2: Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. Van Keulen Hout en Bouwmaterialen B.V., Van Keulen Afbouw B.V., Van Keulen Beheer B.V., Van Keulen Keukens B.V., Amsterdam

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Herontwikkeling Zeeburgereiland

De gemeente Amsterdam heeft het voornemen het Zeeburgereiland te ontwikkelen tot een gebied voor wonen, werken en recreatie. Onderdeel van het plan is dat de waterkering wordt aangepast en uitgebreid. Verder is de verplaatsing van een jachthaven aan de orde. Ter onderbouwing van de besluitvorming is een milieueffectrapport opgesteld.

ISBN: 978-90-421-25384