

## TOEPASBARE DUURZAAMHEIDSCRITERIA VOOR M.E.R.

DUURZAAMHEID  
OP NIVEAU

Sla een willekeurig MER voor een ruimtelijke ontwikkeling open en de kans dat duurzaamheid gerelateerd wordt aan duurzaam bouwen, Cradle-to-Cradle en energieprestatienormen, is zeker aanwezig. Dergelijke maatregelen kunnen echter in het bijbehorende bestemmings- of inpassingsplan niet worden geregeld, omdat ze ruimtelijk niet relevant zijn. Op het niveau van structuurvisies mist voor deze aspecten al helemaal de link tussen beleidsvoornemens en de daadwerkelijke uitvoering. Het is hiermee in feite weinig zinvol om deze aspecten te onderzoeken in een aan een ruimtelijk plan of besluit gekoppeld MER, hoe mooi de ambities ook zijn. Daarnaast zijn er voorbeelden waar duurzaamheid beschouwd is als een soort cumulatief aspect van diverse andere leefomgevingsaspecten. Het is echter niet wenselijk dat plannen met een relatief lage milieudruk op de leefomgeving vanzelfsprekend als duurzaam bestempeld worden. Dit kan ertoe leiden dat nieuwe extensieve uitleglocaties met energiezuinige woningen a priori als duurzaam worden aangemerkt. Op basis van onder andere de SER-ladder, een duurzaamheidstool bij uitstek, waarmee getracht wordt het ruimtegebruik te intensiveren, is dit niet logisch. Deze constatering hebben gevolgen voor de wijze waarop duurzaamheid in een MER bij een ruimtelijk plan onderzocht en beoordeeld wordt. Dit artikel geeft handvatten om duurzaamheid bij plannen en besluiten voor ruimtelijke ontwikkelingen naar een hoger niveau te tillen; duurzaamheidscriteria die toepasbaar zijn op het niveau van de ruimtelijke ontwikkeling.

Sander Zondervan

Ondanks een daling van het aantal ruimtelijke ontwikkelingen in de laatste jaren, worden nog steeds ruimtelijke plannen en milieueffectrapportages opgesteld die het verder uitdijen van het stedelijk gebied faciliteren. Ook op de lange termijn is niet te verwachten dat het stedelijk gebied zal krimpen. Het (toenemende) ruimtebeslag van de stedelijke gebieden is voor de mogelijkheden en leefbaarheid voor aankomende generaties een relevant aspect, dat in het kader van duurzaam ontwikkelen beschouwd moet worden. In deze constatering ligt de basis voor de gedachte dat het ruimtegebruik een belangrijke bouwsteen is voor de beoordeling van de duurzaamheid van een ruimtelijke ontwikkeling.

De relatie tussen intensief ruimtegebruik en duurzaamheid is op zich niet nieuw. De SER-ladder is ondertussen een bekend begrip. Ook het voormalig Milieu en Natuur Planbureau (MNP, onderdeel van het huidige Planbureau voor de leefomgeving) geeft in 'Nederland Later, Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland' handen en voeten aan duurzaamheid, waarvan in m.e.r. gebruik gemaakt kan worden. Het MNP definieert duurzaamheid hierin als: "dat Nederland mooi, veilig en vitaal

blijft voor volgende generaties." Beleidsmatig samenhang brengen in wonen, werken, stedelijke herstructurering en bescherming van natuur, milieu, landschap en waterveiligheid is hierbij van belang. Hieraan is inmiddels invulling gegeven in de nieuwe Wro, Wabo en de aankomende Omgevingswet. Ook de ladder van duurzame verstedelijking, die in de Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur is geïntroduceerd en per 1 oktober is opgenomen als procesvereiste in het kader van het Besluit Ruimtelijke ordening, is een belangrijke stap voorwaarts.

Het MNP constateert in de duurzaamheidsverkenning: "Bundeling en intensivering van verstedelijking leveren aanzienlijke bereikbaarheidswinst

**DE AUTEUR**

Sander Zondervan (06 20425668, sander.zondervan@oranjewoud.nl) is adviseur ruimte en m.e.r. bij Oranjewoud.



JOOP VAN HOUTRINKS

TOETS 01 13

op. Een ander voordeel van bundeling en intensivering is een aanzienlijk kleiner stedelijk ruimtebeslag. Hiermee blijft de flexibiliteit in de ruimtelijke inrichting van Nederland behouden. Bundeling en intensivering hebben ook negatieve effecten. Het betreft vooral de (relatieve) afname van groen in en om de stad en de toename van geluidshinder.” Met deze constatering is een belangrijk aandachtspunt benoemd bij de beoordeling van duurzaamheid in het MER.

Een andere constatering van het MNP is dat het alleen gelukt is om de fysieke (planet-) kant uit het model People-Planet-Profit voor het duurzaamheidsbegrip invulling te geven. Het is nog niet mogelijk gebleken om het duurzaamheidsbegrip voor de economische en sociaal-culturele situatie praktisch hanteerbaar te maken. Dit zet het argument kracht bij, dat de duurzaamheidsambities die betrokken worden in het MER een ruimtelijk (fysiek) aspect moeten hebben. Beoordelingen die op economische en sociaal-culturele grond zijn ingegeven, zijn aan veel discussie onderhevig. Allereerst doordat ze voor veel interpretaties vatbaar zijn. Daarnaast omdat de ruimtelijke component, die voor het ruimtelijk plan relevant is, ontbreekt.

De bovenstaande constatering leidt tot twee kansrijke beoordelingscriteria voor het thema duurzaamheid; ruimtebeslag en mobiliteit.

- Ruimtebeslag: indien een voornemen op minder ruimte wordt gerealiseerd, blijft er meer ruimte over voor toekomstige flexibiliteit en behoud van waarden, ruimte voor toekomstige generaties. Dit leidt tot een positiever effect op de duurzaamheid van het te nemen besluit.

- Mobiliteit: indien een ontwikkeling leidt tot minder verkeer, leidt dit tot een positief effect op duurzaamheid, door bijvoorbeeld een afname van gebruik van (fossiele) brandstoffen, het beperken van emissies van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> en het beperken van het ruimtebeslag van de benodigde infrastructuur.

Naast de aspecten ruimtebeslag en mobiliteit zijn er zeker nog andere aspecten denkbaar die in aanmerking komen voor het beoordelingskader duurzaamheid, waaronder bijvoorbeeld de ruimtelijke aspecten van energemaatregelen. Andere aspecten, waaronder luchtkwaliteit en geluidbelasting lenen zich hiervoor juist veel minder. In dit artikel wordt nader ingegaan op de bruikbaarheid van de genoemde beoordelingscriteria.

## Luchtkwaliteit en geluidbelasting

Ervan uitgaande dat bij ruimtelijke besluiten op het juiste niveau een locatiekeuze gemaakt is en intensivering van ruimtegebruik overwogen is, is nog niet gezegd dat het ruimtelijk besluit ook gebaseerd is op een juiste duurzaamheidsafweging. Het hanteren van enkele van de gangbare criteria kan immers leiden tot afwegingen waarbij, beschouwd vanuit duurzaamheid, vraagtekens kunnen worden gezet. Zoals ook het MNP constateert, leidt het zuinig omgaan met de schaarse ruimte door streven naar intensief ruimtegebruik tot minder gewenste effecten op het leefklimaat door verhoogde milieubelasting op de plek van de intensivering. Uitgaande van een verdere intensivering ontkomen we er niet aan milieunormen op een andere manier te gebruiken dan tot nu toe gangbaar is.

Voor onder andere luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid zijn Europese, nationale en soms ook aanvullende provinciale of gemeentelijke normen opgesteld. Deze moeten leiden tot een acceptabele of aanvaardbare leefomgeving. In menig MER wordt niet alleen aan een eventuele overschrijding van deze normen getoetst, maar ook inzicht gegeven in milieubelasting onder deze normen. Een waarde onder de gestelde norm wordt veelal positiever beoordeeld dan een waarde nabij de norm.

Het is te motiveren dat het in de stedelijke omgeving duurzaam is als bij ontwikkelingen de grenzen van deze normen worden opgezocht (maar niet overschreden) en afgewogen tegen andere belangen. De intensiteit van het ruimtegebruik in de stedelijke omgeving kan hiermee omhoog voor zover de gestelde normen dat toelaten. Hiermee wordt elders ruimte (voor de toekomst) gespaard, bijvoorbeeld in gebieden met weinig geluid, goede luchtkwaliteit of ruimte voor natuur of waterberging.

De beoordeling van een nieuwe stille en extensieve woonwijk is zodoende vanuit akoestiek positief te beoordelen, maar kan juist leiden tot een negatieve beoordeling voor duurzaamheid vanwege het relatief grote beslag op schaarse ruimte en een relatief grote verkeersproductie. Eenzelfde redenering kan gehouden worden bij bijvoorbeeld luchtkwaliteit en externe veiligheid. Er moet zelfs worden opgelet dat alternatieven die leiden tot intensivering van (stedelijk) gebied vanwege de hiermee samenhangende relatief hoge geluidbelastingen en verminderde luchtkwaliteit niet juist op voorhand worden uitgesloten, omdat er alternatieven met een lagere milieubelasting bestaan.

## Energie

Een ander bekend duurzaamheids criterium waarbij in sommige gevallen vraagtekens gezet kunnen worden is energie. Dit aspect bestaat uit een ruimtelijk relevant en een niet-ruimtelijk relevant deel. Het ruimtelijk relevante deel; ruimte voor windenergie, biomassa-vergisting en warmtekracht-koppelingen is relevant bij de besluitvorming over een ruimtelijk plan. Vanuit het oogpunt van duurzaamheid leidt dit tot een positieve beoordeling indien deze voorzieningen in een plan worden opgenomen. Als er in een plangebied mogelijkheden zijn voor bijvoorbeeld windenergie, maar dit om andere redenen in het plan niet wordt toegelaten, leidt dit tot een negatieve beoordeling.

In enkele gevallen kan ook synergie van energiesystemen ruimtelijk relevant zijn. Bijvoorbeeld als het synergie tussen ruimtelijk relevante eenheden betreft. Denk aan eenheden met warmteoverschot (industrie) en warmtebehoefte (woningen). Ondanks dat ten tijde van het besluit geen zekerheid is over de uiteindelijke synergie, is de kans op realisatie van synergie wel groter, dan wanneer deze ruimtelijke componenten op grote afstand van elkaar gerealiseerd zouden worden. Hiermee is een enigszins positieve beoordeling voor synergie van ruimtelijke relevante eenheden onderling op zijn plaats.

Het is echter minder relevant om ambities met betrekking tot energiepres-

tatiën normen in de beoordeling te betrekken. Dergelijke normen worden in een ruimtelijk plan niet geregeld. Het ruimtelijk plan doet immers niet meer dan het mogelijk maken van bouwplannen. Hoe energiezuinig de ontwikkeling is of hoe duurzaam de bouwmaterialen zijn, wordt niet planologisch geregeld. Omdat het ruimtelijk plan dit niet kan afdwingen wordt dus, ook als er hoge duurzaamheidsambities zijn, ook niet-duurzaam bouwen met hetzelfde besluit planologisch mogelijk gemaakt. Voorbeelden van mooie ambities bij ruimtelijke plannen waarvan uiteindelijk weinig terecht komt, zijn er helaas volop. Het opnemen van dergelijke ambities in een MER leidt daarmee af van de duurzaamheidsaspecten die bij een ruimtelijk plan wel relevant zijn voor de besluitvorming.

## Ruimtebeslag

Het ruimtebeslag dat nodig is voor de realisatie van een voornemen is als aspect heel concreet te maken. Uitgangspunten over het aantal woningen per hectare, gestapeld bouwen en meervoudig ruimtegebruik dienen bij de beoordeling van de duurzaamheid van een plan goed tegen het licht gehouden te worden. Een alternatief voor een woonwijk met een gemiddelde dichtheid van 30 woningen per hectare is daarmee duurzamer dan een alternatief met 20 woningen per hectare. Natuurlijk is er een behoefte aan woningen op ruime percelen, maar aandacht voor het negatieve effect hiervan voor latere generaties is bij het nemen van het ruimtelijk besluit op zijn plaats.

Naast de fysieke ruimte die nodig is voor de realisatie van een voornemen is natuurlijk ook de locatie van belang. Ik sluit hierbij graag aan bij ladder van duurzame verstedelijking met betrekking tot intensivering en herstructurering van stedelijke gebieden, waaronder bedrijventerreinen.

## Mobiliteit

Mobiliteit (en vooral automobilititeit) is beschouwd vanuit duurzaamheid een belangrijk aspect. Mobiliteit vreet (vooral fossiele) energie, vraagt ruimte voor wegen en parkeerplaatsen, en heeft nogal wat gevolgen door de emissie van geluid en uitlaatgassen. Mobiliteit is direct gerelateerd aan de ruimtelijke componenten van het plan of besluit. Te denken valt aan compacte ontwikkelingen met intensief ruimtebeslag die leiden tot minder intern verkeer, ontwikkelingen die door hun ligging leiden tot minder extern verkeer, of ontwikkelingen met een goede bereikbaarheid voor openbaar vervoer en fiets. Ruimtelijke afwegingen hebben hier een directe relatie met het aantal voertuigkilometers. Deze afwegingen zijn op verschillende schaalniveaus, van Rijksstructuurvisie tot en met bestemmingsplan, en gesteund door bijvoorbeeld verkeersmodellen, heel concreet te maken. Door compact ruimtegebruik wordt de mobiliteit beperkt. In compacte en intensieve woongebieden is meer draagvlak voor voorzieningen (winkels/ scholen/ etc.) en is bovendien de gemiddelde afstand tot de aanwezige voorzieningen korter. Ook door slimme samenstellingen van bijvoorbeeld wonen, werken en voorzieningen, en aandacht voor fietspaden



en stallingen wordt het aantal (interne) gemotoriseerde vervoersbewegingen beperkt. Een hogere dichtheid biedt daarnaast een beter perspectief voor openbaar vervoer.

De plaats van een stedelijke ontwikkeling leidt daarnaast tot meer of minder voertuigkilometers dan andere locaties, bijvoorbeeld vanwege een nabijgelegen afzetgebied, of beschikbaarheid van werknemers. Dit sluit aan bij het abc-locatiebeleid. Het abc-locatiebeleid uit de Vinex werkt volgens het credo 'Het juiste bedrijf op de juiste plek'. Dat beleid koppelt intensieve werkgelegenheid aan openbaarvervoerlocaties. In het MER kan een stap verder gezet worden door niet alleen de beschikbare modaliteiten, maar ook de afstand tot bestemmingen te betrekken. Nieuwe woongebieden in een regio met een hoge dichtheid aan arbeidsplaatsen, of nieuwe werkgelegenheid in de nabijheid van woongebieden, worden dan positiever beoordeeld dan woon- of werkgebieden waarvan aannemelijk is dat een bovengemiddelde woon-werk afstand overbrugd moet worden, zeker als ook openbaarvervoervoorzieningen beperkt aanwezig zijn. Ook de afstand tussen bedrijventerreinen (bijvoorbeeld agrologistiek) en clusters van specifieke leveranciers (glastuinbouw en de Rotterdamse haven) is op deze wijze te beoordelen. Aanvullend hierop kunnen de mogelijkheden en effecten van openbaar vervoer beoordeeld worden, waarbij niet vergeten mag worden dat ook openbaar vervoer een ruimtevraag en milieubelasting kent.

Mobiliteit is een concreet handvat bij de planvorming. De vervoersprestatie kan op basis van verkeersmodellen, met verschillende en bij het plan passende detailniveaus, met de autonome situatie en andere alternatieven vergeleken worden. Het aspect voertuigkilometers biedt een heldere en

eenduidige wijze om duurzaamheid in de planvorming te betrekken. Het geeft inzicht in de verkeegerelateerde milieubelasting, waaronder de uitstoot van onder andere CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> en verhoogde geluidsbelastingen, verbruik van (niet hernieuwbare) brandstoffen en de benodigde omvang van het wegennet.

## Verder kijken

Duurzaamheid heeft betrekking op aankomende generaties, dus ver na de nu gangbare autonome ontwikkeling tot 2020-2025. Het is aan te moedigen om voor dit specifieke aspect een doorblik te geven, zij het op een globaler niveau. De vraag of effecten die optreden tot 2025 daarna nog steeds opgaan, zou in het kader van een duurzaam ruimtelijk besluit altijd gesteld moeten worden.

Het bewustzijn van de duurzaamheidscriteria die voor een ruimtelijk plan daadwerkelijke relevant zijn en die bijdragen aan het nemen van een goed ruimtelijk besluit lijkt nog geen algemeen goed. Door het hanteren van een beoordelingskader voor duurzaamheid, waarin een hogere milieudruk in de stedelijke omgeving niet op voorhand afgewezen wordt en een afweging plaatsvindt op basis van ruimtelijk relevante aspecten, kan met de m.e.r. een concrete invulling gegeven worden aan duurzaamheid in de ruimtelijke ordening. Handvatten op het gebied van ruimtegebruik, mobiliteit en energie zijn in dit artikel gepasseerd en concreet gemaakt. De uitdaging is om voor elk ruimtelijk besluit dit kader zo concreet mogelijk in te vullen en waar nodig aan te vullen met nieuwe heldere en eenduidige criteria die daadwerkelijk iets zeggen over de afwenteling van effecten op de komende generaties. ■