Berenschot

SWECO



RAPPORT

Haalbaarheidsstudie verplaatsing zeecruise Amsterdam

75330 - 22 december 2025

GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Managementsamenvatting

Het college van Amsterdam heeft besloten dat de zeecruise vertrekt van de huidige locatie, Passenger Terminal Amsterdam (PTA) aan de Veemkade, met het jaar 2035 als streefdatum. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat het Westerhoofd in de Coenhaven het enige alternatief biedt als nieuwe locatie. Het college heeft daarom gevraagd om de haalbaarheid van een verhuizing naar de Coenhaven te onderzoeken. Deze studie duikt dieper in op drie hoofdvragen: is verplaatsing juridisch-planologisch, financieel en in tijd haalbaar?

In deze studie is gekeken naar meerdere mogelijkheden, onder meer in de keuze voor het beoogde nieuwe programma op de huidige locatie (Veemkade) en de nieuwe locatie (Westerhoofd). Deze haalbaarheidsstudie spreekt geen voorkeur uit voor een specifieke invulling, maar kijkt naar de planologische en financiële mogelijkheden.

Verplaatsing is haalbaar op juridisch-planologische gronden

Uit de verdieping komt naar voren dat verplaatsing van de zeecruise naar de Coenhaven haalbaar is op juridisch-planologische gronden. Overnachten aan boord is toegestaan, omdat het schip als tijdelijk verblijfsmiddel wordt gezien en niet als permanent gebouw vanuit de wetgeving. Stikstof kan een spelbreker zijn voor de realisatie van de nieuwe terminal.

Ook op het Westerhoofd is ruimte voor nieuw programma, boven de nieuwe terminal. De keuzes voor het programma worden ingeperkt door de milieucontouren. Woningbouw is namelijk zeer lastig realiseerbaar op het Westerhoofd zonder omliggende, huidige bedrijven in te perken, zowel in de Coenhaven als de Petroleumhaven. Kantoren, hotels en bedrijfsruimten zijn naar verwachting al meer haalbaar. Voor kortdurende verblijfsfuncties is de inschatting dat dit mogelijk is, zoals een ontvangsthal, horeca voor reizigers, opslag, facilitaire ruimtes, afhaalpunten en veiligheidscontroles.

De realisatie van bedrijfsruimten op het Westerhoofd, in combinatie met de terminal, lijkt vanuit juridisch-planologische risico’s en ruimtelijke keuzes de meest voor de hand liggende variant. Deze variant kent echter een slechtere uitkomst in de business case dan een kantoorprogrammering.

Financieel resultaat afhankelijk van te maken keuzes

Voor de business case zijn eerdere kostenramingen geactualiseerd, geïndexeerd en bijgewerkt op basis van diverse uitgangspunten, zoals honderd calls, één schip per keer en parkeren op maaiveld. De business case, met veel onzekerheden, risico’s en aannames, geeft een globaal beeld van de benodigde investeringen en mogelijke opbrengsten.

De investeringskosten in de Coenhaven bedragen ongeveer € 85 miljoen door onder meer aanpassingen aan de kade van het Westerhoofd en de bouw van een compacte terminal. Er is perspectief om de investeringskosten terug te verdienen bij de keuze voor specifieke uitgangspunten. De twee belangrijkste condities zijn de herontwikkeling van de Veemkade, in de vorm van kantoren en woningen, en parkeren op maaiveld. De ontwikkeling van de Veemkade levert grondopbrengsten op. Het parkeren op maaiveld voorkomt een dure ingreep van een (deels) ondergrondse parkeergarage aan het Westerhoofd. Ten slotte zijn de terminalfee en de zeehavengelden twee belangrijke inkomstenbronnen, die waar nodig naar boven zijn bij te stellen om de investeringen in de nieuwe locatie te dekken.

De uiteindelijke rekensom gaat voorbij aan de ruimtelijke kwaliteit die een terminal kan generen op deze lastige inpasbare plek aan het Westerhoofd, de leefbaarheid van de stad, het belang om de stad en het water blijvend met elkaar te verbinden en de verdere (commerciële) kansen die de betrokken partijen mogelijk zien om de nieuwe terminal en het gebied tot een succes te maken.

Streefjaar van 2035 is haalbaar

Bij een start van het proces in 2026 is de verwachting dat begin 2034 de bouw van de terminal aan het Westerhoofd klaar kan zijn. Bij een verplaatsing naar de Coenhaven in 2035 zal de zeecruise de eerste ruimtelijke ontwikkeling zijn van dat deelgebied, aangezien de verdere ontwikkeling is voorzien vanaf 2040. Dit hoeft geen belemmering te vormen om de zeecruise en -passagiers te ontvangen. Ook in een stad als Venetië starten zeecruisepassagiers hun avontuur aan de randen van de stad in of nabij een bedrijventerrein.

Inleiding

Het college van Amsterdam heeft besloten dat de zeecruise vertrekt van de huidige locatie, Passenger Terminal Amsterdam (PTA) aan de Veemkade, met het jaar 2035 als streefdatum. Dit is een invulling van de 'eigen looplijn', zoals vermeld in het advies van commissie D'Hooghe, en maakt de (vaar)weg vrij voor de komst van de Westbrug. Tot die tijd wordt de capaciteit van PTA teruggebracht naar maximaal 100 calls en mogen vanaf 1 januari 2027 alleen cruiseschepen aanmeren met walstroom.

In dit besluit is nog geen keuze gemaakt over een nieuwe locatie voor de zeecruise binnen de grenzen van de gemeente. Uit eerder onderzoek, in het kader van de ontwikkeling van regionaal beleid voor de zeecruise, komt naar voren dat de Coenhaven het enige alternatief biedt als nieuwe locatie voor de zeecruise. Het college heeft daarom gevraagd om de haalbaarheid van een verhuizing naar de Coenhaven te onderzoeken. Deze studie betreft de uitwerking van dit onderzoek en duikt dieper in op drie hoofdvragen:

- **Is het juridisch-planologisch haalbaar?** mag de verplaatsing plaatsvinden? En wat moet daarvoor qua vergunningverlening nog worden geregeld?
- **Is het financieel haalbaar?** wat kost een verplaatsing, inclusief herontwikkeling van de huidige locatie?
- **Is verplaatsing in tijd haalbaar?** Is het streven naar 2035 een realistische planning, met het oog op aangrenzende ontwikkelprojecten als Haven-stad en de Westbrug? Welke beperkingen stellen de planologisch-juridisch en financiële kaders aan deze planning?

Deze studie reikt het college van B&W van de gemeente Amsterdam feitelijke beslisinformatie aan om een besluit te nemen over de verhuizing van de zeecruise naar de Coenhaven.

Verantwoording

Voor de studie zijn meerdere werksessies georganiseerd over de ontwikkelingen op de huidige locatie van PTA en de potentiële nieuwe locatie in de Coenhaven. Aan deze werksessies hebben werknemers meegedaan vanuit de gemeente Amsterdam, Havenbedrijf Amsterdam en de provincie Noord-Holland. Aanvullend zijn individuele gesprekken en verdiepende exercities gevoerd met juristen, financieel experts en planologen van de gemeente Amsterdam, en ook met experts van betrokken stakeholders in het gebied (Rijkswaterstaat, Centraal Nautisch Beheer). In samenwerking met ingenieursbureau Sweco zijn de aannames getoetst en geactualiseerd, met een specifieke focus op het aanscherpen van de business case.



HOOFDSTUK 1

Situatieschets: waar hebben we het over?

In de studie staan twee locaties centraal: de huidige locatie van PTA aan de Veemkade en de potentieel nieuwe locatie aan het Westerhoofd in de Coenhaven. We beschrijven de feitelijke, huidige situatie van de locaties, als vertrekpunt voor het beantwoorden van de hoofdvragen.

1.1 De huidige locatie: Passenger Terminal Amsterdam aan de Veemkade

Passenger Terminal Amsterdam (PTA) is een herkenbaar gebouw aan het IJ. Ingeklemd tussen het Mövenpick Hotel en de UP Buildings ligt het gebouw direct aan het IJ, op loopafstand van het centrum van Amsterdam. Een plek waar jaarlijks zo'n 200.000 toeristen doorheen lopen die per zeecruise arriveren, starten of eindigen in Amsterdam.

Bij het bestuderen van de haalbaarheid van de verplaatsing is het op huidige locatie vooral van belang om te kijken naar de mogelijkheden voor herontwikkeling en de daarmee gepaard gaande investeringen en opbrengsten. We beschrijven daarom de huidige indeling van PTA, inclusief informatie over het eigenaarschap. We maken een onderscheid naar het gebouw, de parkeerfunctie en de kade aan 't IJ.



luchtfoto van de terminal, kade en standplaats (blauw gearceerd)

De terminal: De terminal is niet alleen het domein van de cruisereiziger. Vanaf de oplevering wordt het gebouw, waaronder de drie decks en vergaderruimtes, ingezet voor meer doeleinden: van netwerkbijeenkomsten tot schoolexamens. Er is ook kantoorruimte voor onder meer de medewerkers van Cruise Port Amsterdam (CPA).[1] De terminal heeft een oppervlakte van circa 14.000 m^2, waarvan 2.400 m^2 kantoorruimte en 400 m^2 winkels. Het omgevingsplan biedt momenteel ruimte voor kantoren, horeca en detailhandel.

Het perceel is in eigendom van de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam en het Havenbedrijf hebben bij de verzelfstandiging van het Havenbedrijf in 2013 een convenant ondertekend over PTA. Er rust erfpacht op de terminal, met een appartemensrecht voor het Havenbedrijf op het (uitsluitend) gebruik van de terminal, wachtruimte, gangway en het concourse (ontvangshal). De erfpacht is destijds voor vijftig jaar 'afgekocht', tot en met 2063. Er gelden vanuit historische afspraken verschillende erfdienstbaarheden, om onder meer de ontsluiting van het hotel te waarborgen voor goederen en buspassagiers.

[1] De CPA is een BV, met het Havenbedrijf als 100% aandeelhouder.

Parkeerfunctie: in PTA is een parkeergarage aanwezig voor touringcarbussen, bestaande uit zestien opstelvakken. Deels onder de terminal bevindt zich de Piet Heingarage, met ruimte voor circa vierhonderd auto's. Beide parkeergarages zijn in eigendom van de gemeente Amsterdam. De Piet Heingarage is geen onderdeel van de scope.

De kade aan 't IJ: de kade biedt met een lengte van zo'n 630 meter plek voor de rivier- en zeecruise. De walstroomvoorziening aan de Veemkade levert sinds 2025 groene stroom aan zee- en riviercruiseschepen. De kade is bij de aanwezigheid van een zeecruise niet openbaar toegankelijk, omdat het een internationaal haventerrein (ISPS/ESPS) betreft. De kade is eigendom van de gemeente Amsterdam.

Blik op de toekomst: Sprong over 't IJ, Westbrug en dé kabelbaan

De verhuizing van de zeecruise kan niet los worden gezien van de ruimtelijke ontwikkelingen rondom de huidige locatie. Met het programma Sprong over 't IJ worden stappen gemaakt om tot vaste oeververbindingen te komen, die de druk op de pontdiensten verminderen en de bereikbaarheid tussen Noord en het centrum verbeteren. Een verhuizing van de terminal speelt aanvullend schaarse ruimte vrij op het water voor andere functies, zoals ligplaatsen voor de binnenvaart en de riviercruise.

Daarbij speelt de geplande Westbrug een cruciale rol: de zeecruise past namelijk niet onder de toekomstige Westbrug. PTA zal hoe dan ook niet meer toegankelijk zijn voor zeecruise-schepen wanneer de Westbrug er komt. Op dit moment staat de precieze ligging van de Westbrug nog niet vast. Hierover worden gesprekken gevoerd met de omgeving. De gemeente gaat op dit moment uit van de bouw van de Westbrug rond 2040.

Parallel aan dit proces zijn er plannen vanuit een stichting voor een kabelbaan over 't IJ, als mogelijke aanvulling op de Westbrug om Amsterdam-Noord en Amsterdam-West te verbinden. De kabelbaan vormt qua hoogte geen belemmering voor de zeecruise.

1.2 De verhuislocatie: aan het Westerhoofd in de Coenhaven

Uit eerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat het Westerhoofd in de Coenhaven de enige geschikte locatie biedt voor de verhuizing van de zeecruise.[2] Het Westerhoofd is gelegen parallel aan de A10, eigendom van de gemeente Amsterdam en in erfpacht uitgegeven aan het Havenbedrijf. De kade wordt aan de zuidelijke kant gebruikt door riviercruises. Aan de noordkant van de kade ligt een passagiersveerboot voor de noodopvang van asielzoekers. Het Westerhoofd is te bereiken via een tweebaans ventweg, die komt vanaf de rand met de Vlothaven en doorloopt naar het industriegebied aan de andere kant van de A10.

Voor deze studie is een bredere blik nodig dan alleen het Westerhoofd. De Coenhaven is nu een havengebied dat functies als overslag, opslag, en industriële activiteiten faciliteert. In het gebied opereren verschillende bedrijven, waaronder ICL Fertilizers, Eggerding en Bunge. Met deze bedrijven zijn eerder afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het gebied, met name gericht op woningbouw, en de impact op hun bedrijfsvoering. Ten westen van het Westerhoofd ligt de petroleumhaven, waar de opslag van olieproducten en plantaardige oliën plaats vindt.

Tenslotte is voor de nieuwe locatie de aanwezigheid van de A10 en de Coentunnel van belang, in beheer van Rijkswaterstaat. De Eerste Coentunnel is 1966 officieel geopend, de Tweede Coentunnel in 2013. Voor de bouw van de Coentunnel zijn tunneldelen in het water afgezonken op een zandbed. In de tunnel is al een rijstrookreservering opgenomen met het oog op de toekomst. Een verdere uitbreiding van de Coentunnel is dus niet aan de orde.



[2] Verwijzing uitgaand getijde en eerdere rapporten

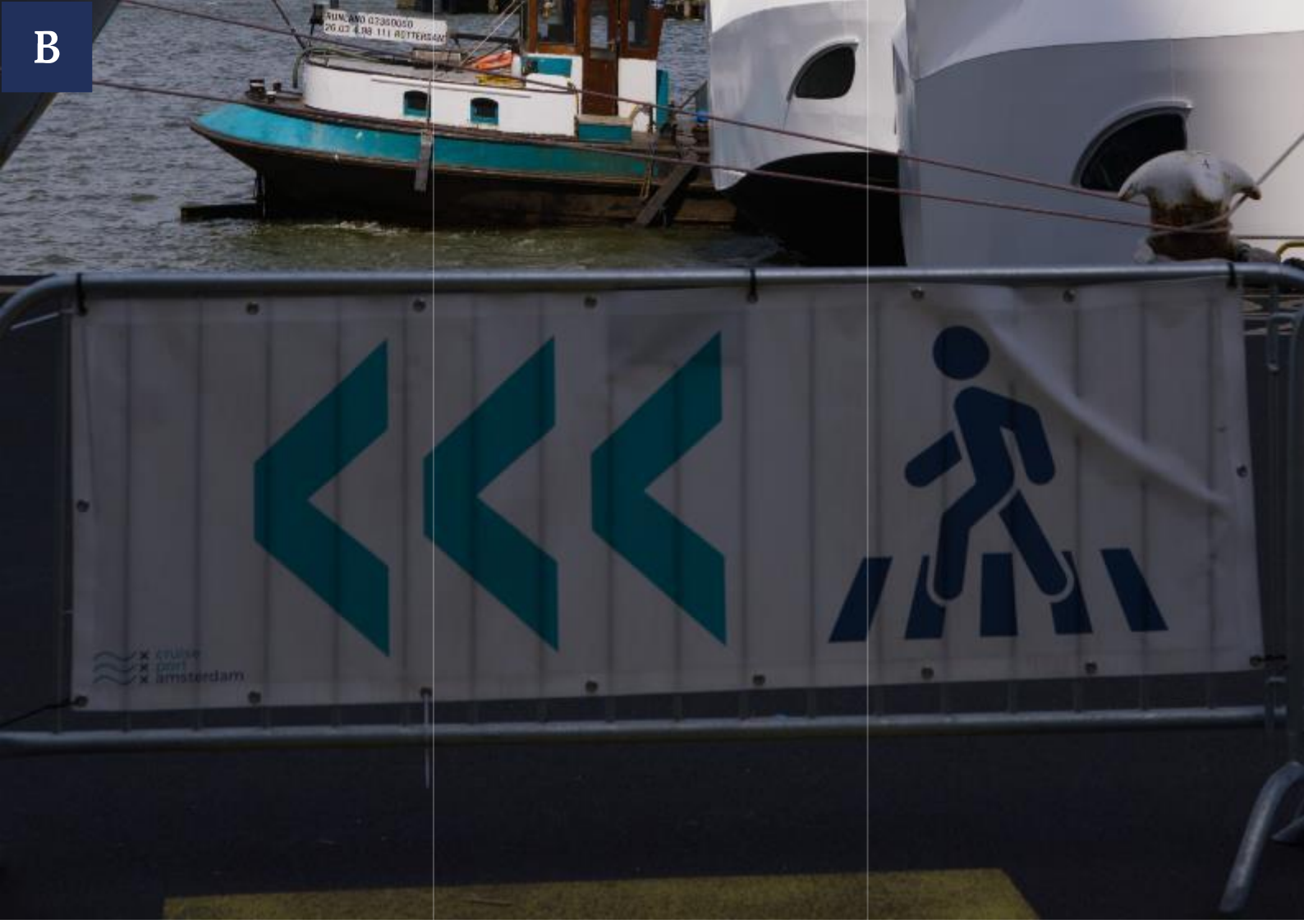
Een blik op de toekomst: ontwikkeling van Haven-Stad



De Coenhaven is onderdeel van de grotere gebiedsontwikkeling Haven-Stad, gelegen langs het IJ tussen de Minervahaven en de Sloterdijkse omgeving. Dit gebied wordt de komende decennia getransformeerd van een grotendeels bedrijvige haven- en industriezone naar een gemengd stedelijk gebied. De ambitie is om hier uiteindelijk tot wel 70.000 woningen te realiseren, gecombineerd met circa 58.000 arbeidsplaatsen. Haven-Stad moet uitgroeien tot een duurzame, hoogstedelijke wijk die sterk leunt op openbaar vervoer, fiets en deelmobiliteit, met minder ruimte voor autoverkeer. In de huidige planning is de ontwikkeling van het deelgebied Coen- en Vlothaven het slotakkoord. De start van de ontwikkeling van het gebied voorziet niet eerder dan 2040, onder meer vanuit de afspraken en erfpachtposities van de huidige bedrijven.

In het integraal raamwerk van Haven-Stad uit 2021 is bij het Westerhoofd de nieuwe terminal al als zoeklocatie opgenomen. Het raamwerk vermeld de uitdagingen voor inpassing van de terminal, zowel op het land als op het water, en benoemt een "ambitie om op deze bijzondere locatie ook een ruimtelijk kwalitatieve publieksplek aan het IJ te maken". De functies in het raamwerk zijn niet nader gespecificeerd, wel zijn referenties opgenomen naar voorbeeldreferenties uit het buitenland (zie afbeelding).

Belangrijk onderdeel van Haven-Stad is de toekomstige bereikbaarheid. De bouw van de woningen vergroot de druk op het netwerk. Het integraal raamwerk voorziet in de realisatie van een verbeterde snelwegaansluiting tussen de S101 en A10 en afwaardering van de Transformatorweg. Ook is in de plannen de doortrekking van tramlijn 5 opgenomen als verbinding tussen de Coenhaven, Minervahaven en aanhechting met het centrum. Tenslotte studeren partijen nu in de MIRT-verkenning Openbaar Vervoer Sloterdijk – Amsterdam centrum (OVSA) op het sluiten van de metroring bij Sloterdijk. Deze ontwikkelingen worden niet eerder voorzien dan 2040, in pas met de ontwikkeling van het ruimtelijk programma.



HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten voor verhuizing naar de Coenhaven

Voor de beoordeling van de haalbaarheid is een duidelijk vertrekpunt nodig. Voor beide locaties zijn de uitgangspunten bepaald, die aansluiten bij eerdere besluiten en/of de hoeken van wat mogelijk is inzichtelijk maken.

2.1 Uitgangspunten voor herontwikkeling van PTA

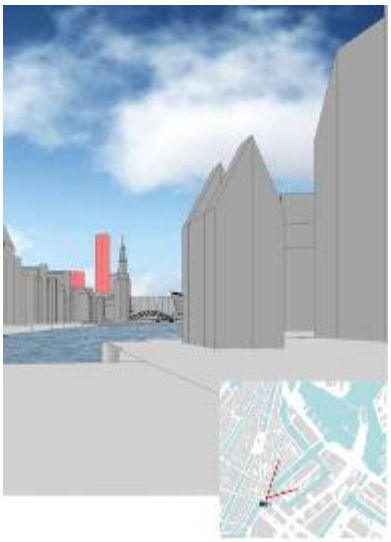
PTA bevindt zich op een unieke locatie: aan het IJ, kort van het centrum en goed bereikbaar. Een vertrek van de zeecruise biedt dus nieuwe mogelijkheden. In deze studie is gekeken naar een 'realistische maximalisatie' van deze mogelijkheden, onder meer in de keuze voor het beoogde nieuwe programma. Deze haalbaarheidsstudie spreekt nadrukkelijk geen voorkeur uit voor een specifieke invulling, maar kijkt naar de technische en financiële mogelijkheden.

In eerdere rapporten, tijdens de werksessies en in maatschappelijke debatten zijn verschillende ideeën geopperd voor een andere invulling van de terminal: van musea tot ruimte voor de nachtcultuur, van kantoren tot woningen. Of een plek voor een nieuw iconisch gebouw. In onze aanbevelingen gaan we nader in op het belang om dit gesprek in én met de stad te voeren.

Voor het in kaart brengen van de haalbaarheid zijn een aantal varianten opgesteld voor de (her)ontwikkeling van PTA. Wat nodig blijft is een, zij het minder grote, ontvangstruimte voor de riviercruise, toegang tot de kade, de inpandige looproute tussen de drie gebouwen en een alternatief om de vluchtroute/veiligheid te waarborgen. Ook gaan wij uit dat de parkeervoorziening (Piet Heingarage) in stand gehouden wordt.[3]

Voor de toevoeging van programma aan de huidige locatie zijn onder meer de hoogte en het type programma bepalend. We lichten de gemaakte keuzes kort toe:

Hoogte van nieuw programma bepaald door UNESCO-richtlijn of vanuit inpassing in de omgeving



De maximale hoogte op de huidige locatie kan 134 meter zijn, bezien vanuit de hoogtebeperkingen door Schiphol. Deze hoogte is echter in strijd met de (Unesco)richtlijnen voor kwaliteiten en hoogbouw, waarbij rekening is te houden met zichtlijnen vanuit de stad. Binnen de bufferzone van het UNESCO-gebied, zoals de grachtengordel, geldt een hoogtebeperking van 20 meter.

Hoewel PTA net buiten het UNESCO-gebied ligt, kan het zijn dat delen van de locatie onder deze buffer vallen, wat beperkingen oplegt aan bouwhoogte en stedenbouwkundige impact. Zo zijn de zichtlijnen vanuit de Jodenbreestraat belemmerend vanaf 38 meter. Een eerste variant is daarom bepaald op deze hoogte, dat een vergroting met 15.000 vierkante meter van het vloeroppervlak oplevert.

Anderzijds is de terminal gesitueerd tussen het huidige Mövenpick Hotel en Up Buldings, die beiden hoger zijn dan 38 meter. Voor het opstellen van de varianten is daarom ook gekozen om een hogere variant op te nemen, in de vorm van twee torens, die passend zijn bij de huidige daklijn van de omringende gebouwen. Deze variant levert een aanvullend programma op van ongeveer 20.000 vierkante meter.

[3] Op dit moment zijn geen gegevens bekend over de draagconstructie en de fundering van de PTA. Dit is een belemmering om de bouwkosten goed in te schatten. Een verzwaring van de draagconstructie kan bijvoorbeeld effect hebben op het gebruik van de parkeergarage.

Nieuw programma in de vorm van kantoren en woningen

We gaan voor de invulling van de twee torens uit van een gemengd programma, waarbij vijftig procent gericht is op werken (kantoren) en vijftig procent op wonen, met een verdeling naar 40% sociale huur, 40% middeldure huur en 20% dure huur. Deze invulling sluit aan op het bestaande beleidsmatige uitgangspunten van de gemeente Amsterdam. Tenslotte is een variant opgenomen waarin het woonprogramma gemaximaliseerd is vanuit financieel perspectief.

De logistieke functies van de Veemkade, zoals de aanlevering van goederen en faciliteiten voor personen- en touringcarverkeer, blijven intact. Het terrein zal mogelijk een internationaal haventerrein blijven onder ISPS/ESPS-richtlijnen voor havens met verhoogde veiligheidsprotocollen, ook als de zeecruise naar de Coenhaven verplaatst, bijvoorbeeld bij het aanmeren van marineschepen. Ook is nog niet duidelijk of riviercruise onder het ISPS-regime valt. Hierdoor is de aanleg van een kadetuin of promenade niet waarschijnlijk.

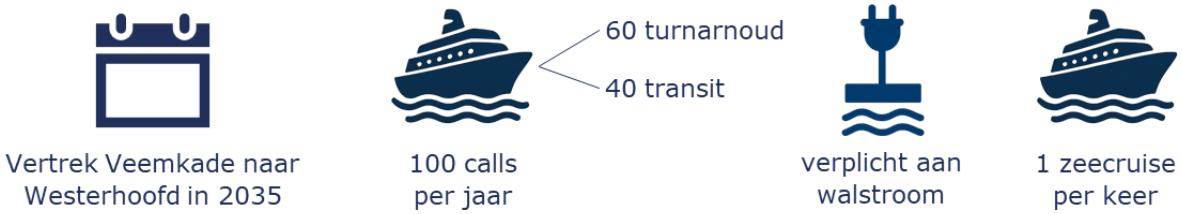
Walstroomvoorziening blijft behouden voor de Veemkade

Het gebruik van walstroom voor riviercruise blijft behouden, terwijl de zeecruise-walstroomvoorzieningen worden ontmanteld. Optioneel is het hergebruik en meeverhuizen van de batterij naar de Coenhaven, omdat de installatie modulair is opgebouwd. Experts plaatsen vraagtekens bij de operationele en financiële haalbaarheid in verband met de afschrijving. Bij de uitgangspunten voor de nieuwe locatie gaan we daarom uit van een nieuwe installatie.

Het Havenbedrijf heeft door de verplaatsing van de zeecruise een surplus aan stroom bij huidige locatie aan de Veemkade. Als de aansluiting niet gebruikt wordt door schepen, kan deze echter ook voor andere doelen ingezet worden. Recent onderzoek[4] wijst uit dat er verschillende mogelijkheden zijn, zoals het ontwikkelen van laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen en het opzetten van een snellaadplein. Dit zijn solitaire ontwikkelingen die nu al in gang gezet kunnen worden. De aansluiting, met een gecontracteerd vermogen dat al verlaagd is van 35 MW naar 20 MW, biedt nu al voldoende capaciteit om ingezet te worden voor andere doeleinden, terwijl de leveringszekerheid voor scheepvaart tijdens gebruik gegarandeerd blijft. De aansluiting draagt echter als zodanig niet bij aan andere capaciteitsproblemen op het middenspanningsnet.

2.2 Uitgangspunten Coenhaven

Voor de verplaatsing van de zeecruise naar de Coenhaven zijn eerder verschillende alternatieven bekeken, waaruit één logisch alternatief naar voren komt: een terminalgebouw op het Westerhoofd. Voor de uitwerking van de nieuwe locatie hanteren we de uitgangspunten van het collegebesluit voor de huidige locatie: één ligplaats, honderd calls en enkel schepen die walstroom gebruiken.



Hoewel aan de kade nu al een groot schip ligt (noodopvang), zullen voor het aanmeren van zeecruises verschillende werkzaamheden nodig. Eerder zijn verschillende civieltechnische ingrepen

[4] Cenex Nederland, Walstroom surplus, 6 mei 2024 (vertrouwelijk)

beoordeeld en geraamd.[5] [6] We kiezen voor de actualisatie en aanscherping de volgende uitgangspunten:



Drie varianten beschouwd voor invulling van het programma op het Westerhoofd

- *Variant I - terminal*: Een kopie van de PTA-terminal op het Westerhoofd is gezien de breedte van de kavel niet haalbaar. In eerdere onderzoeken en in de werksessies is geconstateerd dat een smaller terminalgebouw nodig is, met een slimme stapeling van functies. Eerder zijn verschillende varianten uitgetekend, in de puzzel om de beperkte ruimte van de kade efficiënt te benutten.

Een blik op eerdere varianten voor de inpassing van de terminal en het parkeren

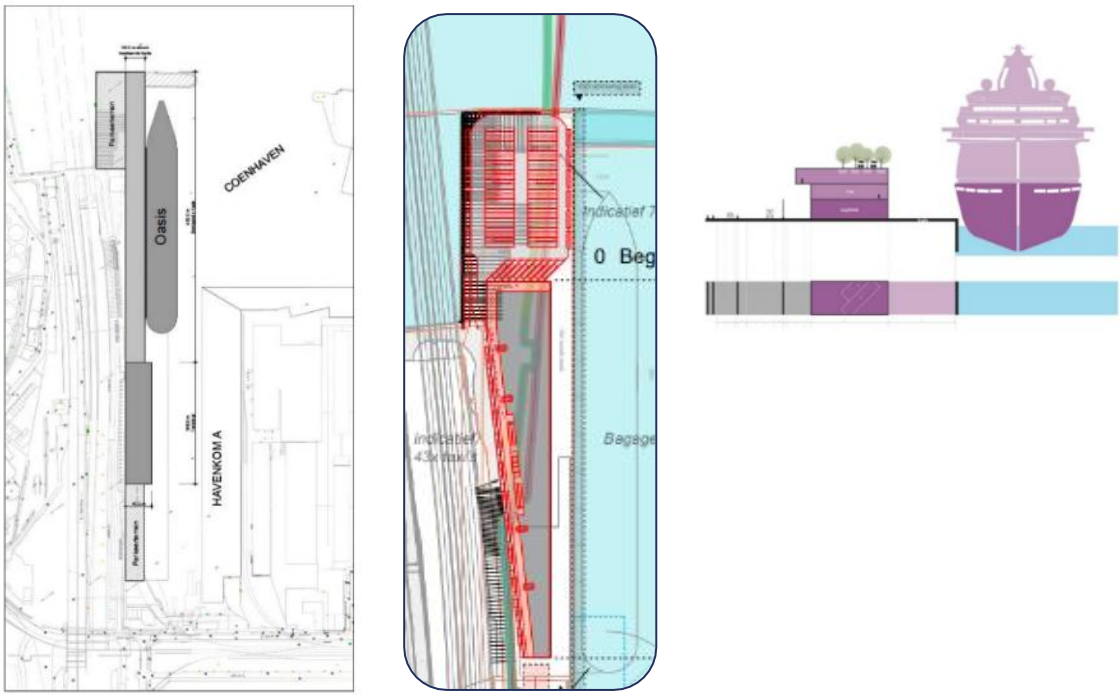
Eenvoudig - Westerhoofd als uitwijklocatie: In een eerdere raming (Haskoning, 2016) is gekeken naar een eenvoudige inrichting van de kade. Door de beperkte ruimte is in deze raming gekozen voor een terminalgebouw aan de zuidkant van de kade, met daarop aansluitend een concourse over de lengte van de ligplaats (450 m). Parkeren is op maaiveld opgelost ten noorden en zuiden van de terminal (ca. 9.000m^2).

Hoogwaardig - Kwalitatieve inpassing: Een andere raming (Haskoning, 2017) kiest voor een kwalitatief hoogwaardige invulling, onder meer door parkeren verdiept aan te leggen. Door de keuze voor twee schepen tegelijkertijd vielen de kosten voor de aanpak van de kade relatief hoog uit.

De gekozen uitgangspunten hebben significant effect op de benodigde investeringen, die we in het volgende hoofdstuk nader toelichten.

Een verdiepte ligging of ondergronds bouwen wordt door de betrokken partijen niet als reëel gezien. We kiezen daarom voor een eenvoudige inrichting, met een oppervlak van 11.000 vierkante meter voor de terminal. Dit is een compacter oppervlak dan de internationale standaard voorschrijft (20.000 vierkante meter), door de samenvoeging en vermindering van functies. Het Havenbedrijf geeft aan dat een oppervlak van 11.000 vierkante meter het minimale formaat is om transit én turnaround calls te ontvangen. De kade kan, evenals nu bij de Veemkade, niet publiek gemaakt worden. Het is een internationaal haventerrein (ISPS/ESPS). Aangrenzend aan de terminal wordt parkeren op maaiveld opgenomen (9.000 vierkante meter). In de uitwerking dient rekening te worden gehouden met de hoogte van het gebouw in verband met de zichtlijnen bij het in- en uitvaren van de haven en de communicatie tussen de walradarinstallaties.

[5] Royal HaskoningDHV, Onderzoek voorkeurslocatie verplaatsing Passenger Terminal Amsterdam (PTA), 30 november 2017
[6] Gemeente Amsterdam, Verkenning haalbaarheid verplaatsing PTA naar Coenhaven, 1 juli 2020



Figuren – overzicht van eerdere ontwerpen (vlnr): eenvoudige variant met terminal aan zuidkant, eenvoudige variant met terminal naast kade en schematische weergave van terminal naast de kade.

- *Variant II - Terminal met bedrijfsruimten:* In eerdere berekeningen is geen rekening gehouden met een gecombineerd programma. Uit de gevoerde gesprekken komen concrete suggesties naar voren om ruimtes voor bedrijven toe te voegen aan het programma op het Westerhoofd, in combinatie met de terminal en parkeervoorzieningen voor touringcars. Deze variant bestaat uit het toevoegen van vijf lagen op de terminal, van in totaal 20.000 vierkante meter. Deze invulling past bij de huidige ideeën voor invulling van het grotere deelgebied van de Coen- en Vlothaven.

In de werksessie zijn ideeën geopperd om een overkapping te maken over de naastgelegen ventweg om ruimte te winnen. In het licht van de complexiteit, bouwkosten en potentiële nieuwe risico's is dit alternatief niet nader onderzocht.

- *Variant III - Terminal met kantoren:* Gezien de nabijheid van de petroleumhaven en de A10 wordt een combinatie van de terminal met wonen, hotels of kantoren in eerste instantie als (maatschappelijk) onwenselijk gezien. Vanuit financieel perspectief is dit type programma echter interessanter dan bedrijfsruimten. We voegen daarom een variant toe die de financiële opbrengst verhoogt in de vorm van kantoren. Deze variant bestaat uit drie torens van circa twintig lagen, met een toevoeging van 30.000 vierkante meter aan oppervlak. In het volgende hoofdstuk staan we uitgebreid(er) stil bij de planologische haalbaarheid van deze variant, gelet op de externe veiligheid, luchtkwaliteit en andere aspecten.



Afsnuiten van de 'vingerpier'

Bij het Westerhoofd zal het havenhoofd iets 'afgeknipt' moeten worden. Dit is een relatief kleinschalige ingreep en helpt schepen om aan te meren. Afhankelijk van de grootte van het schip zal het 'draaien' gebeuren op het Noordzeekanaal. Hierbij vaart een schip bij aankomst eerst voorbij de havenmond en steekt vervolgens achteruit de Coenhaven in, óf het vaart direct vooruit naar binnen. Bij vertrek gebeurt dit in omgekeerde volgorde. In eerder onderzoek is geconstateerd dat voor 'draaien' in de Coenhaven zelf een diameter van 380 meter beschikbaar moet zijn bij schepen van 333 meter lang. Hiervoor zijn ingrepen aan het Noorderhoofd noodzakelijk. We kiezen niet voor een dergelijke ingreep.



Figuur - Draaicirkels bij afknippen van Wester- en Noorderhoofd. Als uitgangspunt kiezen we alleen voor afsnuiten van het Westerhoofd. Ook is sprake van enkel één ligplaats in plaats van de afgebeelde twee schepen.

Versterking van de kademuren, baggerwerkzaamheden en realisatie van walstroom

De kademuren zijn niet aangepast voor het schip van de noodopvang, enkel de aanmeerbeveiliging. Voor het structureel opvangen van de krachten van een zeecruise zijn naar verwachting investeringen nodig. Eerder is ook geconstateerd dat de noodzakelijke verdieping van de Coenhaven de stabiliteit van de kade negatief beïnvloeden. We nemen daarom een bedrag op voor de aanpak van de kade.

De Coenhaven dient deels uitgebaggerd moeten worden. Deze waterbodem is deels verontreinigd. We nemen ook hiervoor een kostenpost op. Tenslotte gaan we uit van eenzelfde voorziening voor walstroom, zoals nu bij de huidige locatie van PTA is gerealiseerd.

Geen aanvullingen voor bereikbaarheid van het Westerhoofd

We beschouwen de infrastructurele investeringen in Haven-Stad als solitaire ontwikkelingen, zoals de snelwegaansluiting voor de S101, doortrekken van tramlijn 5 naar de Coen- en Vlothaven en sluiting van de metroring. Uit eerdere verkeerskundige analyses komt naar voren dat het huidige wegennet de hoeveelheid extra verkeer van passagiers en logistieke bevoorrading hoogstwaarschijnlijk kan opvangen. Vanwege de algehele groei van het verkeer in dit deel van de stad, is een aanpassing van het kruispunt van de afrit van de A10 met de S101 op termijn noodzakelijk. Deze aanpassing is voorzien in de plannen van Haven-Stad, echter niet eerder dan 2040.



HOOFDSTUK 3

Verdieping

In dit hoofdstuk staan de drie hoofdvragen centraal. We gaan, met de uitgangspunten in de hand, nader in op de juridisch-planologische obstakels, de business case en lijnen de planning naar de toekomst uit.

3.1 Verplaatsing is mogelijk bezien vanuit de wetgeving: planologische onderzoeken en vergunningen

Dit deel van het onderzoek richt zich op de vraag hoe inpassing van een terminal in de Coenhaven juridisch en planologisch mogelijk is. Het betreft een verdieping, aanscherping en actualisatie van eerdere onderzoeken.[7][8]

Bij verplaatsing is een planologisch besluit nodig. Dit planologisch besluit moet worden getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) en aan de instructieregels van de provincie Noord-Holland en het Rijk. Hierbij gaat het om instructieregels uit de Provinciale Omgevingsverordening en om het Besluit kwaliteit Leefomgeving (Bkl). De Coenhaven grenst aan een industrieterrein van provinciaal belang. Vanuit het Rijk geldt dat er deels vrijwaringsgebieden en beperkingengebieden voorkomen vanuit omliggende waterwegen en rijkswegen. De instructieregels van het Rijk en de Provincie Noord-Holland vormen het toetsingskader waarin de ontwikkeling moet plaats vinden.

Onderscheid tussen vaste bouwwerken en de zeecruise als varend object

Vanuit juridisch oogpunt maken we allereerst een onderscheid naar het schip en de vaste bouwwerken op de kade. Een zeecruise die aanmeert wordt gezien als een varend object. Hiervoor gelden in principe geen directe eisen, anders dan de eis voor walstroom. Overnachten aan boord is doorgaans toegestaan, omdat het schip als tijdelijk verblijfsmiddel wordt gezien en niet als permanent gebouw vanuit de wetgeving. De milieuzonering vanuit de omliggende risicobronnen[9] is dus niet van toepassing op het schip zelf.

Verschil in haalbaarheid van functies door beperkingen in de milieugebruiksruimte

Een milieucontour is een denkbeeldige lijn op een kaart die aangeeft tot waar een bepaald milieueffect merkbaar of toegestaan is. De contour kan gaan over geluid, luchtkwaliteit, geur, of omgevingsveiligheid. Vanuit een milieucontour geldt dat op een desbetreffende locatie alleen in een nieuwe of wijziging van een bestaande activiteit mag voorzien als die stedelijke activiteit, bijvoorbeeld woningbouw, geen beperking opwerpt voor de bestaande milieugebruiksruimte voor geluid, geur en/of omgevingsveiligheid voor bedrijven op het industrieterrein.

Bezien vanuit de huidige milieucontouren komen we tot de volgende inschatting:

- Woningbouw is zeer lastig realiseerbaar op het Westerhoofd zonder omliggende, huidige bedrijven in te perken, zowel in de Coenhaven als de Petroleumhaven. Er is in elk geval sprake van een hoge onderzoekslast en veel maatregelen, zowel aan de bron (bedrijven) als aan de nieuw te ontwikkelen functies. Voor de ontwikkeling van de Coenhaven is eerder een convenant gesloten tussen de gemeente Amsterdam en drie bepalende bedrijven. Dit convenant regelt de balans tussen de havenactiviteiten en de plannen voor woningbouw in de Houthaven en NDSM-werf. Het convenant tussen de gemeente Amsterdam en de bedrijven heeft als doel het vinden van een goede balans tussen havenactiviteiten en woningbouwontwikkelingen. Transformatie naar woningbouw in dit gebied vóór 2040 is daarmee uitgesloten.

[7] Royal HaskoningDHV, Onderzoek voorkeurslocatie verplaatsing PTA, 30 november 2017
[8] Antea,
[9] diverse bedrijven, transport van geklasseerde stoffen over de wegen A10 en de N200, transport van geklasseerde stoffen over het spoortraject Amsterdam Singelgracht – Aziëhaven en Amsterdam Singelgracht – Amsterdam Westhaven en de hogedruk aardgasleidingen A-553-01 en W-534-42, beiden ten westen van de A10.

- Kantoren of hotels zijn naar verwachting al meer haalbaar. Deze functies zijn niet geluid-, maar bijvoorbeeld wel geurgevoelig. Ook worden eisen gesteld en een onderzoeksplicht vanuit omgevingsveiligheid.

- Voor kortdurende verblijfsfuncties is de inschatting dat dit mogelijk is, zoals een ontvangsthal, horeca voor reizigers, opslag, facilitaire ruimtes, afhaalpunten en veiligheidscontroles. De huidige aanwezigheid van de riviercruise en de noodopvang vormt geen belemmering voor de huidige activiteiten van de bedrijven, en omgekeerd. De aanname is dat de toevoeging van de zeecruise aansluit op het huidig gebruik en geen belemmering vormt voor de dienstverlening van de bedrijven. Eerder is in onderzoek uit 2016 geconstateerd dat een cruiseterminal past binnen de indicatieve geluidruimte van de kavel Westerhoofd en de kavel van het bedrijf Eggerding. Een terminal zal ook de geurcontour van deze bedrijven niet nadelig beïnvloeden.

De beargumentering en toelichting voor het toestaan van het programma vraagt uiteindelijk om een nauwe en zeer strakke formulering. We lichten de onderbouwing van deze inschatting in de volgende paragrafen nader toe.

Woningbouw aan de Veemkade wordt onder voorwaarden mogelijk geacht, met inachtneming van mitigerende maatregelen door de ligging aan het IJ en de vaarweg (noordzijde) en het spoor en de weg (zuidzijde). In het bestemmingsplan is nu al beschreven dat er sprake is van bedrijvigheid, dat goed verenigbaar is met woningbouw. Bij een verplaatsing van de zeecruise aan de Veemkade is de verwachting dat deze situatie alleen maar zal verbeteren.

Het gebouw aan de Veemkade maakt deel uit van een appartementensplitsing met verschillende gerechtigden. Bij een toevoeging van torens met wonen en kantoren is een wijziging van de splitsingsakte vereist, waarvoor medewerking benodigd is van andere partijen dan de gemeente Amsterdam of het Havenbedrijf. Dit is een substantieel juridisch risico bij de herontwikkeling van de Veemkade.

Alle functies in de varianten zijn te typeren als 'kwetsbaar' vanuit omgevingsveiligheid: treffen van maatregelen is een bestuurlijke afweging

Omgevingsveiligheid gaat over risico op ongevallen met gevaarlijke stoffen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn er vanuit externe veiligheid drie categorieën objecten, opgedeeld naar de kwetsbaarheid bij een incident:

- zeer kwetsbaar (o.a. ziekenhuizen, basisscholen)
- kwetsbaar (o.a. woningen, grote kantoren en hotels, grote evenementen)
- beperkt kwetsbaar (plekken waar -gemiddeld- weinig mensen aanwezig zijn).

Met de komst van de Omgevingswet, sinds 2024, hebben gemeenten veel beleidsvrijheid gekregen bij de invulling van omgevingsveiligheidsafwegingen. Het is wettelijk bepaald dat een hotel met meer dan 1500 vierkante meter behoort tot de categorie 'kwetsbaar'. Voor een bijeenkomstfunctie is het echter aan de gemeente om te bepalen om het ook als 'kwetsbaar' aan te merken, wanneer daar zodanig veel mensen vaak en lang zijn.

De gemeente ziet de terminal als een 'kwetsbaar' gebouw door de bijeenkomstfunctie, waar doorgaans een groot aantal personen een groot deel van de dag aanwezig zal zijn. Zodoende zijn alle functies uit de varianten te categoriseren als 'kwetsbaar'.

Op deze locatie is in ieder geval een 'explosieaandachtsgebied'[10] aanwezig, waardoor het aan de gemeente is om af te wegen of gebouwgebonden maatregelen nodig zijn, zoals een explosieresistente constructie en/of scherfwerend glas. Dit zijn de standaard maatregelen die de wet voorziet om de veiligheid van aanwezigen in de toekomstige terminal en andere functies te kunnen verbeteren, waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. De verdere invulling van maatregelen is een bestuurlijke afweging.

De locatie ligt waarschijnlijk net buiten het 'brandaandachtsgebied'. Bij een overlap van de terminal met deze contour zijn extra maatregelen nodig tegen een plasbrand. Tenslotte ligt de terminal straks dicht bij de vrijwaringszone voor transport over water (50 meter). De indeling van het terrein moet hierop worden afgestemd.

Stikstof is ook voor de zeecruise een potentiële spelbreker

Uit eerder onderzoek blijkt dat intern en extern salderen nodig is voor de bouw van de terminal. Zowel intern als extern salderen is momenteel praktisch onhaalbaar. Vergunningen worden nu niet afgegeven door de provincie, omdat er op korte termijn geen landelijk of provinciaal maatregelenpakket ligt voor natuurherstel. Deze patstelling kan mogelijk tot en met 2027 duren, voordat er een maatregelenpakket ligt. Intern salderen met de huidige locatie van PTA is tevens risicovol, door de grote afstand tussen beide planlocaties.

Woonprogramma geluidsgevoelig, de andere functies niet

Vanuit geluid zijn geen bezwaren voor de zeecruise, de terminal of kantoren. Deze functies zijn niet geluidsgevoelig, wat betekent dat er geen harde grenswaarde is voor de geluidbelasting. Wel dient in de toekomst aanvullend onderzoek nodig te zijn bij woningbouwontwikkeling buiten het Westerhoofd, ten aanzien van piekgeluiden bij het aan- en afvaren van de zeecruise. Dit is in de toekomst een extra onderzoeksinspanning.

In het geval van een woonprogramma op het Westerhoofd dienen de woningen te beschikken over een stille gevel en een geluidsluwe buitenruimte, voor zover mogelijk. Daarnaast zullen geluidwerende maatregelen nodig zijn, zoals geluidwerende beglazing of gedempte ventilatievoorzieningen.

Luchtkwaliteit (nu) niet bezwaarlijk

Uit eerder onderzoek is berekend dat de bijdrage van de terminal en de zeecruise aan de luchtkwaliteit (varen, stilliggen en verkeersaantrekkende werking) niet zorgt voor een overschrijding van de NO2 en PM10-grenswaarden. Uitgangspunt hierbij is dat het cruiseschip aan walstroom ligt. Aandachtspunt bij de realisatie van woningbouw in Haven-Stad is de aanscherping van de nieuwe EU-norm voor luchtkwaliteit, met nieuwe grenswaarden voor 2030. Ontwikkelingen die leiden tot verslechtering van de luchtkwaliteit kunnen mogelijk niet worden vergund of worden vertraagd, totdat de luchtkwaliteit voldoende is verbeterd.

Geur- en lichthinder vragen aandacht, maar geen showstopper

Uit eerder onderzoek blijkt dat een nieuw te bouwen terminalgebouw een geurgevoelig object is en beschermd moeten worden tegen geurhinder van omliggende bronnen. Er zijn dus maatregelen en onderzoeken nodig om geurhinder te beperken. Tenslotte kan de aanwezigheid van de terminal of de zeecruise mogelijk lichthinder veroorzaken voor nieuwe woningen in het gebied. De zeecruise en terminal op het Westerhoofd zelf is niet lichthindergevoelig.

[10] De rijksweg A10 heeft een brandaandachtsgebied, explosieaandachtsgebied én een gifwolkaandachtsgebied. Dat geldt ook voor het industriegebied.

Eisen en aandachtspunten bij een verdere uitwerking vanuit weg- en tunnelbeheerder Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat wijst op diverse aandachtspunten, die relevant zijn bij een nadere uitwerking van de verplaatsing. Rijkswaterstaat zal optreden als adviseur aan zowel de droge als de natte kant bij de beoordeling van de omgevingsvergunning. Als belangrijk aandachtspunt wijst Rijkswaterstaat op de bouwmethode en het effect van trillingen op het zandbed onder de ingevaren Coentunnel. Hierover is overleg nodig met de tunnelbeheerder CoentunnelCompany. Verder geeft Rijkswaterstaat aan dat de schermen langs de A10 uitsluitend bedoeld zijn voor fijnstof en niet voor geluid. Bij een verdere uitwerking is ook rekening te houden met het ligplaatsenbeleid en de invoering van aanvaarbescherming ten westen van het Westerhoofd. De walradarinstallatie en bijbehorende zichtlijnen dienen eveneens aandacht te krijgen.

Er zijn in de toekomst geen plannen voor fysieke uitbreiding van de Coentunnel, aangezien in de tunnel al ruimtelijke reserveringen zijn opgenomen voor een uitbreiding van rijstroken. Een dergelijke uitbreiding is uit te voeren na een Tracébesluit. Daarnaast vraagt de organisatie aandacht voor de turbulentie van de schroef bij het zwaaien van de zeecruise in verband met de hoogte van de tunnel. Tenslotte mag een zeecruise bij het aanmeren niet zorgen voor afleiding van de weggebruiker op de A10.

3.2 Verplaatsing bezien vanuit het geld: financieel resultaat afhankelijk van keuzes in nieuw programma

Uit eerdere kostenramingen[11] blijkt dat het verplaatsen van de zeecruise naar de Coenhaven kan leiden tot een financieel tekort. Deze ramingen gingen eerder uit van meerdere varianten, waaronder ook andere locaties en twee schepen aan het Westerhoofd. De kostenramingen zijn daarom geactualiseerd, geïndexeerd en bijgewerkt op basis van de bepaalde uitgangspunten. Het doel van deze business case is om een indicatie te krijgen bij het financiële resultaat, in de wetenschap dat vele aannames nodig zijn.

Financiële perspectief kan voor de betrokken partijen verschillen

We gaan bij de berekeningen in deze studie uit van een integrale business case, rekening houdend dat de gemeente Amsterdam de enige aandeelhouder is van het Havenbedrijf. Dit betekent dat we in het eindresultaat geen rekening houden met schadeloosstelling bij afkoop van de erfpacht of verschillen in de financiering van de nieuwbouw. Deze onderdelen kunnen echter een belangrijke rol spelen in de besluitvorming over de verplaatsing vanuit het perspectief van een individuele partij, zoals de gemeente of het Havenbedrijf.

Bij een functiewijziging op de Veemkade, bijvoorbeeld naar wonen en kantoren, kan de gemeente de erfpacht van het Havenbedrijf beëindigen. In dit geval heeft het Havenbedrijf recht op een vergoeding van de boekwaarde, maar kan zij geen aanspraak maken op de grondwaarden of ontwikkelopbrengsten. Deze grondopbrengsten zijn voor de gemeente.

Uitgangspunten in de business case

De resultaten van de business case zijn nominaal (huidig prijspeil) gepresenteerd. De uitgevoerde berekening is nadrukkelijk geen MKBA. De kosten zijn geïndexeerd naar prijspeil 1-1-2025. De basis van de businesscase is beschouwd vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de terminal op het Westerhoofd en de herontwikkeling op de locatie Veemkade. De verschillende posten van de ontwikkeling lichten we hieronder kort toe. In de bijlage is een verantwoording en de herkomst opgenomen ten aanzien van de gebruikte cijfers.

Locatie Veemkade	Onderkant	Bovenkant
Investeringskosten	Sloopwerkzaamheden, inbrengwaarde PTA en aanpassingen voor nieuw programma en riviercruise aan openbare ruimte en infrastructuur	
Opbrengsten nieuw programma	Twee torens met aanvullend kantoren- en woningprogramma (40/40/20), hoogte volgens UNESCO-richtlijn	Twee torens met aanvullend kantoren- en woonprogramma (vrije sector), hoogte volgens ruimtelijke inpassing

De **investeringskosten aan de Veemkade** zijn geraamd op ongeveer € 15 miljoen. Hierbij houden we geen rekening met de realisatie van meer parkeerplekken voor de woningbouw of kantoren. De eerdere berekeningen voor de Veemkade zijn gebaseerd op kengetallen en niet op ramingen met directe bouwkosten. Aanvullend is een percentage voor plankosten toegevoegd van

[11] Royal Haskoning, Onderzoek voorkeurslocatie verplaatsing Passenger Terminal Amsterdam (PTA), 30 november 2017

30%. De inbrengwaarde van PTA is aangeleverd door het Havenbedrijf. Eventuele planschade of nadeelcompensatie is niet opgenomen.

De **herontwikkeling van PTA** kan een positief saldo opleveren door de grondopbrengsten, waarvan de mate van opbrengsten afhankelijk is van het gekozen programma en de hoogte van de torens (UNESCO of ruimtelijk ingepast). Een gemengd programma van kantoren en appartementen (vrije sector huur) levert de hoogste opbrengsten op. Deze opbrengstwaarde is vastgesteld op basis van actuele grondwaarden, met een onder- en bovenkant als bandbreedte.[12] De stichtingskosten van de gebouwen zijn al verdisconteerd in deze grondwaarden van de gemeente.

Locatie Coenhaven	Onderkant	Bovenkant
Investeringskosten	Civiele investeringen aan kade en openbare ruimte, investeringen in gangways, loopbruggen en concourse en realisatie van walstroominstallatie	
Opbrengsten nieuw programma	Geen aanvullend programma, alleen een terminal	Aanvullend kantorenprogramma
Opbrengsten terminal	Terminal op Westerhoofd (11.000 vierkante meter)	
Opbrengsten parkeervoorziening	Parkeren op maaiveld, ten dienste van terminal	

De **investeringskosten voor het Westerhoofd** bestaan voor een groot deel uit een vernieuwing van de kade, de aanleg van een walstroominstallatie en overige civieltechnische aanpassingen, inclusief het toepassen van opslagpercentages over de totale directe bouwkosten. In deze berekening is geen kostenpost opgenomen voor het inkorten van het Noorderhoofd, zoals in eerdere ramingen is gebeurd. De investeringskosten in de Coenhaven bedragen ongeveer € 85 miljoen.

De investeringskosten op het Westerhoofd vallen lager uit dan in eerdere ramingen. Hiervoor zijn een aantal redenen voor aan te wijzen:

- Lichtere aanpassing van de kade
- Parkeren op maaiveld als uitgangspunt, als grondopbrengst toegevoegd aan de business case.
- Het benodigd oppervlak voor de terminal verlaagd van 15.000 naar 11.000 vierkante meter.
- De opbrengst van de terminalgelden is geactualiseerd.
- Er zijn correcties uitgevoerd op dubbele posten in de opslagpercentages.
- Het bedrag voor de walstroom is bijgesteld.
- Geen uitkoop van bedrijven nodig.

Voor de **opbrengsten van de terminal** is getracht om de actuele omzet en operationele kosten van het Havenbedrijf en Cruise Port Amsterdam als uitgangspunt te nemen. Het belangrijkste onderdeel van deze berekening zijn de terminalgelden, die door Cruise Port Amsterdam zijn aangeboden op basis van actuele inzichten. De grondopbrengst van de terminal op het Westerhoofd is verder berekend op basis van geïndexeerde bedragen uit een eerder jaarverslag van het Havenbedrijf, zoals opbrengsten voor evenementen en kosten voor technisch onderhoud.

Ook is een **opbrengst opgenomen voor het parkeren** op maaiveld, die ten dienste staat van de terminal. De **opbrengsten van het aanvullend programma** op de terminal verschillen

[12] Grondwaarden per m2 bvo, prijspeil Q3 2025, gebaseerd op nieuwe gronduitgifte en uitgangspunten/randvoorwaarden uit grondwaardebeleid gemeente Amsterdam

logischerwijs per functie. Een terminal met bovenop kantoren levert in grondwaarden meer op dan een terminal met bovenop bedrijfsruimten.

In huidige grondexploitatie van Haven-Stad is al rekening gehouden met bedrijfsruimten in het deelgebied van de Coen- en Vlothaven. De specifieke locatie van deze bedrijfsruimten is nog niet geconcretiseerd. Het toerekenen van deze opbrengst overlapt dus met de grondexploitatie van Haven-Stad.

Overige opbrengsten

Daarnaast zijn er opbrengsten die geen direct onderdeel zijn van de (her)ontwikkeling, maar wel een directe relatie hebben met het aantal calls, zoals dagtoeristenbelasting en zeehavengelden. Deze bedragen zijn relevant in de totale afweging over de haalbaarheid, maar van een andere aard als de investeringskosten en grondopbrengsten. De dagtoeristenbelasting vloeit terug naar de algemene middelen van de gemeente en kan daarom niet als onderdeel worden beschouwd om een eventueel tekort in een business case dicht te rekenen. De zeehavengelden beschouwen we wel als onderdeel van de rekensom. Over een periode van dertig jaar zijn de zeehavengelden geraamd op ongeveer € 20 miljoen.

De business case houdt geen rekening met de afschrijving van de walstroominstallatie of met opbrengsten vanuit de restcapaciteit van de walstroominstallatie. De walstroom kan immers nu al breder worden ingezet. Tegelijk nemen we geen opbrengsten mee voor de walstroominstallatie op de nieuwe locatie. Het Havenbedrijf geeft aan dat zij verwachten dat de exploitatie van de walstroom in de toekomst een positief resultaat oplevert.

Financieel resultaat afhankelijk van gemaakte keuzes in nieuw programma op huidige én nieuwe locatie

Het financieel resultaat is afhankelijk van de keuzes in nieuw programma op beide locaties. Op hoofdlijnen zien we dat de ontwikkeling van het Westerhoofd, als nieuwe locatie, op zichzelf staand uitkomt op een negatief saldo door de benodigde investeringen in de kade, walstroom en terminal. De opbrengsten van de terminal, een aanvullend programma en parkeren zijn in principe onvoldoende om deze kosten op te vangen. De herontwikkeling van de Veemkade kan, door de grondopbrengsten van nieuw programma, een positief effect hebben op de uitkomsten van het financiële resultaat van de ontwikkeling.

Er is perspectief om de investeringskosten terug te verdienen, bij de keuze voor specifieke uitgangspunten. De twee belangrijkste condities zijn de herontwikkeling van de Veemkade, in de vorm van kantoren en woningen, en de keuze om te parkeren op maaiveld. De ontwikkeling van de Veemkade levert grondopbrengsten op. Het parkeren op maaiveld voorkomt een dure ingreep van een (deels) ondergrondse parkeergarage aan het Westerhoofd. Tenslotte zijn de terminalfee en de zeehavengelden twee belangrijke inkomstenbronnen, die waar nodig naar boven zijn bij te stellen om de investeringen in de nieuwe locatie te dekken.

Tegelijkertijd is er sprake van aanzienlijke onzekerheden bij een nadere uitwerking, zoals het risico op planschade en nadeelcompensatie. Een definitief uitspraak over de financiële haalbaarheid is daarom op dit moment niet te doen.

3.3 Verplaatsing bezien vanuit de tijd: streefjaar van 2035 is in principe haalbaar

Wanneer de planologische mogelijkheden en beperkingen, evenals de financiële consequenties, in kaart zijn gebracht resteert de vraag wat een realistische planning is voor de verplaatsing van de zeecruise.

Planning Haven-Stad en Westbrug spelen een rol

Het streven van het college is om de zeecruise weg te halen bij aan de Veemkade in 2035. Bij een verplaatsing naar de Coenhaven in 2035 zal de zeecruise de eerste ruimtelijke ontwikkeling zijn van dat deelgebied, aangezien de verdere ontwikkeling is voorzien vanaf 2040. Dit hoeft geen belemmering te vormen, anders dan dat de cruisepassagiers niet uitstappen in een aantrekkelijk woon- en leefgebied. De realiteit op andere plekken in de wereld laat zien dat een dergelijke situatie niet ongebruikelijk is: ook in een stad als Venetië starten cruisepassagiers hun avontuur aan de randen van de stad in of nabij bedrijventerreinen.

De verkeerskundige afwikkeling van cruisepassagiers is ook af te handelen binnen het huidige netwerk, hoewel er (piek)drukte kan optreden op het kruispunt met de S101 en de A10. Deze verkeersproblematiek treedt echter ook op zonder zeecruise. Nagedacht kan worden over een mobiliteitspakket om cruisepassagiers met actieve vormen van mobiliteit, zoals de fiets, te verleiden om de stad of de regio te ontdekken, in afwachting van de doortrekking van tramlijn 5.

De planning van de Westbrug is ook gericht op 2040. Het streven om PTA met de zeecruise te verlaten past nog steeds in deze planning, zodat tijdig de voorbereidingen zijn te starten en de zeecruise geen obstakel vormt in de uitvoering van de brug. Het vertrek van de zeecruise speelt ook tijdig ruimte vrij voor andere functies op het water.

Door de krappe ruimte op het Westerhoofd geven partijen aan dat een tijdelijke terminal niet gewenst is, maar de voorkeur geven om in één keer de terminal, bedrijfsruimtes en andere werkzaamheden volledig en op het juiste ambitieniveau uit te voeren.

Planning op basis van voorbereiding mogelijk

Van besluit tot oplevering van de terminal dient rekening te worden gehouden met een periode van circa negen jaar. Dat betekent dat bij een besluit begin 2026 het reëel is dat de cruise in 2035 kan aanmeren aan het Westerhoofd, rekening houdende met bezwaar en procedures. Een onherroepelijk plan is eind 2029 mogelijk, maar er zijn risico’s met betrekking tot de mer-procedure, stikstof, beschermde soorten en de doorlooptijden bij de Raad van State.

We werken de planning uit eerder onderzoek bij op de volgende punten:

- Het is niet geheel duidelijk of een mer noodzakelijk is. Onze inschatting is dat veiligheidswege een mer-procedure nodig is.
- Voor ecologisch onderzoek is in eerder onderzoek zes maanden begroot. Voor ecologie, rekening houdende met broedseizoenen, is deze periode mogelijk te krap. We houden veiligheidswege rekening met een jaar.
- De gehanteerde doorlooptijd voor beroep bij de RvS staat in het document op 6 maanden. Dit is tegenwoordig een stuk langer en kan leiden tot vertraging tot een onherroepelijk plan. We houden rekening met een jaar.
- In deze planning is uitgegaan van het opstellen van een wijzigingsbesluit van het omgevingsplan. Deze wijze is met de komst van de Omgevingswet voor iedereen nieuw. Hierdoor is de doorlooptijd voor wijzigingen van het omgevingsplan momenteel iets langer en onzekerder dan ten tijde van de Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen).

Dat leidt tot de volgende fasering, rekening houdend start van de voorbereiding in de start 2026:

- Voorbereiding ontwerp en investeringsbesluit – 12 maanden
- Omgevingsplan (ontwerp) – 9 maanden
- Omgevingsplan (procedure) – 14 maanden
- Omgevingsplan (RvS) – 12 maanden

Procedure gereed eind 2029

- Contractvoorbereiding – 18 maanden
- Uitvoering, ontwerp & vergunning – 12 maanden
- Uitvoering – 36 maanden

De contractvoorbereiding en uitvoering (ontwerp en vergunning) kan starten voorafgaand de afronding van de procedure. Voor de uitvoering gaan we uit van een bouwtijd van drie jaar. In totaal betekent dit dat eind 2033 / begin 2034 de bouw van de terminal aan het Westerhoofd klaar kan zijn.

HOOFDSTUK 4

Synthese & reflecties

Uit de verdieping komt naar voren dat verplaatsing van de zeecruise naar de Coenhaven haalbaar is op juridisch-planologische gronden en bezien vanuit de planning met een beoogd vertrek in 2035. De business case, met veel onzekerheden, risico's en aannames, geeft een globaal beeld van de benodigde investeringen en mogelijke opbrengsten. In deze verdieping komen een aantal onzekerheden naar voren: van de invulling van maatregelen voor kwetsbare gebouwen tot de onzekerheid over de komst van een stikstofpakket.

Deze studie reikt uiteindelijk beslisinformatie aan om tot een onderbouwde keuze te komen voor verplaatsing van de zeecruise naar de Coenhaven. In deze afweging geven we drie reflecties mee:

Reflectie bezien vanuit de regelgeving: mogelijk, maar ook gewenst?

Niet alles wat volgens de regels mag, is per definitie ook gewenst. Bij de bepaling van de programmering op het Westerhoofd spelen verschillende factoren een rol, zoals de bereikbaarheid van het gebied in de eerste jaren en de omgang met keuzes in de beschikbaarheid van de schaarse ruimte in de stad. De realisatie van betaalbare bedrijfsruimten op het Westerhoofd, in combinatie met de terminal, lijkt vanuit juridisch-planologische risico's en ruimtelijke keuzes de meest voor de hand liggende variant. Deze variant kent echter een slechtere uitkomst in de business case dan een kantoorprogrammering.

Reflecties op de financiële haalbaarheid: bredere beschouwing nodig

Er is perspectief om de investeringskosten terug te verdienen bij de keuze voor specifieke uitgangspunten, waaronder de herontwikkeling van de Veemkade, in de vorm van kantoren en woningen, en parkeren op maaiveld.

De uiteindelijke afweging over de toekomst van de zeecruise gaat om een breder perspectief dan alleen de cijfermatige uitkomst van een business case. Een business case gaat namelijk voorbij aan de ruimtelijke kwaliteit die een terminal kan generen op deze lastige inpasbare plek aan het Westerhoofd, de leefbaarheid van de stad, het belang om de stad en het water blijvend met elkaar te verbinden en de (commerciële) kansen die de betrokken partijen mogelijk zien om de terminal en het gebied tot een succes te maken.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om aan verschillende knoppen te draaien om de business case te optimaliseren, zoals een verhoging van het haven- of terminalgeld of het aantal calls te verhogen naar meer dan honderd. Een dergelijke keuze is niet los te zien van andere beleidsdoelstellingen op het vlak van toerisme of duurzaamheid.

Ten slotte doen wij een pleidooi om het gesprek over de herontwikkeling van de Veemkade niet alleen met de (nautische) partners te voeren, maar ook naar de Amsterdamse bewoners. De rijpe oogst aan ideeën uit de werksessie, van hotel tot plek voor het nachtleven, geeft aanleiding en urgentie om een breder gesprek in de stad te voeren over de toekomstige invulling.

Reflecties op de planning: geen dringende aanleiding om streefjaar 2035 los te laten

Het tijdspad van de Westbrug blijft een belangrijke factor. Dit tijdspad is in principe onveranderd gebleven. Een verhuizing van de terminal speelt aanvullend schaarse ruimte vrij op het water voor

andere functies, zoals ligplaatsen voor de binnenvaart en de riviercruise. Dat geeft argumenten om het gekozen streefjaar van 2035 vast te houden in het licht van de bredere opgave in de stad, ’t IJ en het Noordzeekanaal. Argumenten om het streefjaar naar achter te schuiven in tijd zijn met name financieel-economisch van aard, doordat de eerder gedane investeringen aan de Veemkade langer renderen.