



Noordzee: beschermen en bestemmen

Ruimtelijk milieubeleid zonder dwingende juridische sturing levert meestal tegenvallende beleidsprestaties op. Dat geldt ook voor het Noordzeebeleid. Allerlei mooie en vrijblijvende nota's zijn leuk, maar er moet naast stimulerend beleid ook dwingend beleid zijn. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt hier een prachtig instrument voor: het rijksbestemmingsplan oftewel het inpassingsplan. Tijd dus voor een inpassingsplan voor de Noordzee.

Bij de Wageningen Universiteit is er in de bibliotheek een aparte afdeling voor allerhande buitensporige atlassen. Er zitten atlassen tussen die je als stedenbouwkundige, planningsjurist of planoloog niet zo snel tegenkomt of ambtshalve zou raadplegen. Wageningen is per slot van rekening het traditionele domein voor de ecooloog. Maar rondstruinen heeft zin, want zo kan bijvoorbeeld een zojuist verschenen *Ecologische Atlas Noordzee* van de Wageningse hoogleraar mariene ecologie Han Lindeboom opvallen.¹ De eerste tweehonderd-drieënzestig pagina's bieden kaartmateriaal over de verspreiding van zeezoogdieren, vogels, schelpensoorten en vissen. Interessanter is het de atlas open te slaan op het onderdeel 'Gebruiksfuncties' vanaf pagina tweehonderdvijfenzestig. Gebruiksfuncties als scheepvaart, oppervlaktedelfstoffenwinning (zandwingebieden, baggerstortgebied en reservering beton en metselzand), energiewinning (olie en gas, maar ook offshore windmolenparken), kabels, militair gebruik (oefen-, munitie- en vlieggebieden) en visserijintensiteit zijn allemaal overzichtelijk in kaart gebracht. Er is zelfs ook nog een cultuurhistorische scheepswrakkenkaart toegevoegd.

Beschermde gebieden

Na het zien van al deze kaarten, is het te begrijpen dat minister Verburg eind vorig jaar beschermde zeegebieden zoals de Doggersbank, het Friese Front en de Klaverbank heeft aangewezen en in het kader van het Europese Natura 2000-netwerk gaat aanmelden.² De hele Noordzee was trouwens al onderdeel van de ecologische hoofdstructuur (EHS), zoals we die ook op land kennen. In zoverre is het natuurbeschermingsrecht voor op het vasteland doorgetrokken naar de zee. Daarbij is echter vergeten om ook ander ruimtelijk,

Fred Kistenkas
en Pieter Slim
Alterra/Wageningen
Universiteit en Alterra
fred.kistenkas@wur.nl,
pieter.slim@wur.nl

Windmolenpark Q7 in de
Noordzee, drieëntwintig
kilometer uit de kust
vanaf IJmuiden.
Foto - Klaas Fopma,
Hollandse Hoogte





ordeningsbeleid naar de zee door te trekken. Het grootste deel van Nederland is zee, en dat is volgens de definitie van de Europese Landschapsconventie ook 'landschap'. Waarom is er bij de Nota Ruimte dan niet nagedacht over bijvoorbeeld Nationale Landschappen op of aan zee en waarom zijn, om een simpel voorbeeld van ruimtelijke ordening op zee te noemen, de vaste scheepvaartroutes niet ingetekend zoals dat ook met (snelweg)tracé's op het land gebeurt?

De scheepvaartroutes, verkeerscheidingstelsels en separatiezones op de kaart uit de *Ecologische Atlas Noordzee* lijken in wezen op de wegenkaart op land. De Rotterdamse havenmeester heeft zelfs gezegd dat er voor de Maasvlakte een zeerotonde komt te liggen. Met vaste aanloop- en ankergebieden en een beloodsinggebied op het midden van die rotonde. Het verkeer vanuit de Vlaamse en Zeeuwse havens komt hier samen met dat van Noordoost-Europa en de Baltische staten, en met dat van de Engelse havens.³ Het is het Oudenrijn van de Nederlandse Noordzee. Waarom worden er op zee dan geen vaste bestemmingen voor militaire oefengebieden, delfstoffenwinning of energiewinning aangegeven? Waarom worden die gebieden, net als op het land, niet beschermd en bestemd?

Optimale sturingsmix

Hoe zijn zeegebieden te beschermen en bestemmen? Dat kan met nota's, (beheer)plannen en structuurvisies; de zogenaamde planologische sturing. Communicatieve sturing (draagvlakontwikkeling) is een ander middel, net als financiële ofwel economische sturing die plaatsvindt door middel van subsidiepotjes en/of fiscale faciliteiten. Naast planologische sturing, communicatieve sturing en financiële sturing moet de juridische sturing echter niet vergeten worden. Samen vormen ze de optimale sturingsmix, die in bestuurskundige en bestuursrechtelijke handboeken een goede bekende is.⁴ Toegespitst op het omgevingsbeleid (dus milieu- en ruimtelijke-ordeningsbeleid) is het klassieke boek van Gunningham⁵ nog steeds het meest overtuigend. Ook hij wijst in zijn publicatie *Smart Regulation* op de *complementary combinations* van deze sturingsinstrumenten. Daarbij mag juridische hardheid nooit en te nimmer over het hoofd worden gezien. Hij noemt dat *command and control regulation*. De zweep dus, die je niet meteen hoeft te gebruiken, maar wel gewoon moet hebben. Vergeet je naast stimulerend beleid ook dwingend beleid te voeren door middel van juridische sturing, dan zouden de beleidsprestaties altijd tegenvallen. En inderdaad, sla de jaarlijkse Natuur- en Milieubalans er maar op na: zwak beleid. Dat wil zeggen, beleid met slechte beleidsprestaties kent doorgaans geen of weinig juridische sturing. Iedereen kent de voorbeelden: van landschapsbeleid en EHS-beleid tot en met het cultuurhistorisch Belvedere-beleid.⁶

Juridische sturing

Juridisch bindende bestemming en bescherming wordt op land via een gemeentelijk bestemmingsplan geregeld. Zo kan er geen bouwvergunning worden verleend zonder het bestemmingsplan. Dat heet het limitatief-imperatieve stelsel: een bestemmingsplan dicteert als het ware de vergunningverlening of -weigering. Daarom zijn bestemmingsplannen zo'n belangrijk ankerpunt. Bedrijven, milieu-organisaties, medeoverheden; iedereen kan zich beroepen op al dan niet verkeerde toepassing van een bestemmingsplan en ermee naar

de bestuursrechter gaan als iets niet klopt. Het staat zwart-op-wit op papier en biedt eenduidigheid naar een ieder. Zo legt een bestuur dwingend en duidelijk beleid vast.

Op zee bestaan er geen gemeenten, maar sinds de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan ook de rijksoverheid bestemmingsplannen maken. Deze heten dan inpassingsplannen, en hebben dezelfde bindende werking als de traditionele gemeentelijke bestemmingsplannen. Leg die zandwingebieden; baggerstortgebieden; metselzandgebieden; energiewingebieden; windmolenparken; kabels; scheepvaartwegen en rotondes; intensieve boomkorvisserijgebieden; militaire oefen- en munitiegebieden en vlieggebieden vast, zoals dat ook op land gebeurt. Uiteindelijk is er een bestemmingsplan nodig om alles te borgen. Voor de Noordzee is dat het rijksinpassingsplan Noordzee.

Verrommeling

De Noordzee wordt steeds intensiever gebruikt voor functies als scheepvaart, windmolenparken, zandwinning, defensie, olie- en gaswinning en ook lijken boomkorvisserij en natuur elkaar in toenemende mate in de weg te zitten. Nu de beschikbare ruimte op het land beperkt, zo niet gewoon op is, wordt bovendien steeds vaker overwogen om naar zee uit te wijken. Denk aan de ideeën als de aanleg van een luchthaven, tulpeneilanden voor de kust, koolstofdioxide-opslag in de zeebodem, vis- en schelpdierkweek en havenuitbreiding. Om verrommeling van de Noordzee te voorkomen moet de ruimte anders ingedeeld gaan worden.

Een voordeel van de Noordzee zou kunnen zijn dat daar niet, zoals op het vasteland, allerlei meer kleinschalige decentrale bestuurslagen de dienst uitmaken. Geen gemeenten en provincies die weer wat anders willen of doen, en sectorale deelbelangen kunnen laten prevaleren boven een integrale visie voor het gehele gebied. Op het kleinschalige postzegelplanniveau kon altijd gemakkelijk het eenzijdige sectorale deelbelang de boventoon voeren. Rode (bouw)plannetjes wonnen het immers van groene contouren. Bovenlokaal en integraal denken ontbrak. Dit hybride en duale staatsbestel van de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' (hiërarchie en eenheid maar tegelijk ook gemeentelijke en provinciale autonomie) geldt wel voor op het land, maar niet op zee.

De centrale overheid hoeft bij de Noordzee niet boven sectorale deelbelangen uit te stijgen om in één klap voor grotere gebieden in grote contouren de functie op plankaart dwingend voorschrijven, en die later in planvoorschriften nader te normeren. Een rijksinpassingsplan voor de hele Noordzee dwingt tot grootschalig en integraal denken en bestemmen. Goede ruimtelijke voornemens zakken dan niet weg in sectoraal marktdenken. Ze verwateren niet op decentraal niveau omdat één of andere wethouder via bijvoorbeeld een artikelnegentien-vrijstelling voor een projectontwikkelaar een bouwproject midden in de groene ruimte weet te regelen, of omdat ergens toch weer een varkenshouderij gigantische uitbreidingsruimte weet te bemachtigen.

Integraal bestemmingsplan

Bouwen in of tegen de EHS is zeker niet de bedoeling van Den Haag,

maar op gemeentelijk niveau vaak kinderlijk eenvoudig te realiseren. Voor bouwlustige gemeenten bleken er altijd wel kleinschalige en (sub)sectorale 'oplossingen' te zijn. Het grote geheel werd gemakshalve vergeten. Ruimtelijke verrommeling kan wel eens voor een niet onbelangrijk gedeelte te wijten zijn aan onbekommerde decentralisatie, aan bestuurlijke verrommeling over lagere overheidslagen, aan te weinig centrale sturing op hoofdlijnen. Eindeloos polderen kan wel eens de vijand van de polder (als landschap) zijn geweest. Dat zou een heel belangrijke les van de ruimtelijke ordening op het land kunnen zijn, waar we ons voordeel mee kunnen doen voor de komende ruimtelijkeorderingsoperatie op zee.⁸ Die centrale en integrale sturing op hoofdlijnen kan voor de Noordzee immers bindend worden vastgelegd in een inpassingsplan. Niet te lang doorpolderen, niet wegzakken in sectoraal denken en niet alleen maar werken aan stimulerend beleid.

Voor het te laat is en we erachter komen dat we juridische sturing zijn 'vergeten' moeten we nu starten met het maken van een integraal bestemmingsplan op hoofdlijnen voor de Noordzee. De recent door de Tweede Kamer aangenomen motie-Polderman vraagt daar gelukkig ook al om.⁹ De motie constateert volkomen terecht dat de gehele Noordzee tot de EHS behoort, waardevolle biodiversiteit en natuurwaarden herbergt en vooral ook dat ruimtelijke claims voor het gehele gebied integraal en niet telkens op postzegelniveau en sectoraal moeten worden toegedeeld.

Gidsland

Ook EU-commissaris Joe Borg (Maritieme Zaken) heeft begin dit jaar gepleit voor ruimtelijke ordening van de drukke Noordzee.¹⁰ Dat is opmerkelijk omdat ruimtelijke ordening nooit echt een EU-beleidsveld is geweest en in de zeer nabije toekomst ook wel niet zal worden. Nederland hoeft echter niet te wachten op Europees ruimtelijkeorderingsbeleid en kan als gidsland al direct aan de slag. Een rijksbestemmingsplan is dus nu niet alleen mogelijk (dankzij de nieuwe Wro) maar vooral ook wenselijk (*complementary combination*). Nog niet overtuigd? Kom naar de Wageningen campus en blader ook een uurtje in die *Ecologische Atlas Noordzee*...

Noten

- ✓ Lindeboom, H.J. (et al.), *Ecologische Atlas Noordzee ten behoeve van gebiedsbescherming*, Wageningen IMARES, 2008.
- ✓ Vergelijk: Persbericht LNV van 24 november 2008.
- 3 Lems, J.C., 'Een rotonde op zee. De optimalisatie van het Havenbenaderingssysteem van Rotterdam', in: *Topos*, jaargang 18, nummer 2, 2008, pp. 21-22. Zie ook: Leeuwen, S.J. van; Bogaardt, M.J. en Wortelboer, F.G., *Noordzee en Waddenzee: natuur en beleid*, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven/Den Haag, 2008, p. 107 en verder.
- 4 Backes, Ch.; Gilhuis, P.C. en Koeman, N.S.J., *Milieurecht*, Deventer 2006, p. 16 en verder. En: Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid*, Den Haag, 1994, p. 221 en verder.
- 5 Gunningham, N. en Grabosky, P., *Smart regulation. Designing environmental policy*, Oxford 1998, *passim*.
- 6 Kistenkas, F.H., *Recht voor de groene ruimte*, Wageningen, 2008, pp. 22-23 en 81-82.
- 7 Kistenkas, F.H., 'Bouwen in de EHS', in: *Vakblad Natuur Bos Landschap*, nummer 10, 2008, p. 31.
- 8 Vergelijk: Kistenkas, F.H., 'De ruimtelijke ordening op zee show', in: *de Volkskrant*, 1 november 2008.
- 9 Motie-Polderman, Tweede Kamer 2008-2009, 29 675, nummer 54.
- 10 Vergelijk: ANP-bericht van 26 februari 2009, 'Brussel wil Europese zeeën beter ordenen' (ook op: www.architectenweb.nl)

Op 1 september 2008 gaf de toenmalige burgemeester van Rotterdam, Ivo Opstelten, het startsein voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte door de buis open te draaien waaruit uiteindelijk tweehonderdnegentig miljoen kubieke meter zand moet stromen.
Foto - David Razing.
Hollandse Hoogte