

College van burgemeester en wethouders
van de gemeente Amsterdam
p/a Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Postbus 209
1500 EE Zaandam

College van burgemeester en wethouders
van de gemeente Ouder-Amstel
Postbus 35
1190 AA Ouderkerk aan de Amstel

Zienswijze

1. ontwerpbesluit burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam omgevingsvergunning voor het vellen van 14.088 bomen en het verplanten van 7 bomen op de locatie Strawinskylaan 59 (de gehele ring A10 zuid) ten behoeve van de realisatie van Zuidasdok te Amsterdam (kenmerk 1546808, OLO nummer 2470791);
2. ontwerpbesluit burgemeester en wethouders van de gemeente Ouder-Amstel omgevingsvergunning voor het vellen van 276 bomen ten behoeve van het vrijmaken van de grond voor project Zuidasdok rond knooppunt Amstel op de A10 (kenmerk W XO-2016-129/2016-045638).

Amsterdam, 7 december 2016

Geachte colleges,

Bovengenoemde ontwerpbesluiten voor de activiteit vellen van houtopstand zijn op 3 november 2016 ter inzage gelegd. Het betreft ontwerpbesluiten met het oog op de uitvoering van het tracébesluit Zuidasdok van 18 maart 2016. Ingevolge artikel 20 van de Tracéwet kunnen door een ieder zienswijzen naar voren worden gebracht. De Bomenstichting brengt hierbij graag het volgende onder uw aandacht.

1. Stem aanvragen af op uitvoeringsfase

De ontwerpbesluiten zijn genomen om de uitvoering van het project Zuidasdok mogelijk te maken. Het gaat om in totaal 14.364 te vellen bomen en 7 te verplanten bomen. Uit de toelichting bij de aanvragen blijkt dat de bouw wordt aanbesteed in de vorm van een zogenaamd Design & Construct contract, waarbij de aannemer binnen de grenzen van een programma van eisen van de opdrachtgever de beste oplossing en uitvoeringswijze bedenkt. Hierdoor is nog niet bekend hoe, waar en wanneer de aannemer precies gaat werken. Het is ook mogelijk dat blijkt dat bepaalde bomen kunnen blijven staan. De Bomenstichting wil ervoor pleiten dat de kapvergunningaanvragen worden afgestemd op de uitvoeringsplannen van de aannemer. Hierdoor is het mogelijk per uitvoeringsfase een goede beoordeling van de kapaanvraag te doen.

In dit verband is ook van belang dat het tracébesluit weliswaar is vastgesteld, maar nog niet onherroepelijk is. Het kan zijn dat de beroepsprocedures ertoe leiden dat aanpassingen nodig zijn.



2. Temporiseer bouwprojecten

Het verdwijnen van meer dan 14.000 bomen betekent een aanzienlijke aanslag op het milieu en de leefomgeving in het gebied. Herplant is onder meer belangrijk in verband met klimatologische veranderingen, de bladeren van bomen zorgen voor reflectie van zonlicht, de verdamping van water, hetgeen leidt tot een koelere stad, bomen filteren fijn stof uit de lucht, houden regenwater vast, dempen het geluid en bieden bescherming en voedsel aan dieren. In de Amsterdamse ontwerpbeschikking wordt gesteld dat het beleidsuitgangspunt is dat, vanwege de langdurige en grootschalige herontwikkeling van het gebied, herplant niet tot de mogelijkheden behoort. Daarom wordt volstaan met een voorschrift over financiële compensatie. De Bomenstichting is van mening dat de grenzen zo langzamerhand zijn bereikt. De druk op de omgeving wordt te groot. Als 14.000 bomen verdwijnen en de opoffering van het resterende groen in de Zuidas vanwege voortgaande bouwactiviteiten doorgaat, ontstaat er een onleefbaar gebied. Daarom dient naar de mening van de Bomenstichting te worden gezien of bouwprojecten getemporiseerd kunnen worden. In de tussentijd kan het resterende groen behouden blijven en kan al dan niet tijdelijk herplant plaatsvinden op nu nog lege plekken, zoals Beethoven 2 in het Beatrixpark. In de beschikkingen kan hiervoor een herplantverplichting worden opgenomen.

3. Herplant onvoldoende geregeld in ontwerpbeschikking Ouder-Amstel

In de ontwerpbeschikking van Ouder-Amstel is overwogen dat volledige fysieke herplant van het aantal gekapte bomen, rekening houdend met hun leeftijd, niet haalbaar is. Dit neemt naar het oordeel van de Bomenstichting niet weg dat herplant in de vorm van nieuwe bomen wel haalbaar is en moet worden overwogen. Op grond van artikel 9, tweede lid, Bomenverordening Ouder-Amstel 2014 kan het college bepalen dat herplant geschiedt met een houtopstand die vergelijkbaar is met de gevelde houtopstand. In de ontwerpbeschikking is overwogen dat in de nieuwe situatie ruimte is voor een enkele rij knotwilgen langs de A2. Deze rij wordt in overleg met de gemeente Ouder-Amstel aangeheeld, waarbij eventueel bestaande knotwilgen kunnen worden herplant of nieuwe worden geplant. Verder is overwogen dat aan de vergunning 'speciale voorschriften' worden verbonden. Deze voorschriften en nadere eisen zijn volgens de ontwerpbeschikking als bijlage bijgevoegd. Deze bijlage is echter niet ter inzage gelegd. De Bomenverordening Ouder-Amstel 2014 laat niet toe dat wordt volstaan met de opmerking dat herplant kan plaatsvinden of dat nieuwe bomen worden geplant. Conform artikel 9, eerste lid, moet aan de omgevingsvergunning het voorschrift worden verbonden dat binnen een door het college te bepalen termijn en overeenkomstig door het college te geven aanwijzingen wordt herplant, tenzij zwaarwegende argumenten zich daartegen verzetten. In de ontwerpbeschikking is verder overwogen dat 'voor de overige 221 bomen' het taxatiebedrag à € 82.817,79 wordt ingezet voor groenontwikkeling op het Amstel Business Park Zuid in relatie tot de ruimtelijk-economische visie. Hiervoor wordt een apart voorstel gedaan zodat een separaat besluit over de besteding van de financiële compensatie kan worden genomen. Het inzetten van het genoemde taxatiebedrag voor Amstel Business Park Zuid komt de Bomenstichting niet juist voor. De groenvoorzieningen in dit gebied dienen uit de eigen projectbegroting te worden bekostigd. Compensatie kan plaatsvinden langs de nieuwe weggedeeltes van de A10 en A2.



4. Onzorgvuldige bekendmaking

De Amsterdamse ontwerpbeschikking is alleen met zeer veel moeite te vinden op de website van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Op de website van de omgevingsdienst staat bij bekendmakingen:

“U ziet een overzicht van alle verschillende bekendmakingtypen. Klikken op een link leidt u naar een overzicht van alle bekendmakingen van dat type gerangschikt op oplopende datum. Wanneer bij het aanklikken geen resultaten getoond worden zijn er geen actuele bekendmakingen van dit type.”

De ontwerpbeschikking is niet, zoals te verwachten zou zijn, geplaatst in de rubriek Wabo, uitgebreide procedure, ontwerpbeschikking gecoördineerd. Bij het aanklikken van de link “Wabo, uitgebreide procedure, ontwerpbeschikking gecoördineerd” worden geen resultaten getoond. Bij het aanklikken van de link “Wabo, uitgebreide procedure, ontwerpbeschikking” worden drie resultaten getoond, echter geen van de drie betreft de onderhavige ontwerpbeschikking. De ontwerpbeschikking is evenmin te vinden onder de link “Bekendmakingen andere opdrachtgevers”.

Wel is hij te vinden onder de link “Overzicht bekendmakingen tracébesluiten”. De aanduiding van de ontwerpbeschikking bij het aanklikken van de link is: “Strawinskylaan 59, Amstesrdam” (bedoeld zal zijn: Amsterdam).

De onderhavige ontwerpbeschikkingen zijn geen tracébesluiten. Het adres Strawinskylaan 59 is het adres van RVE Zuidas (RVE = ‘resultaatverantwoordelijke eenheid’). De aanduiding Strawinskylaan 59 is een voor het publiek niet herkenbare aanduiding van een ontwerpvergunning voor meer dan 14.000 bomen in een gebied van zo grote omvang.

De ontwerpbeschikking van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ouder-Amstel is niet te vinden op de website van de gemeente Ouder-Amstel of op enige andere website. Zie <https://www.ouder-amstel.nl/bestuur/bekendmaking/kennisgeving-in-het-kader-van-de-uitvoering-van-het-project-zuidasdok>. Hier zijn wel de aanvraag en de daarbij behorende stukken te downloaden, maar niet de ontwerpbeschikking.

Op grond van artikel 3:26, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht had de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten in ieder geval moeten plaatsvinden ten kantore van het coördinerend bestuursorgaan, de minister van Infrastructuur en Milieu. Dit is verzuimd.

Hierdoor heeft de bekendmaking niet op rechtsgeldige wijze plaatsgevonden.

5. Gecoördineerde voorbereiding

Op grond van artikel 20, tweede lid, van de Tracéwet dient de minister van Infrastructuur en Milieu een gecoördineerde voorbereiding te bevorderen van de besluiten op de aanvragen om de vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit.

In het onderhavige geval heeft de minister alleen de ontwerpbesluiten voor de activiteit vellen van



houtopstand tegelijkertijd bekendgemaakt. De minister heeft een aanvraag ontheffing Flora- en faunawet gedaan, maar heeft nagelaten om te bevorderen dat de onderhavige ontwerpbesluiten gezamenlijk met het door de minister van Economische Zaken vast te stellen ontwerpbesluit Flora- en faunawet ter inzage worden gelegd.

Het is niet duidelijk waarom de minister dit heeft nagelaten. Uit de rechtspraak volgt dat sprake is van een verplichting (ABRvS 15 februari 2012, nr. 201105267/1/R4, r.o. 2.5.2). Aangezien de (kap)werkzaamheden volgens de begeleidende brief met toelichting eerst in 2018 aan de orde zijn, had de minister eenvoudigweg kunnen wachten met de terinzagelegging. Artikel 3:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de besluiten zoveel mogelijk gelijktijdig worden aangevraagd. In het onderhavige geval heeft de minister de aanvraag ontheffing Flora- en faunawet één dag eerder gedaan dan de aanvraag van de onderhavige vergunningen.

Belanghebbenden zijn door een en ander benadeeld in hun mogelijkheden om effectief een zienswijze in te dienen. Immers, niet bekend is welke houtopstanden van belang zijn voor beschermde diersoorten en onder welke voorwaarden de houtopstanden volgens de ontwerp-ontheffing mogen worden geveld. Het is niet zeker of bij de totstandkoming van de ontheffing de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast. In een e-mail van de Projectorganisatie Zuidasdok van 1 november 2016 is medegedeeld dat de stukken van de flora- en fauna-ontheffing naar verwachting in januari 2017 ter visie liggen waarna het mogelijk is om een zienswijze in te dienen. Aan de inhoud van deze e-mail kunnen volgens de exoneratieclausule geen rechten worden ontleend. Indien onverhoopt de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast, is het mogelijk dat een ontheffing wordt verleend zonder dat door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht.

6. Vergunning voor een periode van 10 jaar niet mogelijk

Met de ontwerpbesluiten wordt beoogd (twee) kapvergunningen te verlenen voor duizenden bomen. De kapwerkzaamheden zullen plaatsvinden gedurende een periode van 10 jaar. Deze periode staat in de begeleidende brieven bij de aanvragen, maar is niet in de ontwerpbesluiten opgenomen. Wel is in de ontwerpbeschikking van Ouder-Amstel opgenomen dat de omgevingsvergunning wordt verleend onder de bepaling dat de gewaarmerkte stukken (de aanvraag met bijlagen) deel uitmaken van de vergunning.

Het is niet wenselijk en ook niet gebruikelijk dat een kapvergunning wordt verleend waarmee het mogelijk wordt gedurende een periode van 10 jaar in een bepaald gebied tot bomenkap over te gaan. In een periode van 10 jaar kunnen inzichten veranderen en zeker is dat de situatie aan het einde van de periode in relevante mate zal verschillen van die op het tijdstip van vergunningverlening. Bomen die nu nog niet kapvergunningsplichtig zijn kunnen door diktegroei wel kapvergunningsplichtig zijn geworden. De bomen waarvoor de kapvergunningen zijn verleend, worden meer waard. Na verloop van jaren zal de berekende financiële compensatie niet meer in overeenstemming zijn met de monetaire waarde van de bomen.

Daarnaast zijn de toepasselijke bomenverordeningen hierop niet toegesneden.



De Bomenverordening 2014 van de gemeente Amsterdam, zoals deze luidt per 1 oktober 2016, bevat geen regeling voor een velvergunning voor een periode van 10 jaar. Wel is geregeld dat een jaarvergunning kan worden verleend voor een periode van drie jaar. In dit verband wordt ook gewezen op het besluit van de gemeenteraad van 14 september 2016, nr. 286/1077 (Gemeentebblad nr. 137295). De gemeenteraad heeft besloten om kennis te nemen van de ruimte die de Bomenverordening 2014 biedt voor het aanvragen van een kapvergunning voor meerdere houtopstanden voor een periode van maximaal drie jaar (jaarvergunning). De Bomenverordening Ouder-Amstel 2014 bepaalt uitdrukkelijk dat een velvergunning van rechtswege vervalt indien daarvan geen gebruik is gemaakt binnen een termijn van twee jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning. Gelet hierop is het niet mogelijk bij voorbaat een velvergunning te verstrekken voor een ruimere periode. De start van de werkzaamheden is gepland begin 2018 en zal gefaseerd plaatsvinden over een periode van 10 jaar. De aannemer mag niet uitgelokt worden om direct van de vergunningen gebruik te maken om te voorkomen dat deze gaande het traject vervallen of worden ingetrokken. De waarschuwing in het Amsterdamse ontwerpbesluit dat een omgevingsvergunning kan worden ingetrokken als er gedurende een bepaalde termijn geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, draagt daar wel aan bij.

Gezien het bovenstaande roept de Bomenstichting de minister op de aanvragen in te trekken en per uitvoeringsfase een nieuwe aanvraag in te dienen, zoals bepleit onder 1 van deze zienswijze.

7. Onvoldoende waarborgen toepassing 'just in time' beginsel

In de ontwerpbesluiten is niets opgenomen over toepasselijkheid van het 'just in time' beginsel. In de begeleidende brief met toelichting op de aanvraag is vermeld dat in het contract met de aannemer is opgenomen dat hij 'just in time' dient te kappen, zodanig dat de te kappen bomen zo lang mogelijk kunnen blijven staan. Dit biedt onvoldoende waarborgen. Het 'just in time' beginsel dient in de voorschriften van de vergunning te worden opgenomen. Volgens de rechtbank is bij premature kap immers geen sprake van illegale kap als het 'just in time' beginsel niet als voorschrift aan de vergunning is verbonden (Rb. Amsterdam 16 februari 2016, zaaknummer AMS 15/6158). Het contract met de aannemer is niet openbaar. Niet bekend is of daarin op dit punt boeteclausules zijn opgenomen en zo ja, of de boetes voldoende hoog zijn.

In het Amsterdamse ontwerpbesluit zijn wel enige voorschriften opgenomen die onverwachte kap moeten tegengaan, maar deze bieden onvoldoende waarborgen. Volgens de voorschriften moet minimaal twee werkdagen voor het begin van de werkzaamheden een afspraak worden gemaakt met de verantwoordelijke toezichthouder over een inspectie voorafgaand aan de werkzaamheden, zodat beoordeeld kan worden of eventuele wijzigingen in de werkplannen alsnog kunnen leiden tot het behoud van een boom. Ook is voorgeschreven dat de werkzaamheden zonder melding bij de verantwoordelijke toezichthouder niet mogen worden uitgevoerd. Deze bepalingen zijn niet handhaafbaar. Uit een eerdere zaak is gebleken dat de rechtbank aan overtreding van deze bepalingen voorbijgaat bij de beoordeling van een verzoek om handhaving: zie opnieuw Rb. Amsterdam 16 februari 2016, zaaknummer AMS 15/6158. Het is noodzakelijk een boetebepaling op te nemen.

Het ontwerpbesluit van Ouder-Amstel bevat geen enkel voorschrift tegen premature kap.



8. Geen advies van de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur

In het advies van de hoofdstedelijke bomenconsulent is vermeld dat 27 bomen in de Amsterdamse ontwerpvergunning deel uitmaken van de hoofdgroenstructuur van de stad (volkstuincomplex Ons Buiten). Er is geen advies van de Technische Adviescommissie Hoofdgroenstructuur (TAC) bij de aanvraag of het ontwerpbesluit gevoegd. Er is wel een TAC-advies over de Visie Zuidas 2015 van 21 april 2016, maar in dit advies wordt niet getoetst aan de in de structuurvisie vastgelegde beoordelingscriteria voor de categorie Volkstuinpark/schoolwerktuin. In de toelichting op het tracébesluit staat dat de begrenzing van de Hoofdgroenstructuur aangepast is aan de structuurvisiegrens Zuidasdok, zodat geen sprake meer is van 'ruimtebeslag' als gevolg van het project Zuidasdok. Dit betekent dat de genoemde bomen vermoedelijk ten onrechte in de (Amsterdamse) ontwerpvergunning zijn opgenomen.

9. Fouten in de ontwerpbesluiten

Het ontwerpbesluit van Ouder-Amstel bevat een aantal onbegrijpelijke overwegingen. Onder het kopje 'Procedure' staat dat de besluitvormingsprocedure is uitgevoerd overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 3.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Bedoeld zal zijn afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Onder het kopje 'Inwerkingtreding' staat dat, indien binnen de beroepstermijn een verzoek om voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam is ingediend, het besluit niet in werking treedt voordat op dat verzoek is beslist. Deze overweging is onjuist. Een verzoek om voorlopige voorziening moet worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In beide ontwerpbesluiten wordt wat betreft de ingangsdatum van de beroepstermijn verwezen naar het niet meer bestaande artikel 25a Tracéwet.

10. Conclusie

Het verlenen van twee kapvergunningen voor in totaal 14.364 bomen gedurende een periode van 10 jaar is niet wenselijk en gelet op de toepasselijke verordeningen ook niet mogelijk. De kapvergunningaanvragen dienen te worden afgestemd op de uitvoeringsplannen van de aannemer en het 'just in time' beginsel dient in de kapvergunningen te worden opgenomen om te voorkomen dat bomen prematuur worden gekapt. Als 14.364 bomen verdwijnen en de opoffering van het resterende groen in de Zuidas vanwege voortgaande bouwactiviteiten doorgaat, ontstaat er een onleefbaar gebied. Daarom dient te worden gezien of bouwprojecten getemporeerd kunnen worden. Herplant kan plaatsvinden op nu nog lege plekken, zoals Beethoven 2 in het Beatrixpark. De Bomenstichting roept de minister op de aanvragen in te trekken en per uitvoeringsfase een nieuwe aanvraag in te dienen.

Hoogachtend,
namens de Bomenstichting

drs. H. Hirsch
bureausecretaris

mr. F.C.S. Warendorf
secretaris