

# Europa stoomt door (met of zonder Nederland)

**Een aantal problemen dat Nederland heeft met de 'Brusselse bemoeienis' komt voort uit een ongelukkige wisselwerking tussen sectorale regelgeving en de ruimtelijke ordening. Bij zowel de totstandkoming van richtlijnen als bij de vertaling naar nationale wetgeving wordt er onvoldoende aandacht besteed aan de mogelijke ruimtelijke effecten. Een bevoegdheid van de EU voor 'territoriale cohesie' zou dit probleem kunnen verhelpen door zo een afweging al op EU-niveau te laten plaatsvinden. Territoriale cohesie stond al in de door Nederland en Frankrijk afgewezen EU-grondwet en zal waarschijnlijk in een nieuw verdragsvoorstel niet ontbreken.**

## David Evers

Onderzoeker, Ruimtelijk Planbureau  
evers@rpb.nl

## Europa in Nederland

Met de eenwording van Europa wordt het steeds onverstandiger om geen rekening met het buitenland te houden, zelfs voor zo'n plaatsgebonden aangelegenheid als de ruimtelijke ordening. De EU heeft tot nu toe geen officiële bevoegdheid op dit terrein maar dit betekent zeker niet dat de EU geen invloed heeft op ruimtelijke ontwikkelingen. Het RPB-rapport *Unseen Europe* beschrijft de impact van allerlei sectorbeleidsvelden (milieu, landbouw, concurrentie, transport, etc.) van de EU in Nederland (Van Ravesteyn & Evers 2004). Hieruit blijkt dat op sommige gebieden cruciale Europese maatregelen door Nederlandse planologen onopgemerkt blijven totdat het 'te laat' is – denk aan de invoering van het Natura 2000-netwerk waardoor bouwvergunningen ongeldig zijn verklaard. Er zijn ook andere voorbeelden te noemen waar Europa ongezien is gebleven en waar dit heeft geleid tot lastige situaties in de planningpraktijk.

Het meest besproken onderwerp op dit moment zijn de gevolgen van het Europese luchtkwaliteitsbeleid, omdat een groot aantal bouwplannen hierdoor is stilgelegd. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM heeft een inventarisatie gemaakt van het aantal bouwplannen dat hinder van deze maatregel heeft ondervonden. Hieruit blijkt dat ongeveer de helft van alle nieuwbouwplannen ten tijde van de publicatie van het rapport hiermee te maken heeft. Dit betreft niet alleen de Randstad maar het hele land, met uitzondering van de twee noordelijke provincies (DHV et al. 2005). Tegelijkertijd is het nationale beleid gericht op het inhalen van een beoogde bouwachterstand. Hoe is het mogelijk dat 'Brussel' zo ineens de helft van de ruimtelijke plannen in ons land in gevaar brengt?

Het antwoord ligt in een ongelukkige wisselwerking tussen de Nederlandse ruimtelijke ordening en Europese sectorregelgeving. Het beleid over de luchtkwaliteit is niet nieuw. Het huidige

luchtkwaliteitsbeleid van de EU is terug te vinden in de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit uit 1996. In dat jaar hebben de lidstaten afgesproken om de luchtverontreiniging in kaart te brengen en vervolgens actieplannen op te stellen voor zones waarin de gezondheidsnormen worden overschreden. Volgens de richtlijn dienen de studies en beleidsplannen te worden gerapporteerd aan de Europese Commissie en bekendgemaakt aan de bevolking. Deze richtlijn is nader uitgewerkt in drie subrichtlijnen (voor zwaveldioxide, stikstofoxiden, stikstofdioxide, fijn stof en lood), waarin termijnen zijn voorgeschreven waarbinnen het aandeel van deze stoffen tot bepaalde grenzen moet zijn gereduceerd. In 2005 was de deadline voor fijn stof (wat de huidige 'crisis' in de bouw heeft veroorzaakt). Bij de implementatie van deze richtlijn in het Besluit luchtkwaliteit is ervoor gekozen om deze sectormaatregel te koppelen aan de ruimtelijke ordening: in gebieden waarin de normen worden overschreden mogen geen nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden die deze zullen verergeren (andere lidstaten hebben dit overigens niet gedaan). Het probleem is dat het zeer moeilijk blijkt om aan de afgesproken normen te voldoen waardoor een belangrijk deel van het land 'op slot' is komen te staan (MNP 2005). Dat dit gedwongen huwelijk tussen het EU-milieubeleid en de Nederlandse ruimtelijke ordening ongelukkig is, blijkt uit de vele pogingen om hier onderuit te komen. In de Nederlandse ruimtelijke ordening is het heel gebruikelijk om het niet over normen te hebben maar over 'doelstellingen', of in het kader van een goede afweging te maken compromissen te sluiten, vaak door middel van compensatie. Voorstellen om een 'saldobebanding' te hanteren stuitte echter op onbegrip op Europees niveau. Dit voorbeeld laat zien dat Nederland onvoldoende rekening heeft gehouden met de ruimtelijke gevolgen van een sectormaatregel toen het nog kon, namelijk de totstandkoming van de

richtlijn en de vertaling naar nationale wetgeving. Ook na de invoering blijkt er onvoldoende communicatie naar de lagere overheden te zijn geweest; anders waren er minder vergunningen verleend voor projecten die later in de problemen zouden komen.

Een verwante maatregel is de Kaderrichtlijn Water (KRW) uit 2000, die wellicht ingrijpender gevolgen zal hebben voor de ruimtelijke ontwikkeling van ons land dan de Kaderrichtlijn Luchtqualiteit. Dat de zorg over de KRW slechts langzamerhand toeneemt, komt doordat de eerste deadline 'pas' in 2015 is. Net als de Kaderrichtlijn Luchtqualiteit komt de KRW niet onverwacht. Het is in eerste instantie een stroomlijning van eerdere richtlijnen op het gebied van waterkwaliteit, zoals de 1976 Zwemwater-

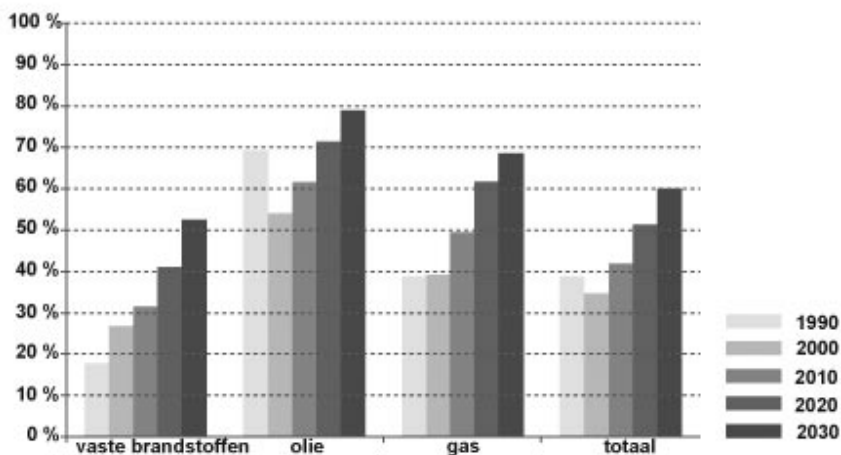
richtlijn en een verdrag uit 1992 over grensoverschrijdende waterlopen en meren. Nederland heeft ook hard gewerkt aan de totstandkoming van deze richtlijn. De KRW kent een met de Kaderrichtlijn Luchtqualiteit vergelijkbare werkwijze (onderzoek, opstellen van actieplannen en vaststellen van streefwaarden). De termijn waarbinnen de streefwaarden voor waterkwaliteit moeten zijn behaald, is vastgesteld voor het jaar 2027 met de eerste deadline in 2015. Maar het is nu al duidelijk dat de afgesproken normen wel erg streng zijn voor Nederland, gezien de hoge mate van fosfor en nitraat in de bodem. Een studie van Alterra (Van der Bolt et al. 2003) heeft berekend dat twee derde van de landbouw in Nederland moet verdwijnen om (misschien) aan de water-

kwaliteitseisen te voldoen. Kennelijk is hier ook onvoldoende rekening gehouden met de ruimtelijke gevolgen toen Nederland koos om in te stemmen met de richtlijn. Of ons land hier onderuit kan komen is zeer de vraag: 'regels zijn regels' in Europa, vooral voor kleinere landen.

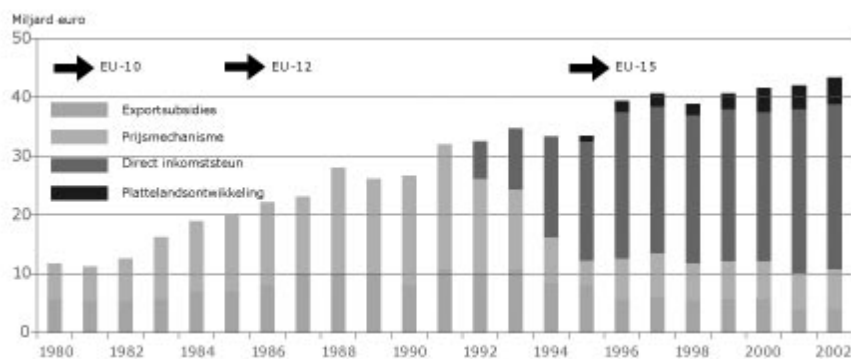
### Nederland in Europa

Beide voorbeelden hebben laten zien dat na de totstandkoming van EU-regelgeving een lange periode kan verstrijken met verschillende fasen van inspanning. In het begin lijkt het wat mistig en vrijblijvend maar aan het einde kunnen er harde normen aankomen die zijn af te dwingen door het Europese Hof. Vooruitkijken lijkt noodzakelijk om later niet in de knel te komen, maar hoe?

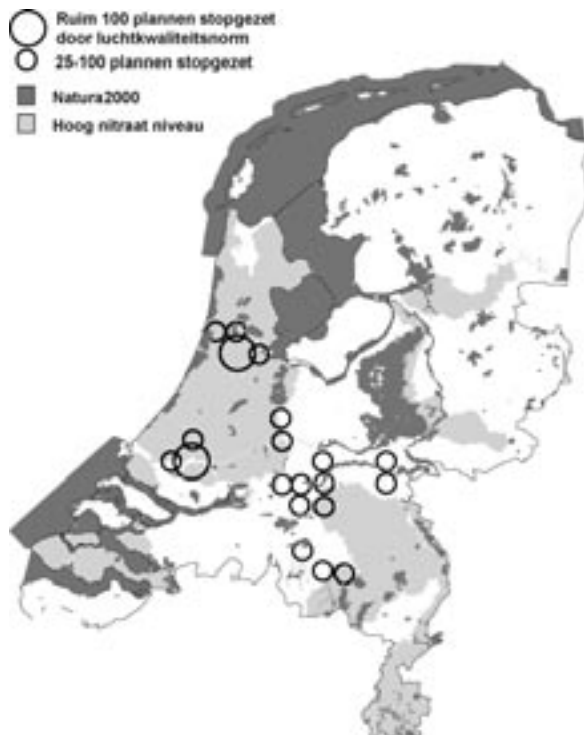
Eén manier is om het Europese schaalniveau beter in de gaten te houden. Een relativering van de positie van Nederland binnen Europa geeft aan welke onderwerpen later aan de orde zouden komen, waarvan de effecten in Nederland anders uit zullen kunnen pakken dan het Europese gemiddelde. Een voorbeeld van een aankomend onderwerp is de vergrijzing. Europa heeft samen met Japan de oudste bevolking van de wereld. Dit zal in de toekomst verder toenemen (VN 2004). Problemen worden verwacht met betrekking tot collectieve pensioenregelingen, doordat er onvoldoende werknemers zullen zijn om de kosten van de gepensioneerden te betalen. Ook zijn er gebieden die dreigen te ontvolken door de demografische veranderingen, waardoor het lastig wordt om voorzieningen en diensten op peil te houden. In Nederland, mede door de immigratie, is dit verschijnsel veel minder aan de orde dan in andere delen van Europa zoals Noord-Italië, Spanje en Oost-Duitsland. Toch is het denkbaar dat er maatregelen zouden kunnen komen op Europees niveau om dit te mitigeren, zoals het bevorderen van selectieve migratie. Het is verstandig om nu



Energieafhankelijkheid van Europa (Europese Commissie 2002)



Hervormingen in de landbouw (Europese Commissie 2004)



EU-milieubeleid in Nederland



Ontvolking in Europa (Bron: ESPON 1.1.4 2005)

al te denken over wat voor ruimtelijke gevolgen een dergelijke beslissing zal hebben.

Een ander thema van toenemende betekenis is de energievoorziening. Met de economische opbloei van landen zoals India en China en een beperkte voorraad fossiele brandstoffen is het denkbaar dat in de komende decennia de energieprijzen fors zullen stijgen. Het is denkbaar dat er initiatieven en maatregelen zullen komen om de energievoorziening op EU-niveau te garanderen en alternatieven te bevorderen. De afhankelijkheid van Nederland is boven het Europese gemiddelde, dus als er regels komen op EU-niveau zou dat in het voordeel van ons land kunnen werken, omdat andere landen verplicht eraan moeten meewerken. Ook hier moet er nagedacht worden over wat voor ruimtelijke gevolgen dergelijke beslissingen zullen hebben in Nederland; energiewinning uit wind en biomassa vergen veel ruimte (Gordijn et al. 2003).

Ook de landbouw moet op de Europese schaal bekeken worden. Het EU-

beleid heeft een zware stempel op deze sector en het grondgebruik gedrukt. Er is een enorme schaalvergroting opgetreden en bepaalde gewassen zoals suikerbieten worden door de prijsbescherming in Europa geproduceerd. Er zijn ingrijpende hervormingen in deze sector gaande, deels door intern ongenoegen met het beleid (conflicten met onder andere concurrentiebeleid, regiobeleid en milieubeleid) en extern door druk via organisaties zoals de WTO, die dit beleid als een soort protectionisme beschouwt. Voor sommige landen zal dit een pijnlijk proces zijn; voor andere landen is het een kans. In Nederland lijkt het saldo overwegend positief: veel Nederlandse landbouwproducten vallen niet onder de prijsbescherming en zijn al rendabel. Daarnaast profiteert Nederland van de verschuiving naar plattelandsontwikkelingen. Het veranderende EU-beleid kan aangegrepen worden om de ruimtelijke problemen in het landelijk gebied aan te pakken. Zo kan vervuilende landbouw een nieuwe functie krijgen, zoals natuur, wat ook bijdraagt aan de doelstellingen van de

Kaderrichtlijn Water.

Wat deze drie voorbeelden laten zien is dat er op EU-niveau verschillende onderwerpen zijn die een lange termijn kennen en waarin de Nederlandse situatie soms uitzonderlijk is. Het gevolg is dat generieke oplossingen op EU-niveau in Nederland een andere werking kunnen hebben. Dit is niet per se ongunstig, zoals bij de lucht- en waterkwaliteitsnormen: het kan vriezen, het kan dooien. In ieder geval is het belangrijk om alert te blijven en gevoel te hebben voor de heersende problemen op EU-niveau en actief aan het debat mee te doen. Ook is het belangrijk om op de ruimtelijke uitwerking te anticiperen.

### Territoriale cohesie

Een effect van allerlei sectorale maatregelen die genomen worden op EU-niveau is dat er soms conflicten tussen bestaan. De EU is zich bewust dat een gebrek aan afstemming niet alleen de geloofwaardigheid van haar beleid in gevaar brengt, maar ook geld kost

(Robert et al. 2001). Om deze reden wordt een ruimtelijke aanpak aanbevolen: zo kunnen de verschillende belangen worden afgewogen en waar mogelijk verzoend. Vroeger werd deze exercitie 'spatial planning' genoemd, maar nu heet hij 'territoriale cohesie' (zie het artikel van Faludi elders in dit nummer). Een probleem tot nu toe is dat de EU hier weinig for-mele bevoegdheden voor heeft en: *as long as there is no legal basis for territorial cohesion, there is no formal obligation or incentive to take the territorial impact into account in the EU policy process* (TSPU 2006, p. 39).

Toch wordt er informeel volop aan territoriale cohesie gewerkt. Belangrijke documenten zijn het *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief* (EROP) uit 1999 en het *Territorial State and Perspectives of the European Union* (in wording). Zelfs zonder formele beleidsstatus heeft het EROP al een zekere invloed gehad op Europese besluitvorming, zoals het toedelen van structuurfondsen. Nog belangrijker is het feit dat Territoriale Cohesie al opgenomen is in de ontwerp grondwet als een bevoegdheid van de EU. Op dit moment is het nog gissen hoe 'echte' ruimtelijke planning op EU-niveau zal worden vormgegeven, maar dat die er op een gegeven moment aankomt, lijkt onvermijdelijk. Dit omdat territoriale cohesie hetzelfde modus operandus kent als andere beleidsvelden: eerst informele bijeenkomsten van deskundigen regelen, daarna vrijblijvende intentieverklaringen van ad hoc politieke commissies opstellen en uiteindelijk een richtlijn met toetsbare normen creëren.

Als territoriale cohesie in de huidige vorm wordt aangenomen kan het veel van de bovengenoemde problemen verhelpen. Sectoren zullen worden gedwongen om de ruimtelijke effecten van voorgestelde maatregelen in kaart te brengen. Zo zullen er minder 'verrassingen' komen met bouwvergunningen die eigenlijk niet afgegeven hadden moeten worden.

## Conclusie

Europa kan opgevat worden als een soort voortstomende olietanker: een klein land kan dan hooguit proberen hem ietsje meer naar bakboord of naar stuurboord te richten, maar echt keren of stoppen is onmogelijk. Uitstappen evenmin. De beste optie is om vooruit te blijven kijken en voor te bereiden op wat achter de horizon ligt. Op dit moment lijkt het belangrijkste ruimtelijke vraagstuk territoriale cohesie te zijn. Momenteel probeert de Franse presidentskandidaat Sarkozy een afgeslankte versie van de door Nederland en Frankrijk afgewezen grondwet alsnog in te voeren. Hierin zal de term territoriale cohesie niet ontbreken. De Nederlandse regering kiest echter terughoudend te blijven ten opzichte van Europa. Zij ziet geen heil in een nieuw verdrag; Europa moet zich alleen bezighouden met concrete maatregelen zoals veiligheid, welvaart en energie (*NRC.Next* 20 sept. 2006: 10). Gezien de werkwijze van Europa is het echter verstandiger om toch actief mee te doen dan uit principiële redenen, hoe terecht dan ook, aan de kant te blijven zitten. Op die manier heb je inspraak in wat er uiteindelijk gaat gebeuren en beter inzicht in de werking daarvan. Gelukkig schijnt dit, ondanks de uitspraken van de regering, toch op ambtelijk niveau te gebeuren. Tot nu toe heeft Nederland een belangrijke bijdrage geleverd aan de wording van de *Territorial State and Perspectives of the European Union* en het uitwerken van de term territoriale cohesie. Dit moet voort-gezet worden: Nederland stoom ook door!

## Literatuur

- Bolt, F. van der, R. Van den Bosch, T. Brock, P. Hellegers, C. Kwakernaak, D. Leenders, O. Schuurmanns and P. Verdonchot (2003) *Aquarein: Gevolgen van de Europese kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*. Alterra-rapport 835. Wageningen: Alterra.  
- DHV, TNO en Rigo (2005) *Lucht voor ruimtelijke plannen? Inventarisatie van de invloed van beleid en regelgeving voor luchtkwaliteit op knelpunten bij de realisatie van ruimtelijk plannen in Nederland*. Eindrapportage in opdracht van Ministerie van VROM.

- ESPON (2006) *European Territorial Research in Progress: Conference Proceedings of the 1st ESPON Scientific Conference*. 13-14 October 2005.  
- ESPON 1.1.4 (2005) *The spatial Effects of Demographic Trends and Migration*. Final report. European Spatial Planning Observation Network (ESPON).  
- Europese Commissie (2002) *Energy: Let us overcome our dependence*. Luxemburg.  
- Europese Commissie (2004) *The Common Agricultural Policy Explained*. Luxemburg.  
- Evers, D., A. van Hoorn, A. de Vries, J. Tennekes, A. Harbers, S. Klaver (2006) *Gezien Europa*. Rotterdam: NAI-Uitgevers/ Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.  
- Gordijn, H., F. Verwest and A. van Hoorn (2003) *Energie is ruimte*. Rotterdam: NAI Uitgevers.  
- NRC.Next (2006) "Meer Europa? 'Tut tut, ho ho'" 20 september 2006.  
- Ravesteyn, Nico van & David Evers (2004) *Unseen Europe*. Rotterdam: NAI-Uitgevers/ Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.  
- Robert, J., M.A. Figueiredo, M. Hollanders, C.J. Reincke, T. Stumm and J.M. de Vet (2001) *Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination*. European Commission. ERDF contract 99.00.27.156.  
- *Territorial State and Perspectives of the European Union* (2006) Draft 18 September. <http://www.vasab.org.pl/events/Warsaw/TSP-Draft-180906.pdf>  
- Verenigde Naties (2004) *World Population Prospects: The 2004 Revision*. United Nations Population Division.

## Summary

The Netherlands, a country in the heart of Europe well-known for its openness and business acumen, surprised many in 2005 by voting against the European Constitution. Despite this, it Europe continues to play an important part in the Netherlands. It is impossible to ignore EU-legislation once it has been established as a directive, and it is unwise to ignore European policy debates which may produce future legislation. The example of spatial planning is a case in point: here the EU already has a large de facto impact on spatial development via sectoral policies. The introduction of 'territorial cohesion' as an official power of the EU will enhance this. It is in the best interest for the Dutch to take an active part in the debate and prepare themselves for some kind of European-level planning, otherwise this will be decided for and without them.