

WAT LEVERT MILIEUEFFECTRAPPORTAGE OP BIJ STADSPROJECTEN?

STEDELIJKE TRANSFORMATIES

Stedenbouwers en MER-makers: dat zijn twee werelden. Maar soms zijn ze tot elkaar veroordeeld. Bijvoorbeeld wanneer een milieueffectrapportage verplicht is voor gemeentelijke plannen om een vrijkomend gebied – voorheen bedrijfsterrein – binnen de eigen grenzen nieuw leven in te blazen. Voegt een milieueffectrapportage wat toe aan dit soort stedelijke transformatieprojecten? Lang niet altijd. Als de speelruimte op voorhand al sterk beperkt is, resteert voor een m.e.r. niet meer dan een registrerende rol. Is er nog wel ruimte voor varianten, dan kan een m.e.r. ook ‘regisserend’ zijn. Een beschouwing over m.e.r.-plichtige stadsprojecten, met een gebied in Amsterdam-Noord, tegenover het Centraal Station, als voorbeeld.

Lex Runia

10

TOETS 02 07

In veel steden zijn ze te vinden: min of meer onttakelde industriegebieden, in of bij het oude stadshart, met veel milieuproblemen en niet meer bruikbaar als bedrijventerrein. De transformatie van dergelijke gebieden tot aantrekkelijke en intensief te gebruiken woon- en werkgebieden wordt in veel steden ondernomen. Vaak gaat het om relatief grote gebieden, die plaats kunnen gaan bieden aan een groot aantal woningen en bedrijvigheid in de vorm van kantoren en ruimte voor bijvoorbeeld creatieve beroepen.

In veel van deze gevallen is een m.e.r. of m.e.r.-beoordeling noodzakelijk vanwege de aantallen woningen, het vloeroppervlak voor bedrijfsruimtes of een combinatie van functies (stadsproject). Voorbeelden van dergelijke projecten zijn Belvédère (Maastricht), Stadswerven (Dordrecht), Strijp S (Eindhoven) en het stationsgebied in Breda (Via Breda).

Welke bijdrage kan m.e.r. leveren bij (grootschalige) transformatieprojecten

in stedelijke gebieden? In dit artikel ga ik in op een aantal gemeenschappelijke kenmerken en op de interactie tussen stedenbouwers en MER-makers. Ik schets een uitzonderlijk transformatieproject in Amsterdam-Noord en besteed aandacht aan de vraag of m.e.r. in een andere rol – en in een eerder stadium – niet meer kan bijdragen dan in de huidige praktijk het geval is.

Grijs en groen

Gerelateerd aan het relatieve belang van ‘grijze’ (zoals geluid, lucht) en ‘groene’ (natuur, landschap, water, cultuurhistorie en archeologie) milieuaspecten kunnen grootschalige woningbouwprojecten ruwweg in vier categorieën worden verdeeld (figuur 1).

Bij grootschalige projecten in het buitengebied (categorie I in figuur 1) ligt de nadruk sterk op de groene aspecten. Bij deze projecten (een voorbeeld is De Zuidlanden bij Leeuwarden) kan m.e.r. stedenbouwkundigen helpen bij het ontwikkelen van ruimtelijke concepten die zo goed mogelijk rekening houden met de bestaande waarden van natuur en landschap. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om compact bouwen en ruimte sparen versus gespreid bouwen en groene kwaliteiten binnen het plan halen. M.e.r. biedt dan inzicht in de consequenties en helpt bij het maken van keuzes.

Bij herontwikkelingen in stedelijk gebied (categorie IV) is de focus sterk op het grijze milieu gericht. Vaak draagt de voorgenomen transformatie bij aan het oplossen van bestaande milieuproblemen: milieuhinder door be-

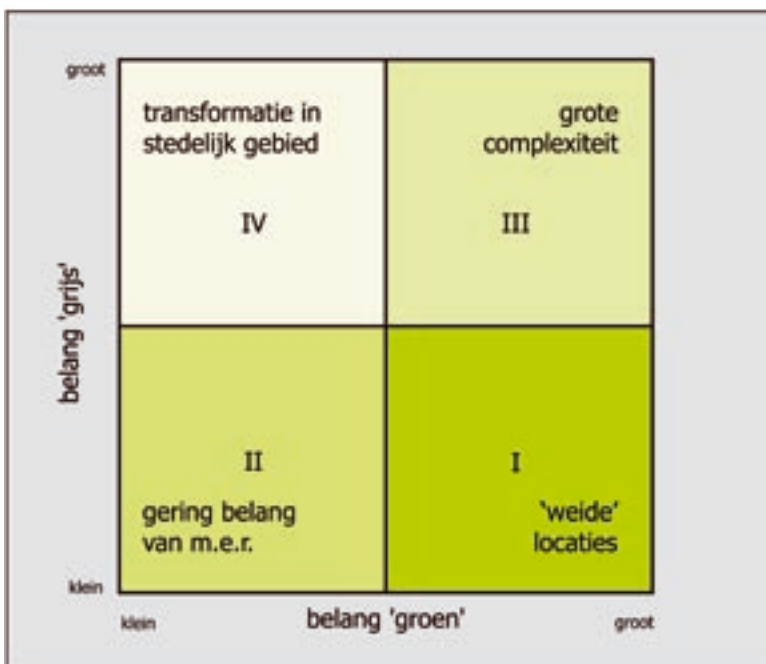
DE AUTEUR

Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) is senior adviseur bij Ingenieursbureau Oranjewoud BV. Lex Runia is tevens redacteur van TOETS.



Een artist impression van het Filmmuseum dat gepland is in Overhoeks.

Figuur 1 Grote woningbouwprojecten in vier categorieën ingedeeld



drijven verdwijnt, verontreiniging van bodem en grondwater wordt aangepakt. Ook de leefbaarheid van naastgelegen wijken kan beter worden door verwaarloosde bedrijventerreinen aan te pakken. Actuele waarden van (bijvoorbeeld) natuur zijn doorgaans niet in het geding, hoewel vaak wel rekening moet worden gehouden met cultuurhistorische waarden in de vorm van karakteristieke bedrijfsgebouwen en industriële monumenten. En, belangrijk maar minder zichtbaar: door intensivering van het ruimtegebruik in bestaand stedelijk gebied vermindert de druk op de groene ruimte. Als naast grijs ook groen belangrijk is (categorie III), ontstaat een complexe vraag. M.e.r. is dan een belangrijk middel om ruimtelijke concepten te ontwikkelen en te beoordelen. Een voorbeeld van een dergelijke complexe opgave is Belvédère in Maastricht. Als grijs noch groen weinig spannend is (categorie II), heeft ook m.e.r. weinig toegevoegde waarde.

Niet zo spannend?!

Voor stedenbouwkundigen bieden stedelijke transformaties bijzondere uitdagingen. Binnen bestaande stedelijke structuren moet een nieuwe structuur worden aangebracht die rekening houdt met ontsluitingsmogelijkheden, milieuzones en te handhaven en in te passen historische gebouwen en structuren. Dit legt beperkingen op, maar vraagt tevens veel creativiteit.



Groene Draeck is een voormalig fabriekspand in Buikslooterham dat tegenwoordig als kantoor in gebruik is.

Bij m.e.r.-projecten voor dergelijke gebieden is de speelruimte vaak beperkt en is het de vraag welke zinvolle bijdrage m.e.r. kan leveren aan de besluitvorming. Specifiek voor m.e.r.'s voor dergelijke gebieden is het onderscheid tussen het plangebied – waar de transformatie daadwerkelijk plaatsvindt – en het grotere studiegebied daaromheen. De milieueffecten in het plangebied zelf zijn over het algemeen positief en door afscherpende bebouwing en de situering van woon- of werkfuncties valt het toekomstige woon- en leefmilieu in het transformatiegebied in sterke mate te sturen. De milieusituatie in het plangebied vraagt dus veel aandacht, maar is voor de m.e.r. eigenlijk niet zo interessant. Wettelijke regels bepalen voor een groot deel de aanpak en de speelruimte. Verder lopen de belangen van milieu en van ontwikkelaars hier parallel: ook de marktwaarde van woningen is gebaat bij een aantrekkelijke omgeving waarbij wordt voldaan aan de milieuregels. In het omringende studiegebied kunnen de effecten van de transformatie wél negatief zijn. Dit komt vooral door de verkeersaantrekkende werking van het geïntensiverde gebruik.

Kortom: m.e.r. registreert, maar regisseert niet. Het uitvoeren van m.e.r. is een voorwaarde voor het ruimtelijk besluit, maar biedt weinig meerwaarde.

Bijvoorbeeld: Overhoeks en Buikslooterham

Ten noorden van het IJ in Amsterdam ligt, tegenover het Centraal Station, de Buikslooterham. Dit gebied is in de negentiende eeuw ingepolderd, na jarenlang te zijn gebruikt als depot voor modder en bagger uit de Amster-

damse havens en grachten. Vanaf het begin van de 20e eeuw werd het gebied in gebruik genomen als industriegebied. Het zuidelijke deel van het gebied – tegenwoordig aangeduid als Overhoeks – is al bijna anderhalve eeuw het domein van Shell en zijn voorgangers. Aanvankelijk voor de opslag van petroleumvaten, later steeds meer voor productiedoeleinden en vooral research. Het Shellterrein heeft een aantal markante gebouwen, waaronder het gebouw Overhoeks als landmark aan het IJ tegenover het Centraal Station. Het Shellterrein was niet vrij toegankelijk en vormde een barrière tussen de woongebieden en het IJ.

Het karakter van het noordelijk deel van de Buikslooterham wordt sterk bepaald door de afwisseling van land en water. Er liggen grote bedrijfskavels die momenteel voor een groot deel braak liggen, en langs de randen kleinere kavels met een zeer diverse bedrijvigheid.

Over het hele gebied ligt een deken van milieuproblemen. De geluidbelasting is hoog, bodem en grondwater zijn verontreinigd en er moet rekening worden gehouden met externe veiligheid en stank. Voor groene waarden is het sterk verstedelijkte gebied minder van belang.

Doordat Shell de activiteiten concentreert in het New Technology Centre, komt een groot deel van Overhoeks vrij. Ook in de rest van de Buikslooterham is (in eerste instantie op de braakliggende gebieden) veel ruimte aanwezig voor nieuwe stedelijke functies.

OVER HET HELE GEBIED LIGT EEN DEKEN VAN MILIEUPROBLEMEN

De gemeente Amsterdam en het stadsdeel Noord hebben voor dit gebied hoge ambities (zie www.noordwaarts.nl). Het gebied moet vooral door spontane ontwikkelingen ruimte gaan bieden aan creatieve en artistieke bedrijvigheid en daarnaast aan ten minste 4.000 woningen. Waar mogelijk moeten werken en wonen worden gemengd. Om woningbouw hier mogelijk te maken, moet de milieusituatie verbeteren. Concreet betekent dit vooral het terugdringen van de geluidbelasting en het aanpakken van de bodemverontreiniging.

Vraagstelling MER Buikslooterham

Vanwege het geplande aantal woningen is voor de transformatie m.e.r. verplicht. Het gemeentelijke projectbureau Noordwaarts had drie doelen in de m.e.r.-procedure. In de eerste plaats: voldoen aan de verplichtingen om de start van de woningbouw op Overhoeks op korte termijn mogelijk te maken. Vervolgens moest de m.e.r. inzicht geven in de mogelijkheden voor woningbouw en voor het mengen van wonen en werken in een gebied met een zware milieubelasting. Ten slotte de aanpak van de transformatie: kan de transformatie spontaan plaatsvinden of is sturing noodzakelijk?

Deze doelen hebben geleid tot het MER Buikslooterham, dat bestaat uit twee sterk verschillende delen. Voor Overhoeks bestaat het MER uit een eenvoudige beschrijving van de effecten; er is vooral aandacht voor de akoestische



Buiksloterham is een groot stadsvernieuwingsproject.

situatie en voor de effecten (buiten het plangebied) als gevolg van de groei van het verkeer. Dit deel van het MER is exemplarisch voor de beperkte speelruimte die bij veel m.e.r.-procedures voor stedelijke transformaties (categorie IV in figuur 1) aanwezig is: de stedenbouwkundige structuur ligt vast, het plangebied heeft weinig actuele waarden van natuur en landschap, de milieuspelregels moeten in acht worden genomen. Dit deel van het MER doet dus weinig meer dan registreren van milieueffecten en draagt nauwelijks bij aan de besluitvorming.

Het deel voor de Buiksloterham is echter door de daar gekozen vraagstelling juist wel interessant. Voor de Buiksloterham is, vooruitlopend op het MER, geen hard programma in de vorm van aantallen woningen of de omvang van de bedrijvigheid vastgesteld. Het te realiseren programma is afhankelijk gemaakt van de mogelijkheden die het plangebied biedt. Daarbij wordt rekening gehouden met de bestaande milieubelemmeringen, de mogelijkheden om die aan te pakken en uiteraard de planeconomische afweging die daarbij nodig is. De ambities voor het gebied liggen wel vast: het gaat om intensief gebruik met veel woningen op een kleine oppervlak, het mengen van wonen en werken, en om ruimte voor spontane ontwikkelingen.

In het MER is dit vertaald in twee vragen. De eerste is: hoe kan het transformatieproces worden vormgegeven en welke rol speelt milieu-informatie bij de proceskeuze? En als tweede: welke milieukwaliteit kan in het plangebied worden gerealiseerd? Daarnaast moet het MER uiteraard inzicht bie-

den in de effecten van de transformatie buiten het plangebied. Deze externe effecten, vooral als gevolg van verkeer, kunnen immers grenzen stellen aan de omvang van de woningbouw in het plangebied.

Processen als alternatieven?

Amsterdam wil dat de Buiksloterham creatief, innovatief en spontaan wordt ontwikkeld. De beoogde creativiteit van de bedrijvigheid zou ook in het transformatieproces zichtbaar moeten zijn, met veel ruimte voor private ontwikkelaars en alleen sturing als dat nodig is. Dit vereist inzicht in de gevolgen van spontane processen. De gemeente kan een meer sturende rol aannemen als blijkt dat ongestuurde ontwikkeling leidt tot een suboptimale invulling. In het MER Buiksloterham is daarom niet gekeken naar de ruimtelijke invulling van het gebied als basis voor alternatieven, maar is de mate van sturing de variabele. Dit heeft geleid tot twee alternatieven, die niet bestaan uit een ruimtelijk beeld, maar uit verschillende processen. In het MER zijn deze beschreven als scenario K en scenario R.

Scenario K – met de K van Knelpunten oplossen – gaat ervan uit dat geen sturing van de ontwikkeling plaatsvindt. Bij deze spontane ontwikkeling moet elke projectontwikkelaar voor zijn eigen project de milieuknelpunten oplossen. Dit betekent vooral het terugdringen van de geluidbelasting en het saneren van de verontreinigde bodem.

Daartegenover staat scenario R. Dit scenario, waarin de R staat voor Randvoorwaarden scheppen, gaat uit van sturing door de gemeente. De belang-

rijkste factor daarin is zodanige milieurandvoorwaarden te creëren dat woningbouw mogelijk wordt gemaakt.

In het gebied zijn al ontwikkelingen gaande die passen binnen scenario K. Projectontwikkelaars zijn bezig met ontwikkelingen, bijvoorbeeld door oude bedrijfspanden om te vormen tot hippe bedrijfsverzamelgebouwen. Daarbij blijkt dat woonfuncties lastig te realiseren zijn, omdat niet kan worden voldaan aan de normen voor geluid en groepsrisico.

Ook voor scenario R bestaat al praktijkervaring: in feite verloopt de ontwikkeling van het voormalige Shellterrein volgens dit scenario. De gemeente heeft hier bijvoorbeeld veel werk gemaakt van het terugdringen van de geluidbelasting. Beide scenario's zijn in het MER beschreven aan de hand van eenvoudige processchema's.

Effecten van scenario's

Om de milieueffecten van meer of minder sturing van de ontwikkeling in beeld te kunnen brengen, is in het MER een truc toegepast: het opstellen van zogenaamde voorbeelduitwerkingen. De voorbeelduitwerkingen laten zien hoe de transformatie kan verlopen als scenario R of scenario K wordt gevolgd en geven daardoor inzicht in de (mogelijke) milieugevolgen.

14 Scenario K kenmerkt zich door ontwikkelingen door private partijen op kavelniveau. Deze partijen hebben alleen financiële mogelijkheden om, door onderhandelen, milieuknelpunten aan te pakken. Bijvoorbeeld: het uitkopen van een bedrijf dat, door geluidemissie, leidt tot beperkingen op de kavel van de projectontwikkelaar. De voorbeelduitwerkingen laten zien dat er ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, maar dat deze in veel gevallen niet optimaal zullen zijn. Een beperkte milieuruimte zal gauw leiden tot het kiezen voor een bedrijfsbestemming in plaats van wonen. Het opheffen van de milieubelemmeringen is voor de ontwikkelaar in veel gevallen te kostbaar. De kans bestaat vervolgens dat in een later stadium, door verdergaande ontwikkelingen (bijvoorbeeld in de vorm van afschermende gebouwen op andere kavels of de uitkoop van lawaaimakende bedrijven door een andere ontwikkelaar) veel meer milieuruimte ontstaat, die een andere ontwikkeling (zoals meer woningen) mogelijk zou maken. Maar voor zo'n kavel is het dan al te laat...

Bij scenario R gaat het niet om een kavelsgewijze, maar een gebiedsdekkende aanpak. Hierbij is sprake van sturing van de ontwikkeling, een duidelijk beeld van de situering van bedrijven en wonen en een integrale aanpak van milieuknelpunten. De centrale rol van de gemeente geeft mogelijkheden: de gemeente heeft – naast geld en onderhandelingsvaardigheden – immers diverse andere mogelijkheden om milieuknelpunten aan te pakken.

De voorbeelduitwerkingen voor scenario R bestonden uit het zoneren van het gehele gebied en uit een gefaseerde ontwikkeling. Bij dit laatste was het uitgangspunt dat de milieusituatie in het gebied – gestuurd – geleidelijk zal verbeteren door sanering van (bijvoorbeeld) grote lawaaimakers en het ontstaan van afschermende gebouwen. Uit de analyse van de effecten blijkt dat dit scenario per saldo gunstig uitpakt. Het zoneren van het gebied door milieubelastende bedrijvigheid te concentreren en het inrichten van een buffer met lichtere bedrijven, om zo ruimte te bieden aan woningbouw,

bleekt in dit relatief kleine gebied te weinig op te leveren. Mengen van wonen en werken is dus maar in beperkte mate mogelijk.

Doorwerking in het besluit

Uit de analyse blijkt dat scenario R de beste mogelijkheden biedt de doelstellingen voor dit gebied te realiseren. Juist door op het schaalniveau van het gehele plangebied de milieuproblemen op te lossen, ontstaat ruimte voor spontane ontwikkelingen. Oftewel: een aanpak volgens scenario R biedt daarna veel ruimte voor scenario K.

Deze conclusies hebben Amsterdam geholpen bij het maken van keuzes. Inmiddels is voor de Buiksloterham een investeringsbesluit genomen. Hierin is een mengvorm voor de aanpak van de transformatie opgenomen. De gemeente neemt zelf het voortouw bij de ontwikkelingen van de gemeentelijke eigendommen en gaat daarbij uit van een intensief programma en veel woningen. Waar nodig worden milieubelemmeringen weggenomen. Voor de overige kavels worden de kaders aangegeven, maar wordt aan de markt overgelaten welke invulling er komt.

De volgende stap in de procedure is het opstellen van het bestemmingsplan. Hiertoe is ook een aanvulling op het MER nodig. Die aanvulling wordt nu opgesteld op basis van het investeringsbesluit. Het MER – hoewel door de Commissie m.e.r. als innovatief aangemerkt – kon immers nog niet de concrete informatie bevatten die voor een bestemmingsplan nodig is. Deze aanvulling is echter, net als het MER voor Overhoeks, registrerend van aard en heeft geen verdere meerwaarde voor de besluitvorming.

Lessen

Het voorbeeld van de Buiksloterham laat zien dat m.e.r. ook bij een transformatie in bestaand stedelijk gebied een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van een visie op de aanpak van deze transformatie. Ook elders is dit mogelijk. Voorwaarde is dat in een vroeg stadium wordt nagedacht over de aanpak van het planvormingsproces, over de milieuproblemen die moeten worden aangepakt en over de bijdrage die m.e.r. daarbij kan leveren.

In gevallen waar weinig speelruimte aanwezig is (mede door de normale milieuspelregels), kan m.e.r. voor stedelijke transformaties zich beperken tot de daadwerkelijk interessante punten, zoals de effecten buiten het plangebied als gevolg van de verkeersaantrekkende werking. Uitgebreide aandacht voor bijvoorbeeld verschillende opties voor de aanpak van bodemverontreiniging in het plangebied heeft weinig meerwaarde.

M.e.r. voor grootschalige ontwikkelingen vraagt ook om begrip tussen stedenbouwers en MER-makers. Een gezamenlijk kenmerk van grootschalige woningbouwprojecten, zowel binnen als buiten de stad, is immers de interactie tussen stedenbouwers en MER-makers. Twee denkwerelden komen dan samen: stedenbouwers ontwikkelen een visie, maken (vaak) impliciete keuzes en werken in een min of meer logische opeenvolging van stappen aan één voorkeursmodel; MER-makers signaleren kansen en beperkingen, ontwikkelen alternatieven en houden meerdere opties in de lucht totdat op basis van effecten een keuze kan worden gemaakt. De kwaliteit van de plannen wordt beter als deze denkwerelden vroegtijdig worden samengebracht.