



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Structuurvisie Amsterdam

**Advies over reikwijdte en detailniveau
van het milieueffectrapport**

2 maart 2009 / rapportnummer 2199-42



1. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

Burgemeester en wethouders van Amsterdam hebben het voornemen een structuurvisie op te stellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling alsmede de hoofdpunten van het te voeren ruimtelijke beleid. Ter ondersteuning van de planontwikkeling en ter onderbouwing van de besluitvorming door de gemeenteraad wordt de procedure voor planmilieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen.¹

De gemeente heeft een notitie Reikwijdte en Detailniveau en een Pijlernotitie opgesteld waarin staat welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in het plan-milieueffectrapport (MER) aan de orde zullen komen en op welke wijze en met welk detailniveau de (milieu)effecten worden beschreven. In dit advies reageert de Commissie op deze notities.

De belangrijkste opmerkingen van de Commissie naar aanleiding van de notitie zijn:

- maak in het MER een duidelijk onderscheid in opgaven en doelen;
- weeg de te maken keuzen vooral op het stedelijke niveau af, eerder dan op het deelgebiedsniveau;
- geef, waar nodig, terugvalopties aan voor situaties waar medewerking van aangrenzende gemeenten nodig is voor het welslagen van de plannen;
- geef een beschrijving van de milieugevolgen en een toetsing aan de bestuurlijke doelen (de pijlers).

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat betekent dat het MER een goede basis biedt voor het meewegen van het milieubelang in de besluitvorming, als het ten minste duidelijke informatie geeft over:

- doelstellingen, opgaven;
- planonderdelen waarover al wel en nog niet is besloten;
- uitwerking van enkele integrale alternatieven;
- toetsing op gevolgen én doelbereik op een detailniveau dat aansluit bij de aard van het besluit;
- consequenties voor de vervolgbesluitvorming (randvoorwaarden, uitgangspunten en/of onderzoeksopgaven).

Het MER dient een zelfstandig leesbare samenvatting met bijpassend kaart- en beeldmateriaal te bevatten.

2. INPUT UIT HET VOORTRAJECT

Het planproces is in april 2008 gestart met het uitbrengen van een startnotitie "Proces Structuurvisie Amsterdam". Hierna zijn aan de hand van een Vertrekpuntennotitie en een atlas "Dit is Amsterdam" in de zomer van 2008 discussies gevoerd met diverse betrokkenen. Deze discussies zijn vervolgens verwerkt in de notitie "Pijlers voor de Structuurvisie". Deze "Pijlernotitie" vormt de basis voor het opstellen van de structuurvisie.

De notitie Reikwijdte en Detailniveau beschrijft de voorgeschiedenis en de aandachtspunten die daaruit zijn voortgekomen.²

¹ Voor gegevens over de m.e.r.-procedure, de rol van de Commissie en de werkgroepsamenstelling, zie bijlage 1.

² De Notitie Reikwijdte en Detailniveau noemt: 2 leidende principes, 4 impulsen, 5 gewenste condities, 9 opgaven, 3 ontwikkelingsprincipes, 10 ruimtelijke doelstellingen of pijlers, 4 cruciale inspanningen.

Het blijkt dat het merendeel van de aandachtspunten terugkomt in de zogenoemde “pijlers” die aan de structuurvisie ten grondslag worden gelegd en in de Pijlernote bestuurlijk worden/zijn vastgesteld. In het MER kunnen deze worden gebruikt om te toetsen aan de eigen doelen. De Commissie adviseert goed onderscheid te maken in het MER tussen:

- de kwantitatieve opgaven waarmee in de structuurvisie rekening moet worden gehouden voor de perioden 2010-2020, 2020-2030 en 2030-2040. Geef een onderbouwing van deze opgaven of een verwijzing naar documenten waarin ze (recent) zijn onderbouwd;
- doelen voor de toekomstige ontwikkeling van Amsterdam in de planperiode. Operationaliseer deze begrippen zo goed mogelijk.

Hoofdstuk 4 gaat in op de opgaven. Hoofdstuk 5 op het toetsen aan de doelen.

3. GENOMEN EN TE NEMEN BESLUITEN

3.1 Wettelijk en beleidskader

Geef aan hoe de geformuleerde opgaven en doelen zich verhouden tot het Ontwikkelingsbeeld voor de Metropoolregio³ en het voorgenomen beleid in de Structuurvisie voor de Randstad 2040. Geef aan hoe afstemming plaatsvindt met de in voorbereiding zijnde structuurvisie voor Noord-Holland.

Ga ook in op (reeds expliciet gemaakte of vastgelegde) opgaven en doelstellingen van aangrenzende gemeenten voor zover deze aansluiten of conflicteren met de voorgestane ontwikkelingen in de structuurvisie Amsterdam.

Beschrijf in het MER de relevante randvoorwaarden voortkomend uit (overige) beleidskaders en wet- en regelgeving. Geef aan wat de consequenties zijn voor de structuurvisie en de ontwikkelingen die daarin worden vastgelegd.

3.2 Te nemen besluiten

Geef aan welke kaderstellende besluiten inzake activiteiten met mogelijk belangrijke (milieu)gevolgen de structuurvisie gaat bevatten. Behandel:

- welke concrete acties en welke regierol er voor het gemeentebestuur ten opzichte van de aangrenzende gemeenten en stadsdeelraden voortvloeien uit de structuurvisie en welke instrumenten worden ingezet;
- welke inbreng van andere actoren (andere overheden, bedrijfsleven, privaatsamenwerking) nodig is;
- hoe tussentijdse monitoring en terugkoppeling in het proces zijn ingebed.

Geef een overzicht van de consequenties voor de vervolgbesluitvorming in de vorm van randvoorwaarden, uitgangspunten en/of onderzoeksopgaven toekomstige m.e.r-plichtige activiteiten.

³ Welke punten eruit worden overgenomen, welke punten worden niet overgenomen of zijn nieuw?

4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN

4.1 Voorgenomen activiteit

In de Pijlernotitie zijn de 10 pijlers uitgewerkt in een groot aantal ruimtelijke opgaven. Deze zijn per deelgebied uitgewerkt in keuzeopties en dilemma's.

In de ogen van de Commissie zullen veel afwegingen niet op het niveau van een deelgebied moeten plaatsvinden, maar op het niveau van de stad en/of de metropoolregio als totaal (zie §4.2 van dit advies). Voor enkele opties is de invalshoek zelfs nog ruimer (zie §4.3).

De indeling in deelgebieden geeft ieder deelgebied een identiteit⁴. Aan de hand van deze indeling wordt bepaald welke opgave in welk deelgebied past, dan wel, hoe de opgave wordt ingekleurd om in het deelgebied te passen.

4.2 Afwegingen op het niveau van stad of metropoolregio

Groenblauwe structuur, metropolitane landschappen (pijler 4 en 7)

Geef een visie op de bestaande en gewenste toekomstige groen-blauwe structuur (begrenzing en invulling). Ga in op de bijbehorende functies voor natuur, landschapsbeleving, open-luchtrecreatie en waterberging. Betrek hierbij dat:

- blauw (water) een uniek 'sellingpoint' is voor Amsterdam;
- een stevige groen-blauwe dooradering essentieel is voor een duurzame ontwikkeling⁵ van de stad;
- beide bijdragen tot een Europees concurrerende kwaliteit van het woon- en werkmilieu.

Ga in het MER in op de vraag welke van de voorgenomen transformatieopgaven in de groenblauwe zone wenselijk en haalbaar zijn.⁶

Het gaat dan om afweging en keuzes inzake:

- transformatie op de koppen van de scheggen (zoals bij Sloten, Nieuwe Meer, Nieuwe Diep, Gaasperplas, Schellingwoude, Noorder IJ-plas);
- ontsluitingen van de recreatiezones;
- ecologische verbindingszones door de stad;
- mogelijkheden voor inpassing van waterberging en locaties voor duurzame energiebronnen;
- functieverandering langs de kust van Waterland en Muiden.

Duurzame energievoorziening (pijler 7)

Beschrijf op welke wijze Amsterdam zal toegroeien naar een duurzame energievoorziening, waarbij van belang is:

- op welke energiebronnen wordt ingezet;
- welke directe of indirecte ruimteclaims daaruit voortvloeien en op welke locaties;
- of die ruimteclaims inpasbaar zijn.

Geef aan waar belemmeringen of conflicterende aanspraken⁷ optreden bij het benutten van de ondergrond voor koude/warmteopslag⁸ ten opzichte van ondergronds bouwen en bodem- of grondwaterbescherming.

⁴ Havenstad, Waterpark, Leisurestad, Luchthavenstad.

⁵ Klimaatbestendig: wateroverlast, droogte, hittestress, koelwatercapaciteit.

⁶ Wenselijk: leidend tot verbetering van de kwaliteit van de groenblauwe zone; haalbaar: inpasbaar zijn binnen het beleidskader voor natuur, landschap en cultuurhistorie.

⁷ Bijvoorbeeld bij de Zuidas, of voorzieningen ten behoeve van de Olympische Spelen.

⁸ De mogelijkheden voor koude- en warmteopslag in de bodem bepalen mede hoeveel ruimte nodig is voor andere energiebronnen, waaronder windenergie, om de doelen inzake reductie van CO₂-uitstoot te halen.

Verkeersnetwerken (pijler 3 (en 2))

Geef een knelpuntenanalyse⁹ van de verkeersinfrastructuur en het openbaar vervoer (inclusief transferia en *park&ride* voorzieningen). Door de capaciteit van het openbaar vervoer te vergroten kan in belangrijke mate worden bijgedragen tot het verbeteren van de leefbaarheid¹⁰ in het stedelijke gebied.

Leg een relatie met de transformatieopgaven, voor zover deze de mobiliteit beïnvloeden, en met de mogelijkheden voor bouw van nieuwe stedelijke woongebieden.

In de Pijlernotitie wordt relatief veel belang gehecht aan het uitbreiden van het metronetwerk door kleine en grote ringen te realiseren. Onderbouw¹¹ de noodzakelijk geachte uitbreiding in het MER. Benoem wat uiteindelijk de bestuurlijke keuzen zijn ten aanzien van “OV als drager van ontwikkeling” en geef aan hoe die de bereikbaarheid van de stad beïnvloeden.

Nieuwbouw en transformatie (pijler 1 en 2)

Onderbouw welke delen van de stad prioriteit krijgen bij het realiseren van nieuwbouw- of transformatieopgaven: waar is het uitvoeren van de opgave milieuhygiënisch¹² het best inpasbaar, het meest perspectiefrijk en haalbaar, welke fasering is wenselijk?

Geef aan hoe de opgaven aansluiten bij programma's (omvang en type woonmilieu) die in het Ontwikkelingsbeeld voor de Metropoolregio zijn afgesproken. Beschrijf hoe het voornemen tot uitbreiding van de hoogstedelijke kern past binnen de beschikbare milieuruimte en welke afscherming door bebouwing langs drukke wegen nodig is.

Naast deze hoogstedelijke transformatie en de transformatie bij de groenblauwe zone, gaat het volgens de Pijlernotitie verder om:

- woningbouw op de noordelijke en noordoostelijke IJ-oever
- mogelijke verdichting op het Zeeburgereiland
- transformatie in het havengebied
- transformatie bij Amstel II en Amstel III

Economische structuur (pijler 5, 6 en 9)

Beschrijf de huidige economische structuur van de stad en het centrumgebied. Beschrijf de onderlinge afhankelijkheden tussen de economie van de stad, de zeehaven, de luchthaven Schiphol en de Metropoolregio. Geef aan met welke ruimtelijke ingrepen, zowel in Amsterdam zelf als rond de zeehaven en de luchthaven, deze samenhang wordt versterkt.

Maatschappelijke structuur (pijler 8)

Beschrijf de maatschappelijke structuur van de stad. Beargumenteer welke ruimtelijke ingrepen (woonmilieus, infrastructuur) met name moeten bijdragen aan het tegengaan van segregatie, het versterken van de sociale cohesie en het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid.

⁹ Waar is sprake van ruimte en waar is sprake van congestie. Geef ook de knelpunten aan van normoverschrijding voor luchtkwaliteit en geluidhinder.

¹⁰ Luchtkwaliteit, geluidhinder, veiligheid, gezondheid.

¹¹ Zonder een analyse van de verwachte reizigersstromen is de aanleg van een ringstructuur niet zonder meer een goed idee. Niemand gaat in een metro zitten om een rondje te rijden. Eerst zou moeten worden bekeken welke onderdelen van het OV-netwerk (metro en tram) nog reservecapaciteit hebben. Langs die lijnen moet gezocht worden naar ontwikkel- en transformatielocaties. Zo kan het openbaar vervoer betaalbaar blijven. Wanneer er toch wordt ingezet op thans nog niet (voldoende) met het OV ontsloten locaties, dan moet de omvang van de ontwikkeling een OV-lijn rechtvaardigen. Dat kan dan ook een tram zijn, zoals de IJ-tram naar IJburg.

¹² Zie voetnoot 10.

4.3 Afwegingen op Randstedelijk of nationaal niveau

Opgaven in relatie tot de zeehaven, de IJmeer-verbinding, een extra terminal bij Schiphol en de spreiding van voorzieningen voor de Olympische Spelen dienen naar het oordeel van de Commissie te worden afgewogen op het landelijke of ten minste het Randstedelijke niveau.

Olympische Spelen (pijler 10)

Voor de Olympische Spelen is een landelijke verkenning¹³ uitgevoerd naar mogelijke geschikte locaties voor de diverse programmaonderdelen. De Commissie adviseert van deze gegevens gebruik te maken en niet vanaf nul te starten. Uit de analyses in het MER moet vooral duidelijk worden hoe de Olympische opgave in Amsterdam een motor kan zijn voor nieuwe ontwikkelingen, zodanig dat geen negatieve effecten optreden als in 2028 de geplande voorzieningen niet nodig zouden zijn voor de Olympische Spelen.

Zeehaven (pijler 6)

Bij eventuele uitbreiding van havenfaciliteiten ligt het voor de hand af te stemmen met de ontwikkelingen in andere havens, waaronder met name het Rotterdamse havengebied. Geef aan hoe de Amsterdamse haven zich kan onderscheiden en hoe havenindustriële activiteiten passen bij de ontwikkeling van Amsterdam naar een metropool die zich richt op kenniseconomie.

4.4 Gevoeligheidsanalyse en terugvalopties

Een deel van de opgaven kan alleen in afstemming met aangrenzende gemeenten tot stand komen¹⁴. Geef aan welke afspraken daarover al zijn gemaakt en wat de hardheid daarvan is.

Als medewerking vooraf niet zeker kan worden gesteld, moet het MER aangeven wat de risico's daarvan zijn en zo nodig terugvalopties aan de orde stellen.

4.5 Alternatieven

Referentiesituatie (nulalternatief)

Beschrijf de referentiesituatie conform het voorstel in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.

Door de referentiesituatie in het MER te beschrijven wordt duidelijk dat Amsterdam ook zonder 'nieuw beleid' al zal veranderen.

Alternatieven

De additionele ingrepen zullen op zich zelf niet leiden tot een volledige metamorfose. De veranderingen concentreren zich in bepaalde deelgebieden van de stad, en in bepaalde perioden.

Voor bepaalde opgaven zullen afwegingen op meer niveaus plaatsvinden:

- vergelijken van locaties, of tracés en omvang van individuele ingrepen
- afwegingen binnen en tussen deelgebieden
- prioritering in de stad als totaal
- fasering.

¹³ Schetsboek Ruimte voor Olympische plannen, Ruimtelijke verkenningen van het Ministerie van VROM in samenwerking met NOC*NSF, Twynstra Gudde & Nieuwe Gracht, juni 2008.

¹⁴ Voorbeelden hiervan zijn de woningbouw op de noordelijke IJsoever (deels in Zaanstad), waterberging in de polder Groot-Mijdrecht, recreatie langs de Muidense kust, ontwikkelingen rondom Schiphol, Kruisstation Overdiem etc.

Uit het MER kan naar voren komen dat bepaalde ontwikkelingen in het ene deelgebied van de stad niet tegelijkertijd uitvoerbaar zijn met ontwikkelingen in een ander deel van de stad. Ook in dit opzicht zal er dus van *dilemma's* sprake zijn die door keuzes op het niveau van de stad, of wellicht door fase-ring opgelost kunnen worden.

De Commissie adviseert aan de hand van de informatie uit deze afwegingen enkele integrale alternatieven te ontwikkelen die onderling kunnen worden vergeleken. In het kader van MER zijn vooral alternatieven interessant waarmee een duurzame energievoorziening, een robuuste groen-blaauwe structuur en een gezond leefklimaat worden gerealiseerd. Optimalisatie van vervoer is hierbij een belangrijk hulpmiddel.

5. EFFECTBESCHRIJVING

5.1 Toetsen op milieugevolgen en aan bestuurlijke doelen

De Commissie adviseert de alternatieven te toetsen:

- op hun milieugevolgen met behulp van criteria voor “thema’s en aspecten” zoals die staan aangeduid in hoofdstuk 4 van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau;
- op hun effecten in termen van het bereiken van de ecologische, economische en maatschappelijke bestuurlijke doelen met gebruikmaking van de pijlers uit de Pijlernotitie. Dit kan tevens dienen als een toetsing volgens de people-planet-prosperity gedachte.

5.2 Aandachtspunten

De Commissie is van mening dat de pijlers en de thema’s en aspecten uit de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voldoende aanknopingspunten bieden voor het ontwikkelen van een goed toetsingskader. Daarom volstaat zij hier met het geven van enkele algemene aandachtspunten.

- De effectbeschrijving dient een detailniveau te hebben dat voldoende is voor de besluitvorming. Het detailniveau en de wijze van beschrijving kan per onderwerp, gebiedsniveau en tijdshorizon verschillen.
- Ga bij de effectbeschrijving niet alleen in op negatieve gevolgen, maar ook op positieve veranderingen, zoals natuurontwikkeling, verminderen van hinder en verbeteren van de bereikbaarheid.
- Zet de effectbeoordeling visueel op. Focus daarbij op bestuurlijk lastige keuzen.

6. NATUURBESCHERMING

Bij grootschalige ingrepen bij de stadsranden en in de groene wiggen kunnen negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden optreden. Wanneer door nieuwe ontwikkelingen mogelijk significant negatieve gevolgen niet zijn uit te sluiten, dan is het nodig een “passende beoordeling” in het MER op te nemen.

Voor voornemens die nog relatief onzeker zijn en voor de lange termijn zijn gepland, zal het volstaan om op hoofdlijnen na te gaan of er kans is op aantasting en of er maatregelen beschikbaar zijn om dat te voorkomen. Wanneer over nieuwe ontwikkelingen echter al vrij concreet in de structuurvisie wordt besloten, is meer gedetailleerd onderzoek noodzakelijk.

Als significante gevolgen niet zijn uit te sluiten, onderzoek dan in ieder geval in de passende beoordeling of het alternatief dat wordt vastgelegd in de structuurvisie leidt tot aantasting van natuurlijke kenmerken. Kijk naar de cumulatieve gevolgen van alle planonderdelen en andere activiteiten (ook bestaande) in de omgeving. Mocht blijken dat aantasting van natuurlijke kenmerken niet is uit te sluiten, geef dan aan of een ander alternatief uit het MER tot minder of geen aantasting leidt.

Geef per Natura 2000-gebied:

- de begrenzingen van het gebied aan op kaart, inclusief een duidelijk beeld van de ligging ten opzichte van het plangebied;
- de instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende soorten en habitats en of sprake is van een behoud- of verbeterdoelstelling;
- de landelijke staat van instandhouding en de huidige relatieve betekenis van dit gebied voor de verschillende soorten en habitats.

Maak in de passende beoordeling inzichtelijk wat de mogelijke gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen zijn en of het aannemelijk is dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Houd, voor zover mogelijk, rekening met de in ontwikkeling zijnde beheerplannen voor de Natura 2000.

7. OVERIGE ASPECTEN

Voor de onderdelen 'vergelijking van alternatieven', 'samenvatting' en 'leemten in milieu-informatie' heeft de Commissie geen aanbevelingen naast de wettelijke voorschriften.

Vorm en presentatie

- Gebruik in het MER recent kaartmateriaal met duidelijke legenda's.
- Neem in ieder geval één kaart op met daarop aangegeven alle gebruikte topografische aanduidingen.
- Visualiseer doelbereik en de effectbeoordeling zo veel mogelijk in bijvoorbeeld radardiagrammen, staafdiagrammen, 'taartpunten' e.d.

Evaluatie

Het is aanbevelenswaardig om in het MER een aanzet te geven tot een evaluatieprogramma. Leg hierin een verband tussen de bevindingen in dit MER (inclusief de geconstateerde leemten in kennis en onzekerheden) en de vervolgbesluitvorming.

Geef aan hoe de resultaten uit het MER worden gebruikt bij de vervolgbesluitvorming in randvoorwaarden, uitgangspunten en/of onderzoeksopgaven.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Initiatiefnemer: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam

Bevoegd gezag: Gemeenteraad van Amsterdam

Besluit: vaststellen van een Structuurvisie

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: plan-m.e.r. op grond van kaderstelling voor een of meer van de categorieën genoemd in het Besluit m.e.r., waaronder C11.1, D11.2, C2.2, C10.1

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

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advisering:

- Notitie Reikwijdte en Detailniveau PlanMER Structuurvisie Amsterdam, concept 3 februari 2009
- Pijlernotitie Structuurvisie Amsterdam, concept 3 februari 2009

In deze fase is er geen inspraak geweest.

Procedurele gegevens:

advies aanvraag: 17 februari 2009

advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 2 maart 2009

Werkwijze Commissie bij advies reikwijdte en detailniveau:

In dit advies geeft de Commissie aan welke onderwerpen naar haar mening behandeld dienen te worden in het MER en met welke diepgang. De Commissie neemt hierbij de Notitie Reikwijdte en Detailniveau als uitgangspunt

Samenstelling van de werkgroep:

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

ir. J.J. Bakker
ir. F.D. Dotinga
drs. M. van Eck (werkgroepsecretaris)
ir. J.A. Huizer
dr. M.J.F. van Pelt
ir. J. Termorshuizen
drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)

**Advies over reikwijdte en detailniveau
van het milieueffectrapport Structuurvisie Amsterdam**

Burgemeester en wethouders van Amsterdam hebben het voornemen een structuurvisie op te stellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid. Ter ondersteuning van de planontwikkeling en ter onderbouwing van de besluitvorming door de gemeenteraad wordt de procedure voor milieueffectrapportage doorlopen.

ISBN: 978-90-421-265-58



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

