



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

## De Nieuwe Kern, gemeente Ouder-Amstel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

12 oktober 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 maken<sup>1</sup>. 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 m<sup>2</sup> aan bedrijven, kantoren, horeca en sportvoorzieningen. Voordat de gemeenteraad van Ouder-Amstel hierover besluit zijn de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (MER).

De Commissie gaf in een eerder advies<sup>2</sup> aan dat in het MER nog belangrijke informatie ontbrak. Het MER is inmiddels aangepast. De gemeente heeft de Commissie nu gevraagd opnieuw te adviseren over het MER en de aanvulling<sup>3</sup> tezamen.

## **Wat blijkt uit de aanvulling op het MER?**

De aanvulling laat duidelijk zien dat de situatie voor de nieuwe woningen in het gebied op het aspect geluid zeer negatief scoort door het grote aantal ernstig gehinderden en slaapverstoringen. Dit komt omdat nieuwe mensen gaan wonen in een gebied dat – door de aanwezigheid van wegen, spoorlijnen en vliegverkeer – een hoge geluidbelasting heeft. Verder beschrijft de aanvulling enkele aanvullende opties om in het gebied het ‘natuurlijk systeem’ zoveel mogelijk te ontzien. Deze opties betreffen voornamelijk het zoveel mogelijk behouden van de bestaande vegetatie in het gebied. Tenslotte geeft de aanvulling meer informatie over de effecten van stikstofuitstoot op beschermde natuurgebieden en over het monitoren van de ontwikkeling van het gebied en de effecten daarvan.

## **Wat is het advies van de Commissie?**

De aanvulling is beknopt, goed leesbaar en voorzien van enkele verhelderende illustraties en tabellen. De nieuwe effectentabel geeft beter inzicht in de effecten van het plan dan de tabel in het MER, doordat hierin de beoordeling van de geluideffecten voor nieuwe bewoners is opgenomen. De aanvulling gaat in op alle tekortkomingen die de Commissie in haar eerdere advies heeft geconstateerd. Daarmee is op elk van deze onderwerpen meer relevante informatie voor de besluitvorming beschikbaar gekomen.

**Desondanks is de Commissie van mening dat op twee onderdelen nog informatie mist die van belang is voor de besluitvorming over de structuurvisie.** Het gaat om de volgende punten:

- Inzicht in de geluideffecten op grotere bouwhoogte ontbreekt. Dit is nodig om het basialternatief en het alternatief ‘maximaal programma’ te kunnen vergelijken, aangezien het laatste uitgaat van hogere bebouwing. De informatie is ook nodig om te kunnen bepalen of en met welke maatregelen een acceptabel leefklimaat gerealiseerd kan worden.
- De aanvulling geeft nog onvoldoende houvast voor monitoring van de (gefaseerde) ontwikkeling van het gebied en de effecten daarvan.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zie het [toetsingsadvies](#) over het milieueffectrapport, uitgebracht op 22 juli 2021.

<sup>3</sup> Aanvulling op milieueffectrapport De Nieuwe Kern, gemeente Ouder-Amstel, Tauw en Goudappel, 14 september 2021.

De Commissie adviseert de ontbrekende informatie aan te vullen voordat een besluit wordt genomen over de structuurvisie. In hoofdstuk 2 licht zij haar oordeel toe.



*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 kaders stelt 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 kaders stelt 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](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## 2 Toelichting op het advies

### 2.1 Alternatief dat uitgaat van het natuurlijk systeem

In het MER zijn twee alternatieven vergeleken die nauwelijks van elkaar verschillen en die beiden uitgaan van het integraal ophogen van het gebied. Dit ophogen kan grote en onomkeerbare gevolgen hebben voor het 'natuurlijk systeem' (bodem en ondergrond, water, natuur). In haar toetsingsadvies over het MER adviseerde de Commissie om in een aanvulling alsnog een alternatief of variant in beschouwing te nemen die uitgaat van een minimale belasting van het natuurlijke systeem en optimalisatie vanuit natuur/biodiversiteit.

De aanvulling gaat dieper in op de ondergrond en het watersysteem in het plangebied. Deze uitleg en de bijgevoegde kaartjes geven meer inzicht in de kansen en beperkingen die de ondergrond biedt voor het ontwerp en de inrichting van het plangebied. De aanvulling onderbouwt welke minimale ontwateringsdiepte wordt nagestreefd om toekomstige neerslagextremen te kunnen opvangen. De aanvulling leidt tot enkele nieuwe aanbevelingen, die zich vooral richten op het behoud van bestaande vegetatie.

Hiermee is gedeeltelijk invulling gegeven aan het advies van de Commissie om een alternatief te onderzoeken dat uitgaat van het natuurlijk systeem. De (integrale) ophoging van het plangebied wordt beter gemotiveerd met beleidsmatige argumenten en wensen voor een robuuste ontwatering.

#### **Klimaatverandering en bodemdaling cruciaal bij nadere uitwerking**

De Commissie wijst erop dat klimaatverandering en bodemdaling voor woningbouw in relatief laaggelegen delen van Nederland steeds grotere uitdagingen vormen. In een briefadvies<sup>4</sup> adviseert de Deltacommissaris wat er met het oog op de klimaatverandering en waterhuishouding nodig is om de nationale woningbouwopgave goed uit te voeren. Hij geeft aan dat het van belang is om op een zodanige manier te bouwen dat er – nu én in de toekomst – geen extra klimaatadaptatie-opgaven en waterproblemen, en daarmee schade en slachtoffers door ontstaan. Ook geeft hij aan dat effecten van klimaatverandering niet afgewenteld moeten worden op toekomstige generaties en op andere gebieden, zowel fysiek als financieel.

Met het oog hierop beveelt de Commissie aan om bij de uitwerking van de visie in deelplannen, ontwerp en inrichting nadrukkelijk kansen te onderzoeken om delen van het plangebied, zoals bijvoorbeeld het centrale park, niet op te hogen om mogelijkheden voor waterberging maximaal te benutten en zetting en bodemdaling zoveel mogelijk te voorkomen.<sup>5</sup> De Commissie is van oordeel dat het MER en de aanvulling tezamen voldoende informatie bieden voor de besluitvorming over de structuurvisie. Indien dit MER tevens gebruikt wordt voor de besluitvorming over (omgevings)plannen voor deelgebieden, adviseert zij het MER op dit onderdeel aan te vullen.

---

<sup>4</sup> Briefadvies Woningbouw en klimaatadaptatie, Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma, 1 september 2021, DC-2021/535.

<sup>5</sup> Zo ligt het Vondelpark bijvoorbeeld ook relatief laag. Een laaggelegen gebied kan in perioden van hevige neerslag een waterbergende functie vervullen.

## 2.2 Geluid en gezondheid

In het MER waren de effecten van geluid onvoldoende duidelijk beschreven. Dat geldt voor de beoordeling van de effecten op nieuw te bouwen woningen in het plangebied, de effecten op hoge bebouwing en de effectiviteit van mitigerende maatregelen, zoals 'geluidadaptief ontwerpen'. In haar toetsingsadvies over het MER adviseerde de Commissie om in een aanvulling op het MER:

1. de geluidbelasting van nieuw te bouwen woningen expliciet mee te nemen in de effectbeoordeling, zodat deze informatie transparant is voor de besluitvorming;
2. de effecten op hoogbouw mee te wegen in de vergelijking van de alternatieven;
3. 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.

In de aanvulling is op elk van de drie bovenstaande punten ingegaan.

### **Ad. 1: Geluidbelasting voor nieuwe bewoners**

De situatie voor de nieuwe woningen is in de aanvulling beoordeeld en in de samenvattende tabel opgenomen als zeer negatief (- -). Gesteld wordt dat deze score door mitigerende maatregelen – zoals geluidschermen, groen, geluidadaptief ontwerpen (stedenbouwkundige structuur en woningen) – zal veranderen naar neutraal tot negatief (-/0). Gezien de grote mate van onzekerheid van de effectiviteit van mitigerende maatregelen zoals adaptief ontwerpen, lijkt dit erg optimistisch. Zie punt 3.

### **Ad. 2: Effecten vliegverkeer op hogere bouwlagen**

In de aanvulling is aangegeven dat de geluidsituatie voor verschillende waarneemhoogten is berekend en daardoor al inzicht is gegeven in de geluidsituatie voor hoogbouw. Deze berekeningen zijn echter alleen uitgevoerd voor het geluid van wegverkeer (A2). Zoals de Commissie stelde in het eerdere toetsingsadvies is de geluidbelasting op hogere bouwlagen door het vliegverkeer niet in beeld gebracht. Ook in de aanvulling wordt hier geen informatie over gegeven.

Het vliegverkeer is mede bepalend voor de gecumuleerde geluidbelasting en daarmee gepaard gaande (ernstige) hinder en slaapverstoring. Dat het vliegverkeer tot een hogere geluidbelasting leidt op hogere bouwlagen is van belang voor de vergelijking van alternatieven<sup>6</sup> en voor het ontwerp en vormgeving van geluidbeperkende maatregelen. Voor wegverkeersgeluid is dit onderscheid wel gemaakt, voor vliegverkeer wordt dit doorgeschoven naar de nadere uitwerking.<sup>7</sup> De effecten op de hoogbouw worden hierdoor nog steeds niet voldoende meegewogen in de vergelijking van de alternatieven.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER, voordat een keuze wordt gemaakt tussen het basisalternatief en het gemaximaliseerde programma (met hogere bouwlagen) alsnog inzicht te geven in de effecten van het vliegverkeer op grotere bouwhoogte.

<sup>6</sup> De in het MER onderzochte alternatieven verschillen voornamelijk van elkaar ten aanzien van het aantal bouwlagen.

<sup>7</sup> De aanvulling geeft aan: "Op het moment dat het stedenbouwkundig raamwerk gereed is en vervolgens de stedenbouwkundige uitwerkingen per deelgebied, kan gedetailleerder onderzoek gedaan worden omdat het plan dan in maatvoering staat en indicatieve bouwhoogtes bekend zijn."

### Ad. 3: Effectiviteit mitigerende maatregelen

De aanvulling beschrijft de 'vijf pijlers' van geluidadaptief ontwerpen. Voor één pijler (afschermende werking) is informatie gegeven over de effectiviteit. Verschillen tussen gebouwzijden kunnen meer dan 15 dB(A) en gemiddeld 10 dB(A) bedragen. De effectiviteit van de overige pijlers en andere maatregelen, zoals satellietnavigatie, is nog onzeker. Daar komt bij dat de geluidniveaus op grotere bouwhoogte nog onduidelijk zijn. Terecht constateerde het MER (p.80 van MER deel A) al: *“Hoewel de blootstelling met maatregelen theoretisch beperkt kan worden is het de vraag in hoeverre dit in praktijk bereikt wordt.”* De geluidbelasting, ook onder grenswaarden, en de mate van gezondheidseffecten als hinder en slaapverstoring zijn belangrijke voorwaarden voor een acceptabel leefklimaat.

De effectiviteit van geluidadaptief ontwerpen en andere maatregelen op de geluidbelasting en gezondheidseffecten vormt dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de verdere uitwerking van de deelplannen, ontwerp en inrichting van de deelgebieden en de monitoring.<sup>8</sup> Alleen door planmatig en gericht te monitoren kan bepaald worden of en met welke maatregelen een acceptabel leefklimaat gerealiseerd kan worden en kan zo nodig tijdig bijgestuurd worden.

## 2.3 Effecten stikstofdepositie op natuurwaarden

In haar toetsingsadvies over het MER gaf de Commissie aan dat de effecten van stikstofdepositie op kwetsbare natuurwaarden nog onvoldoende waren onderzocht om te kunnen concluderen dat deze niet significant zijn. Zij adviseerde in een aanvulling te onderbouwen waarom een toename van stikstofdepositie in de aanleg- en gebruiksfase niet leidt tot aantasting van daarvoor gevoelige natuur (rekening houdend met concrete trends in de kwaliteit en het areaal van de betreffende habitattypen). Ook adviseerde zij extra stikstofreducerende maatregelen voor de aanleg- en gebruiksfase te beschrijven, in het geval aantasting niet kan worden uitgesloten.

In de aanvulling is een beknopte nadere onderbouwing opgenomen. Over de **aanlegfase** wordt gesteld dat effecten op stikstofdepositie niet vergunningplichtig zijn op grond van de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn, 1 juli 2021). Zoals reeds aangegeven in het toetsingsadvies heeft deze wetswijziging 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.<sup>9</sup> 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 mitigeren.

Voor de effecten in de **gebruiksfase** is een korte extra onderbouwing opgenomen en is verwezen naar de eerdere Passende beoordeling. Voor de effecten op het Natura 2000-gebied Naardermeer geeft dit voldoende onderbouwing. Voor de effecten op het Natura 2000-gebied Botshol wordt gesteld dat significante effecten uitgesloten zijn, omdat:

- de depositie zodanig klein is dat het in het niet valt bij andere effecten zoals verdroging (en beheermaatregelen die zich daar op richten);
- de depositie überhaupt te klein is om een ecologisch effect vast te stellen.

<sup>8</sup> Indien dit MER tevens gebruikt wordt voor de besluitvorming over (omgevings)plannen voor deelgebieden, beveelt de Commissie aan het MER op dit onderdeel aan te vullen.

<sup>9</sup> 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).

De Commissie is van mening dat deze argumenten niet valide zijn. Het eerste argument is niet legitiem omdat het wegnemen van de verdroging de overbelaste situatie niet zal veranderen. Het tweede argument impliceert dat grenswaarden mogen worden gehanteerd, maar dit is niet het geval. Daardoor is aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebieden nog niet uit te sluiten. Dit maakt dat ook bij de uitwerking van de visie in vervolgbesluiten onderzoek naar de effecten van stikstofdepositie en maatregelen om deze te voorkomen noodzakelijk is.

De aanvulling geeft aan welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn (externe saldering en gebruik van emissiearm materieel) voor de aanleg- en gebruiksfase, in het geval de nadere uitwerking van de visie hier aanleiding toe geeft, bijvoorbeeld door wijzigingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie of aanpassingen in het rekenmodel. De Commissie ondersteunt dit. Zij beveelt aan om bij de nadere uitwerking ook rekening te houden met het bovenstaande en daartoe het MER aan te vullen, indien dit tevens wordt gebruikt voor de besluitvorming over (omgevings)plannen voor deelgebieden. Bij bronmaatregelen kan – naast de inzet van emissiearm materieel – ook worden gedacht aan bijvoorbeeld mobiliteitsmaatregelen in relatie tot de geplande Smart Mobility Hub (SMH).

## 2.4 Onzekerheden en monitoring

In haar toetsingsadvies over het MER adviseerde de Commissie 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. Dit is vooral van belang vanwege de gefaseerde realisatie en de onzekerheden over de werkelijke effecten.

De aanvulling gaat nader in op monitoring en geeft onder andere aan: *“De ontwikkeling van De Nieuwe Kern zal over een periode van circa 15 jaar plaatsvinden. In die periode zullen verschillende deelgebieden in verschillende fases ontwikkeld worden waardoor natuurlijke momenten ontstaan om de plannen naast de ambities uit de structuurvisie en MER te leggen. Waar nodig stuurt de gemeente op dat moment het plan bij en/of nemen zij maatregelen bij negatieve effecten.”* Vervolgens wordt gesteld dat er halverwege de ontwikkeling en aan het eind van de realisatieperiode gemonitord zal worden en dat vaker monitoren niet nodig wordt geacht. Hiermee is nog niet duidelijk wat, hoe en wanneer er wordt gemonitord.

De ontwikkeling van De Nieuwe Kern vindt plaats in een complex gebied, wordt gefaseerd uitgevoerd en kent veel onzekerheden. Dat geldt zowel voor de ontwikkeling zelf als voor de milieueffecten, de effectiviteit van maatregelen die ‘achter de hand’ worden gehouden en de mate waarin de ambities gerealiseerd kunnen worden. Met het oog hierop is de Commissie van mening dat de ontwikkeling van het gebied met behulp van een aantal kernvariabelen (de belangrijkste effecten, ambities en randvoorwaarden) structureel/periodiek gevolgd moeten worden en getoetst aan doelstellingen en verwachte effecten. Op basis daarvan kan tijdig worden geanticipeerd en bijgestuurd bij ontwerp, inrichting en realisatie.

Hoewel de details van de monitoring op een later moment uitgewerkt kunnen worden is de Commissie van oordeel dat het MER en de aanvulling tezamen onvoldoende houvast bieden voor de monitoring. Dit is ook van belang omdat bij de uitwerking van de visie verschillende partijen betrokken zullen zijn. Dat vereist duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en kosten van monitoring en het nemen van (aanvullende) maatregelen.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een duidelijke structuur voor de monitoring op te nemen, waarin is aangegeven welke indicatoren met welk doel worden gevolgd, hoe deze worden gemeten, door wie en op welke momenten, hoe met de resultaten van de monitoring zal worden omgegaan en welke maatregelen achter de hand mogelijk zijn. Alleen door planmatig en gericht te monitoren kan bepaald worden of en met welke maatregelen een acceptabel leefklimaat gerealiseerd kan worden en kan zo nodig tijdig bijgestuurd worden.



## **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](http://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](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

