



Planbureau voor de Leefomgeving

De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening

Beleidsstudie

De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening

David Evers en Joost Tennekes

De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)

Den Haag, 2014

ISBN: 978-94-91506-74-1

PBL-publicatienummer: 808

Auteurs

David Evers en Joost Tennekes

Contact

David Evers (david.evers@pbl.nl)

Projectteam

David Evers (projectleider), Joost Tennekes, Jos Diederiks en Balazs Dienes; met dank aan: Anton van Hoorn, Hub Diederik, Mark van Veen, Frits Kragt, Pieter Boot, Olav-Jan van Gerwen, Jos Notenboom, Henk van Zeijts

Supervisie

Ries van der Wouden

Met dank aan

Edward Geus (RIVM), Anne van Doorn (WUR), Stefanie Dühr (Radboud University Nijmegen), Jan van Oosten (Stibbe), Bas Waterhout (TU-Delft), Rebecca Weijland (UvA), Wil Zonneveld (TU-Delft); deelnemers expertmeetings provincies: Henri Stakenburg (GL),

Reinier Zweers (GL), Wim Sniedt (L), Raymond Creemers (L), Tim van der Avoird (NB), Rini Gielis (NB), Frank van Lamoen (NB), Sidony Venema (HNP), Lieuwe van den Berg (GR), Harry van der Meer (DR), Jolanka van der Perk (FL), Paul Veldhuis (NH), Jacqueline Sellink (UT), Conny Raijmaekers (UT), Leo van der Brand (ZL), Inge Vermeulen (ZH), Erik de Haan (ZH), Johanna Swets (HNP), Ton Heeren (IPO); deelnemers bijeenkomsten Rijk: Henriette Burse (IenM), Mireille Groet -Thewissen (IenM), Daniël de Groot (IenM), Anne Lammertink (IenM), Renske van Tol (IenM), Marijn van der Wagt (IenM), Kitty de Bruin (VNG); interviewpartners: Jan Backes (Universiteit van Maastricht), Joerg Knieling (HCU Hamburg), Stefan Greiving, (TU Dortmund), Susan Grotefels (U Münster), Klaus Joachim Grigoleit (TU Dortmund), Noud Janssen (Ministerie IenM), Bernhard Stür (U Osnabrück), Mirielle Groet (Min IenM), Axel Kristiansen (Danish Ministry of Environment)

Figuren

Beeldredactie PBL / Jos Diederiks

Eindredactie en productie

Simone Langeweg Tekst- en Communicatieadvies (eindredactie) en Uitgeverij PBL (productie)

Opmaak

Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Evers, D. & J. Tennekes (2014), *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

Samenvatting 6

- 1 Inleiding: Europa gezien en ongezien 6
- 2 Nederlandse ruimtelijke ordening nog altijd beïnvloed door EU 8
- 3 Governance: een nieuwe rol voor decentrale overheden 9
- 4 Inhoud: meer sectorale kijk op het functioneren van de ruimte 9
- 5 Proces: koppeling EU-beleid en ruimtelijke beslissingen 11
- 6 Conclusie 12

VERDIEPING

1 Invloed van EU-beleid 16

- 1.1 Aanleiding 16
- 1.2 Doelstelling en afbakening 16
- 1.3 Theoretisch kader 17
- 1.4 Vraagstelling 21
- 1.5 Aanpak 21
- 1.6 Leeswijzer 22

2 Bestuur en multilevel governance 24

- 2.1 Een vierde bestuurslaag 24
- 2.2 Binnenlandse bewegingen 34
- 2.3 Casestudie Denemarken 39
- 2.4 Conclusie 42

3 Ruimte en afstemming 44

- 3.1 Inleiding: ruimtelijk beleid en sectorale regelgeving 44
- 3.2 Invloed op de kaart gezet 44
- 3.3 EU-beleid in Nederland 47
- 3.4 Stapelkaart Europese Ruimtelijke Hoofdstructuur 64
- 3.5 Knelpunten en oplossingen 65
- 3.6 Afstemming EU-beleid in Hongarije 72
- 3.7 Conclusie 74

4 Proces en systeem 76

- 4.1 Koppeling tussen ruimtelijke ordening en EU-regels 76
- 4.2 Trajecten van (ont)koppeling 80
- 4.3 Impact als gevolg van het systeem: internationale vergelijking 90
- 4.4 Conclusie 97

Literatuur 100

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening

Samenvatting

- De Nederlandse ruimtelijke ordening wordt steeds Europees van aard. Niet alleen doordat veel ruimtelijk relevante onderwerpen worden bepaald door afspraken op Europees niveau, maar ook door de beleidskeuzes die Nederland zelf maakt. Vrijwel het hele grondgebied van Nederland wordt afgedekt door een of meer Europese beleidskaders.
- Het EU-beleid versterkt de bestaande, klassieke spanningen in het ruimtelijke ordeningssysteem, vooral die tussen ruimtelijk en sectorbeleid. Verkokering van het beleid kan zorgen voor knelpunten, zoals tegenstrijdige doelstellingen voor een gebied. De ruimtelijke ordening kan helpen deze tegenstellingen te overbruggen.
- De Rijksoverheid is de systeemverantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening. Zij is de schakel tussen de beleidsvorming (EU) en de beleidsuitvoering (provincies en gemeenten). Op haar minst brengt deze verantwoordelijkheid een goede communicatie tussen de overheidslagen met zich mee over de implementatie van het EU-beleid. Dit betekent ook een inhoudelijke ondersteuning, en vertegenwoordiging van de uitvoerende overheden op Europees niveau. Deze verantwoordelijkheid stelt grenzen aan de decentralisatie van de ruimtelijke ordening.

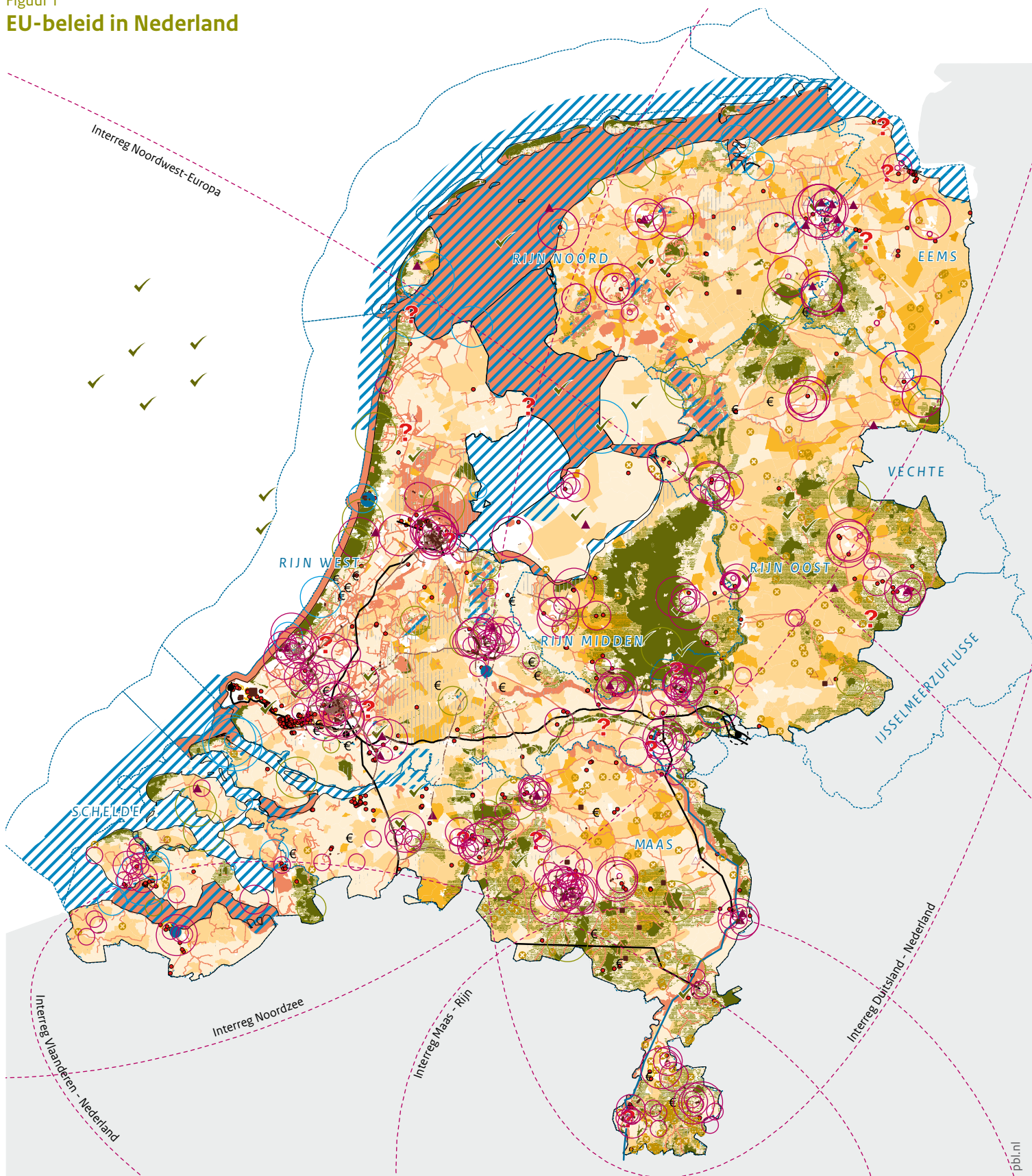
1 Inleiding: Europa gezien en ongezien

Tien jaar geleden bracht het toenmalige Ruimtelijk Planbureau (een van de voorlopers van het Planbureau voor de Leefomgeving, PBL) een studie uit met de titel *Unseen Europe* (Van Ravesteyn & Evers 2004). Aan de hand van een groot aantal voorbeelden lieten de

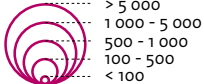
auteurs zien dat afspraken die worden gemaakt op het niveau van de Europese Unie (EU), een belangrijke invloed hebben op de ruimtelijke ordening. Een invloed die Nederlandse planologen nog steeds onvoldoende opmerken, doordat er geen ruimtelijk beleid op EU-niveau bestaat en ruimtelijk relevant Europees beleid via de sectordepartementen in nationale regelgeving wordt vertaald. In *Unseen Europe* werden onder andere knelpunten gesignaleerd tussen de harde normstellingen van het (sector)beleid van de EU en de traditie van afweging, uitruil en gedogen binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. De belangrijkste aanbeveling uit de studie was dan ook een sterke waarschuwing: 'Although it certainly remains necessary to conduct spatial policy at the national level – if for no other reason than to coordinate EU sectoral policies and integrate them into the planning system – doing so without regard to the growing influence of Brussels will doom it to failure' (Van Ravesteyn & Evers 2004: 6).

Sinds het verschijnen van *Unseen Europe* is er veel veranderd in Europa. De EU is groter geworden: van 15 naar 28 lidstaten en van rond de 380 miljoen inwoners toen naar ruim 500 miljoen in 2014. Hierdoor is zij diverser en complexer geworden: meer talen, culturen, ontwikkelingsniveaus en verwachtingen over wat de EU wel en niet moet doen. De vanzelfsprekendheid van een verdere Europese integratie is sinds het referendum in 2005 vrijwel verdwenen; sinds enkele jaren heerst er zelfs een vertrouwenscrisis. Tegelijkertijd gaan de dagelijkse werkzaamheden van de EU gewoon door: er worden nieuwe verordeningen en richtlijnen aangenomen, beleid wordt uitgebreid of geschrapt, beleidsvoorstellen worden gelanceerd en beleidsterreinen verkend. Ook binnen Nederland is er sinds die tijd veel veranderd. Het toenmalige vigerende beleid van de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* (Vinex) is vervangen door achtereenvolgens de *Nota Ruimte* (VROM et al. 2006) en de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (IenM 2012; SVIR), die beide inzetten op een kleinere rol van het Rijk en op de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar lagere overheden. Bij de herindeling van de departementen in

Figuur 1
EU-beleid in Nederland

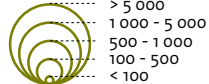


EFRO / Interreg / UrbAct
subsidie (x 1 000 euro)

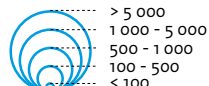


▲ Lead partner
△ Partner

LIFE+
subsidie (x 1 000 euro)



Visserij
subsidie (x 1000 euro)



€ Openbare aanbesteding

Staatssteun

✓ Geen bezwaar
? Onderzoek ingesteld

Nitraatconcentratie in het
bovenste grondwater (mg/l)

⊕ Hoger dan 50

Luchtkwaliteit

■ PM₁₀
■ NO₂

Externe veiligheid

● Installaties (Brzo)
■ Riscocontouren

Waterkwaliteit

■ Onvoldoende

Natuur

■ Natura 2000 water
■ Natura 2000 land
■ Beïnvloedingsgebieden natuur

□ Stroomgebieden KRW

Trans Europees Netwerk - Transport (TEN-T)

● Spoor
● Water
— Weg

GLB - Subsidie Pijler 1 en Pijler 2
(euros per ha per PC4)

■ 1 - 250
■ 250 - 500
■ 500 - 1 000
■ > 1 000

LFA

▨ Handicapgebieden

2010 zijn de onderdelen milieu en ruimtelijke ordening van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en het ministerie Verkeer en Waterstaat (V&W) samengevoegd in het nieuwe ministerie Infrastructuur en Milieu (IenM); het VROM-onderdeel volkshuisvesting werd samengevoegd met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook het wettelijk stelsel ging stevig op de schop.² Deze structurele veranderingen zijn aanleiding voor het PBL om de vraagstelling van *Unseen Europe* nogmaals te bestuderen. De voorliggende studie gaat verder dan de eerdere, en probeert de invloed van de EU niet alleen te inventariseren maar ook te verklaren. Om de Nederlandse situatie in perspectief te plaatsen en handelingsopties zichtbaar te maken zijn enkele buitenlandse casestudies opgenomen (Denemarken, Hongarije en Duitsland).

2 Nederlandse ruimtelijke ordening nog altijd beïnvloed door EU

Veel onderwerpen die relevant zijn voor de ruimtelijke ordening, worden bepaald door afspraken op Europees niveau. Vrijwel het hele grondgebied van Nederland wordt dan ook gedekt door één of meer Europese beleidskaders. Dit blijkt uit figuur 1: een kaart die, voor zover mogelijk, aangeeft waar het EU-beleid in Nederland neer slaat. Dit wil niet suggereren dat alles door 'Brussel' is opgelegd, want het blijkt haast onmogelijk om de Nederlandse en Europese belangen uit elkaar te halen. Immers, Europa en Nederland hebben *grosso modo* dezelfde beleidsdoelen (eerlijke concurrentie, schone lucht, enzovoort). Bovendien zijn vrijwel alle Europese regels met Nederlandse instemming tot stand gekomen. Veel van de voor de ruimtelijke ordening belangrijkste regels zijn zelfs EU-beleid geworden op Nederlands initiatief. De Habitatrichtlijn en de Hoogwatersrichtlijn zijn twee prominente voorbeelden. Om te bepalen welk EU-beleid op de kaart moeten komen te staan, hebben we zes 'invloedtypes' onderscheiden:

1. *Gebiedsaanwijzing*: begrensde gebieden of plekken die een bijzondere wettelijke status kennen;
2. *Interventiegebieden*: onbegrensde plekken waarvoor maatregelen worden geëist, bijvoorbeeld om aan bepaalde (milieu)normen te voldoen;
3. *Ruimtelijke investeringen*: gebieden en (infrastructurele) netwerken waarin de EU gericht investeert;
4. *Sectorale investeringen*: ruimtelijke spreiding van niet-gebiedsgerichte subsidies;

5. *Generieke regels*: ruimtelijke projecten die met procesregels in aanraking zijn gekomen;
6. *Territoriale samenwerking*: verplichte en vrijwillige grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden die in EU-verband worden aangegaan.

Niet alle manieren waarop het EU-beleid de ruimtelijke ordening beïnvloedt, kunnen op de kaart worden weergegeven. Onderzoeks- of planverplichtingen bijvoorbeeld kunnen een behoorlijke stempel drukken op het planproces, maar de mate waarin is moeilijk aan gebieden toe te wijzen. Daarom ontbreken bijvoorbeeld de afspraken over omgevingslawaai op de kaart. Hoewel elke lidstaat het omgevingslawaai volgens dezelfde meetmethode in kaart moet brengen en actieplannen moet maken voor problematische gevallen, stelt de EU hiervoor geen grenswaarden of resultaatverplichtingen vast. Ook de ruimtelijke projecten ten behoeve van de naleving van EU-beleid staan niet op de kaart. Denk hierbij aan de windparken die worden aangelegd om de Europese doelen voor hernieuwbare energie te halen, of havenuitbreidingen die nodig zijn voor de toegenomen invoer van biobrandstoffen. Hoewel zulke ingrepen zowel de inhoud als het proces van de ruimtelijke ordening beïnvloeden, komt de keuze voor de methode (wind versus zon bij hernieuwbare energie, import versus productie van biobrandstoffen) en voor de locatie van de ontwikkeling volledig voor verantwoordelijkheid van de lidstaat. Ten slotte is het ook onmogelijk om de veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente als gevolg van EU-beleid op de kaart te zetten. Kortom: de kaart bevat veel, maar lang niet alle, manieren waarop het EU-beleid de ruimtelijke ordening beïnvloedt.

Hoewel niet alle invloed van de EU op de kaart staat, laat figuur 1 wel zien dat er nagenoeg geen 'witte vlekken' in Nederland bestaan: vrijwel het hele grondgebied wordt afgedekt door EU-beleid. Ook de diversiteit aan beleid is op de kaart duidelijk te zien: er is sprake van zowel restrictieve regelgeving als subsidieverstrekking (het natuurbeleid maakt gebruik van beide strategieën door enerzijds bescherming te eisen voor Natura 2000-gebieden en anderzijds gerichte investeringen te doen via Life+). Hieruit blijkt dat de invloed van het EU-beleid op de ruimtelijke ordening uiterst veelzijdig en complex is. In deze studie onderscheiden we drie manieren waarop het EU-beleid invloed kan uitoefenen op de ruimtelijke ordening: namelijk via governance, inhoud en proces. Deze komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

3 Governance: een nieuwe rol voor decentrale overheden

De komst van de Europese Unie als ‘vierde bestuurslaag’ heeft de verhoudingen tussen besturen veranderd. Omdat er op EU-niveau geen ruimtelijke ordening bestaat, wordt het EU-beleid dat relevant is voor de ruimtelijke ordening bedacht en vormgegeven vanuit de verschillende sectoren. Elke Europese sector en elk directoraat-generaal werkt weer anders. Tal van beleidsregimes bestaan hierdoor naast elkaar. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de verschillende EU-subsidiestromen. Bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt het beleid vooral op EU-niveau bedacht en vormgegeven, en wordt het geld door het Rijk verdeeld en uitgekeerd en door individuele landbouwbedrijven ontvangen. De structuurfondsen daarentegen worden ook op EU-niveau (op hoofdlijnen) bepaald, maar vooral op landsdeelniveau vormgegeven en uitgekeerd aan bedrijven én overheden. Actoren moeten per sector en per bestuursniveau anders opereren, wat betekent dat er is sprake van *multilevel governance*. In de praktijk van de multilevel governance lopen de rijksbelangen en die van lagere overheden niet altijd parallel. Zo is de Rijksoverheid bijvoorbeeld voorstander van het afschaffen van de structuurfondsen voor de meer welvarende lidstaten en zijn de provincies daar juist tegen.

Deze complexe verhoudingen zijn volop in beweging. In de eerste plaats komen er steeds meer lidstaten, directoraten-generaal, bevoegdheden, beleidsinitiatieven en platforms bij, zoals recentelijk het voorstel voor een richtlijn over ruimtelijke ordening op zee (CEC 2013) en de *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (EIP-SCC). Daarnaast kunnen veranderingen binnen de lidstaten de multilevel governance beïnvloeden. Sinds de SVIR rekent het Rijk een groot aantal taken niet meer tot de zijne, maar tot die van de provincie en/of gemeente. Decentrale overheden zijn beperkt betrokken bij het Europese besluitvormingsproces over het beleid dat ze later moeten uitvoeren of waarmee ze worden geconfronteerd. Het is vooral het Rijk dat zich beweegt op het EU-niveau en dat meebeslist over het EU-beleid. Formeel wordt het, als vertegenwoordiger van de lidstaat, ook aangesproken op de naleving van dat beleid.

Om binnen dit spanningsveld te kunnen opereren hebben de decentrale overheden hun aanwezigheid in Brussel uitgebreid, via de eigen kantoren (Huis van de Nederlandse Provincies en G4) naar diverse gremia zoals het Comité van de Regio's en het Europees Parlement. Informatieverschaffing over het EU-beleid wordt gedeeld via het kennisportaal Europadecentraal.nl en publicaties zoals de *Handreiking Europaproof Gemeenten*

(Kenniscentrum Europa Decentraal et al. 2008). En het Rijk heeft maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het EU-beleid wordt nageleefd (Wet Naleving Europese Regelgeving Publieke Entiteiten 2012) en dat de in Europa afgesproken limiet op het begrotingstekort niet wordt overschreden (Wet Houdbare Overheidsfinanciën 2013). Vooral de laatste maatregel is omstreven en heeft implicaties voor de bestuurlijke verhoudingen.

De casestudie van Denemarken, een land met een ruimtelijkeorderingstraditie die vergelijkbaar is met die van Nederland, laat zien dat Nederland ook andere keuzes had kunnen maken. Zo is het Deense parlement direct betrokken bij de voorbereiding van het EU-beleid, wat ervoor zorgt dat Denemarken meer tegenwind geeft in het Europese beleidsvormingsproces dan Nederland. Wel is Denemarken ‘braver’ dan Nederland bij de implementatie van de Europese richtlijnen. Omdat de Deense ruimtelijke ordening al lange tijd onder de minister van Milieu valt en daarmee inhoudelijk sterk verband heeft, worden de milieurichtlijnen in Denemarken niet als bijzonder problematisch ervaren. De reorganisaties in het Deense openbaar bestuur hebben bovendien een verdere sectoralisering van de ruimtelijke ordening in de hand gewerkt.

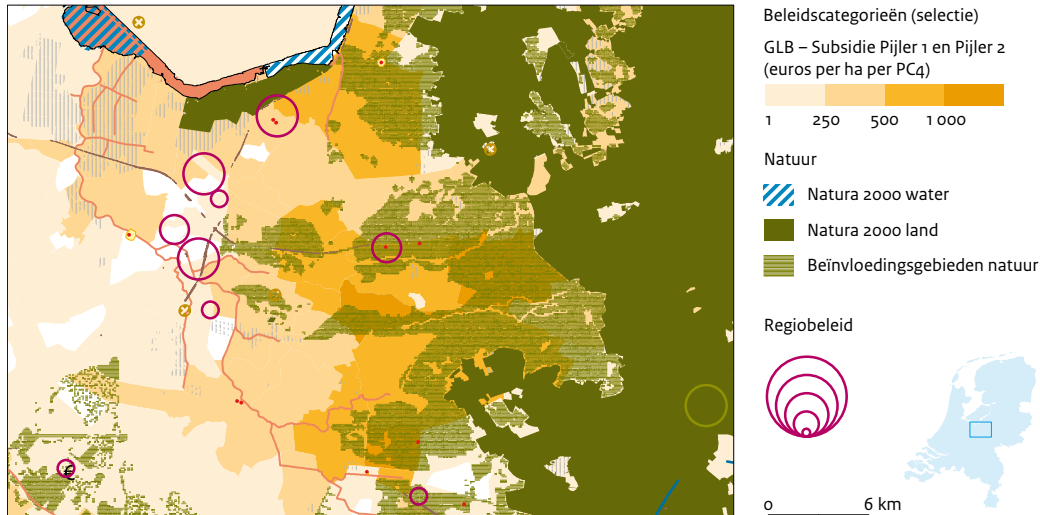
Samengevat: de multilevel governance versterkt de Europeanisering van de ruimtelijke ordening. Vanuit het oogpunt van de systeemverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening moet het Rijk aandacht schenken aan de knelpunten die kunnen ontstaan door een gebrekkige verticale coördinatie tussen gemeente, provincie, Rijk en EU. Ook omdat de horizontale coördinatie tussen de sectoren knelpunten kan opleveren voor de ruimtelijke ordening (zie paragraaf 4). Deze horizontale coördinatie kan het Rijk niet helemaal overlaten aan de lagere overheden. Het is immers het Rijk dat door Europa wordt aangesproken op de implementatie van de Europese wet- en regelgeving, het is het Rijk dat uiteindelijk op Europees niveau kan proberen de wetgeving te veranderen, en het is het Rijk dat door de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetgeving de afwegingsruimte tussen sectorale belangen mede bepaalt (zie paragraaf 5).

4 Inhoud: meer sectorale kijk op het functioneren van de ruimte

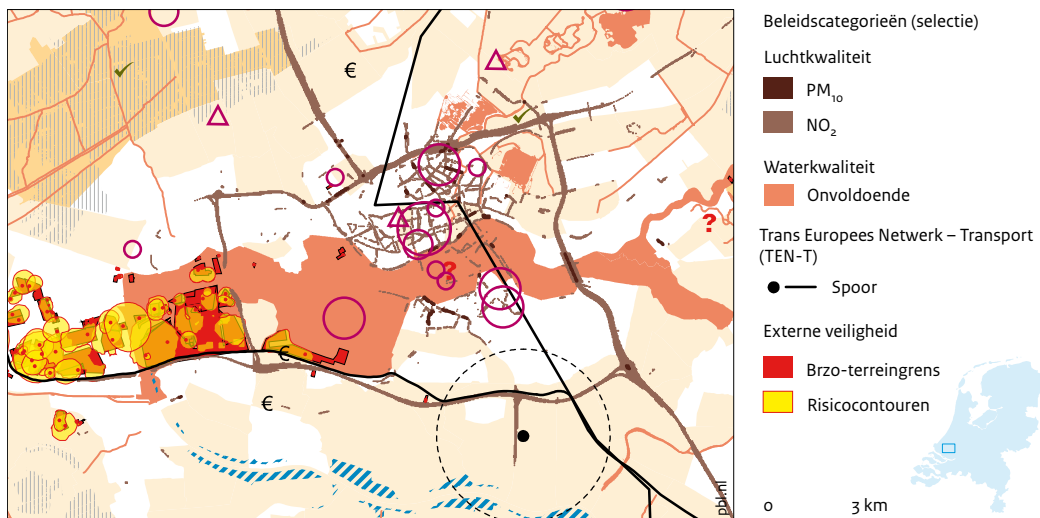
Figuur 1 laat zien dat er sprake kan zijn van stapeling van beleid, dat wil zeggen dat er in één gebied of op één plek meerdere typen Europees beleid gelijktijdig van toepassing kunnen zijn. Deze stapeling is beter waar te nemen als wordt ingezoomd op de kaart; zie figuur 2 voor twee regionale uitsneden van de stapelkaart.

Figuur 2
Overlappend beleid (uitsnede stapelkaart)

Landelijk beleid (West-Veluwe)



Stedelijk beleid (regio Rijnmond)



Bron: zie stapelkaart

Figuur 2 laat zien dat er sprake is van een algemene uitsortering tussen beleid dat voorkomt in het stedelijk gebied en beleid dat voorkomt in het landelijk gebied. De investeringen vanuit het regiobeleid komen bijvoorbeeld vooral terecht in de steden, terwijl investeringen vanuit Life+ en landbouw juist daarbuiten neerslaan. Daarbij kan een spanning ontstaan tussen overlappende of aangrenzende beleidsdoelstellingen. Zo vergroten de investeringen die worden gesteund door het TEN-T beleid en de structuurfondsen de aantrekkingskracht van het stedelijk gebied, terwijl meer stedelijke activiteit ook de lokale milieukwaliteit (met name lucht en water) kan verslechteren. Aan de andere kant kunnen

subsidies ter versterking van de lokale economie als ongeoorloofde staatssteun worden beschouwd. Dit gebeurde bijna bij de renovatie van het Ahoy-complex in Rotterdam. In het landelijk gebied bestaat er een zekere spanning tussen ecologische doelstellingen (Natura 2000, waterkwaliteit, nitraatbelasting) enerzijds en doelstellingen gericht op de economische productie (landbouwsubsidies, TENs en structuurfondsen) anderzijds, zo blijkt uit figuur 2. Het omvangrijkste aaneengesloten Nederlandse Natura 2000-gebied op land is de Veluwe. Naast de speciale beschermingszones zijn er omvangrijke gebieden in de omgeving die door het

Natura 2000-beleid worden beïnvloed vanwege de vermoedelijke aanwezigheid van zeldzame soorten. Het is opvallend hoe veel landbouwsubsidies in de speciale beschermingszones worden verstrekt, en nog meer in de beïnvloedingsgebieden. De subsidies die boeren in Barneveld en Nijkerk ontvangen, behoren tot de hoogste van Nederland en worden over het algemeen niet ingezet voor plattelandsontwikkeling maar voor de agrarische functie. In figuur 2 is ook te zien dat de waterkwaliteit ten zuiden van park De Nulde bij Putten ontoereikend is. Tot slot zijn EU-subsidies verstrekt voor het 'duurzame bedrijventerrein' Stuttersveld Zuid, terwijl de luchtkwaliteit bij de bijbehorende snelweg (A12) niet aan de EU-eisen voldoet. Doordat de subsidies leiden tot extra bedrijvigheid in deze omgeving, kan de luchtkwaliteit er zelfs nog verder verslechteren. Dergelijke afstemmingsproblemen tussen de sectorale doelstellingen zijn in Nederland, blijkens gesprekken met provinciale ruimtelijke strategen en eerder onderzoek naar de stapeling van EU-beleid (Zonneveld et al. 2008), tot nog toe vaak opgelost.

Dat het gebrek aan coördinatie van het EU-beleid in de praktijk tot problemen kan leiden, blijkt uit de casestudie over Hongarije. In Hongarije staan de TEN-doelstellingen die de knelpunten voor de scheepvaart op de Donau moeten oplossen, lijnrecht tegenover de uitvoering van zowel het Natura 2000-beleid als de Kaderrichtlijn Water, en investeringen vanuit de structuurfondsen. De transportambities (en mogelijke subsidies daarvoor) blijken er in de praktijk uiteindelijk minder zwaar te wegen dan de milieueisen en de mogelijke boetes daarvoor: ze komen in de aangepaste plannen in ieder geval niet terug.

Samengevat: het ruimtelijke ordeningssysteem in Nederland wordt steeds Europees in de zin dat de ruimtelijke hoofdstructuur (in de betekenis van de SVIR, namelijk als de weergave van de nationale belangen) van Nederland steeds meer uit Europese beleidskaders bestaat. In de afgelopen twintig jaar is er meer ruimtelijk relevant Europees beleid gekomen terwijl het aantal nationale belangen flink is teruggebracht. Met de relatieve toename van het EU-beleid groeit impliciet ook de invloed van een sectorale benadering voor de ruimtelijke ordening. De gebrekkige horizontale coördinatie op EU-niveau vergt nogal wat beleidsinspanningen binnen de ruimtelijke ordening, zowel in termen van praktijkoplossingen als in termen van institutionele veranderingen. Het Rijk moet ervoor blijven waken dat praktijkoplossingen mogelijk blijven. Gezien de multilevel context kan het Rijk dit echter niet alleen; het moet goed gebruik maken van de op decentraal niveau aanwezige kennis en capaciteit.

5 Proces: koppeling EU-beleid en ruimtelijke beslissingen

De Nederlandse ruimtelijke ordening is erop gericht de diverse ruimteclaims op elkaar af te stemmen door een integrale afweging te maken en een optimale oplossing te vinden. Woorden als polderen, uitruil, compromissen en compensatie staan centraal in het planningsproces. Geleidelijk krijgt dit systeem steeds meer te maken met beleidskaders die van de EU afkomstig zijn. Veel van deze EU-normen en -doelen zijn hard: niet onderhandelbaar, niet afweegbaar. De vraag of een project voldoet aan Europese normen of bijdraagt aan Europese doelen, wordt belangrijker. Dit is een verandering ten opzichte van de Nederlandse traditie van integrale belangenafweging.

Wanneer een ruimtelijke beslissing – een bestemmingsplan, een bouwvergunning – afhankelijk wordt gemaakt van Europees beleid, is er sprake van 'koppeling'. De sterkte van die koppeling wordt op verschillende manieren bepaald. Soms bevat de wetstekst al een sterke koppeling met de ruimtelijke ordening, zoals bij de Seveso-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Deze richtlijnen vragen om een expliciete ruimtelijke zonering. In andere gevallen komt de koppeling tot stand bij de implementatie van de regelgeving in het Nederlandse systeem. In dit geval zijn verschillende keuzen mogelijk. Bijvoorbeeld om de procedure zo in te richten dat niet elk ruimtelijk besluit aan het EU-beleid hoeft te worden getoetst, omdat specifiek sectorbeleid waarborgt dat de Europese norm wordt gehaald. De Kaderrichtlijn Water is hiervan een voorbeeld. Ook de toetsing aan de norm zelf kan meer of minder flexibel worden vormgegeven, bijvoorbeeld door saldering mogelijk te maken. De mate van koppeling en de vraag of de koppeling knelpunten oplevert, hangen ook af van de kenmerken van het algemene juridische systeem en het ruimtelijke ordeningssysteem. Als het bij een beroep tegen een ruimtelijk besluit, zowel formeel als praktisch gezien, gemakkelijk is om toegang te krijgen tot de rechter, hebben belanghebbenden meer mogelijkheden om erop te wijzen dat het besluit strijdig is met het EU-beleid, en is er een sterke koppeling het resultaat. Ook het effect van het ruimtelijke ordeningssysteem op die koppeling is goed te zien wanneer we de Nederlandse situatie vergelijken met die in Duitsland. In Duitsland loopt het meeste ruimtelijk relevante EU-beleid via de zogenoemde *Fachplanung* (sectorale planning) en niet via de ruimtelijke ordening alleen (*Raumplanung/Bauleitplanung*). Bij *Fachplanung* zorgt het sectordepartement voor de horizontale afstemming met andere sectorbelangen en voor de uitvoering van het plan. Daarom sluit het Europese beleid beter aan bij de Duitse praktijk. Maar ook Duitsland op zijn beurt kent knelpunten, andere dan die in Nederland.

Deze zijn terug te voeren op een *misfit* tussen het nationale systeem en het EU-beleid op procedurele eisen. Dankzij het EU-beleid hebben burgers en andere belanghebbenden in Duitsland nu meer mogelijkheden tot participatie en meer mogelijkheden om in beroep te gaan dan in het traditionele systeem. Dezelfde Europese eisen hebben in Nederland tot minder knelpunten geleid, doordat het Nederlandse systeem op dit punt anders is ingericht.

Er zijn verschillende manieren om met een sterke koppeling om te gaan. Enerzijds wordt een sterke koppeling in de praktijk steeds meer als een gegeven geaccepteerd. Dit kan leiden tot Europa-proofing: een maximale inspanning om het project niet op grond van EU-beleid voor de rechter te laten stranden (door bijvoorbeeld te zorgen voor uitstekend onderzoek ter onderbouwing van het plan en voorrang te geven aan EU-beleid om een afbreukrisico te voorkomen). In die zin heeft de invloed van de EU geleid tot een verdere juridificering van het ruimtelijk beleid. Dit komt feitelijk neer op het accepteren van een sterke koppeling. Anderzijds kan de Rijksoverheid de sterkte van de koppeling zelf actief bijsturen. Bijvoorbeeld door de richtlijn gedeeltelijk opnieuw om te zetten naar de Nederlandse regelgeving. Deze 'hertranspositie' kan bijvoorbeeld inhouden dat gevallen worden genoemd waarin de EU-norm niet van toepassing is. De programmabepaling is een alternatieve vorm van bijsturing, waarbij ruimtelijke projecten in een pakket worden gecombineerd, samen met aanvullende (bron)maatregelen, opdat niet elk ruimtelijk project afzonderlijk aan de toets hoeft te voldoen.

Samengevat: om knelpunten te voorkomen en afwegingsvrijheid in de Nederlandse traditie te behouden is een voortdurende bijsturing nodig van de koppeling tussen EU-beleid en de ruimtelijke ordening. Een sterke koppeling kan echter niet altijd worden voorkomen, en is vanuit een ander perspectief, bijvoorbeeld volksgezondheid, misschien juist uitdrukkelijk gewenst. Vanwege dit feit is bij de voorbereiding van de Omgevingswet de Europese systematiek als uitgangspunt genomen, om beter met deze koppeling te kunnen omgaan. Of dit daadwerkelijk knelpunten tussen EU-beleid en de ruimtelijke ordening voorkomt, moet nog blijken. In elk geval wordt het Nederlandse systeem van ruimtelijke ordening hierdoor Europeser van aard.

6 Conclusie

Wat is er veranderd sinds het verschijnen van de studie *Unseen Europe*? In de afgelopen tien jaar zijn in de ruimtelijke praktijk diverse strategieën ontwikkeld om de effecten van het EU-beleid bij te sturen en knelpunten te voorkomen. Hierdoor wordt de ruimtelijke ordening

achtereenvolgens meer internationaal, sectoraal, programmatisch en – via Europa-proofing – meer juridisch. De ruimtelijke ordening wordt – anders gezegd – Europeser en mede daardoor past het EU-beleid beter bij de Nederlandse ruimtelijke ordening. Fricities komen zo minder frequent voor en – voor zover ze zich al blijven voordoen – kunnen beter worden aangepakt. Desondanks ligt er een taak voor de Rijksoverheid in het kader haar systeemverantwoordelijkheid.

In de SVIR wordt de regie over de ruimtelijke ontwikkelingen overgelaten aan de provincies: de ruimtelijke afweging moet plaatsvinden op een lager schaalniveau. Het Rijk formuleert nog steeds de sectorale belangen, onder andere met een EU-oorsprong, maar de decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de ruimtelijke ordening. Vanuit het perspectief van de systeemverantwoordelijkheid is het om meerdere redenen dan ook gewenst dat het Rijk actief betrokken blijft bij de ruimtelijke ordening.

Ten eerste ligt er een taak voor het Rijk om te zorgen voor een goed functionerend systeem voor een integrale ruimtelijke afweging. Het Rijk is immers de partij die Europees beleid omzet in nationale regelgeving en daarmee de koppeling met de ruimtelijke ordening vormgeeft. Het is ook de partij die eventuele nationale programma's moet opzetten en coördineren, waardoor op lokaal of regionaal niveau ruimte ontstaat voor ontwikkelingen die anders tegen de grenzen van de Europese richtlijnen aanlopen. In het geval van een beleidsconflict kan het Rijk proberen over te gaan tot hertranspositie, in overleg met de Europese Commissie. Hoewel dit niet eenvoudig is, is deze opgave voor lagere overheden nog moeilijker doordat zij op grotere afstand staan tot de Europese Commissie. Soms vergt bijsturing of 'management' van de koppeling tussen de Nederlandse ruimtelijke ordening en de Europese regels een aanpassing van het eigen systeem. Ook daar is het de Rijksoverheid die aan zet is.

Ten tweede ligt er een taak voor het Rijk als tussenbestuur. Het Rijk moet niet slechts een doorgeefluik willen zijn van ruimtelijk relevant EU-beleid, hoewel de decentralisatie van de ruimtelijke ordening en de aansprakelijkheid voor de naleving van het EU-beleid dit wellicht suggereren. Het Rijk neemt immers actief deel aan het Europese beleidsvormingsproces. Als systeemverantwoordelijke moet het Rijk horen hoe provincies, gemeenten en waterschappen het beleid willen uitvoeren en hoe decentrale overheden daar zelf over denken. Het moet het ook mogelijk maken dat de stem van deze partijen in Brussel vroeg in het proces wordt gehoord. Provincies lobbyen weliswaar zelf, maar nooit zo krachtig als het Rijk. Het Rijk heeft nu eenmaal een directere band met Europa dan de lagere overheden, bijvoorbeeld doordat het de leden voordraagt van de talrijke commissies die het Europese beleid en de Europese regelgeving voorbereiden.

Ten slotte betekent de systeemverantwoordelijkheid dat de juiste middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van de Europese taken. Enerzijds betekent dit een garantie voor voldoende kennis, geld en bevoegdheden op provinciaal niveau. Anderzijds betekent het een zekere terughoudendheid met de invulling van de manier waarop de doelstellingen moeten worden bereikt. Dat doet de EU immers ook niet: die laat de invulling van de richtlijnen ook meestal vrij.

Noten

- 1 Deze figuur is gebaseerd op de volgende bronnen: EFRO-Noord: OP Noord-Nederland (<http://www.snn.eu>), EFRO-Oost: OP Oost-Nederland (<http://www.go-oostnederland.eu>), EFRO-West: OP West-Nederland (<http://www.kansenvoorwest.nl>), EFRO-Zuid: OP Zuid-Nederland (<http://www.op-zuid.nl/>), Interreg Iva Duitsland-Nederland: Interact/KEEP (<http://www.territorialcooperation.eu/keep>), Interreg Iva Maas-Rijn: Interreg (http://www.interregemr.eu/site_nl1/downloads), InterregIva Vlaanderen-Nederland: Interreg (<http://www.grensregio.eu/>), InterregIvB North-West Europe: Interreg (<http://www.nweurope.eu>), InterregIvB North Sea Region: Interact/KEEP (<http://www.territorialcooperation.eu/keep>), Interreg Ivc: Interreg (<http://www.interreg4c.eu/projects/>), UrbAct: Europese Commissie (<http://urbact.eu/en/our-projects>), Life+: Europese Commissie (<http://ec.europa.eu/environment/life>), Visserij: (<http://fishsubsidy.org/NL/> op basis van gegevens van Europese Commissie), Staatssteun: Europese Commissie (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register), Nitraatconcentraties: PBL, 2012, Evaluatie meststoffenwet 2012, Luchtkwaliteit: RIVM, 2013, Externe veiligheid RIVM, 2013, Waterkwaliteit VenW, 2009 (KRW), Natura 2000: MNP, 2007, LFA: LNV, 2007, GLB: Alterra/WUR, 2011, TEN-T: Europese Commissie (http://inea.ec.europa.eu/en/ten-tt/ten-t_projects).
- 2 Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) werken overheden met andere juridische instrumenten en zijn de verantwoordelijkheden opnieuw verdeeld. Daarna hebben de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010) en de Crisis- en herstelwet (2010) volgende wijzigingen aan het stelsel aangebracht. De Omgevingswet (verwacht in 2017) zal het ruimtelijke stelsel opnieuw grondig wijzigen.

VERDIEPING

VERDIEPING

Invloed van EU-beleid

Hoewel er geen formeel ruimtelijkeordeningsbeleid op EU-niveau bestaat, heeft de sectorale regelgeving van de Europese Unie (bijvoorbeeld landbouwbeleid, structuurfondsen, natuurbeleid en concurrentiebeleid) toch invloed op de ruimtelijke ordening in Nederland. Deze invloed kan betrekking hebben op verschillende aspecten, zoals de inhoud van het ruimtelijk beleid (dat wil zeggen: feitelijk ruimtegebruik en ruimtelijke ontwikkelingen), beslissingen over ruimtelijke projecten en de bestuurlijke verhoudingen binnen het ruimtelijk domein. Dit hoofdstuk biedt een kader waarbinnen de invloed van het EU-beleid op het systeem van de Nederlandse ruimtelijke ordening wordt onderzocht.

1.1 Aanleiding

In verschillende publicaties is gesignaleerd dat de regelgeving van de Europese Unie (EU) invloed heeft op de Nederlandse ruimte en de Nederlandse ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld Janssen-Jansen & Waterhout 2006; Van Ravesteyn & Evers 2004; Zonneveld et al. 2008). In een aantal gevallen leidt deze invloed tot knelpunten voor de gebiedsgerichte, integrale manier van ruimtelijke ordening die in Nederland wordt beoefend. Inmiddels is geconstateerd dat dit effect niet rechtstreeks is toe te schrijven aan de EU-regelgeving zelf, maar ook (en wellicht vooral) aan de fysieke en staatsrechtelijke kenmerken van Nederland en de beleidskeuzes die bij de implementatie van EU-beleid worden gemaakt (VROM-raad 2008). Daarnaast biedt de EU-regelgeving niet alleen knelpunten, maar leidt deze juist ook tot kansen voor diverse regionale agenda's. Regio's en gemeenten spelen het ruimtelijkeordeningspel immers 'multilevel', dat wil zeggen dat ze zelfstandig hun weg vinden naar het Europese beleidsproces om er hun eigen gebiedsagenda's te behartigen (Rob 2013).

Met de decentralisatie van het ruimtelijkeordeningsbeleid in 2011 is de behoefte aan een overzicht van de invloed die het EU-beleid kan hebben op de ruimtelijke ontwikkelingen en op het ruimtelijkeordeningssysteem,

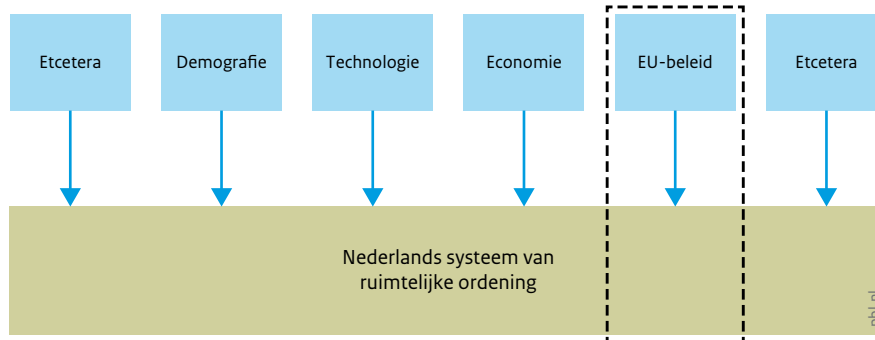
alleen maar toegenomen. De nationale ruimtelijke hoofdstructuur waarvoor het Rijk primair verantwoordelijk is, wordt nu voor een belangrijk deel door Europa bepaald. Decentrale overheden worden geacht hun eigen ruimtelijk beleid te maken en moeten daarbij weten wat de bewegingsruimte is binnen het (door het Rijk geïmplementeerde) EU-beleid. In hoeverre is er bij de ruimtelijke ordening sprake van een stapeling van EU-sectorbeleid en leidt dit tot problemen? In hoeverre is er ruimte voor eigen oplossingen? Hoe gaan andere landen hiermee om in hun ruimtelijke ordening?

1.2 Doelstelling en afbakening

Met dit onderzoek wil het Planbureau voor de Leefomgeving de invloed van het EU-beleid op de Nederlandse ruimtelijke ordening in kaart brengen en oplossingen voor eventuele knelpunten verkennen. Dit is nodig voor het goed functioneren van de ruimtelijke ordening (in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid), voor een goede implementatie van het EU-beleid en voor het optreden van Nederland binnen Europa.

Dit onderzoek richt zich alleen op de vraag hoe het EU-beleid invloed uitoefent op het systeem van ruimtelijke ordening in Nederland. De totstandkoming van een eventuele Europese ruimtelijke ordening en de vele discussies rondom territoriale cohesie – sinds het Verdrag van Lissabon (2009) een bevoegdheid van de EU (zie hiervoor bijvoorbeeld Waterhout 2008; Dühr et al. 2010; Faludi 2010) – wordt in dit onderzoek nadrukkelijk buiten beschouwing gelaten, tenzij hierdoor een aantoonbare invloed op de Nederlandse systeem van ruimtelijke ordening te bespeuren is. Dit onderzoek past ook in de algemene literatuur over Europeanisering van de ruimtelijke ordening (zie Giannakourou 2012 voor een overzicht). Het is hierbij opmerkelijk dat de meeste publicaties over dat onderwerp (onder andere Waterhout 2007; Faludi 2014) minder aandacht hebben voor de 'harde' invloed van sectorale richtlijnen, verordeningen

Figuur 1.1
Afbakening onderzoeksgebied



--- Onderzoeksgebied

Bron: PBL

en subsidieverstrekking voor concrete projecten dan voor de ‘zachte’ invloed van beleidsconcepten en niet-bindende transnationale samenwerkingsarrangementen. Doordat we ons in dit onderzoek vooral richten op de ‘harde’ invloed, draagt deze studie ook bij aan de stand van de wetenschap op dit gebied.

Deze afbakening van het onderzoeksgebied wil niet suggereren dat het EU-beleid de enige of zelfs de belangrijkste factor is met invloed op de nationale ruimtelijke ordening. De grootste opgaven waarmee de ruimtelijke ordening wordt geconfronteerd, denk aan demografische ontwikkelingen of het faillissement van het grondexploitatie-model, hebben immers niets, of slechts zeer indirect, met EU-beleid te maken (zie bijvoorbeeld Kuiper & Evers 2011 voor een overzicht). Daarom worden in dit onderzoek geen uitspraken gedaan over hoe belangrijk of ingrijpend de invloed van het EU-beleid is ten opzichte van andere variabelen. Daarnaast hebben we met de inhoudelijke nadruk op de invloed van EU-beleid op de Nederlandse ruimtelijke ordening ook niet de bedoeling om een beeld te laten ontstaan (of versterken) van ‘Brusselse bemoeienis’. Het onderscheid tussen de twee variabelen is puur analytisch. EU-beleid komt natuurlijk niet uit de lucht vallen, want Nederland heeft altijd aan tafel gezeten bij de beleids- en besluitvorming in Brussel. Sterker nog: veel richtlijnen waarmee de ruimtelijke ordening worstelt, heeft Nederland sterk gesteund. Bovendien wil een constatering dat de ruimtelijke ordening wordt beïnvloed door of moeite heeft met een bepaald beleid, niet zeggen dat dat beleid niet zinvol is. Met dit onderzoek willen we alleen laten zien dat er een invloed bestaat en hoe hiermee wordt omgesprongen.

1.3 Theoretisch kader

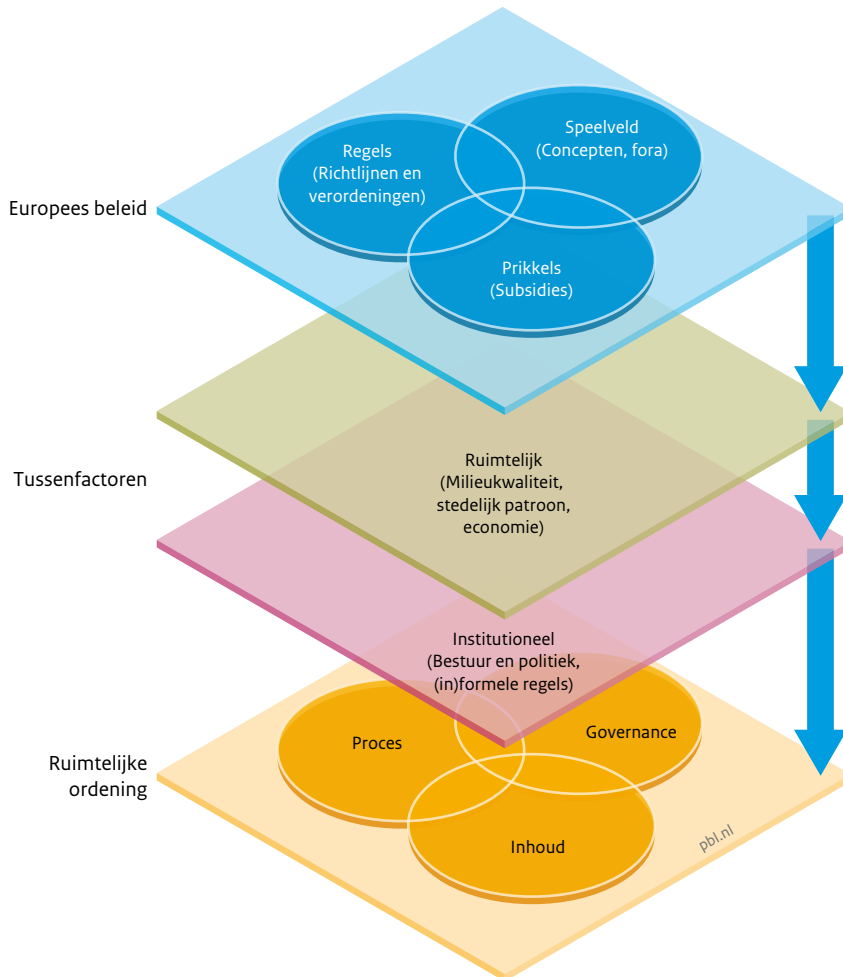
Om grip te krijgen op de manier waarop de Nederlandse ruimtelijke ordening omgaat met het EU-beleid definiëren en beschrijven we eerst enkele sleuteltermen. Omdat het effect van het EU-beleid op de Nederlandse ruimtelijke ordening niet altijd bewust bedoeld is, gebruiken we de term ‘invloed’ zo veel mogelijk in plaats van bijvoorbeeld ‘beleidseffecten’ (wat alleen bedoelde effecten suggereert) of ‘impact’ (wat een negatieve bijmaak kan hebben). In paragraaf 1.3.1 bakenen we dit begrip af en werken we het uit; in hoofdstuk 3 wordt het geoperationaliseerd aan de hand van negen invloedstypen.

1.3.1 Soorten invloed

Het voorliggende onderzoek is exploratief van aard en verkent hoe de Nederlandse ruimtelijke ordening omgaat met Europees beleid. Het onderzoeksobject is onderdeel van een complex en dynamisch institutioneel krachtenveld dat is verdeeld over verschillende schaalniveaus en sectoren. De ruimtelijke ordening heeft als taak ruimtelijke ontwikkelingen te beïnvloeden. Omdat EU-beleid dit ook doet (bedoeld of niet), hebben beide met elkaar te maken.

In de inleiding van hun boek *Grenzeloze Ruimte* stellen Janssen-Jansen en Waterhout (2006) dat de invloed van de EU op de ruimtelijke ordening viervoudig is. Deze indeling vormt de basis van onze indeling van de *oorsprong* (zie figuur 1.2) van de Europese invloed. Volgens de auteurs kan Europa een ‘stimulator’ zijn door subsidies te verstrekken: de EU maakt dan iets (ruimtelijk) mogelijk. Dit hebben wij overgenomen onder de meer algemene noemer ‘prikkel’, omdat sommige prikkels de bestaande situatie kunnen versterken; denk aan inkomstsubsidies aan boeren.

Figuur 1.2
Invloed Europees beleid op ruimtelijke ordening in Nederland



Bron: PBL

Andersom kan Europa volgens Janssen-Jansen en Waterhout (2006) ook een ‘belemmering’ vormen door beperkende regelgeving te stellen op inhoud of proces (verbod op staatssteun bijvoorbeeld). Wederom hebben wij gekozen voor een neutralere formulering: ‘regels’. Veel regels kunnen weliswaar worden opgevat als belemmeringen maar bieden ook helderheid. Sommige regels kunnen zelfs stimulerend werken, omdat ze de onzekerheid verminderen.

Ten derde is Europa een ‘speelveld’ waar allerlei actoren die bij de ruimtelijke ordening zijn betrokken, elkaar tegenkomen (Janssen-Jansen en Waterhout 2006). Het samen opstellen van ‘best practices’ of het bespreken van door de Europese Commissie opgestelde documenten zoals groenboeken en witboeken (Van Veen & Heinen 2013) is onderdeel van dit speelveld. Het publiceren van ranglijsten (*naming and shaming*) is een beproefd informeel middel om druk uit te oefenen.

Informatieverstrekking over ruimtelijke ontwikkelingen of de impact van EU-beleid via bijvoorbeeld ESPON, versterkt dit proces. In de loop van de tijd wordt een gemeenschappelijke taal en een gemeenschappelijk begrippenkader ontwikkeld, wat kan doorwerken in de nationale praktijken (Faludi 2010). Soms leidt dit ‘soft policy’-proces (bijvoorbeeld via de zogenoemde *Open Method of Coordination*) tot een verzoek om ‘hard policy’ in de vorm van formele regels of prikkels.

Europa is, tot slot, in sommige gevallen een ‘noodzaak’, bijvoorbeeld wanneer een ruimtelijk probleem alleen grensoverschrijdend goed is aan te pakken (zoals overstromingen of luchtvervuiling) of internationale afhankelijkheden (tussen zeehavens bijvoorbeeld) vragen om coördinatie en bindende afspraken. Omdat dit onderzoek de invloed van EU-beleid – en minder het beleidsvormingsproces – wil verkennen, is ‘Europa als noodzaak’ niet relevant als zelfstandige categorie. De

overige drie typen EU-beleid (prikkel, regels en speelveld) vormen daarom de eerste laag van figuur 1.2.

De invloed van het EU-beleid op het systeem van de ruimtelijke ordening hangt af van de gevoeligheid van Nederland voor dit beleid. In de studie *Brussels Lof* definieert de VROM-raad (2008) twee soorten kenmerken die de gevoeligheid voor EU-beleid bepalen en hier als *tussenfactoren* zijn genoemd (de twee lagen in het midden). In de eerste plaats zijn ruimtelijke/geografische kenmerken van belang. Een regel die bijvoorbeeld betrekking heeft op de wijnbouw in berggebieden, zal geen gevolgen hebben voor Nederland en dus ook niet voor het ruimtelijke ordeningssysteem. Wel zal Nederland, als een sterk verstedelijkt land met een hoge milieudruk, relatief gevoeliger zijn voor EU-beleid gericht op bijvoorbeeld de milieukwaliteit (Rood et al. 2005). In veel gevallen behoort de milieukwaliteit tot de slechtste van de EU (voor een overzicht, zie Natuur en Milieu 2011). Deze factoren vatten wij samen onder de noemer 'ruimtelijk'. De institutionele kenmerken daarentegen betreffen de manier waarop de ruimtelijke ordening in Nederland door mensen wordt georganiseerd, begrensd en bedreven. Het juridische systeem, bijvoorbeeld hoe de toegang tot de rechter voor burgers is georganiseerd, is niet alleen van belang voor het verloop van ruimtelijke processen, maar blijkt ook een belangrijke factor bij de gevoeligheid van een lidstaat voor Europese regelgeving (Backes 2006). Ook de interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente en met andere betrokkenen (*governance*) is van belang bij hoe een bepaald EU-beleid wordt vormgegeven en uitgevoerd (denk aan de decentralisatie van de ruimtelijke ordening, waardoor het Rijk de regietaak bij de provincies legt). Tot slot kan Nederland gevoelig zijn vanwege de informele regels en omgangsvormen die heersen in de ruimtelijke ordening. Gebiedsontwikkeling vindt namelijk plaats in overleg tussen tal van actoren, waarbij belangen tegen elkaar worden afgewogen en tot op een zekere hoogte worden uitgeruild. De praktijk van polderen (bereiken van consensus en compromis) en gedogen maar ook de wens om in de ruimtelijke ordening tot een integrale afweging te komen, kan bepalen hoe er met het EU-beleid wordt omgesprongen. Daarmee bepaalt het mede de invloed van dat EU-beleid op het systeem van de ruimtelijke ordening.

Het is ook belangrijk om te beschrijven waarop het EU-beleid *effecten* kan hebben (onderste laag). Het EU-beleid kan ten eerste concrete ruimtelijke ontwikkelingen beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat bepaalde gebieden van functie veranderen of mogelijke functieveranderingen worden uitgesloten (bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn en de Seveso-richtlijn). Het kan ook effecten hebben op netwerkrelaties zoals verkeersstromen, migratie of handelsstromen (denk aan regels

gericht op de interne markt), die het ruimtelijke ordeningssysteem indirect raken. Ten tweede kan het EU-beleid het proces van de ruimtelijke ordening beïnvloeden door bijvoorbeeld onderzoeksverplichtingen (zoals milieueffectrapportages) en regels voor openbare aanbesteding. Als laatste kan het EU-beleid – via de gevoeligheidskenmerken van Nederland – impact hebben op de bestuurlijke verhoudingen in het ruimtelijk domein. De verplichte cofinanciering bij de structuurfondsen wordt een factor bij de interbestuurlijke onderhandelingen over budgetten.

1.3.2 Mate van invloed

In de vorige paragraaf is aangegeven dat Europa bewust of onbewust invloed uitoefent op het systeem van de ruimtelijke ordening door juridische kaders te stellen, door prikkels te geven of door als speelveld te fungeren. Afhankelijk van de ruimtelijke of institutionele structuur heeft dit gevolgen voor de inhoud van de ruimtelijke ordening (beleid en/of ontwikkeling), de processen en de governance.

Het is niet eenvoudig om (de invloed van) het EU-beleid te meten. Jacques Delors had ooit voorspeld dat na de jaren negentig van de vorige eeuw 80 procent van alle regelgeving over socio-economisch beleid in de lidstaten afkomstig zou zijn van de EU (in Christensen 2010: 34). Moore (2008) schatte dat 60-80 procent van de lokale en regionale regelgeving binnen de EU haar wortels zou hebben in Europees beleid. Dit geldt ook voor Nederland. Begin jaren 2000 was de schatting dat 60 procent van alle regelgeving en zelfs 80 procent van de milieuregelgeving in Nederland een Europese oorsprong zou hebben (in Bovens & Yesilgagit 2010). Meer recentelijk hebben Bovens en Yesilgagit (2010) geprobeerd dit empirisch te berekenen. Het resultaat kwam veel lager uit dan eerdere voorspellingen: minder dan 20 procent van alle wetten en besluiten door het nationale parlement is een gevolg van implementatie van EU-richtlijnen (voor leefomgevingsdossiers zoals milieu was het percentage weliswaar hoger dan voor andere dossiers). Berekeningen in andere lidstaten met dezelfde methode leveren vergelijkbare resultaten op.¹ Dergelijke cijfers over het aandeel van het EU-beleid in de nationale wet- en regelgeving zeggen echter niets over de invloed die deze regels hebben op de praktijk; ze zeggen ook niets over de aard van deze invloed en de wenselijkheid ervan.

Empirische studies over het effect van EU-beleid op de beleidsprocessen in de lidstaten zijn dan ook schaars. Een belangrijke uitzondering is Fleurke en Willemsse (2006, 2007), die beleidsdossiers² in Flevoland onderzochten op invloed van de EU. De resultaten laten zien dat van alle onderzochte beleidsdossiers, ruim de helft te maken hadden met de EU. Opvallend hierbij was hoe vaak het hierbij ging om een indirect effect (dat wil zeggen via een regeling van een hogere overheid), zeker op gemeentelijk

Tabel 1.1

Percentage beleidsdossiers met betrokkenheid van EU-beleid

| | Gemeente Lelystad | Gemeente Almere | Provincie Flevoland |
|--------------------|-------------------|-----------------|---------------------|
| Geen effect | 51,5 | 64,2 | 45,1 |
| Effect | 48,5 | 35,8 | 54,9 |
| – Waarvan direct | 12,5 | 16,7 | 61,5 |
| – Waarvan indirect | 96,9 | 86,7 | 46,2 |
| N | 66 | 81 | 51 |

Bron: Fleurke & Willemse (2007: 81)

Tabel 1.2

Soorten invloed van de EU op beleidsdossiers

| Constraints | Opportunities |
|---|--|
| Enforcement: the EU compels an authority to undertake a decision it would not have taken otherwise. Example: Habitat directive. | Invitation: the EU sets the local agenda and the subnational authority has the possibility of withdrawing from the incentive, but the incentive is sufficiently attractive to warrant taking the according decision. |
| Hampering: if a subnational decision can only be implemented with the necessary cooperation or permission of the EU, or if European rules limit the discretion in the formulation or implementation of a policy. Example: public procurement. | Facilitation: when local officials welcome the obligation of an EU rule to improve decision-making or because EU funds expedite an existing project. Example: public procurement. |
| Obstruction: desired alternatives are not considered because of EU (non-decision) influence. Example: Habitat directive. | Enabling: an unattainable desire that can be fulfilled with the support of the EU. Example: regional policy. |

Bron: Fleurke & Willemse (2007: 75-76).

niveau. De mate van invloed verschilde per beleidsdossier: cultuur en onderwijs hadden niet of nauwelijks te maken met invloed uit de EU, en de ruimtelijke dossiers (vooral milieu en economie) juist relatief vaak: 62,5 procent (Lelystad), 36,0 procent (Almere) en 73,9 procent (Flevoland). Dit onderzoek bevestigt dus het beeld dat Europa voor de ruimtelijke ordening belangrijk is maar 'ongezien' (Van Ravesteyn & Evers 2004).

In de operationalisatie van hun onderzoek hebben Fleurke en Willemse (2007) zes indicatoren gedefinieerd voor hoe deze EU-invloed kan plaatsvinden; zie tabel 1.2.

De resultaten nuanceren het beeld van Europa als belemmering sterk (vergelijk Corbey & Verdaas 2007; De Zeeuw 2013). Voor Almere en Lelystad was het aantal kansen (*opportunities*) zelfs groter dan het aantal beperkingen (*constraints*); voor de provincie was dit juist andersom, al ontlieden de twee elkaar niet veel (53 respectievelijk 57 procent). Uitschieter is Lelystad, waar 81 procent van alle EU-invloed werd gezien als kans. In een eerder onderzoek naar ruimtelijke en milieu-dossiers, op basis van data over Lelystad, vonden Fleurke en Willemse (2006) dat een ruime meerderheid van de invloed op de ruimtelijke ordening (80 procent) als

positief (vooral als een aanvulling) werd beschouwd. In geen enkel geval werd het EU-beleid beschouwd als een belemmering van gemeentelijk beleid, hooguit (circa 33 procent) als een kaderstelling of een beperking. Wel kon het EU-beleid lokale initiatieven belemmeren: een voorstel voor een recreatiecentrum in Lelystad conflicteerde bijvoorbeeld met de Vogelrichtlijn (*ibid.*: 95). Dit laatst voorbeeld toont aan hoe moeilijk het is om de invloed van het EU-beleid op ruimtelijke beslissingen en beleidsprocessen op alle schaalniveaus in Nederland in te schatten op basis van criteria zoals kansen en beperkingen. Het blijkt haast onmogelijk om de Nederlandse en Europese belangen uit elkaar te halen; Europa en Nederland hebben *grosso modo* immers dezelfde beleidsdoelen (eerlijke concurrentie, schone lucht, enzovoort). Bovendien zijn vrijwel alle Europese regels met Nederlandse instemming tot stand gekomen. Veel van de voor de ruimtelijke ordening belangrijkste regels zijn zelfs EU-beleid geworden op Nederlands initiatief; denk aan de Habitatrichtlijn en de Hoogwaterrichtlijn. Aangezien EU-beleid en Nederlandse beleidskaders onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en de inhoudelijke doelstellingen sterk overeenkomen, is de 'invloed' vooral te merken in het verschil in de aard en de werking van het EU-beleid ten opzichte van het nationaal beleid. Door de kwantitatieve nadruk blijven deze

factoren onderbelicht in de analyse van Fleurke en Willemse (2006, 2007).

Een belangrijk verschil in deze werking betreft de hardheid van de regelgeving. Europees recht staat nu eenmaal boven nationaal recht. Een Europese regel kan niet zomaar door nationale parlementen worden veranderd. Ook is gedoogbeleid een onbekend begrip in Brussel (Van Ravesteyn & Evers 2004). Dit betekent dat in de ruimtelijke praktijk de EU-beleidskaders (Natura 2000) vaak voorrang hebben op het nationaal beleid (Ecologische Hoofdstructuur). Dit is ook terug te zien bij concrete ruimtelijke beslissingen. Ook kunnen burgers beroep aantekenen tegen de overheid als deze handelt in strijd met de EU-regelgeving. Het melden van ongeoorloofde staatssteun kan een significante en onverwachte wending geven aan een gebiedsontwikkelingsproject, omdat het hierbij gaat om een rechtstreekse regel (verordening).

Een tweede verschil is dat EU-beleid vaak een internationale afhankelijkheid en daarmee andere governance-relaties creëert. Dankzij de Kaderrichtlijn Water en de Hoogwatersrichtlijn worden beslissingen over waterkwaliteit en waterkwantiteit genomen binnen het kader van plannen op stroomgebiedsniveau. Zelfs zonder handhaving door de Europese Commissie zou een eenzijdige verandering in de afspraken op weerstand kunnen stuiten van de internationale partners. Hetzelfde geldt voor Europese programma's zoals Interreg, die subsidies ter beschikking stellen voor grensoverschrijdende samenwerking. In elk geval – zoals eerder beargumenteerd – kan EU-beleid zowel een belemmerend, kaderstellend, uitnodigend, aanvullend of een faciliterend effect hebben op het nationale beleid. Dit effect en de wenselijkheid ervan zijn sterk afhankelijk van de positie van de betrokken partijen. Vanwege deze veelzijdigheid moet een onderzoek naar de invloed van EU-beleid op het systeem van ruimtelijke ordening een inductief, open karakter hebben. De volgende paragraaf gaat in op de vraagstelling en aanpak van dit onderzoek.

1.4 Vraagstelling

Deze studie heeft een verkennend karakter, met als doel de invloed van de EU op de ruimtelijke ordening in brede zin te onderzoeken. Uit deze doelstelling worden de volgende hoofdvraag en deelvragen afgeleid.

Hoe en in hoeverre zorgt de EU voor een verandering van (het systeem van) de Nederlandse ruimtelijke ordening?

- 1) Wat is het effect van de EU op de *governance* binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening?
 - i) Hoe verandert de EU als nieuwe bestuurslaag de binnenlandse verhoudingen?
 - ii) Hoe werken Europese dossiers door (in Nederland)?

- iii) Hoe proberen Nederlandse ruimtelijke actoren de EU te beïnvloeden?
 - iv) Welk EU-beleid leidt tot nieuwe governanceconstructies?
 - v) Welke veranderingen in de governance van de ruimtelijke ordening vinden plaats binnen Nederland en welk gevolgen heeft dit voor de invloed vanuit Europa?
- 2) Wat is het effect van de EU op de *inhoud* van de Nederlandse ruimtelijke ordening?
 - i) Welk EU-beleid legt een claim op de ruimte in Nederland?
 - ii) Welk EU-beleid vraagt om ruimtelijke maatregelen?
 - iii) Welk EU-beleid beïnvloedt het ruimtegebruik door investeringen?
 - iv) In hoeverre is er sprake van ruimtelijke stapeling of conflicten van EU-beleid?
- 3) Wat is het effect van de EU op het *proces en systeem* van de Nederlandse ruimtelijke ordening?
 - i) Hoe worden ruimtelijke beslissingen en sectorale doelstellingen aan elkaar gekoppeld?
 - ii) Welke factoren bepalen de sterkte van deze koppeling?
 - iii) Welke strategieën worden gebruikt om de invloed van de EU te managen?

1.5 Aanpak

Voor deze studie hebben we ervoor gekozen om, in plaats van elk mogelijk EU-beleidsdossier na te lopen, drie integrale thema's te onderzoeken die de breedte van het verkennende onderzoek dekken. Hierbij zullen de meest relevante dossiers toch aan de orde komen; deze worden hieronder nader toegelicht.

1.5.1 Bestuur en multilevel governance

Het huis van Thorbecke heeft een extra etage gekregen. Beleid wordt gemaakt op EU-niveau en dat werkt door in de lidstaten, al dan niet via hun systeem van ruimtelijke ordening. Er is ook sprake van een continue verandering in de institutionele omgeving en een doorontwikkeling van beleidsdossiers. Tegelijkertijd wil de nationale overheid de ruimtelijke ordening meer overlaten aan de provincies en gemeenten, inclusief de taken waarbij het om EU-beleid gaat. Daarbij heeft zij ook de aansprakelijkheid voor het doelbereik van het EU-beleid gedecentraliseerd. Dit heeft gevolgen voor de rolverdeling binnen de ruimtelijke ordening, en voor de manier waarop provincies en gemeenten omgaan met EU-beleid. Het kan ook anders: in het energiedossier is het het Rijk dat het voortouw neemt bij het realiseren van de nationale doelstellingen die in Europa zijn afgesproken. Hier probeert het Rijk rechtstreeks plekken

aan te wijzen voor windmolenparken. De spanning tussen de decentralisatie binnen Nederland en de centralisatie op EU-niveau hebben implicaties voor het Rijk als systeemverantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening. Ter relativering bespreken we ook de situatie in Denemarken, waar ingrijpende institutionele veranderingen de positie van de ruimtelijke ordening hebben veranderd.

1.5.2 Ruimte en afstemming

De 'belangen' die spelen bij Europees sectorbeleid, zijn in de meeste gevallen niet ruimtelijk van aard maar kunnen toch vaak op de kaart worden gezet. Om deze belangen te realiseren worden bijvoorbeeld gebieden aangewezen met een bijzondere status, door bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in die gebieden te verbieden. Ook gebieden waar maatregelen moeten worden genomen om aan een bepaalde doelstelling te voldoen, kunnen in kaart worden gebracht. Dit geldt ook voor de locaties van Europese investeringen, voor zover hierover data beschikbaar zijn. Er bestaat geen ruimtelijk coördinatiemechanisme voor deze belangen op EU-niveau. Als verschillend EU-beleid neerslaat in een gebied, kan dit onverwachte of zelfs ongewenste effecten hebben. Bijvoorbeeld wanneer het beleid zich in een gebied 'stapelt' of als een beleidsmaatregel zich manifesteert in de nabijheid van een andere. Voorbeelden zijn de Europese landbouwsubsidies voor productie, natuurbescherming en waterkwaliteit maar ook het regio- en het concurrentiebeleid. Ter vergelijking bespreken we de situatie in Hongarije, waar verschillende Europees beleidsdossiers samenkomen in de Donau.

1.5.3 Proces en systeem

Niet al het ruimtelijk relevante EU-beleid wordt geïmplementeerd via het ruimtelijke ordeningssysteem. Afhankelijk van het soort beleid is meer of minder koppeling mogelijk met beslissingen over ruimtelijke projecten. Soms kan een sterke koppeling als problematisch worden ervaren (starheid, weinig afwegingsruimte, zoals bij lucht), maar andersom kan een gebrek aan koppeling juist een gemiste kans betekenen voor een sneller doelbereik. Door de koppeling actief te managen wordt een evenwicht gezocht tussen het sectorale doelbereik en de integrale afweging. Voorbeelden van zulk management zijn programma's die voorkomen dat individuele voorstellen aan de normen worden getoetst. Ook kan worden gedacht aan pleidooien voor een nieuw natuurbeleid waarin soortenbescherming minder is gekoppeld aan een bepaald gebied dat daardoor een afgebakende juridische ruimte wordt. Op dit punt wordt de Nederlandse situatie vergeleken met het Duitse ruimtelijke ordeningssysteem waar sectorale en integrale planning naast elkaar staan.

1.6 Leeswijzer

De volgende drie hoofdstukken behandelen een van de drie integrale thema's. Elk hoofdstuk bevat een buitenlandse casestudie om de Nederlandse situatie te relativieren.

Noten

- 1 Namelijk: 15,5 procent voor het Verenigd Koninkrijk, 14 procent voor Denemarken, 10,6 procent voor Oostenrijk, 3-27 procent voor Frankrijk, 1-24 procent voor Finland en 39 procent voor Duitsland (Exadaktylos & Radaelli 2012).
- 2 Beleidsdossiers worden gedefinieerd als een pakket van beslissingen en/of activiteiten rondom een specifiek doel die door een bepaalde organisatie worden genomen. Een ruimtelijk plan is een voorbeeld hiervan (Fleurke & Willemse 2006: 93).

Bestuur en multilevel governance

Het ontstaan van een vierde bestuurslaag op bovennationaal niveau heeft gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, ook voor de verhoudingen die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening. Aangezien er geen ruimtelijkeorderingsbeleid bestaat op Europees niveau, is de invloed van de Europese Unie (EU) gefragmenteerd en wisselend per beleidsdossier. Deze invloed verandert over de tijd als gevolg van veranderingen in de institutionele omgeving op EU-niveau en in het verloop van de Europese dossiers. De invloed van het EU-beleid op de Nederlandse ruimtelijke ordening hangt ook af van de manier waarop Nederlandse spelers, zoals het Huis van de Nederlandse Provincies, Europarlementariërs en nationale vertegenwoordigers, in Brussel opereren. Aan de andere kant zijn de veranderingen in de governance *binnen* Nederland van belang voor de impact van het EU-beleid. De decentralisatie van het ruimtelijk beleid, stelselwijzigingen, budgettaire beperkingen, initiatieven voor bestuurlijke herindeling en de verschuiving van risico's komen in dit licht aan bod. Om de situatie in Nederland nog scherper te karakteriseren vergelijken we deze in dit hoofdstuk met de *multilevel governance* en de ruimtelijke ordening in Denemarken. Dit land heeft vele overeenkomsten met Nederland maar kent een heel andere houding ten opzichte van Europa.

2.1 Een vierde bestuurslaag

Ondanks de mediaophef rondom het verlies van soevereiniteit aan de 'superstaat Brussel' is het ontstaan van een Europese bestuurslaag door de geleidelijke politieke, economische en juridische integratie inmiddels een lang gepasseerd station. Recentelijk schreef het Raad voor het Openbaar Bestuur: 'Voor gemeenten en provincies schept Europa een nieuwe bestuurlijke realiteit, het belang ervan kan nauwelijks overschat worden [...] Want of men nu Europa vooral ziet als oplossing of juist als probleem, zoveel is zeker: Europa is een realiteit' (Rob 2013: 3). Het effect van deze realiteit

op de bestuurlijke verhoudingen rondom de ruimtelijke ordening is het uitgangspunt van dit onderzoek. Allereerst is het van belang om het Europese niveau goed in kaart te brengen. Ruim tien jaar geleden merkten Faludi en Waterhout (2002: 21) al op dat: 'Although not a state (not even a nascent one), the EU/EC still has institutions that perform state-like functions and work towards integration.' Als een soort vierde bestuurslaag oefent de EU invloed uit op allerlei bestuurlijke verhoudingen binnen de lidstaten. De werking van de Europese politieke en beleidsprocessen over de verschillende overheidslagen, departementen en tal van (inter)nationale belangengroepen is al lange tijd een onderwerp van onderzoek. In de jaren na het Verdrag van Maastricht werd een vloedgolf van wetenschappelijke literatuur gepubliceerd over *multilevel governance*, waarin deze processen werden beschreven. In die periode zijn een toenemende betekenis van het regionale niveau en de uitholling van de natiestaat geagendeerd (Sharpe 1993; Hooghe & Marks 2001). Meer recentelijk is er nieuwe aandacht voor de *multilevel governance*, als gevolg van de territoriale uitbreiding van de EU, de decentralisatie binnen de lidstaten en de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor regio's in het algemeen (Ladrech 2010; Hooghe et al. 2010; Mandrino 2008) en het beleidsbegrip 'territoriale cohesie' in het bijzonder (Faludi 2010; Dühr et al. 2010). Deze studies laten een genuanceerd beeld zien van de EU-invloed: deze lijkt sterk af te hangen van de (veranderende) institutionele kenmerken van de lidstaat (Featherstone & Radaelli 2003; Pitschel & Bauer 2009; Møller Sousa 2008). Zo heeft de implementatie van de structuurfondsen in Nederland en Denemarken bijvoorbeeld niet geleid tot grote verschuivingen in het openbaar bestuur (Yesilgagit & Blom-Hansen 2007). In dit hoofdstuk nemen we daarom de governance-ontwikkelingen op zowel EU-niveau als nationaal niveau in beschouwing. De institutionele omgeving die op EU-niveau is ontstaan, wordt in de wetenschappelijke literatuur European Administrative Space (EAS) genoemd. Recentelijk gaat veel wetenschappelijke aandacht uit naar de manier

Onderhandeling over de hervorming van de woningmarkt

Het optreden van de Europese Commissie (DG Competition) met betrekking tot de Nederlandse woningmarkt geeft een beeld van een eenzijdig top-down handelen: de woningcorporaties zijn in 2011 gedwongen hun bedrijfsvoering drastisch te veranderen (Het Financieele Dagblad 2010). Sindsdien zijn nadere vragen gesteld over het (slecht) functioneren van de woningmarkt, dit naar aanleiding van het nationale stabiliteits- en hervormingsprogramma. Een en ander resulteerde in 2012 in een advies om de geconstateerde verstoring op de woningmarkt te verminderen door deze te hervormen (CEC 2012a). Dit advies bevat aanbevelingen die politieke taboes doorbreken, zoals de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en de liberalisering van de sociale huurwoningmarkt. Een aantal van deze aanbevelingen is overgenomen in het Nationaal Hervormingsprogramma (Ministerie van ELI), maar een jaar later beoordeelde de Commissie dat de maatregelen niet vergaand genoeg waren (CEC 2013a).

Achter de ogenschijnlijke top-down hiërarchie schuilt veel overleg tussen ambtenaren van de Europese Commissie (EC) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Enerzijds wil de EC geen voorstel doen dat volledig onhaalbaar is (gezichtsverlies), anderzijds beseft het Rijk dat het noodzakelijk is om politieke taboes te doorbreken. In dit opzicht kan het Europa goed gebruiken als ijsbreker (Van Dedem 2013).

waarop de EAS zich op EU-niveau ontwikkelt, en naar de veranderende rol van de Europese Commissie als brandpunt. Medewerkers van de Europese Commissie, inclusief de gedetacheerde nationale experts, blijken geen sterke band en weinig contact te hebben met hun nationale overheid (Trondal & Peters 2012). De autonomie van de EAS (ten opzichte van de lidstaten) neemt toe naarmate de institutionele capaciteit op EU-niveau toeneemt. De EAS heeft een homogeniserende invloed op de nationale instituties omdat deze allemaal te maken hebben met gelijke of vergelijkbare regelgeving en deelnemen aan het Europese besluitvormingsproces. Zo wordt er gesproken van een zekere convergentie van de bestuursystemen in Europa (Knill 2001) en van het ontstaan van een netwerk van overheidsinstanties op verschillende niveaus die op bepaalde dossiers met elkaar samenwerken (Hofmann & Turk 2006, in Trondal & Peters 2012).

Dit betekent echter niet dat de EAS eensgezind is. Verkokering speelt een prominente rol binnen de Europese Commissie: 'research suggests that internal integration of the Commission does not seem to profoundly penetrate the services. [...] A portfolio logic seems to be overwhelmingly present in the policy DGs. [...] This observation echoes images of the Commission administration as fragmented with weak capacities for hierarchical steering, accompanying inter-service "turf wars" that is marginally compensated by presidential control and administrative integration' (Trondal & Peters 2012: 6-7). Aangezien de ruimtelijke ordening een erg breed onderwerp is waarvoor op EU-niveau geen eigen directoraat-generaal (DG) bestaat, is deze institutionele fragmentatie medebepalend voor de invloed van het EU-beleid op de ruimtelijke ordening en de bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe multilevel governance de Nederlandse ruimtelijke ordening beïnvloedt. Als vertrekpunt beschrijven we de ruimtelijk meest relevante Europese instanties. Daarna behandelen we kort enkele beleidsdossiers die een impact (zullen) hebben op de leefomgeving. Elk Europees dossier kent zijn eigen beleidstraject, zijn eigen governancestelsel en zo zijn eigen invloed op de ruimtelijke ordening. Het tweede deel van het hoofdstuk gaat over de governance op het niveau van Nederland. De vele ontwikkelingen binnen en met betrekking tot de ruimtelijke ordening (onder andere de decentralisatie) hebben een invloed op de multilevel governance. De situatie in Nederland wordt nog scherper in beeld gebracht door deze te vergelijken met de multilevel governance en de ruimtelijke ordening in Denemarken. Dit land heeft veel overeenkomsten met Nederland maar neemt een heel andere houding aan ten opzichte van Europa.

2.1.1 Het Europese krachtenveld en de ruimtelijke ordening

Niet de hele EAS is relevant voor de Nederlandse ruimtelijke ordening. In deze paragraaf schenken we daarom alleen aandacht aan die onderdelen die de meeste betekenis hebben voor de Nederlandse ruimtelijke ordening en behandelen ze in dit licht.

Europese Commissie

Het dagelijks bestuur van de EU, de Europese Commissie, is de meest 'Europese' instelling van de EU. Elke lidstaat levert een commissaris, die een eed aflegt om het belang van Europa als geheel te behartigen en niet dat van de eigen lidstaat. De Europese Commissie mag als enige initiatief nemen tot nieuwe beleidsvoorstellen en bewaakt tegelijkertijd dat dat beleid goed wordt geïmplementeerd. De Europese Commissie bestaat uit

Tabel 2.1

Directoraten-generaal van Europese Commissie, ingedeeld naar relevantie voor de ruimtelijke ordening

| | |
|---|--|
| Directoraten met een sterk inhoudelijk link met de Ruimtelijke Ordening (relevant) | Regional Policy (REGIO), Environment (ENV), Agriculture and Rural Development (AGRI), Competition (COMP), Mobility and Transport (MOVE), Maritime Affairs and Fisheries (MARE), Climate Action (CLIMA), Energy (ENER), Internal Market and Services (MARKT) |
| Algemene directoraten (mogelijk relevant) | Eurostat (ESTAT), Joint Research Centre (JRC), Secretariat-General (SG) |
| Directoraten met een zwakke of geen inhoudelijke link met de ruimtelijke ordening (niet relevant) | Budget (BUDG), Communication (COMM), Communications Networks, Content and Technology (CNECT), Economic and Financial Affairs (ECFIN), Education and Culture (EAC), Employment, Social Affairs and Inclusion (EMPL), Enlargement (ELARG), Enterprise and Industry (ENTR), EuropeAid Development & Cooperation (DEVCO), Health and Consumers (SANCO), Home Affairs (HOME), Humanitarian Aid (ECHO), Human Resources and Security (HR), Informatics (DIGIT), Interpretation (SCIC), Justice (JUST), Research and Innovation (RTD), Service for Foreign Policy Instruments (FPI), Taxation and Customs Union (TAXUD), Trade (TRADE), Translation (DGT) |

Bron: eigen inschatting

commissarissen die leiding geven aan 33 directoraten-generaal. Daarnaast is er een coördinerend secretariaat-generaal. Omdat de Europese Commissie inhoudelijk is opgedeeld, vormen de directoraten-generaal een logisch aanspreekpunt voor de verschillende beleidsvelden. Zoals hierboven geschreven, is de coördinatie binnen de EC – eufemistisch beschreven – los. De directoraten-generaal zijn vooral bezig met hun eigen taken. Wel maakt de EC ieder jaar een overzicht van prioriteiten, het zogenoemde werkpakket (CEC 2013c).

Doordat er in het EU-Verdrag geen duidelijk mandaat bestaat voor Europese interventie op het gebied van ruimtelijke ordening,² is het logisch dat er geen directoraat-generaal is voor ruimte; dat zal er vooralsnog ook niet komen. De meest relevante directoraten-generaal die wetgevingsvoorstellen maken voor onderwerpen die de ruimtelijke ordening in de lidstaten raken en die kunnen optreden als handhavers van vastgesteld beleid, worden hieronder kort toegelicht. Per directoraat-generaal beschrijven we de belangrijkste beleidsmethodiek volgens het kader uit hoofdstuk 1 (regels, prikkels, speelveld):

- *Regional and Urban Policy (REGIO)*. Dit directoraat-generaal is historisch het meest betrokken bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid op Europees niveau. Het heeft een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van het Europese Ontwikkelingsperspectief in 1999 en het ESPON-programma. Toch is de beleidsaandacht van dit directoraat-generaal (steeds) meer territoriaal en niet ruimtelijk te noemen.³ In de Nederlandse context heeft dit directoraat-generaal meer gemeen met het aandachtsveld van het ministerie van Economische Zaken (EZ) dan met dat van het ministerie van Infrastructuur en Milieu: het is vooral gericht op de economische ontwikkeling van regio's. De structuurfondsen lopen in Nederland ook

via het ministerie van EZ. DG Regio is gericht op het decentrale niveau. Er is regelmatig overleg tussen DG Regio en de provincies, die de zogenoemde operationele programma's schrijven voor de verdeling van de structuurfondsen, en voor de verdeling van de subsidiepotten voor de steden, Interreg en Urbact. Sinds oktober 2012 heet het directoraat-generaal *Regional and Urban Policy*, wat duidt op een toegenomen aandacht voor steden en ruimtelijke ordening. DG Regio is momenteel bezig met het opstellen van een zogenoemde Urban Agenda (CEC 2014). Naast het ESPON-programma financiert DG Regio ook het Urban Audit. Het beleid van DG Regio heeft meestal de vorm van subsidies (prikkels), informatie of fora (speelveld).

- *Environment (ENV)*. Dit directoraat-generaal is verantwoordelijk voor beleidsvoorstellen die grote relevantie hebben voor de ruimtelijke ordening, zowel inhoudelijk als procedureel. Het bewaakt ook de implementatie van de natuur- en milieuregelgeving in de verschillende lidstaten en neemt juridische stappen als deze regels worden overtreden. De Nederlandse decentrale overheden hebben minder contact met dit directoraat-generaal dan met DG Regio. De European Environment Agency in Kopenhagen speelt een cruciale rol bij het aanleggen van de kennisbasis op grond waarvan de beleidsvoorstellen worden geformuleerd. Deze beleidsvoorstellen hebben meestal de vorm van regelgeving (vooral richtlijnen), met duidelijke criteria voor doelbereik.
- *Agriculture and Rural Development (AGRI)*. Hoewel het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) grote invloed heeft gehad op het ruimtegebruik, heeft het nagenoeg geen wisselwerking met de ruimtelijke ordening. De eerste pijler van het GLB (inkomstensteun aan landbouwbedrijven) is nagenoeg blind voor

ruimte. De ruimtelijke ordening heeft dan ook vooral te maken met indirecte effecten van het GLB; deze kunnen echter aanzienlijk zijn, zeker in termen van oppervlakte. De tweede pijler (plattelandontwikkeling) is minder omvangrijk maar relevanter voor de ruimtelijke ordening: die wordt gebiedsgericht ingezet en door de provincies vormgegeven. Het beleid van DG Agri heeft vooral de vorm van prikkels.

- *Competition (COMP)*. Dit directoraat-generaal heeft als doel om een gelijk speelveld te creëren en een gelijke toegankelijkheid van markten te bewaken. In principe heeft dit weinig met de ruimtelijke ordening te maken. Raakvlakken in de ruimtelijke praktijk worden daarom meestal als een verrassing ervaren: men wordt ‘overvallen’ door vragen van de Europese Commissie over bijvoorbeeld staatssteun aan woningcorporaties, detailhandelsbeleid, grondtransacties en aanbestedingen. De regelgeving van dit directoraat-generaal heeft meestal de vorm van verordeningen, die rechtstreeks voor alle lidstaten gelden, of richtlijnen.
- *Mobility and Transport (MOVE)*. Het belangrijkste deel van het transportbeleid van de EU is niet erg ruimtelijk te noemen; het richt zich vooral op verkeers- en vervoersregels. Het beleid van de Trans-European Networks (TEN’s) heeft wel ruimtelijke gevolgen omdat hiermee prioriteitsprojecten worden aangewezen. Deze komen eerder in aanmerking voor structuurfondsen en een (bescheiden) eigen budget. Het beleid van DG Move heeft de vorm van subsidies (prikkels) en de symbolische waarde van aanwijzing als TEN (speelveld).
- *Maritime Affairs and Fisheries (MARE)*. Hoewel het fysieke territorium van DG Mare buiten dat van de traditionele ruimtelijke ordening valt, zijn er wel interessante overlappen. De net aangenomen richtlijn maritieme ruimtelijke ordening (CEC 2013d) kan als voorbeeld dienen voor ruimtelijke ordening op land (speelveld). Verder heeft het visserijbeleid een invloed op de bedrijvigheid van bepaalde visserijgebieden in Nederland.

Raad van de Europese Unie

De Raad van de Europese Unie heeft, samen met het Europees Parlement, wetgevende macht (dit in tegenstelling tot de Europese Raad, die gevormd is door de regeringsleiders). Doordat de leden van de Raad hun eigen land vertegenwoordigen, staat in de onderhandelingen het landsbelang vaak voorop. Federale landen zoals België, Oostenrijk en Duitsland zijn in de Raad ook vertegenwoordigd door lagere overheden; minder gedecentraliseerde landen zoals Denemarken en Nederland hebben slechts een nationale vertegenwoordiging (Mastenbroek et al. 2013: 45).

De Raad wordt gevormd door de ministers van de lidstaten (en soms deelstaten) en bestaat uit thematische deelraden. Deze deelraden overlappen veelal met de directoraten-generaal. Zoals de Europese Commissie geen directoraat-generaal kent voor de ruimtelijke ordening, heeft de Europese Raad geen deelraad voor het thema ruimte en niet eens voor het regionaal beleid (Dühr et al. 2010). Wel is er een informele schaduwdeelraad van ministers voor ruimtelijke ordening en territoriale cohesie. Deze bestaat uit de relevante ministers uit de lidstaten. Zij maken (niet-bindende) afspraken op het gebied van ruimtelijke ordening en stelden onder andere de Territoriale Agenda op: een soort manifest waarin staat dat de ruimtelijke dimensie niet uit het oog mag worden verloren (Hungarian Presidency 2011).

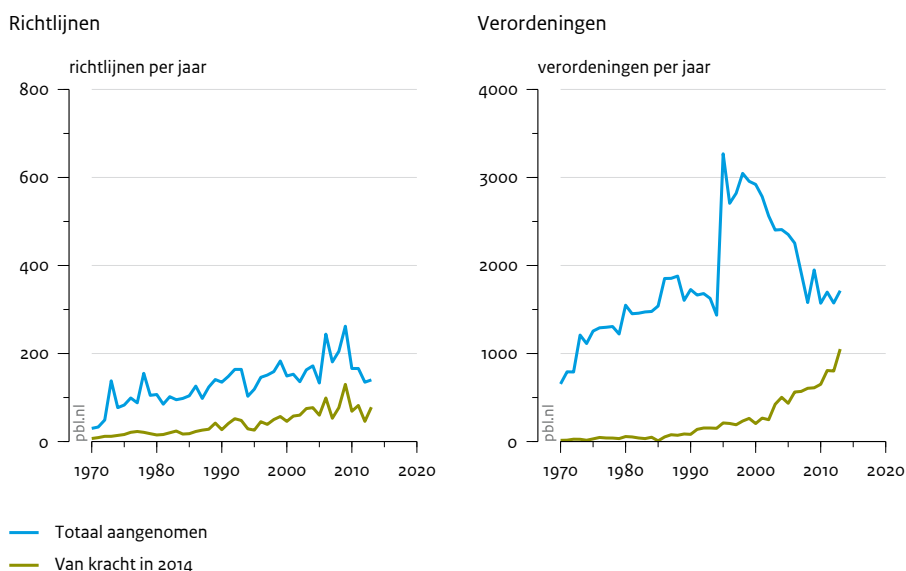
Ooit was de Raad de belangrijkste instelling binnen het Europese besluitvormingsproces. Het aantal beleidsterreinen waarop de Raad een exclusieve besluitbevoegdheid heeft, is echter gestaag afgenomen. Bovendien is sinds de uitbreiding van de EU in 2004 het bijna onwerkbaar om een debat binnen de Raad te voeren. Zelfs met een spreektijdlimiet van vier minuten duurt het uren voordat alle ministers iets over een agendapunt hebben gezegd (Van Keulen 2007). Daarom worden de dossiers steeds vaker van tevoren afgestemd en uitonderhandeld in werkgroepen. Deze onderhandeling vindt plaats tijdens het wekelijkse overleg van de permanente vertegenwoordigers (PV’s) van de lidstaten. Het dossier wordt vervolgens ingebracht in de Raad als een zogenaamd ‘hamerstuk’ (Van Schendelen 2013: 18).

Europees Parlement

Het Europees Parlement (EP) is het vertegenwoordigende orgaan van de EU en bestaat uit leden die direct door de burgers worden gekozen. Het krijgt langzamerhand meer macht, ook over een steeds groter aantal beleidsterreinen. In zijn vroege jaren had het EP slechts een adviserende rol, maar sinds het Verdrag van Maastricht heeft het, samen met de Europese Raad, wetgevende macht. Sinds het Verdrag van Lissabon (2009) heeft het EP bijvoorbeeld zeggenschap over het gemeenschappelijk landbouwbeleid gekregen. Tegenwoordig lopen er nog maar weinig, en steeds minder, wetsvoorstellen buiten het EP om (Møller Sousa 2008).

Binnen het EP wordt, gezien zijn omvang, het werk verdeeld over een beperkt aantal inhoudelijke parlementaire comités, die bestaan uit 40 à 60 leden. Deze comités beoordelen de beleidsvoorstellen van de Europese Commissie (goedkeuren, afkeuren of suggesties doen voor amendementen). Dit gebeurt onder leiding van een rapporteur, die hiervoor een eerste voorstel (rapport) maakt. Andere fracties kunnen schaduwrapporteurs

Figuur 2.1
Aantal aangenomen EU-richtlijnen en -verordeningen



Bron: EUR-Lex 2014

aanstellen om een tegengeluid te laten horen (Versluis 2007).

Hoewel de besluitvorming binnen de EP partijpolitiek van aard is, speelt nationaliteit ook een rol. Zo worden Europarlementariërs uit Nederland direct benaderd door de provincies, meer dan hun buitenlandse collega's. Een Nederlandse (schaduw)rapporteur wordt daarom gezien als een belangrijke schakel in het beleidsvormingsproces (Mastenbroek et al. 2013). Binnen het comité regionale ontwikkeling, dat fungeert als een soort dossier voor de ruimtelijke ordening, heeft het Nederlandse EP-lid Lambert van Nistelrooij (CDA) territoriale cohesie als speerpunt.

Overig

Naast de formele instellingen van de EU zijn er tal van informele overleggremia actief in Brussel. Soms zijn deze ingebed in het formele besluitvormingsproces, zoals de werkgroepen binnen de Europese Raad die de werkelijke onderhandelingen uitvoeren. Een ander voorbeeld is de zogenoemde *trialogue*: het ambtelijk overleg tussen de Europese Commissie, de Europese Raad (voorzitterschap) en leden van het Europees Parlement over (mogelijke) beleidsvoorstellen. Deze *trialogue* vindt regelmatig (bijna wekelijks) plaats. Hiernaast zijn er allerlei partijen die het besluitvormingsproces proberen te beïnvloeden. In 2008 is een register in het leven geroepen voor lobbyisten. In 2012 hadden zich meer dan 5.000 lobbyisten in dit register ingeschreven. Dit aantal is exclusief overheden, die vrijgesteld zijn van inschrijving (Van Schendelen 2013: 20).

Als het gaat om multilevel governance, is de aanwezigheid van decentrale overheden in Brussel van belang: het Huis van de Nederlandse Provincies is er al sinds 2000 gevestigd, het kantoor van de vier grote steden sinds 2003. Een belangrijke gesprekspartner is het Comité van de Regio's. Dit Comité is samengesteld uit 353 regionaal en lokaal gekozen vertegenwoordigers uit de 28 EU-lidstaten en brengt (niet-bindend) advies uit. Net als de andere gremia kent het geen afdeling voor de ruimtelijke ordening, maar wel commissies die gerelateerde onderwerpen behandelen zoals milieu en vervoer. Sinds het Verdrag van Lissabon heeft het Comité ook het recht om beroep aan te tekenen tegen beslissingen op de beleidsterreinen waarop het bevoegd is te adviseren (Rob 2013: 19).

Doordat verschillende landen in Europa, waaronder Nederland, bezig zijn met een proces van decentralisatie en/of federalisatie, zal de gezamenlijke macht van de decentrale overheden in de EU waarschijnlijk toenemen naarmate deze aansluiting vinden bij de Europese gremia of met elkaar samenwerken op EU-niveau. Dit kan een verdere Europeanisering tot gevolg hebben. Immers: 'Veel van deze "regionale" delegaties zullen pleiten voor meer Europese oplossingen in plaats van oplossingen op lidstaatniveau' (Raad van State 2013: 67).

2.1.2 Governance en doorwerking van EU-beleidsdossiers

De EU wordt soms afgeschilderd als een regelfabriek. Dit is niet verrassend in een context waarin veel landen complexe afspraken met elkaar (moeten)

maken. Bovendien moet beleid immers meebewegen met veranderende omstandigheden, en nieuwe maatschappelijke kwesties vragen om nieuw beleid. Hoeveel maatregelen erbij komen, is echter niet goed vast te stellen. Een optelling van alle regelgeving op EU-niveau uit de online juridische database EUR-lex laat een gestage toename zien van het totaal aantal verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Begin 2014 stond de teller op 37.732.

Een aantal nuanceringen is hier op zijn plaats. In de jaarlijkse publicering van EU-wetgeving (zie figuur 2.1) valt een aantal zaken op. Het aantal nieuwe richtlijnen – de belangrijkste wetgeving voor de ruimtelijke ordening – liep tot de jaren negentig van de vorige eeuw weliswaar op maar is daarna relatief stabiel gebleven. Het aantal nieuwe verordeningen laat een dramatische toename zien na de oprichting van de EU (Verdrag van Maastricht) om vervolgens even dramatisch af te nemen. Het aantal individuele beschikkingen (niet afgebeeld) laat een vergelijkbare ontwikkeling zien als de richtlijnen.

Bij veel nieuwe regels gaat het overigens om wijzigingen, samenvoegingen of afschaffingen van eerdere regels. Sinds de jaren negentig geldt dit voor ongeveer de helft van alle aangenomen richtlijnen. Om deze reden is het ook niet direct aannemelijk dat nieuwe regels extra administratieve lasten opleveren – nog afgezien van het feit dat een nieuwe regel kan zorgen voor een vereenvoudiging of versoepeling van het bestaande systeem. En bij richtlijnen heeft de uiteindelijke regeldrukte bovendien net zoveel te maken met de manier van invoeren en met de vraag of er extra regels of ‘koppen’ bovenop worden gesteld.

Een andere manier om inzicht te krijgen in de Europeanisering van de nationale wetgeving is het aantal Europese wetten af te zetten tegen het aantal nationale wetten. Voor concurrentiebeleid blijkt dan bijvoorbeeld dat in Nederland een sterke tendens zichtbaar is naar Europeanisering: het percentage regelgeving met een Europese oorsprong bleef tot midden jaren negentig stabiel op ongeveer 10 procent maar nam daarna gestaag toe tot bijna 50 procent in 2010 (Kaufmann & Witteloostuijn 2012: 281).

Hoe kan dan de beleidstoename op EU-niveau worden beschouwd op een manier die relevant is voor het bepalen van de mate van invloed op de Nederlandse systeem van de ruimtelijke ordening? Niet door te zoeken naar een aggregatie van de beleidsinvloed, want deze is sterk afhankelijk van het ontwikkelingstraject van de individuele beleidsdossiers. Gezien de fragmentatie van het EAS kan er dus tegelijkertijd sprake zijn van versoepeling, integratie, scheiding, verharding van het beleid, enzovoort. In het resterende deel van deze paragraaf bespreken we daarom de stand van zaken van enkele ruimtelijk relevante beleidsdossiers. Daarna

schenken we aandacht aan hoe Europees beleid doorwerkt en de bestuurlijke verhoudingen kan beïnvloeden.

Stand van zaken ruimtelijk relevante beleidsdossiers

De invloed van de EU op de Nederlandse ruimtelijke ordening neemt gestaag toe door de verdere ontwikkeling van individuele beleidsdossiers. Niet op alle beleidsvelden wordt gekozen voor een inhoudelijke uitbreiding: bij sommige beleidsvelden ligt het accent vooral op de naleving van de regels. Voor sommige onderwerpen geldt dat het beleid zich in een zeer vroeg stadium bevindt (bijvoorbeeld de zogenoemde expertfase, waarin deskundigen praten met de Europese Commissie over mogelijk beleid). Voor andere onderwerpen bestaat een *groenboek*, dat de contouren van mogelijk beleid schetst, en voor weer andere zijn de beleidsdoelstellingen uitgewerkt in een *witboek*. Soms ligt er al een concreet *wetgevingsvoorstel*, bijvoorbeeld voor een richtlijn. Elk jaar publiceert de Europese Commissie een overzicht van beleidsvoornemens als een werkprogramma; het huidige werkprogramma (voor 2014) is gepubliceerd in oktober 2013 (EC 2013c). Op basis van dit werkprogramma en andere bronnen valt het volgende overzicht te geven van de ontwikkelingen in ruimtelijk relevante dossiers. Dit overzicht is maar een momentopname van de situatie rondom het begin van 2014.

- De nieuwe periode voor het *regiobeleid* is net aangebroken. Het totaalbudget is lager dan in de voorgaande periode (183,3 miljard euro in plaats van 201 miljard euro) en ook het deel voor Nederland is flink lager (500 miljoen euro in plaats van 830 miljoen euro). In het vijfde cohesierapport (CEC 2010a), dat het voorstel bevat voor het regiobeleid na 2013, was al duidelijk dat de inhoudelijke reikwijdte van dit beleid zich aan het verbreden is. Er is bijvoorbeeld meer aandacht voor duurzaamheid, gebiedsgericht beleid en steden.⁴ De structuurfondsen worden in de volgende periode gericht op de doelstellingen van het tienjarenplan Europa 2020 (slimme, duurzame en inclusieve groei).
- Op het gebied van het *transportbeleid* wil de Europese Commissie in 2014 enkele beleidspakketten doorvoeren. Het vierde-spoorpakket bevat voorstellen voor richtlijnen en verordeningen die onder andere de verdere standaardisatie en opening van markten voor het passagiersvervoer voorzien. Deze voorstellen moeten leiden tot de voltooiing van de zogenoemde ‘single European railway area’ (CEC 2013c).
- Het *Europees milieubeleid* ontwikkelt zich steeds verder en is daarmee van invloed op de ruimtelijke ordening. Onder het Ierse presidentschap (2012) bereikte de EU een akkoord over een zevende milieuactieprogramma. Hierin wordt het milieubeleid ‘reframed’ als

- een manier om uit de crisis te komen. Pol (2013: 831) stelt: 'ondanks de financiële crisis gaat de EU door met zijn milieubeleid en koppelt het milieubeleid aan de ontwikkeling naar een "groenere" economie. In dit kader wordt wederom aandacht besteedt aan de betekenis van de ruimtelijke ordening.' In het nieuwe milieuactieprogramma wordt meer aandacht geschonken aan onderwerpen zoals duurzaam grondgebruik, watermanagement en het realiseren van veerkrachtige ecosystemen. De ruimtelijke ordening wordt hiermee vaker gezien als een geschikt middel om de milieudoelstellingen te halen. Er ligt een voorstel om de emissieplafonds in de NEC-richtlijn aan te scherpen, wat volgens belangentiger LTO de veehouderij in Nederland onder druk zal zetten (Persbericht LTO, 18 dec 2013). Aan de andere kant wordt de inzet voor een bodemrichtlijn in 2014 juist gestaakt omdat enkele lidstaten, waaronder Nederland, hier tegen zijn (CEC 2013c).
- Wat het *natuurbeleid* betreft, heeft de nieuwe biodiversiteitsstrategie (CEC 2011a) van de EU weinig extra ambities ten opzichte van haar voorganger. Zij zet vooral in op afronding van het aangewezen Natura 2000-netwerk. Toch zijn er uitwerkingen van het natuurbeleid die relevant zijn voor de ruimtelijke ordening. Een daarvan is het begrip 'groene infrastructuur': deze moet al in 2014 in kaart worden gebracht. In het kader hiervan wordt gewerkt aan een gezamenlijke meetmethode om ecosysteemdiensten in kaart te brengen en te evalueren (CEC 2013e). Daarnaast wil de strategie ten minste 15 procent van de 'degraded ecosystems' herstellen (de lidstaten wijzen deze gebieden aan), wat zeer waarschijnlijk gepaard zal gaan met ruimtelijke ingrepen.
 - Ook het *energie- en klimaatbeleid* stelt nieuwe uitdagingen aan de ruimtelijke ordening. De EU wil voor 2020 een systeem invoeren voor emissiehandel in de luchtvaart (CEC 2013c). Ook komt de EU in 2014 met een nieuw initiatief voor het klimaat- en energiebeleid voor na 2030. De nieuwe energierichtlijn kan ook gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening, zeker als het gaat om biomassa en biobrandstof (Van Hoorn et al. 2010), maar ook windenergie (Van Hoorn & Matthijsen 2013).
 - Voor de nieuwe periode worden belangrijke hervormingen in het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* aangekondigd, die deels tegemoetkomen aan de wetenschappelijke en maatschappelijke kritiek. De twee pijlers van het GLB (landbouwproductie respectievelijk plattelandsontwikkeling) blijven bestaan, maar daarbinnen vinden veranderingen plaats. Voor de eerste pijler is het de bedoeling dat het zogenoemde 'historische model' van subsidies op basis van ontvangsten van productiesteuwen in het verleden, wordt vervangen door een systeem waarbij

de subsidies worden verleend op basis van het aantal hectare grond dat voor de landbouw in gebruik is. Een nieuwe verdeling wordt gemaakt met 2014 als peildatum. De nieuwe verdeling corrigeert voor het feit dat boeren in de rijkste lidstaten meer steun hebben genoten dan die in met name Oost- en Midden-Europa (CEC 2013f), en zo voor de inconsistentie met het regiobeleid (zie ook hoofdstuk 3). Ook wordt, door een vergroening, aandacht geschonken aan het conflict in doelen met het milieubeleid. In 2014 wil de Europese Commissie het beleid rond biologische landbouw hervormen (CEC 2013c).

- Ook zijn er bewegingen op het gebied van het Europese *concurrentiebeleid*. In 2012 heeft de EC aanbevelingen gedaan (CEC 2012a) over de Nederlandse woningmarkt (onder andere afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, liberalisering van de huurmarkt). Deze aanbevelingen zijn slechts gedeeltelijk opgevolgd, in elk geval niet tot de tevredenheid van de Commissie (CEC 2013a). Naar aanleiding van een geschil in Spanje over de vrijheid van de vestiging van bedrijven en de ruimtelijke ordening is het detailhandelsbeleid van de lidstaten nadrukkelijk onder de aandacht van de Europese Commissie gekomen. DG Markt werkt momenteel aan een actieplan voor de detailhandel (CEC 2013b). Een van de speerpunten hierin is te kijken in hoeverre de ruimtelijke ordening de vestiging van detailhandelsbedrijven belemmert (*ibid.*: 9-10).

2.1.3 Doorwerking EU-beleid in de bestuurlijke praktijk

Het ontstaan en de uitbreiding van EU-beleid maakt het noodzakelijk dat de lidstaten veranderingen doorvoeren in allerlei administratieve organisaties en procedures, ook in de ruimtelijke ordening. Soms komt deze noodzaak voort uit een directe verplichting vanuit de EU (bijvoorbeeld de MER of aanbesteding). In andere gevallen kiezen lidstaten erom de transactiekosten zo laag mogelijk te houden – bewust voor om nauw aan te sluiten bij de geboden Europese kaders. In het kort: '[P]olicy content and administrative implementation requirements are often closely related. While being aware of the fact that the degree to which policy contents and administrative implications are coupled may vary from policy to policy and from sector to sector, it cannot be ignored that the growing importance of European policies leaves its mark on domestic administrations' (Knill 2001: 1).

Governance en subsidies

Deze tendens is duidelijk te zien bij de uiteenlopende effecten van EU-subsidieregelingen (Rob 2013). In sommige gevallen bepaalt de EU zowel de kaders als de begunstigden (Horizon2020) terwijl er voor ander beleid

Tabel 2.2
Multilevel governance en Europese subsidies

| Niveau | Europese subsidieregelingen | | | | | | | | |
|------------------|-----------------------------|-----------|------------|-------------|--------------|------------|--------|--------|-----|
| | Landbouwbeleid | | | Regiobeleid | | | | Natuur | R&D |
| | P1 | P2: ELFPO | P2: Leader | EFRO | Interreg A+B | Interreg C | Urbact | Life+ | FP7 |
| Europese Unie | | | | | | | | | |
| Transnationaal | | | | | | | | | |
| Bi-/trilateraal | | | | | | | | | |
| Rijk/nationaal | | | | | | | | | |
| Landsdeel | | | | | | | | | |
| Provincie | | | | | | | | | |
| Regio/Waterschap | | | | | | | | | |
| Gemeente | | | | | | | | | |
| Lokale partijen | | | | | | | | | |

Rood = beslissingsbevoegdheid, Groen = mogelijke begunstigde
 Bron: auteur op basis van diverse bronnen (met name EC en VNG)

(EFRO) veel meer lokale invulling en beslisbevoegdheid mogelijk is. Bij het ene beleidsterrein komt slechts een nauwe doelgroep in aanmerking (boeren bij het GLB) en bij het andere mag een scala aan partijen meedoen (Life+). Het spreekt voor zich dat deze verschillen belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de verhouding tussen actoren. In sommige gevallen is de provincie zowel verdeler als mogelijke ontvanger van Europese fondsen. In het bijzonder heeft de cofinancieringseis een impact op hoe overheden met elkaar omgaan: zo lobbyen bijvoorbeeld gemeenten bij Rijk of provincie om de cofinanciering voor EFRO-subsidies. Daarnaast is internationale samenwerking vaak een voorwaarde voor financiering (wetenschappelijk onderzoek, Interreg), wat weer gevolgen kan hebben voor de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen. Doordat elk lidstaat hetzelfde beleid moet uitvoeren, is er sprake van enige convergentie in Europa van de bestuurlijke organisatie, oftewel van Europeanisering (Börzel 2002). Dit hoeft niet tot dramatische stelselveranderingen te leiden: soms kan EU-beleid worden ingepast binnen de bestaande organisatiestructuur (zie bijvoorbeeld Yesilgagit & Blom-Hansen 2007 voor een vergelijkend analyse van EFRO in Nederland en Denemarken).

Om een indruk te krijgen van het verschil in governance tussen de verschillende subsidieregimes is een korte vergelijking tussen de twee grootste subsidiepoten van de EU illustratief: de zogenoemde pijler 1 van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de regionale ontwikkelingsfondsen van het regiobeleid (EFRO). Pijler 1 van het GLB vormt nog altijd de grootste geldstroom van de EU en bestaat uit directe betalingen aan landbouwbedrijven. Omdat de EU wil zorgen voor een gelijk speelveld, is het GLB via een verordening zo

veel mogelijk Europabreed bepaald: er is weinig nationale of regionale invulling. Het ministerie van EZ is dus voornamelijk een doorgeefluik van subsidies, en provincies en gemeenten spelen nagenoeg geen rol. Hierdoor zijn de discussies op EU-niveau over herziening van pijler 1 van het GLB uitermate belangrijk voor de boeren in Nederland. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de basis (bijvoorbeeld productie uit het verleden of aantal hectaren) en de voorwaarden (bijvoorbeeld milieu) voor de betalingen.

De governance van de EFRO is heel anders. Ook deze subsidies worden via een verordening bepaald, maar deze verordening is veel breder dan bij het GLB, zowel inhoudelijk – het kan allerlei investeringen betreffen die regio's economisch versterken – als in de samenstelling van de betrokkenen op diverse schaalniveaus. Op rijksniveau worden de algemene doelstellingen van de EFRO vertaald in een zogenoemd nationaal strategisch referentiekader (NSR), maar de uitvoering van het beleid vindt plaats op landsdeelniveau. Hier worden meerjarige operationele programma's (OPs) opgesteld die als toetsingskader dienen voor individuele subsidieaanvragen. Allerlei partijen kunnen EFRO-steun krijgen voor hun projecten: bedrijven, universiteiten, maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincies. De aard van deze projecten loopt ook inhoudelijk zeer uiteen: van miljoeneninvesteringen in innovatie of infrastructuur tot steun aan kleine initiatieven, zoals een nieuw bakfietsontwerp. Ten opzichte van het GLB (pijler 1) hebben de structuurfondsen een veel sterker bottom-up karakter.

Governance en regelgeving

De besluitvorming en implementatie rondom de Europese regelgeving hebben belangrijke implicaties

voor de governance. Zowel in de manier waarop het EU-beleid doorwerkt in de lidstaat (*downloading*) en de effecten daarvan op de bestuurlijke verhoudingen als in de manier waarop partijen met elkaar omgaan om de EU-beleidsvorming te beïnvloeden (*uploading*). Net zoals bij de subsidies het geval was, kan regelgeving verplichtingen bevatten die samenwerking voorschrijven (stroomgebieden in de Kaderrichtlijn water) of in de weg staan (openbare aanbesteding). Soms heeft de regelgeving een top-down karakter met weinig interpretatieruimte, zoals bij verordeningen die in alle lidstaten een rechtstreekse werking hebben. Bij richtlijnen is dit niet het geval omdat deze worden omgezet in nationale regelgeving. Bovendien stellen richtlijnen dikwijls alleen de doelstellingen verplicht en niet de manier waarop deze moeten worden gerealiseerd. Om deze reden zijn richtlijnen bijzonder interessant in het kader van governance: er bestaat niet alleen een wisselwerking tussen allerlei partijen binnen een lidstaat die met de richtlijn te maken hebben, maar ook tussen de lidstaat en andere belanghebbenden (bijvoorbeeld andere lidstaten) en instituties op EU-niveau in het beleidsvormingsproces en later met de Europese Commissie, die de omzetting moet goedkeuren. Er bestaan dan ook behoorlijke verschillen tussen de lidstaten in hun implementatie van de richtlijnen (De Boer et al. 2010). Wij komen hierop terug bij de casestudie over Denemarken.

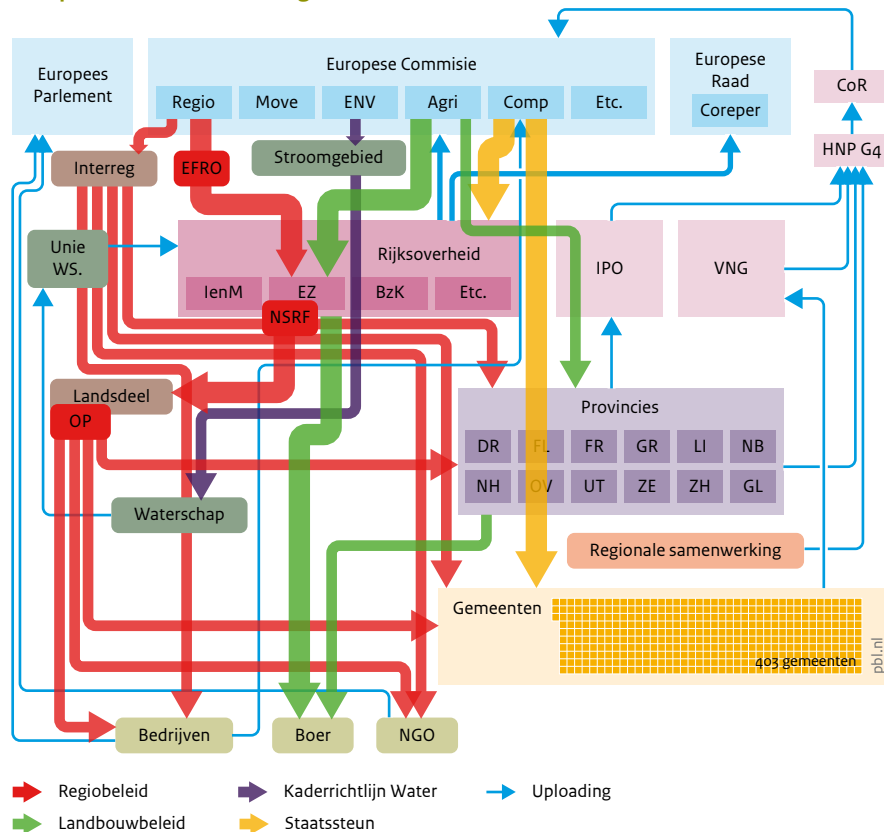
Het omgaan met EU-regelgeving begint al bij de eerste discussies over een mogelijk probleem. Partijen kunnen in een vroeg stadium invloed uitoefenen op het beleidsvormingsproces door een bepaald onderwerp op de EU-agenda te zetten en dit op een bepaald manier te framen (of andersom: voorkomen dat een onderwerp niet wordt geagendeerd). Dit wordt soms de ‘expertfase’ genoemd omdat de discussie vaak wordt gevoerd met inhoudelijk deskundigen, ‘commissiefase’ omdat de Europese Commissie aan zet is, of de ‘ontwerpfase’ omdat hier mogelijk beleid wordt vormgegeven (Tennekes & Hornis 2008; Rob 2013). Als er voldoende draagvlak voor nieuw beleid bestaat, maakt de Europese Commissie een concreet beleidsvoorstel.

In Nederland is in de loop van de jaren een procedure ontwikkeld om zulke voorstellen te behandelen (Rob 2013). Elk nieuw voorstel van de Europese Commissie wordt door de permanente vertegenwoordiger (PV) in Brussel doorgegeven aan een interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Het ministerie van Buitenlandse Zaken is voorzitter van deze werkgroep, waarin sinds 2001 naast de ministeries ook lagere overheden zitting hebben. De eerste taak van de werkgroep is een ministerie aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor het voorstel. De toetsing van het voorstel en de formulering van het

kabinetsstandpunt in de Europese Raad wordt vooral bepaald door ambtenaren van de betreffende ministeries (Bovens & Yesilkagit 2010). Gaat het om ingewikkelde multisectorale dossiers, dan wordt het Nederlandse standpunt in een interdepartementale coördinatiecommissie (Co-Co) besproken.

Als het voorstel wordt aangenomen, werkt het meteen door (verordening) of wordt het omgezet in nationale wetgeving (richtlijn). Er is geen standaardprocedure in Nederland voor het omzetten van richtlijnen: de procedures worden van geval tot geval bepaald. Soms wordt een nieuwe wet gemaakt, soms worden oude wetten aangepast en soms wordt een richtlijn omgezet via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). In elk geval moeten verantwoordelijke ministeries maandelijks aan het kabinet rapporteren over de voortgang van de implementatie. Nederland is niet het ‘beste jongetje van de klas’, maar gemiddeld als het om de tijdige omzetting van richtlijnen gaat (Haverland et al. 2011). Het blijkt dat richtlijnen waarbij veel ministeries betrokken zijn, niet wezenlijk langzamer of slechter worden geïmplementeerd dan richtlijnen waarbij maar één ministerie betrokken is. Wel heeft omzetting via een AMvB in plaats van een wetsprocedure meer kans op tijdige implementatie (Haverland et al. 2011). Om deze redenen heeft het kabinet meerdere malen voorgesteld om EU-richtlijnen alleen via een AMvB in te voeren, maar de Tweede en Eerste Kamer hebben dit telkens afgewezen. Een parlementaire behandeling van een richtlijnenimplementatie geeft een nationaalpolitieke dimensie aan de omzetting. Een Finse studie naar de impact van de EU op het parlement constateert dat het zeer moeilijk, zo onmogelijk, is om Europese en nationale dossiers uit elkaar te houden: ‘Not only does an increasing share of matters formally decided at the national level have a European dimension, but also debates on EU laws or European level processes can be dominated by domestic issues’ (Raunio & Wiberg 2010: 89). Als het parlement pas bij de implementatie input kan geven voor het EU-beleid komt de input te laat om de beleidsvorming te beïnvloeden. De vergelijking met Denemarken aan het eind van dit hoofdstuk laat zien dat de Nederlandse aanpak er slechts één is, met haar eigen voor- en nadelen. Nederland probeert bij de omzetting van EU-richtlijnen naar de nationale regelgeving steeds de maximale speelruimte te zoeken met betrekking tot doelbereik, maar deze speelruimte blijkt in de praktijk niet erg groot te zijn (De Boer et al. 2010). Andersom is het wel goed mogelijk om de implementatie aan te grijpen om nationaal beleid Europese wetskracht te geven door regels te stellen die verder reiken dan volgens de tekst van de richtlijn noodzakelijk is (zogenoemde ‘nationale koppen’). De keuze voor een bepaalde systematiek bij de implementatie van EU-beleid kan belangrijke gevolgen hebben voor bestuurlijke relaties. Dit is te zien bij de

Figuur 2.2
Complexiteit van multilevel governance



Bron: PBL

Begrotingsdiscipline en de Wet Hof

De keuzes die worden gemaakt bij de implementatie van Europese regels, zijn belangrijk voor de invloed van EU-beleid op de nationale governance. Dit is duidelijk bij de implementatie van het zogenoemde *Fiscal Compact* over de begrotingsdiscipline, die in maart 2012 door 25 lidstaten, waaronder Nederland, is getekend. Elke lidstaat is vrij in de wijze waarop hij de Europese regels vertaalt naar decentrale overheden. In Nederland gebeurt dit door de invoering van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). In Nederland werd in 2004 al besloten dat deze 3 procent zou worden verdeeld over de verschillende overheden: 2,5 procent voor het Rijk en 0,5 procent voor de gezamenlijke decentrale overheden. Deze percentages zijn dan ook overgenomen in de Wet Hof. Op deze beslissing is veel kritiek geweest (Allers & Van Nijendaal 2012; *Binnenlands Bestuur* 27 juli 2012: 18-21). Deze keuze heeft ingrijpende gevolgen voor de interbestuurlijke verhoudingen maar is slechts ten dele toe te schrijven aan de Europese regelgeving.

implementatie van de *Fiscal Compact* in Nederland (zie tekstkader ‘Begrotingsdiscipline en de Wet Hof’).

Het beeld van de invloed die de EU heeft op de verhouding tussen actoren, wordt ingewikkelder als naast de doorwerking van EU-beleid in de lidstaat ook rekening wordt gehouden met de *uploading* van beleid. De trajecten die partijen volgen om hun wensen neer te leggen en terugkoppeling te krijgen over ervaringen, zijn anders dan in het geval van *downloading*. In het geval van EFRO kunnen provincies die andere belangen hebben dan de Rijksoverheid, hun wensen kenbaar maken bij het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel (en daarna bij het Comité van de Regio’s of andere Europese instellingen), terwijl de nationale overheid haar belangen vooral behartigt via de Permanente Vertegenwoordiging in de Europese Raad. Daarnaast kunnen partijen zoals ngo’s of bedrijven zich direct, zonder tussenkomst van een overheidsinstantie, wenden tot het EU-niveau. Er zijn diverse publicaties over en voor Nederlanders in Brussel (bijvoorbeeld Kok et al. 2004). Als het om beïnvloeding gaat, is politicoloog Van Schendelen toch niet erg te spreken over de lobbymethode van de Nederlanders: ‘Many [Dutch lobbyists] see their demands as generous offers to Europe, thereby earning the reputation of being direct, loud and blunt. They often lobby semi-formally on a long-list with a free mandate, in short, as amateurs’ (p. 155).

Het lijkt alsof de gemeenten en provincies zich vooralsnog niet erg bezig houden met *uploading*. De Engelse politicoloog Peter John (2001) heeft een ‘ladder’ van Europeanisering bedacht om de positie van overheden te rangschikken. De vragen die Nederlandse lagere overheden via de website Europadecentraal.nl stellen, gaan in grote meerderheid over de naleving van regelgeving (laagste trede) of subsidies (laag) en niet over hogere treden van de ladder, zoals netwerking of beleidsbeïnvloeding (zie tabel in Rob 2013: 40). Met andere woorden: multilevel governance in Nederland houdt zich meer bezig met *downloading* dan met *uploading*. Het beeld wordt nog ingewikkelder als rekening wordt gehouden met de veranderingen op EU-niveau die in het vorige paragraaf zijn besproken. De formele bevoegdheden van de Europese instellingen zijn in beweging (zo wordt het landbouwbeleid nu ook door het EP bepaald), evenals de inhoud en omvang van deze instellingen (nieuwe DG’s bij elke EU-uitbreiding en nieuwe leden in de Europese Raad en het EP) en de verschillende ontwikkelingen van bepaalde dossiers. Terugkijkend op de eerste editie schrijft Van Schendelen in de nieuwste uitgave van zijn boek *The Art of Lobbying the EU* (2013: 17): ‘Trying to influence the EU in 2012 by using the “state of the art” tools and techniques of 2002 is almost guaranteed to be a failure.’

Door de grote verschillen tussen de beleidsdossiers is het onmogelijk om de balans op te maken over de totaaleffecten van de EAS op de governance. De wetenschappelijke literatuur is ook verdeeld over de vraag of de EU de vrijheid van decentrale overheden vergroot of juist verkleint. Studies over het regiobeleid zien vooral een bevorderend Europa, want de structuurfondsen worden meestal gebruikt om de eigen doelstellingen te verwezenlijken (bijvoorbeeld Hooghe & Marks 2001). Een invalshoek vanuit het milieu- of concurrentiebeleid zou een tegenovergesteld beeld kunnen geven, omdat deze soms een hindermacht vormen voor lokale ruimtelijke ontwikkelingen. De empirische studie van Fleurke & Willemse uit 2007 die in Flevoland is uitgevoerd voor alle beleidsdossiers, levert een zeer gemengd beeld op: EU-beleid bleek soms nodig voor het uitvoeren van eigen beleid, en was soms juist een belemmering daarvoor. Omdat Flevoland inmiddels niet meer in aanmerking komt voor structuurfondsen die de doelstelling ‘convergentie’ hebben, is het goed denkbaar dat een verschuiving plaatsvindt in de verhouding tussen bevordering/belemmering (Van Ravesteyn & Evers 2004). Wat in elk geval niet veel zou veranderen, is de bevinding dat het EU-beleid vooral indirect (via het beleid van hogere overheden) doorwerkt en daarom niet altijd wordt herkend als Europees (Fleurke & Willemse 2007). Deze indirecte of ‘getrapte’ werking verdoezelt niet alleen de invloed van de EU, maar kan zelf een factor zijn bij het bepalen van deze invloed. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.2 Binnenlandse bewegingen

De invloed van de EU op de governance van de Nederlandse ruimtelijke ordening wordt mede bepaald door (veranderingen in) de bestuurlijke verhoudingen in eigen land. De keuze om bijvoorbeeld de uitvoering van ruimtelijk relevant EU-beleid aan de provincies over te laten, kan betekenen dat dit beleid een andere invulling krijgt. Maar ook veranderingen in het wettelijke stelsel of een koerswisseling in het beleid kunnen ervoor zorgen dat het EU-beleid anders doorwerkt in de ruimtelijke ordening. In deze paragraaf gaan we daarom kort in op de recente maar ingrijpende veranderingen in de Nederlandse ruimtelijke ordening (Van der Wouden et al. 2011; Zonneveld & Evers 2013). Daarna stellen we de mogelijke invloed van deze veranderingen op de impact van het EU-beleid op de ruimtelijke ordening aan de orde en geven we een eerste reflectie daarop aan de hand van gesprekken met de provincies in april 2013. Allereerst is het juridische stelsel voor de ruimtelijke ordening in Nederland de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd. De belangrijkste verandering is de komst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008. Met de Wro is

Tabel 2.3
Beleidsveranderingen in de SVIR met betrekking tot verstedelijking

| Beleidscategorie | Nota Ruimte | SVIR |
|------------------|--|---------------------------------|
| Stedelijk gebied | Verdichtingsbeleid Bundelingsbeleid Locatiebeleid bedrijven en voorzieningen Stedelijke netwerken | Ladder duurzame verstedelijking |
| Platteland | Nationale landschappen Groen in en om de stad Rijksbufferzones EHS met robuuste verbindingzones Concentratie intensieve landbouw | Herijkte EHS |

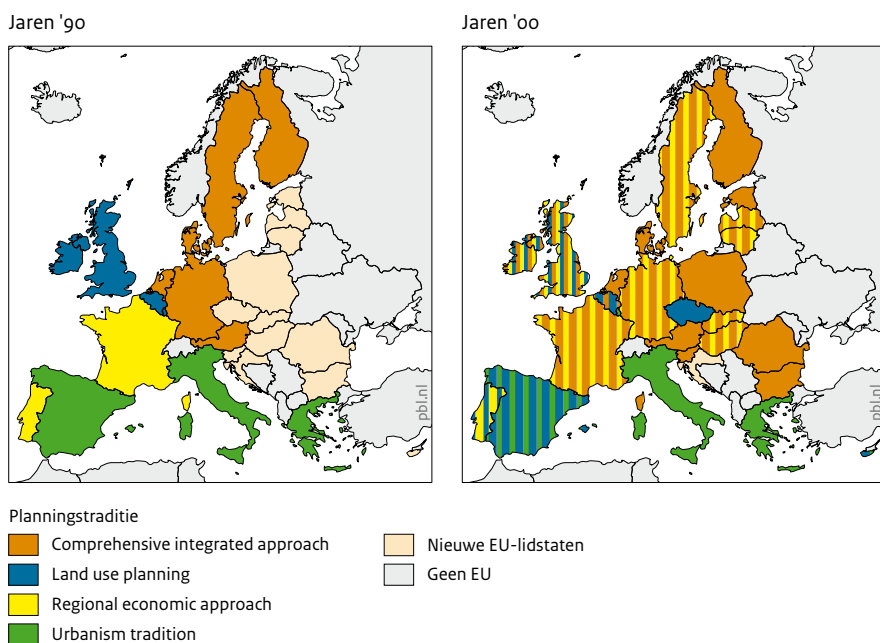
Bron: IenM (2012: 108-113)

de planhiërarchie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1962 vervangen door een stelsel waarmee elk bestuurlijk schaalniveau over dezelfde instrumenten, inclusief het bestemmingsplan, kan beschikken. Een conceptuele paradigmawisseling is de nadruk in de Wro op ‘eigen belang’ (elke territoriale eenheid bepaalt het eigen belang en handelt daarnaar) en op proactieve regelgeving (regels worden vooraf gesteld in plaats van achteraf getoetst). De Wro is weliswaar de belangrijkste wettelijke verandering van het stelsel, maar zeker niet de enige.⁵ De ruimtelijke ordening staat thans weer aan de vooravond van een nieuwe en fundamentele stelselwijziging: de integratie van milieu-, water- en ruimtelijke wetgeving in de Omgevingswet (RLI 2012). Met elke wijziging van het systeem van de ruimtelijke ordening verandert ook de verdeling van de bevoegdheden van en tussen overheden. *Grosso modo* hebben het Rijk en de provincies ten opzichte van de gemeenten aan doorzettingsmacht gewonnen.

Om de ‘bestuurlijke drukte’ te verminderen zijn recentelijk enkele sturingsprincipes in het leven geroepen en opgenomen in het regeringsakkoord uit 2010 (CDA & VVD 2010). Het eerste sturingsprincipe volgt uit de nadruk op ‘eigen belang’, zoals dat in de Wro is geformuleerd: overheden moeten zich niet bezighouden met onderwerpen als ze er zelf geen belang bij hebben (je gaat er over of niet). Voor facetbeleid zonder heldere inhoudelijke afbakening zoals de ruimtelijke ordening is dit principe moeilijk toe te passen. Een tweede principe, met hetzelfde doel, is meer specifiek: maximaal twee bestuurslagen mogen zich met een onderwerp bezighouden. Net zoals het eerste principe is ook dit moeilijk voor een systeem zoals dat van de ruimtelijke ordening, dat drie planningsniveaus kent. Als de EU als een bestuurslaag wordt beschouwd wordt dit nog ingewikkelder. In lijn met zijn eigen sturingsprincipes is het kabinet bezig de ‘nationale koppen’ (bijvoorbeeld normstellingen die verder gaan dan de minimumeisen van de EU) te verwijderen.

Op nationaal niveau hebben zich belangrijke verschuivingen voorgedaan tussen verschillende ruimtelijk relevante ministeries. Het traditionele meekoppelende belang van de volkshuisvesting is in de loop van de jaren steeds verder losraakt van de ruimtelijke ordening: via de privatisering van de woningcorporaties enerzijds, de afronding van de Vinex-afspraken en de verplaatsing van het departement Wonen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken anderzijds. Het belangrijkste doel en bestaansrecht van de ruimtelijke ordening op nationaal niveau, het sturen van verstedelijking, is hierdoor minder evident (Van der Wouden et al. 2011). Bovendien is een van de belangrijkste hoofddoelstellingen van het ruimtelijk beleid, de regionaal-economische ontwikkeling, nog steeds een verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, waar ook de grote ruimtegebruikers natuur en landbouw zijn ondergebracht. De nationale ruimtelijke ordening behoort sinds 2010 tot de portefeuille van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), in een directie die ook verantwoordelijk is voor water. Sinds de eeuwwisseling kampt de ruimtelijke ordening overigens ook met een uitholling van het kennisniveau bij het ministerie, enerzijds doordat de onderzoeksfunctie is verplaatst naar een onafhankelijk planbureau en anderzijds door meerdere interne reorganisaties (Roodbol-Mekkes et al. 2012). Ten aanzien van de governance is niet alleen de horizontale coördinatie veranderd, maar ook de verticale coördinatie. Sinds de eeuwwisseling is er een algemene trend op nationaal niveau naar decentralisatie en deregulering. Het politieke voornemen om de ruimtelijke ordening zo veel mogelijk ‘over te laten’ aan decentrale overheden (VVD & CDA 2010) heeft concreet vorm gekregen in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)*. Hierin ‘brengt het Rijk de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven), laat het meer over aan gemeenten en provincies (decentraal, tenzij...) en komt de gebruiker centraal te staan’ (IenM 2012: 10). Het aantal nationale

Figuur 2.3
Veranderende planningstradities in Europa



Bron: CEC 1997; ESPON 2006

belangen is in de SVIR sterk teruggedrongen: van 33 uit de *Nota Ruimte* en enkele belangen uit andere nota's naar in totaal dertien. Vrijwel het hele rijksbeleid voor de verstedelijking is geschrapt. Wat er in de plaats daarvan terugkomt, is ofwel sectoraal (topsectoren, olympische spelen) ofwel procedureel ofwel nader uit te werken. Het nationale verstedelijkingsbeleid is vervangen door één procedurele regel: de ladder voor duurzame verstedelijking (IenM 2012).⁶ Dit is een voorbeeld van de manier waarop het Rijk een zogenoemde 'systeemverantwoordelijkheid' voor de ruimtelijke ordening neemt, en geen inhoudelijke verantwoordelijkheid. Deze systeemverantwoordelijkheid is het dertiende nationale belang dat de Rijksoverheid in de SVIR definieert.⁷

2.2.1 Invloed op horizontale coördinatie

De Nederlandse ruimtelijke ordening wordt getypeerd als een schoolvoorbeeld van de zogenoemde '*comprehensive integrated approach*' (CEC 1997; ESPON 2.3.2 2007).⁸ Deze benadering bestaat uit een hiërarchisch planningsstelsel (verticale coördinatie) waarbij diverse (sectorale) ruimteclaims tegen elkaar worden afgewogen (horizontale coördinatie) in een streven naar samenhang tussen de sectorale beleidsterreinen (Van der Berg 2012). In deze planningstraditie is het gebruikelijk om niet vast te houden aan starre normen maar om te zoeken naar synergie en, als dit niet kan, compromissen. De veranderingen in het ruimtelijk beleid en het ruimtelijk

stelsel zoals hierboven beschreven, geven aanleiding tot de vraag in hoeverre Nederland nog te karakteriseren is als een voorbeeld van de *comprehensive integrated approach*.

Met het sterk terugbrengen van het aantal nationale belangen in de SVIR wordt het aandeel van het nationale ruimtelijk beleid dat Europees is bepaald, relatief groter. Het nationale ruimtelijk beleid staat steeds meer in het teken van het in kaart brengen van Europees beleid. Tijdens verschillende workshops met de provincies⁹ is het beeld bevestigd dat het nationale ruimtelijk beleid steeds Europees wordt, en vanwege het gebrek aan ruimtelijke ordening op EU-niveau. Als de ruimtelijke ordening vooral een middel is om sectorale doelstellingen te realiseren, zal zij haar integraliteit verliezen. Dit heeft onder andere implicaties voor Nederland als gidsland van de *comprehensive integrated approach*.

De SVIR lijkt ook een tendens in te zetten in de richting van een *regional economic approach*. De SVIR definieert immers niet alleen een selectief aantal belangen maar zet ook in op een selectief aantal gebieden. Anders dan in de voorgaande nota's ziet het kabinet in de SVIR niet het hele grondgebied als een nationaal belang maar slechts die gebieden met clusters van economische activiteiten die van nationaal belang zijn (de stedelijke regio's rondom de mainports, de greenports en de brainport en enkele 'valleys'). Deze gebieden worden met behulp van de Rijksoverheid verder uitgewerkt. De keuze om de internationale concurrentiepositie voorop te stellen in

de nationale ruimtelijke ordening suggereert dat de planningscultuur in Nederland neigt tot een regionaal-economische benadering die is gericht op de bevordering van economische ontwikkeling in bepaalde regio's. Dit bevestigt de bevinding van het ESPON 2.3.2-project (2007) dat er een convergentie plaatsvindt van planningsculturen tussen EU-landen: de dominante stroming is een menging van de *comprehensive integrated*- en *regional economic*-benaderingen. Met de SVIR is de Nederlandse ruimtelijke ordening dichterbij het Europese gemiddelde komen te staan: 'De Nederlandse ruimtelijke ordening zal veel minder het uitgesproken karakter van de omvattende integrale planning behouden en meegaan in de convergentiebeweging van ruimtelijk beleid tussen Europese landen' (Van der Wouden et al. 2011). De regionaal-economische benadering sluit ook beter aan de systematiek van DG Regio. Ook in dit opzicht lijkt het systeem van de Nederlandse ruimtelijke ordening dus Europeser te worden. Overigens is dit laatste niet zeker, aangezien andere landen hun eigen transformatie doormaken (Nadin & Stead 2013).

Gezien de combinatie van stelselveranderingen, decentralisatie, deregulering van de ruimtelijke ordening, de toegenomen nadruk op sectorale doelstellingen (topsectoren, infrastructuur, energie) wordt het steeds lastiger om een nationaal kader te scheppen waarbinnen het sectoraal EU-beleid integraal kan worden afgestemd. Deze taak is bij de afzonderlijke provincies neergelegd. Maar hoe gaan zij deze verantwoordelijkheid invullen? En wat betekent dit voor de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland?

2.2.2 Invloed op verticale coördinatie

De provincies hebben niet alleen de rol als regisseur in de ruimtelijke ordening gekregen, maar zijn ook steeds meer de uitvoerders van Europees beleid (Mastenbroek et al. 2013). De manier waarop de decentralisatie plaatsvindt, zet deze uitvoering onder druk. In een recent advies constateert de Raad van State: 'Aangezien de decentralisaties ondanks eventuele efficiencywinst gepaard gaan met onvoldoende financiële middelen om hetzelfde voorzieningenniveau te behouden, zijn de decentrale overheden genoodzaakt de taak enerzijds op een lager kwaliteitsniveau uit te voeren of een beperkter of ander voorzieningenpakket te bieden, dan wel een combinatie daarvan, anderzijds uit hun eigen algemene middelen te bekostigen' (Raad van State 2013: 56). Maar aan deze strategieën worden ook grenzen gesteld: 'Op het punt van de financiën stelt de Afdeling vast dat door het verbinden van bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen alsook door de (voorgestelde) Wet Hof en Wet schatkistbankieren steeds meer beperkingen worden gesteld aan het beheer en de besteding van de algemene middelen van decentrale overheden' (Raad van State 2013: 56). Beide factoren verhogen de kans

dat decentrale overheden Europese doelstellingen niet halen: 'Gezien de grote complexiteit van Europese regelgeving, in combinatie met een vaak onvoldragen Europees bewustzijn en een beperkte informatiepositie, lopen decentrale overheden een risico op incorrecte toepassing en handhaving van het Europese recht, met name in de context van bezuinigingen en een afname van inhoudelijke expertise op Rijksniveau' (Mastenbroek et al. 2013: 12). Aan de andere kant wordt ook dit risico in toenemende mate gedecentraliseerd. In 2012 is de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe) aangenomen. Volgens deze wet mogen eventuele Europese boetes die Nederland als lidstaat krijgt opgelegd, worden doorberekend aan de lagere overheden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het betreffende beleid (Eerste Kamer 2010). In een reactie op het wetsvoorstel van de Wet NERpe hebben IPO en VNG gepleit voor een 'omgekeerd verhaalrecht' om het Rijk aan te spreken 'wanneer het Rijk Europese regels niet goed heeft omgezet in Nederlandse wetgeving en decentrale overheden als uitvoerders van die wetgeving worden aangesproken door burgers en bedrijven' (in Rob 2013: 12). Met alles is het duidelijk hoe EU-beleid verweven is met binnenlandse bestuurlijke verhoudingen.

Hoewel het te vroeg is om de effecten van deze wetten waar te nemen, is het mogelijk dat zij leiden tot risicomijdend gedrag van de lagere overheden, met name de provincies. Net zoals bij gebiedsontwikkelingsprojecten, waar partijen uit angst en/of onwetendheid Europese belangen veiligstellen om volledig Eurobestendig te zijn (en daarbij mogelijke afwegingsruimte uitsluiten), is het mogelijk dat provincies en gemeenten extra onderzoeksverplichtingen opleggen, bepaalde varianten of oplossingen op voorhand uitsluiten of de voorkeur geven aan gedetailleerde bestemmingsplannen (Zonneveld et al. 2008). Naast de mogelijke lastenverzwaring die dit bij gebiedsontwikkeling kan veroorzaken, zou deze ontwikkeling ook inhoudelijk tot andere plannen kunnen leiden.

Een ander voorbeeld dat aantoont hoe het Rijk de omgang van lagere overheden met EU-beleid kan beïnvloeden, is de in het regeerakkoord (Rutte I) vermelde ambitie om 'nationale koppen' te verwijderen. In bijvoorbeeld het natuurbeleid kan het stellen van eisen boven het Europese minimum als een buffer fungeren: een verslechtering van de toestand leidt dan niet onmiddellijk tot niet-naleving van de richtlijn (Backes et al. 2011). Door de nationale koppen te verwijderen worden lagere overheden kwetsbaarder, wat de kans op risicomijdend gedrag kan versterken. Het is dan goed mogelijk dat de voormalige nationale koppen worden vervangen door provinciale koppen. Hierdoor rijst een interessante spanning met betrekking tot de verticale coördinatie. De Rijksoverheid heeft als

taak Europese richtlijnen om te zetten in nationale wet- en regelgeving. Ook wordt Nederland als lidstaat door de Europese Commissie aangesproken (of voor het Europees Hof gebracht) op overtredingen, en niet de lagere overheden (Rob 2013: 9-10). Deze overheden zijn wel verantwoordelijk (en met de Wet NERpe aansprakelijk) gesteld voor de uitvoering, maar hebben niet direct aan tafel gezeten bij het Europese beleidsvormingsproces, het Rijk wel. Zo kunnen mogelijke uitvoeringsproblemen onderbelicht blijven als de communicatie tussen Rijk en lagere overheden niet optimaal was tijdens de behandeling van het Europese voorstel. Op dezelfde manier kunnen bij de transpositie van richtlijnen in nationale wet- en regelgeving keuzes worden gemaakt die ongunstig zijn voor de uitvoering, bijvoorbeeld keuzes over de mate waarin sectorale doelstellingen worden gekoppeld aan de ruimtelijke ordening (zie hoofdstuk 4). Andersom kan het Rijk provincies helpen met flankerend beleid, zoals bij de regels over mest (Ligtvoet et al. 2008: 20). In een advies aan de provincies schrijven Mastenbroek et al.: ‘Zeker wanneer belangen van decentrale overheden en Rijk niet parallel lopen, is het cruciaal om zelf informatie te vergaren over de achtergrond, bedoelingen en betekenis van Europese regelgeving’ (2013: 20).

De spanning tussen een Rijksoverheid die bepaalt hoe het EU-beleid in de nationale wet- en regelgeving komt maar geen rol voor zichzelf ziet bij de uitvoering van die regels, kwam nadrukkelijk aan de orde tijdens verschillende workshops met de provincies. De spanning wordt ook geïllustreerd in de gang van zaken rond de hernieuwbare energie uit windenergie (zie kader). Een gedecentraliseerd beleid, waarin de ruimtelijke afweging op een lager niveau moet worden gemaakt, gaat soms slecht samen met Europese verplichtingen. Zelfs als zo'n verplichting wordt ingevuld als sectoraal rijksbelang, kan de opgave van de ruimtelijke afweging en landschappelijke inpassing via het politieke proces terugkomen bij het Rijk. Het voorbeeld laat zien dat de functie van het Rijk om Europees beleid door te vertalen, een belangrijke schakel is in het geheel. In dit geval heeft de manier waarop de norm is ingevuld (windmolens op land) ertoe geleid dat het ruimtelijke probleem is teruggekomen op het Rijksniveau. Een andere optie is om alleen de Europese norm op te leggen en de provincies zelf de afwegingsvrijheid te geven. Maar hoe het Rijk de schakelfunctie ook vorm geeft, het moet hier vanuit ruimtelijk perspectief over nadenken; alleen een passief doorgesleuk zijn is geen optie.

De verticale coördinatie wordt niet alleen bemoeilijkt door het nalevingsvraagstuk, maar ook doordat, als gevolg van de bezuinigingen, de financiële stromen veranderen. De bezuinigingen geven een extra impuls voor een grotere aandacht voor het Europese niveau.

Veel provincies en gemeenten willen taken blijven uitvoeren die niet zijn gedecentraliseerd maar zijn afgeschaft (dus waaraan geen budget is verbonden); denk aan de voormalige nationale landschappen, de Rijksbufferzones, de recreatie om de stad en het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Deze factoren, samen met de crisis, maken het steeds interessanter voor lagere overheden om Europese bronnen aan te boren. Deze interesse werd tijdens de workshops met de provincies bevestigd. Rijk en provincies zijn niet eensgezind in hun mening over het nut van Europese subsidies in Nederland. In een brief van 19 september 2011 protesteert het Interprovinciaal Overleg (IPO) bijvoorbeeld tegen de kabinetsstandpunt dat cohesiefondsen alleen voor de armste Europese regio's (en dus niet de Nederlandse) moeten worden ingezet. Het aannemen van Europees geld betekent soms een verschuiving in de beleidsprioriteiten omdat deze fondsen worden gekoppeld aan allerlei voorwaarden en vaak aan cofinanciering. Naarmate deze fondsen een grotere rol gaan spelen in de budgetten van de lagere overheden, neemt de invloed van 'Brussel' in Nederland toe ten opzichte van die van 'Den Haag'. Hier staat tegenover dat het vanuit Brussel beschikbare geld flink is afgenomen. In de nieuwe periode (2014-2020) is er flink minder EFRO-geld beschikbaar, ongeveer 500 miljoen euro in plaats van 830 miljoen euro zoals in de periode ervoor. Interessant hierbij is dat de subsidies voor regionale samenwerking (Interreg) belangrijker worden: hiervoor is voor de komende periode 9 miljard euro begroot (Interreg V) tegenover 7,8 miljard euro in de periode ervoor (Interreg IV). Nederland heeft 276 miljoen euro uit Interreg IV weten te krijgen (<http://www.interreg-fwvl.eu/nl/>) en komt in de komende periode in aanmerking voor 342 miljoen euro (Info-regio, 20 nov 2013). Als lagere overheden hieraan meer belang hechten, zullen de banden met provincies over de grens (Interreg Va) en met buurlanden (Interreg Vb) sterker worden. De samenwerking tussen decentrale overheden en andere Europese regio's kan, zeker als er overeenkomsten worden gesloten, de verhouding tussen de bestuurslagen binnen Nederland beïnvloeden. Bijvoorbeeld omdat de belangen van regio's in zo'n samenwerkingsverband niet meer parallel lopen met die van het Rijk. Hier rijst de vraag in hoeverre er sprake is van onafhankelijk handelen van de decentrale overheden in het Europese speelveld. Volgens Mastenbroek et al. (2013: 35) zijn de provincies 'redelijk tot goed' gepositioneerd in het Europese speelveld: er zijn veel contacten met de Europese Commissie, het Europese Parlement, het Comité van de Regio's en (zij het iets minder) met de nationale gremia over het EU-beleid. Er is echter geen onderzoek voorhanden over de vraag hoe provincies en gemeenten in Brussel opereren ten opzichte van de belangen van het Rijk. In een bredere studie zijn

Multilevel governance, ruimtelijke ordening en hernieuwbare energie

In het zogenoemde 'klimaat- en energiepakket' van 2008 spraken de Europese lidstaten onder andere af dat in 2020 een bepaald percentage van het energiegebruik afkomstig zou zijn van hernieuwbare bronnen. Voor Nederland is dat een aandeel van 14 (en later 16) procent. In Nederland is deze EU-doelstelling (samen met de EU-doelstellingen op het gebied van CO₂-reductie en energiebesparing) vertaald in het nationale programma 'Schoon en Zuinig in 2020'. Om dit percentage te realiseren besloot de Rijksoverheid dat de capaciteit aan windmolens op land moest worden uitgebreid tot 6.000 MWatt, drie keer zo veel als de 2.000 MWatt die er op dat moment al stond (Hoorn & Matthijsen 2013).

Het windmolenprogramma riep echter flinke lokale weerstand op. Bij een onderzoek dat in 2008 in opdracht van het ministerie van VROM werd uitgevoerd, bleek dat niet minder dan 60 procent van de toenmalige projecten door weerstand in de lokale politiek niet verder kwam. Lokale overheden gingen achter hun bewoners staan. Het leek er wel op, zo concludeerden de onderzoekers, dat de gang naar de Raad van State inmiddels de standaard was. Ook de onderhandelingen tussen het Rijk en de provincies liepen stroef. Het argument dat 'het moet van Europa' of 'het is voor het klimaat' werd niet overtuigend gevonden en bracht een dynamiek op gang waarin lokale bevolking en politici zich verenigden tegen 'Den Haag'.

Wat begonnen was als een vrij technocratische exercitie van de 'inpassing' van de afgesproken hoeveelheid hernieuwbare energie, werd onderdeel van een strijd om de ruimtelijke inrichting. Energie was – in tegenstelling tot natuurbehoud, infrastructuur of verstedelijking – tot dan toe een vrij sectoraal thema, zelden een onderwerp van strijd binnen de ruimtelijke ordening. De verplichtingen jegens Europa werden vertaald in een sectoraal belang van het Rijk. Maar via een gemediatiseerd politiek landschap kwam het thema via de lokale politiek op de agenda van de nationale politiek – inclusief de discussie over het nut en de noodzaak van de energietransitie. De klassieke taak van de afweging van verschillende belangen – hernieuwbare energie versus landschapsbehoud –, een taak die met de decentralisatietendens van de *Nota Ruimte* en de SVIR nu juist bij het decentrale niveau was neergelegd, kwam zo via een omweg terug bij het Rijk. De verplichting tegenover Europa die het Rijk op zich had genomen, in combinatie met de lokale weerstand, maakte dat het Rijk zelf afwegingen moest gaan maken over de ruimtelijke inpasbaarheid van windturbines: waar, en hoe? In zekere zin moet het Rijk dus weer gebiedsgerichte ruimtelijke ordening gaan voeren.

verschillende belangrijke factoren gevonden waarom lagere overheden ervoor kiezen om onafhankelijk van de lidstaat in Brussel te lobbyen (en in sommige gevallen zelfs tegen de nationale belangen in). In de eerste plaats zijn er verschillen in partijpolitiek tussen de centrale en de decentrale overheid. Hiernaast zijn er verschillen in de mate van decentralisatie (Tatham 2010). Een derde factor is het belang dat wordt gehecht aan een bepaalde dossier. In een onderzoek op het gebied van de milieureggeving is geconstateerd dat regionale kantoren samenwerken met de lidstaat wanneer de nationale overheid een zaak belangrijk vindt (Tatham 2012). Op basis hiervan kan worden verwacht dat decentrale overheden niet dwars zullen liggen op belangrijke dossiers en voor dossiers die door de decentralisatie minder aandacht krijgen, zoals de ruimtelijke ordening wellicht een vertrekrol op zich kan nemen. Dit is ook de strekking van het advies van Mastenbroek et al. (2013). De auteurs pleiten voor 'een zekere terughoudendheid bij het zelfstandig opereren in het Europese wanneer sprake is van belangentegenstellingen tussen provincies en het Rijk of provincies onderling' (op. cit.: 65). Aangezien de decentralisatie en de bezuinigingen nog in volle gang zijn, is het nog te vroeg om te kunnen beoordelen in hoeverre dit advies wordt opgevolgd.

2.3 Casestudie Denemarken

De Nederlandse manier van omgaan met de Europese besluitvorming en de multilevel governance van de ruimtelijke ordening komt nog scherper in beeld als we deze vergelijken met een andere lidstaat. De governance van de ruimtelijke ordening in Denemarken heeft veel overeenkomsten met die in Nederland. Beide landen worden getypeerd als een *decentralised unitary state* en beide hebben een ruimtelijkeordeningstraditie binnen de *comprehensive integrated approach*. Nog belangrijker: in beide landen hebben belangrijke wijzigingen plaatsgevonden in de verantwoordelijkheidsverdeling voor de ruimtelijke ordening. In Nederland vond deze wijzigingen plaats via de ruimtelijke ordening zelf (stelselwijziging en decentralisatie van beleid) en in Denemarken gebeurde dit via een algemene reorganisatie van het openbaar bestuur. In Nederland heeft dit gevolgen gehad voor de invloed van het EU-beleid op de ruimtelijke ordening. Is dit ook het geval in Denemarken?

In deze casestudie komt eerst de manier aan bod waarop Denemarken omgaat met de Europese beleidsvorming en besluitvorming. Hieruit blijkt dat er behoorlijke verschillen zijn in de manier waarop de Deense en

Nederlandse instituties invloed proberen uit te oefenen op het EU-niveau. Daarna nemen we de veranderende positie van de ruimtelijke ordening in Denemarken onder de loep en de gevolgen die dit kan hebben voor het omgaan met het EU-beleid. Tot slot trekken we enkele conclusies over de verschillen tussen de twee landen.

2.3.1 Multilevel governance in Denemarken

Denemarken heeft al in de jaren zeventig van de vorige eeuw een systeem opgezet voor coördinatie van de Deense inzet in het Europese beleidsvormingsproces. Dit systeem is in de loop van de jaren nauwelijks veranderd. Het is beroemd vanwege de relatief sterke positie die het Deense parlement er inneemt (Møller Sousa 2008). De stappen binnen het systeem sluiten nauw aan bij het Europese beleidsvormingsproces (voorbereiding, besluitvorming, implementatie). In de fase van Europese beleidsvorming (expertfase, commissiefase) zijn in Denemarken slechts de betrokken ministeries actief; coördinatie heeft de vorm van ambtelijk overleg. Sinds 2006 is er ook een procedure voor impactanalyse, maar de kern van het systeem is gelijk gebleven. De politiek wordt pas later in het proces geactiveerd, namelijk bij de besluitvorming. Voordat de minister mag onderhandelen in de Europese Raad, moet hij of zij eerst een mandaat hebben van een parlementaire commissie voor Europese zaken. Deze commissie bestaat uit 17 leden; de partijen zijn er vertegenwoordigd conform hun verhouding in het parlement. Het regeringsstandpunt wordt voor discussie aan de commissie voorgelegd. Krijgt de minister geen meerderheid van stemmen – wat in het geval van een minderheidskabinet (niet ongebruikelijk in Denemarken) vaak voorkomt –, dan moet hij met de commissie onderhandelen over aanpassing van het standpunt. Dit overleg vindt regelmatig plaats, meestal direct voorafgaand aan een bijeenkomst van de Europese Raad. Zo oefent het parlement direct invloed uit op de onderhandelingsruimte van de Deense regering binnen de Europese Raad. In de implementatiefase bereidt het ministerie een voorstel voor een wet of besluit voor. De verantwoordelijke minister presenteert dit voorstel aan het parlement, waarna het binnen het kader van de gewone wetgevingsprocedure wordt behandeld. Inbreng van de regio's tijdens het proces wordt gegarandeerd via (inter)departementale voorbereidingscomités en actieplannen (Mastenbroek et al. 2013: 47). De inbreng van het Deense parlement is bijzonder in Europa, maar in de praktijk is de betrokkenheid beperkt tot de tweede (besluitvormings)fase. In deze fase oefent het parlement druk uit op de Deense positie en kijkt het kritisch naar het nut en de noodzaak van het Europese beleidsvoorstel. Is het besluit eenmaal genomen, dan wordt Denemarken 'braver': in de implementatiefase biedt het Deense parlement weinig weerstand

(Christensen 2010: 22). Dit nuanceert het beeld van het Deense parlement als belangrijke speler in de Europese besluitvorming. Bovendien is het systeem sinds de jaren zeventig uitsluitend gericht op besluitvorming in de Europese Raad. Sinds die tijd is het Europese Parlement veel belangrijker geworden ten opzichte van de Raad en binnen de Raad wordt steeds meer via meerderheid besloten of wordt via ambtelijk overleg consensus bereikt (zie ook paragraaf 2.1). Het Deense systeem gericht op een nationale veto is dan ook deels een anachronisme geworden (Møller Sousa 2008).

2.3.2 Ruimtelijke ordening in Denemarken

Zoals gezegd, behoort het Deense planningsstelsel tot de *comprehensive integrated approach*. Dit wordt soms gezien als bewijs dat het Deense planningsstelsel een niveau heeft bereikt met een sterke verticale en horizontale afstemming en zo, net als Nederland, een voorbeeld is voor andere Europese lidstaten (vergelijk Damborský & Grill 2009). Net zoals in Nederland hebben zich in Denemarken in de afgelopen decennia institutionele veranderingen voorgedaan, die er aanleiding toe geven deze positie te relativiseren.

In Denemarken is de ruimtelijke ordening ontstaan als een coördinatiesysteem van meerdere bestuursniveaus en meerdere sectoren om de snelle stedelijke groei van de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw in goede banen te leiden. Het vinden van locaties voor de industrie, het beperken van een ongebreidelde verstedelijking en het verbeteren van de leefomgeving waren de voornaamste uitdagingen. In de jaren zeventig is de ruimtelijke ordening ondergebracht bij ministerie van Milieu, waar het sociaaldemocratische ideaal van verdelende rechtvaardigheid leidend was in het ruimtelijk beleid. De stedelijke hiërarchie was het leidende inrichtingsprincipe van de Deense ruimtelijke ordening: publieke voorzieningen en diensten moeten beschikbaar worden gesteld op basis van deze hiërarchie. Maar ook het stelsel zelf was sterk hiërarchisch. Plannen werden gemaakt op gemeentelijk, county- en nationaal niveau; plannen van een lager schaalniveau mochten die op een hoger schaalniveau niet tegenspreken. De minister kon gemeentelijke plannen tegenhouden als de nationale belangen in het geding waren. Hoewel de politieke prioriteiten in de jaren tachtig veranderden, namelijk in de richting van het bevorderen van economische groei, bleef het ruimtelijkeordeningsstelsel, met zijn nadruk op coördinatie, intact. Met de opkomst van de duurzaamheidsvraagstukken in de jaren negentig kwam de ruimtelijke ordening centraler te staan als integratiekader (Galland & Enemark 2013).

De wet inzake de ruimtelijke ordening uit 1992 heeft deze beweging geïnstitutionaliseerd. Diverse sectorwetten werden geïntegreerd in een nieuwe ruimtelijke-ordeningswet en sectorplannen werden opgenomen in

de ruimtelijke plannen, met name het regionale plan. Net als bij de nieuwe Wro in Nederland werd de hiërarchische beoordeling van plannen afgeschaft en werd een stelsel van algemene regels geïntroduceerd. Een direct gevolg hiervan is dat de nationale planningsdienst meer gedetailleerde regels (bijvoorbeeld over kustbescherming en perifere detailhandel) voor regionale plannen ging opstellen (Damsgaard 2013), waardoor de ruimtelijke ordening minder als integratiekader en meer als een sector ging functioneren (Galland & Enemark 2013). Deze tendens werd versterkt door de ruimtelijke ordeningswet uit 1997, die een sterke top-down sturing had. Deze wet had als doel de (binnen)steden te beschermen. Alle plannen voor perifere detailhandel werden aan banden gelegd en er kwamen veel nationale regels voor (methoden voor) distributieplanologisch onderzoek en de instandhouding van een hiërarchie van winkelgebieden. In hetzelfde jaar publiceerde de nationale planningsdienst een inventarisatie van de plancapaciteit van gemeenten, waaruit bleek dat deze te veel ontwikkelingsruimte boden. Deze studie werd opgevolgd door een wetsvoorstel om nieuwe ontwikkelingen onmogelijk te maken als een plan meer dan vier jaar oud was. Deze top-down houding van de nationale planningsdienst werd fel bekritiseerd door de gemeenten (Damsgaard 2013). Een nieuwe wet in 2000 heeft de balans tussen de nationale overheid en de gemeenten deels hersteld, maar de positie van het middenbestuur verder uitgehold. Dit was slechts een voorteken van de veranderingen die enkele jaren later zouden plaatsvinden met de wet in 2007.

2.3.3 Invloed van hervormingen op multilevel governance

De ingrijpende hervorming van het staatsbestuur die in 2007 van kracht werd, heeft een belangrijke stempel gedrukt op de governance van de ruimtelijke ordening in Denemarken. Ten eerste heeft de wet het aantal gemeenten sterk teruggedrongen (van 271 naar 98) en deze meer taken gegeven bij het uitvoeren van beleid, waaronder dat voor de ruimtelijke ordening. Bij de herindeling van de gemeenten was echter weinig oog voor geografische of functionele relaties (Galland & Enemark 2013: 12). Ten tweede heeft de wet de veertien provincies (*amt*) afgeschaft en deze vervangen door vijf gekozen regiobesturen (Hengstermann & Maci te verschijnen). De nieuwe regiobesturen moeten weliswaar regionale ruimtelijkeontwikkelingsplannen opstellen (Ministry of Environment 2007: 3), maar deze zijn sterk gericht op economische ontwikkeling en bovendien niet bindend (Damsgaard 2013). Bovengemeentelijke ruimtelijke ordening in Denemarken heeft daarmee haar status als integratiekader verloren (Galland & Enemark 2013: 18). In de praktijk hebben Deense planologen zich flexibel moeten opstellen om te blijven kunnen werken

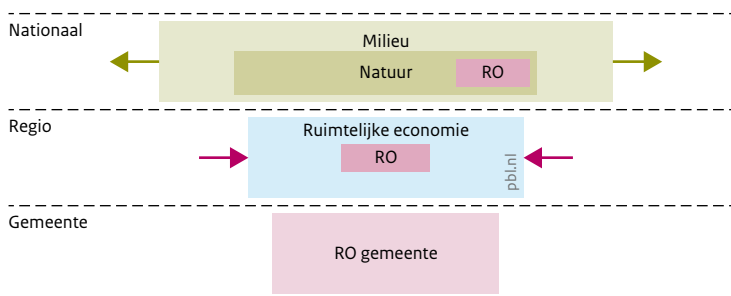
binnen de context van de veranderende institutionele verhoudingen (Sehested 2009).

Tegelijkertijd is er sprake van een verdere centralisatie van de macht naar het nationale niveau en een nog sterkere koppeling van het ruimtelijkeorderingsbeleid aan het milieubeleid, vaak in verband met het naleven van EU-beleid (Andersen 2008). De nationale overheid heeft de verantwoordelijkheid op zich genomen voor de uitvoering van het meeste EU-beleid; alleen de verantwoordelijkheid voor de plattelandsontwikkeling is naar de regiobesturen gegaan. Dit heeft de werkdruk op nationaal niveau verhoogd (interview Kristiansen 2014). Volgens de ruimtelijke ordeningswet van 2005 mogen de plannen niet strijdig zijn met het nationale plan; dit plan zorgt onder meer voor de implementatie van het EU-beleid zoals het waterbeheer (KRW), Natura 2000 en de waterveiligheid (hoogwaterrichtlijn). Kenmerkend voor de sectoralisering van de nationale ruimtelijke ordening is het feit dat de nationale planningsdienst in deze periode is verplaatst van een centrale locatie binnen het ministerie van Milieu naar een afdeling binnen de Dienst voor de natuur. De nadruk op milieu in de nationale ruimtelijke ordening werd recentelijk door planologen bekritiseerd: ‘The Town Planning Institute, for example, mentions that the [2009] national planning report refers to the recently formulated national Green Growth Strategy as an important precondition for future national development but lacks any kind of consideration of the spatial impact of the implementation of the strategy’ (in Damsgaard 2013).

2.3.4 Reflectie op Nederland

Er zijn interessante parallellen en verschillen tussen Denemarken en Nederland in de manier waarop de landen omgaan met de *uploading* en *downloading* van EU-beleid. In een studie over het omgaan met EU-beleid merken Bovens & Yesilgagit (2010: 57) op: ‘In many respects, the Netherlands has been the exact opposite of the second of our study countries, Denmark. On the one hand, the EU was taken for granted, hardly ever politicized, and the Dutch parliament expressed relatively little interest in EU policies. On the other hand, the Netherlands was easygoing in terms of the implementation of directives.’ In termen van de discussie over Europese integratie in de partijpolitiek zijn beide landen in de jaren 2000 echter dicht bij elkaar komen te staan: Nederland is Eurosceptischer geworden. Toch is in Nederland de rol van het parlement bij het formuleren van een standpunt nog steeds minimaal ten opzichte van de werkwijze in Denemarken. In beide landen is de implementatie gedepolitiseerd: het zijn vooral ambtenaren van de ministeries die deze beslissingen – cruciaal voor de uitvoeringspraktijk en dus de ruimtelijke ordening – nemen (Christensen 2010). Anders dan in Denemarken bestaan in Nederland geen toegesneden

Figuur 2.4
Positie ruimtelijke ordening in Denemarken



Bron: PBL

procedures voor de inbreng van regionale en lokale overheden bij de formele en praktische implementatie van de EU-regelgeving. Deze ‘vindt plaats zoals bij de totstandkoming en uitvoering van andere (d.w.z. nationale) regelgeving’ (Mastenbroek et al. 2013: 47). Opmerkelijker zijn de verschillen tussen beide landen als het gaat om de ruimtelijke ordening zelf. De nationale ruimtelijke ordening in Nederland heeft veel langer gestreefd naar een integrale afweging terwijl die in Denemarken juist is gesectoraliseerd: onderdeel geworden van het milieubeleid. Het is dan ook geen verrassing dat er in de Deense ruimtelijke ordening weinig ‘last’ wordt ervaren van de EU-milieuwetgeving. Het is de vraag of het EU-beleid ook zal leiden tot een sectoralisering van de Nederlandse (nationale) ruimtelijke ordening, en daarmee de rol van gidsland van de *comprehensive integrated approach* onder druk zal zetten. In Denemarken echter is dit al een gepasseerd station.

2.4 Conclusie

Het ontstaan van een European Administrative Space heeft een belangrijk effect op de governance binnen de lidstaten, ook voor onderwerpen waarop de EU geen formele bevoegdheid heeft zoals de ruimtelijke ordening. Voor de ruimtelijke ordening is het moeilijk om grip te krijgen op het Europese beleidsvormingsproces, deels omdat de ruimtelijk relevante dossiers door verschillende directoraten-generaal worden vormgegeven. De effecten van de individuele dossiers op de governance verschillen sterk per dossier, omdat taken en rollen van de verschillende bestuursniveaus per dossier op een andere manier worden vormgegeven.

Binnen deze complexe omgeving proberen niet alleen de nationale lidstaten, maar ook maatschappelijke organisaties en lagere overheden om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden. Dit kan eventueel spanning opleveren bij die dossiers waarop Rijk en

provincies verschillende standpunten innemen; dit geldt bijvoorbeeld voor de structuurfondsen, waar de lagere overheden een andere afweging maken dan het Rijk, als nettobetaler aan de EU.

Dit is niet de enige spanning op het gebied van de verticale coördinatie. De provincies worden ‘juist op het gebied van het regionale omgevingsbeleid [...] meer en meer uitvoerder van EU-beleid’ (Mastenbroek et al. 2013: 11). Zij zijn het die de mogelijke knelpunten ervaren tussen sectorale doelstellingen en het ruimtelijk beleid, en tussen de sectoren onderling. Tegelijkertijd loopt de vertegenwoordiging van nationale belangen via de Europese Raad (waartoe provincies geen toegang hebben), zet het Rijk de richtlijnen om in nationale wetgeving en wordt Nederland als lidstaat aangesproken als deze richtlijnen niet worden nageleefd. Deze spanning wordt nog aangescherpt door de decentralisatie van de ruimtelijkeordeningstaken, bezuinigingen en beperkingen van de financiële ruimte (onder andere de Wet Hof) en door de mogelijkheid om ook boetes voor niet-naleving van Europees beleid door te berekenen (Wet NERpe).

Het Rijk stelt zich verantwoordelijk voor een goed functionerend systeem van ruimtelijke ordening. Uit het oogpunt van deze systeemverantwoordelijkheid is aandacht nodig voor de knelpunten die kunnen ontstaan door een gebrekkige verticale coördinatie tussen gemeente, provincie, Rijk en EU. De aandacht is extra nodig omdat de horizontale coördinatie van het sterk sectorale karakter van het EU-beleid knelpunten kan opleveren voor de ruimtelijke ordening, zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien. Een goede verticale coördinatie vergt dat de Rijksoverheid zich niet simpelweg opstelt als ‘doorgeefluik’ (van beleid en van boetes) van het EU-beleid naar lagere overheden toe. In een meer en meer gedecentraliseerde ruimtelijke ordening in Nederland is het van belang de schakelfunctie in het nieuwe spel van multilevel governance goed vorm te geven. Het EU-dossier hernieuwbare energie laat een

dynamiek zien waarin schijnbaar sectorale dossiers opeens leiden tot een ruimtelijke afweging op nationaal niveau (namelijk van het belang van hernieuwbare energie ten opzichte van landschapsbehoud – een van de taken bij uitstek die het Rijk had gedecentraliseerd). Vormgeven van de schakelfunctie betekent enerzijds dat de ervaringen van de lagere overheden en die van de uitvoerders van EU-beleid worden vertaald in een gezamenlijke strategie op weg naar de Europese besluitvorming. Anderzijds betekent het dat de lagere niveaus afwegingsvrijheid wordt geboden bij de vertaling van Europese richtlijnen naar Nederlandse regelgeving, om inderdaad tegemoet te komen aan de gedecentraliseerde ruimtelijke afweging. Deze laatste functie komt aan de orde in hoofdstuk 4. In elk geval maakt de realiteit van een European Administrative Space en een *multilevel governance* het speelveld zodanig complex dat kretten zoals ‘je gaat er over of niet’ of het tweelaagsprincipe nauwelijks hanteerbaar zijn voor een ruimtelijke ordening die steeds Europese van aard wordt.

Noten

- 1 Formeel is de EU geen bestuurslaag (dus ook niet de vierde) omdat zij geen soevereiniteit over het territorium heeft. De bevoegdheden van de EU (exclusief of gedeeld) komen voort uit een verdrag dat door soevereine lidstaten is getekend. Hier wordt de term ‘bestuurslaag’ bedoeld in de zin dat de EU zo functioneert: er vindt op EU-niveau een beleidsvormingsproces plaats en Europees recht staat nu eenmaal boven dat van Nederland.
- 2 Sinds het Verdrag van Lissabon lijkt hier verandering in te komen. Enerzijds is territoriale cohesie opgenomen als doelstelling van de EU, wat de weg vrijmaakt voor beleidsvoorstellen op dit gebied. Anderzijds bevat het Verdrag een nieuwe en ruimere opvatting van het subsidiariteitsbeginsel: nu mag de EU ook optreden als een doelstelling beter kan worden gerealiseerd door de EU dan door de nationale overheden (Needham & Hoekveld 2013). Deze redenering wordt al gebruikt in het recente voorstel voor een kaderrichtlijn Maritieme Ruimtelijke Ordening (CEC 2013d).
- 3 Soms worden de termen ‘territoriaal’ en ‘ruimtelijk’ door elkaar gehaald. Ze kennen echter een belangrijk nuanceverschil. Territoriaal legt de nadruk op de bestuurlijke begrenzing, ruimtelijk doet dat niet.
- 4 In 2011 bracht de Commissie de publicatie *Steden van Morgen* uit en een onlinetool om strategieën voor duurzame verstedelijking te ondersteunen (Reference Framework for Sustainable Cities). Er ligt tevens een concreet voorstel om een extra bedrag uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) te reserveren voor ruimtelijke projecten in de steden. DG Regio wil dat 5 procent van de structuurfondsen in de komende periode wordt gebruikt voor duurzame stedelijke ontwikkeling. Wellicht is het mogelijk onder de noemer ‘innovatie’ de ruimtelijke ordening te steunen in de operationele programma’s van de lidstaten.
- 5 In hetzelfde jaar is ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ingevoerd om het planningsproces te stroomlijnen. Een andere aanpassing is de Crisis- en herstelwet (Chw), die in meerdere tranches is ingevoerd om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen makkelijker te realiseren. Ook is de Wro aangepast (Spoedwet-Wro) om de zogenoemde getrapte doorwerking mogelijk te maken en regels voor ontheffingen in te voeren (Buitelaar et al. 2012). Kortom: er is veel turbulentie geweest rondom het juridische stelsel voor de ruimtelijke ordening, en veel zaken wachten nog op verheldering in de jurisprudentie.
- 6 Deze regel stelt dat bij nieuwe verstedelijking decentrale overheden nagaan of er (1) op regionaal niveau een kwalitatieve en kwantitatieve behoefte tot verstedelijking bestaat, (2) verdichting of inbreiding mogelijk is en, indien niet, (3) multimodale aansluiting mogelijk is. Er is geen sanctie voor het niet (voldoende) naleven van de ladder.
- 7 Er blijkt hiervoor geen duidelijk definitie te bestaan: ‘De begrippen systeem en systeemverantwoordelijkheid zijn in het rijksbeleid gangbaar, maar zijn qua betekenis en gerelateerde taakopvatting niet eenduidig’ (Beck et al. 2013: 13). Recentelijk heeft het ministerie van BZK het begrip systeemverantwoordelijkheid beschreven in de zogenoemde Code Interbestuurlijke Verhoudingen (BZK et al. 2013). Hierin spreekt het Rijk zijn ambitie uit ‘om de kwaliteit van haar beleidssysteem voor de fysieke leefomgeving de komende jaren werkende weg te ontwikkelen, zodat decentrale overheden succesvol kunnen opereren’ (op.cit.).
- 8 Dit is maar een van de manieren (zij het de bekendste) om ruimtelijkeordeningsystemen in te delen. Het is en blijft een karikatuur van de vele variabelen die een systeem bepalen (Nadin & Stead 2013).
- 9 Zie bijlage voor lijst van deelnemers.

Ruimte en afstemming

Regelgeving uit uiteenlopende sectoren (zoals landbouwbeleid, structuurfondsen, natuurbeleid en concurrentiebeleid) is ruimtelijk relevant. Doordat er weinig coördinatie plaatsvindt tussen het EU-beleid, kunnen sectorale doelstellingen van de EU botsen met nationale of regionale ruimtelijke doelstellingen. Aan de hand van een stapelkaart van het EU-beleid in Nederland laten we in dit hoofdstuk zien in hoeverre de Europese beleidskaders in de Nederlandse ruimte overlappen. Niet alle voor de ruimtelijke ordening relevante effecten zijn echter op de kaart te duiden. Denk aan de inspanningen om de Europese doelen voor hernieuwbare energie te halen en de veranderende positie van de woningcorporaties. Mogelijke ruimtelijke tegenstrijdigheden en knelpunten met de planningspraktijk worden in dit hoofdstuk nader bekeken en besproken aan de hand van de casus Hongarije.

3.1 Inleiding: ruimtelijk beleid en sectorale regelgeving

Hoewel er op EU-niveau geen formeel ruimtelijke-ordeningsbeleid bestaat, heeft uiteenlopende sectorale regelgeving (bijvoorbeeld landbouwbeleid, structuurfondsen, natuurbeleid en concurrentiebeleid) wel invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen en het ruimtelijke planproces (Van Ravesteyn & Evers 2004). Figuur 3.1 illustreert dit aan de hand van een hypothetisch gebied waar verschillende EU-beleidsdossiers een rol spelen. In deze figuur is te zien dat zowel het landelijk als het stedelijk gebied te maken heeft met EU-beleid. De eisen voor luchtkwaliteit hebben vooral betrekking op het stedelijk gebied, terwijl de opgave rondom nitraat en waterkwaliteit er een is voor het landelijk gebied (en deels wordt verergerd door landbouwsubsidies). Aan de ene kant stimuleert de EU stedelijke ontwikkelingen via de structuurfondsen en aan de andere kant stelt de EU juist grenzen aan nationale investeringen (staatssteun). Soms verplicht de EU de lidstaten ertoe ruimtelijke

plannen of zonerings te maken (bijvoorbeeld in verband met overstromingen of externe veiligheid), en soms is het voldoende om een bepaald vraagstuk volgens een bepaalde methodiek in kaart te brengen (geluid). Ten slotte zijn soms ruimtelijke ingrepen nodig om aan de EU-doelstellingen te voldoen; denk bijvoorbeeld aan windparken die de doelen voor hernieuwbare energie moeten helpen realiseren.

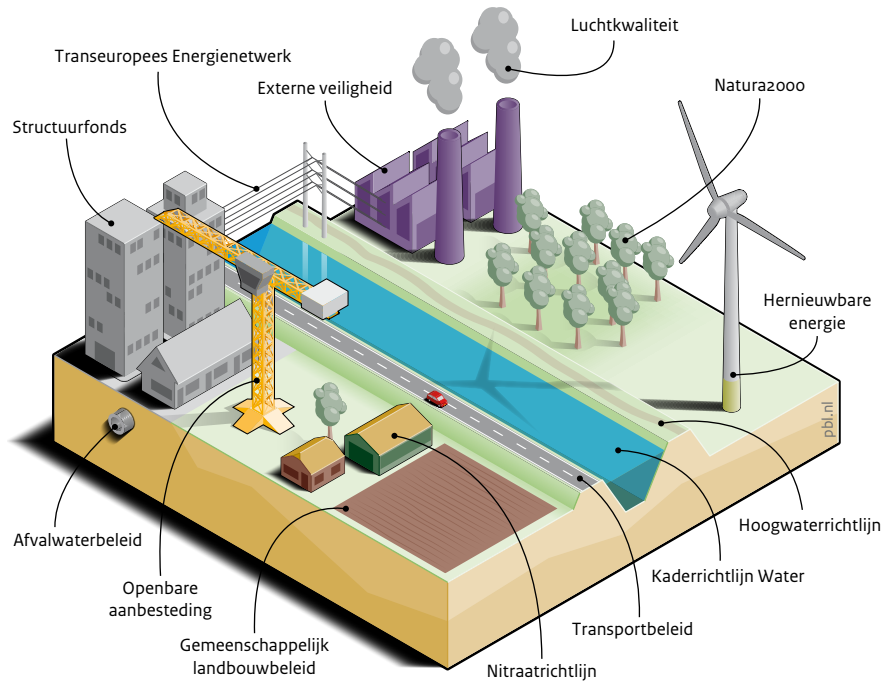
Het is mogelijk dat het EU-beleid elkaar toevallig versterkt, maar dat is niet noodzakelijkerwijs zo. Vaak werkt het beleid gewoon langs elkaar heen, waardoor kansen kunnen worden gemist (Robert et al. 2001). Ook kunnen verschillende beleidsdoelstellingen die in een gebied samenkomen, met elkaar conflicteren. Opstapeling van verschillende sectorale beleidsdoelstellingen kan zo leiden tot suboptimale ruimtelijke beslissingen (Zonneveld et al. 2008). Doordat er bovendien weinig coördinatie plaatsvindt bij de opstelling van het EU-beleid, bestaat er een kans dat sectorale doelstellingen van de EU botsen met nationale of regionale ruimtelijke doelstellingen (Vrom-Raad 2008).

In dit hoofdstuk brengen we de ruimtelijke invloed van het EU-beleid zo veel mogelijk in kaart om hiermee mogelijke knelpunten te identificeren. Voor elk beleid wordt kort toegelicht hoe de invloed zich manifesteert en hoe deze het beste op de kaart kan worden geïllustreerd. Mogelijke ruimtelijke tegenstrijdigheden en knelpunten met de planningspraktijk worden in dit hoofdstuk nader bekeken en besproken aan de hand van de casus Hongarije.

3.2 Invloed op de kaart gezet

In hoofdstuk 1 is beargumenteerd dat EU-beleid op drie manieren invloed uitoefent op de ruimtelijke ordening. Ten eerste kan die invloed *inhoudelijk* zijn, door bijvoorbeeld juridische beperkingen op te leggen aan het gebruik van gebieden of ontwikkelingen of dat gebruik

Figuur 3.1
Hypothetische aanwezigheid van EU-beleid in de ruimte



Bron: PBL

juist te stimuleren door subsidies te verstrekken.¹ Ten tweede kan EU-beleid het *planningsproces* beïnvloeden, bijvoorbeeld de doorlooptijd van het ontwikkelproces, de volgorde van taken, de betrokken partijen, enzovoort.² In sommige gevallen kan deze invloed direct doorwerken, zonder tussenkomst van andere overheden, zoals in het geval van staatssteunregels. Ten derde kan het EU-beleid de verhouding tussen de verschillende actoren in de ruimtelijke ordening beïnvloeden, met andere woorden de *governance*. Voor zover het mogelijk is deze te isoleren en te meten nemen we in de analyse van dit hoofdstuk deze drie invloeden mee, ook als onduidelijk is hoe de effecten op de ruimtelijke ontwikkelingen zich voordoen; een geconstateerde invloed op het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke praktijk is voldoende. Alleen de invloed van implementatiekeuzes (bijvoorbeeld nationale koppen) laten we buiten beschouwing.

3.2.1 Ruimtelijke hoofdstructuur

Een van de belangrijkste Nederlandse planningsconcepten is de (nationale) Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS): 'De gebieden en netwerken die het kabinet vanuit ruimtelijke optiek van nationaal belang acht, vinden hun ruimtelijke weerslag in de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur' (VROM et al. 2006). Zo bestaat de nationale RHS-kaart uit de *Nota Ruimte* uit een opeenstapeling van diverse investeringen en beperkingen in de ruimte die van 'nationaal belang'

worden beschouwd (*ibid.*). Tegenwoordig wordt, door de verdergaande decentralisatie van het ruimtelijk beleid in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR), de RHS vooral gevormd door verschillende 'nationale belangen' uit het sectorale beleid (IenM 2012). Dezelfde exercitie is in principe mogelijk voor Europees beleid. Echter: waar liggen de 'Europese belangen' in Nederland en kunnen deze ook op de kaart worden gezet? Een volledig theoretische vraag, overigens: de Europese Unie voert immers geen formeel ruimtelijk beleid en zal nooit beweren een eigen 'belang' te hebben in een land, aangezien dat territorium exclusief tot de soevereiniteit van de lidstaten behoort. In dit onderzoek hanteren we het begrip 'Europees belang' alleen analytisch, om de Europese invloed cartografisch weer te kunnen geven. Om zo volledig mogelijk te kunnen zijn, vatten we het Europese belang breed op. Ten eerste beschouwen we alle beleid afkomstig van de EU als zodanig, ongeacht het feit of Nederland altijd eenzelfde beleid heeft gevoerd of het EU-beleid het resultaat is van *uploading* van Nederlands beleid (hetzelfde principe geldt ook op een ander niveau: als een provincie een bepaald nationaal landschap als een provinciaal landschap aanwijst, vervalt het 'nationaal belang' van dat landschap ook niet). Kortom: een Europees belang wil niet zeggen dat iets 'door Brussel wordt opgelegd' maar zegt alleen dat de beleidskaders van de Europese Unie van

toepassing zijn. Om dit te bewerkstelligen identificeren we in de volgende paragraaf negen 'invloedtypen'. Voor zover informatie beschikbaar is, worden alle belangen als kaartlagen ingevoerd in een geografisch informatiesysteem (GIS). Het resultaat is een indicatieve stapelkaart die een officieuze Europese Ruimtelijke Hoofdstructuur in Nederland aanduidt. Nogmaals: dit is een puur inductieve analytische exercitie. Het enige ruimtelijk beleid op EU-niveau is het niet-bindende informele Europese Ontwikkelingsperspectief (EROP) uit 1999 en de indicatieve Territoriale Agenda, die door een intergouvernementeel proces tot stand is gekomen. Deze twee documenten bevatten geen eigen beleidskaarten. In de volgende paragraaf wordt de methodiek gepresenteerd die is toegepast bij de keuze om een bepaald beleidscategorie wel of niet op de kaart te zetten, en hoe. Daarna worden de diverse kaartlagen opgebouwd per beleidsdossier en wordt de stapelkaart gepresenteerd en besproken.

3.2.2 Invloedtypen

Van de in totaal negen invloedtypen die we onderscheiden, zijn er zes die laten zien hoe en waarom een bepaald EU-beleid op de kaart wordt gezet:

1. *Gebiedsaanwijzing*: gebieden of plekken die een bijzondere wettelijke status kennen zoals natuurbeschermingszones. De EU heeft hier een 'belang' bij omdat deze gebieden geschikt blijven/worden voor bepaalde functies of omdat andere functies (bijvoorbeeld in het geval van externe veiligheid) in de buurt worden uitgesloten.
2. *Interventiegebieden*: het 'Europese belang' kan ook een gebied betreffen waar maatregelen worden geëist, bijvoorbeeld om aan bepaalde (milieu)normen te voldoen. De EU heeft hier een belang bij omdat, bijvoorbeeld, de lokale lucht- of waterkwaliteit verbetert. Ook gebieden naast de Natura 2000-gebieden kunnen om een dergelijke interventie vragen als er beschermde soorten voorkomen.
3. *Ruimtelijke investeringen*: gebieden en netwerken waarin de EU expliciet investeert via fondsen, zoals de Europese Fondsen voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), LIFE+ of de Trans-Europese Transportnetwerken (TEN-T's). Het Europese belang blijkt uit de keuze om bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen.
4. *Sectorale investeringen*: niet-gebiedsgerichte subsidies die een asymmetrische geografische spreiding kennen, zoals het gemeenschappelijk landbouwfonds (GLB) en de Kaderprogramma's, kunnen gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening en de regionale economie. Het Europese ruimtelijk belang is in dit geval impliciet en blijkt uit de feitelijke werking.
5. *Generieke regels*: ruimtelijk beleid of ruimtelijke projecten die beïnvloed worden door EU-regels. Een voorbeeld zijn regels voor openbare aanbestedingen of staatssteun bij gebiedsontwikkeling.
6. *Territoriale samenwerking*: het gaat hier om de verplichte en vrijwillige grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden die in EU-verband worden aangegaan en die gevolgen kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening. Voorbeelden zijn landsdelen (EFRO), stroomgebieden (KRW en Hoogwaterrichtlijn) en Euregio's (Interreg).

Daarnaast zijn er drie invloedtypen die door hun abstractheid of niet-ruimtelijkheid niet op de kaart (kunnen) worden geplaatst. Deze vormen weliswaar geen onderdeel van de kaart, maar zijn zeker relevant voor de ruimtelijke ordening:

7. *Onderzoeks- of planverplichting*: veel EU-beleid vereist onderzoek naar de effecten van ingrepen zonder daaraan specifieke inhoudelijke consequenties te verbinden. Een voorbeeld is de (plan-)mer. Deze heeft gevolgen voor het proces en eventueel ook voor de inhoud van een ruimtelijk project of plan, maar is niet eenduidig op de kaart te zetten. Een ander voorbeeld is het beleid voor omgevingslawaaï. Hoewel het in het belang is van de EU dat elke lidstaat het omgevingslawaaï volgens dezelfde meetmethode in kaart brengt en dat er actieplannen komen voor problematische gevallen, stelt zij zelf geen grenswaarden of resultaatverplichting vast. Dit invloedstype kan een behoorlijke impact hebben op de planprocessen en komt uitvoerig aan de orde in hoofdstuk 4.
8. *Ruimtelijke ingrepen ten behoeve van EU-beleid*: generiek beleid van de EU maakt ruimtelijke ingrepen soms noodzakelijk. Een voorbeeld zijn de windparken die worden aangelegd om de doelen voor hernieuwbare energie te halen, of havenuitbreidingen die nodig zijn voor de toegenomen invoer van biobrandstoffen. Hoewel zulke ingrepen zowel de inhoud als het proces van de ruimtelijke ordening beïnvloeden, komt de keuze voor de methode (wind versus zon bij hernieuwbare energie, import versus productie van biobrandstoffen) en voor de locatie van de ontwikkeling volledig voor verantwoordelijkheid van de lidstaat. Daarom worden zulke gevallen niet op de kaart weergegeven.
9. *Veranderende relaties tussen actoren*: EU-beleid heeft vaak een effect op de verhouding tussen sectordepartementen, op de verticale relaties en op de relaties tussen territoriale besturen onderling (zie hoofdstuk 2). Ook deze zijn echter niet eenduidig op de kaart te zetten.

3.3 EU-beleid in Nederland

In deze paragraaf worden de ruimtelijk meest relevante beleidsdossiers besproken en de impacttypen aangegeven. Ook onderbouwen we de keuze voor het op de kaart zetten van een bepaalde indicator.

3.3.1 Natuur- en milieubeleid

In termen van ruimtelijke invloed in Nederland is het belangrijkste directoraat-generaal op EU-niveau dat voor milieuzaken (DG Environment). Het beleidsterrein van dit directoraat-generaal is veel breder dan in Nederland (zeker op nationaal niveau) gebruikelijk is. Naast zorg voor luchtkwaliteit, bodemverontreiniging en geluidsoverlast gaat het ook over natuur en biodiversiteit, waterkwaliteit en -kwantiteit en in toenemende mate over grondgebruik.

Natura 2000

Een goed vertrekpunt voor het in kaart brengen van de Europese RHS is het natuurbeleid. Dit streeft naar een samenhangend netwerk van gebieden, Natura 2000 genoemd, om de flora en fauna te beschermen. Natura 2000 is de optelsom van gebieden die onder de bescherming vallen van de *Volgelrichtlijn* (79/409/EEG) en de *Habitatrichtlijn* (92/43/EEG). Hoewel er nuanceverschillen tussen deze twee richtlijnen bestaan, is hun werking min of meer gelijk: gebieden worden aangewezen om bepaalde soorten te beschermen – in Nederland worden dit speciale beschermingszones (SBZ's) genoemd – en stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat deze soorten niet achteruit gaan [invloedtype 1]. Ontwikkelingen (zoals verstedelijking) die de beschermde soorten aantasten, moeten in principe worden verboden (Backes et al. 2011). Omdat het beleid vooral is gericht op het welzijn van de soorten, is het mogelijk dat niet alleen ontwikkelingen binnen de SBZ's maar ook die daarbuiten in aanraking komen met Natura 2000-regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld doordat er buiten de SBZ's plekken (*hotspots*) met beschermde soorten bestaan die ook bescherming verdienen of doordat de beoogde ontwikkelingen de leefomgeving van de soorten binnen de SBZ's negatief beïnvloeden (bijvoorbeeld door een verslechtering van de water- of luchtkwaliteit) [invloedtype 2]. Soms moeten (ruimtelijke) maatregelen worden genomen om de kwaliteit van de leefomgeving van de soorten te verbeteren [invloedtype 8]. Van alle EU-beleid zijn het de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de beïnvloedingsgebieden samen die de grootste voetafdruk vormen van de ruimtelijke beperkingen in Nederland.

Life+

Met de zogenoemde Life+-fondsen kan DG Environment natuur- en milieuprojecten subsidiëren [invloedtype 3].

Hoewel de omvang van deze fondsen bescheiden is ten opzichte van die voor het landbouw- of regiobeleid, en zeker in termen van de totale investeringen in natuurgebieden, kunnen zij toch invloed hebben op de ruimtelijke ordening. Sinds het begin van het Life+-programma in 1992 heeft de EU in Nederland 157 projecten gesteund; hiermee was 106 miljoen euro gemoeid (website EC). De meeste (126) van deze projecten waren op innovatie gericht en hadden dus maar een beperkte ruimtelijke component. De overige 31, gericht op natuurontwikkeling en -behoud, zijn wel ruimtelijk van aard.

Waterbeleid

Het is niet verrassend dat het Europese waterbeleid een belangrijk effect heeft in Nederland. Dit beleid wordt voornamelijk verwoord in de *Kaderrichtlijn water* (KRW) uit 2000. Deze richtlijn (2000/60/EG) richt zich op de waterkwaliteit en in beperkte mate ook op de waterveiligheid, en heeft zowel procedureel-institutionele als inhoudelijke onderdelen. Omdat water geen administratieve grenzen respecteert, wordt de Kaderrichtlijn water uitgevoerd op het niveau van de rivierstroomgebieden. Nederland heeft vier van dergelijke stroomgebieden: Schelde, Maas, Rijn en Eems. Deze zijn allemaal grensoverschrijdend, wat betekent dat het waterbeleid altijd met de burens moet worden gecoördineerd [invloedtype 6]. Een belangrijk deel van het water in Nederland voldoet niet aan de eisen van de Kaderrichtlijn water of zijn dochterrichtlijnen. Om wel aan deze eisen te voldoen moeten (ruimtelijke) maatregelen worden genomen [invloedtype 2]. Deze maatregelen betreffen onder meer ecologische verbeteringen aan de vorm van de waterlichamen, vistrappen en het hermeanderen van rivieren. De kosten van de maatregelen zijn geschat op ruim 2,9 miljard euro (Ligtvoet et al. 2008).

De *Richtlijn stedelijk afvalwater* (91/271/EC) is ook gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit. Deze richtlijn stelt doelstellingen voor waterzuiveringsinstallaties voor het verwijderen van onder andere stikstof en fosfor uit het afvalwater en kent een rapporteringsverplichting [invloedtype 7]. In het laatste situatierapport aan de Europese Commissie staat hierover: 'Voor fosfaat werd al sinds 1996 aan deze eis voldaan, dus ruim binnen de termijn van 31 december 1998 uit de Europese richtlijn. Voor stikstof werd de genoemde termijn overschreden. In 2006 werd echter ook voor stikstof de vereiste 75% bereikt, waarmee Nederland dus sinds dat jaar geheel aan richtlijn 91/271/EEG voldoet' (IenM 2012). Aangezien de waterzuiveringsinstallaties aan de richtlijnen voldoen, worden zij hier niet op de kaart gezet.

De waterkwaliteit op zee wordt onder andere geregeld door de *Kaderrichtlijn mariene strategie* (2008/56/EC). Deze richtlijn verplicht de lidstaten ertoe om voor 2015 een

Figuur 3.2
Natuurbeleid EU



Bron: MNP 2007

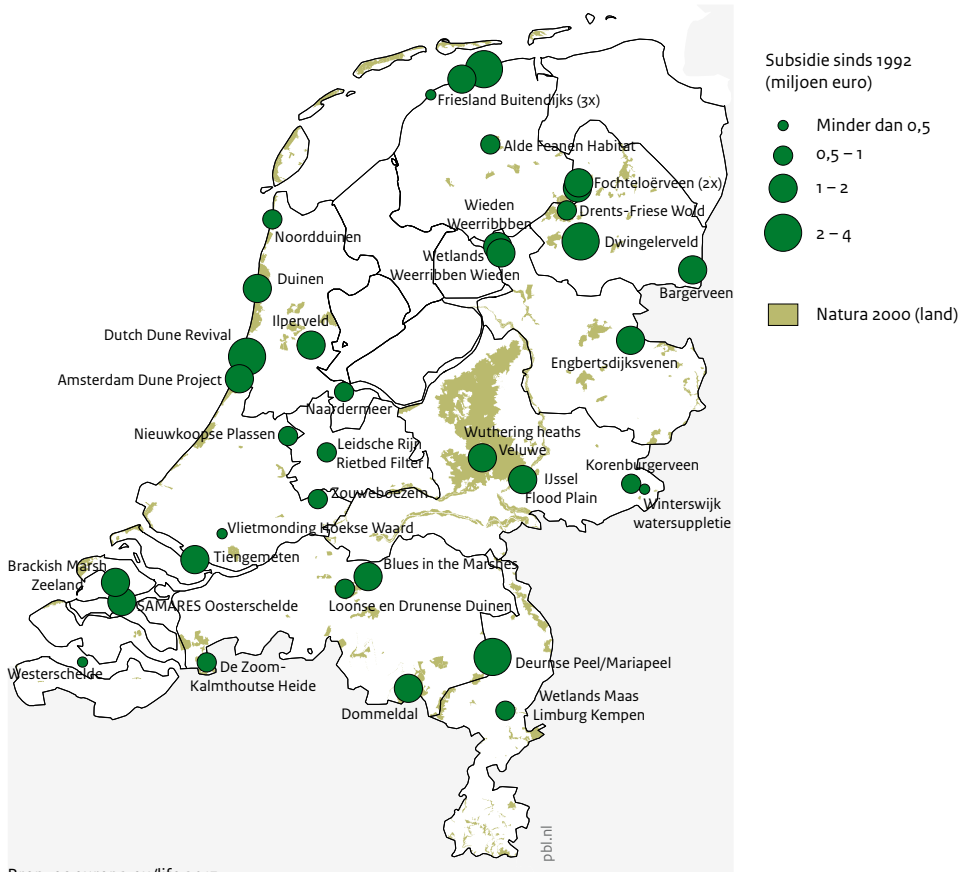
Kaartlaag Natura 2000

Hoewel er verschillen bestaan tussen de beschermingsregimes van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, zijn deze voor de ruimtelijke ordening relatief bescheiden in vergelijking met ander EU-beleid. Beide gebiedssoorten zijn juridisch afgebakend en kennen een hoge beschermingsstatus. Daarom zijn zij samengebracht in één laag. Voor de leesbaarheid is een onderscheid gemaakt tussen water en land.

Kaartlaag beïnvloedingsgebieden

Omdat het natuurbeleid van de EU ook over de bescherming van soorten gaat, kunnen verstoringen in gebieden buiten de SBZ's invloed hebben op de beschermde soorten. Uit de praktijk is gebleken dat ruimtelijke projecten buiten de Natura 2000 in gevaar kunnen komen als ze daar geen of onvoldoende rekening mee houden. Het PBL heeft de gebieden in kaart gebracht met de hoogste kans dat dit aan de orde is. In deze beïnvloedingsgebieden is er slechts een kans dat er Europese belangen spelen, maar als die belangen er zijn, kunnen de gevolgen aanzienlijk zijn.

Figuur 3.3
LIFE+-subsidies



Bron: ec.europa.eu/life 2013

Kaartlaag Life+
Alle individuele projecten die via Life+ sinds 1992 worden gesteund, zijn op de kaart gezet op de locatie van uitvoering. Alleen de meer ruimtelijke projecten zijn meegenomen in de analyse: de categorie 'nature conservation' wel en 'environmental innovation' niet.

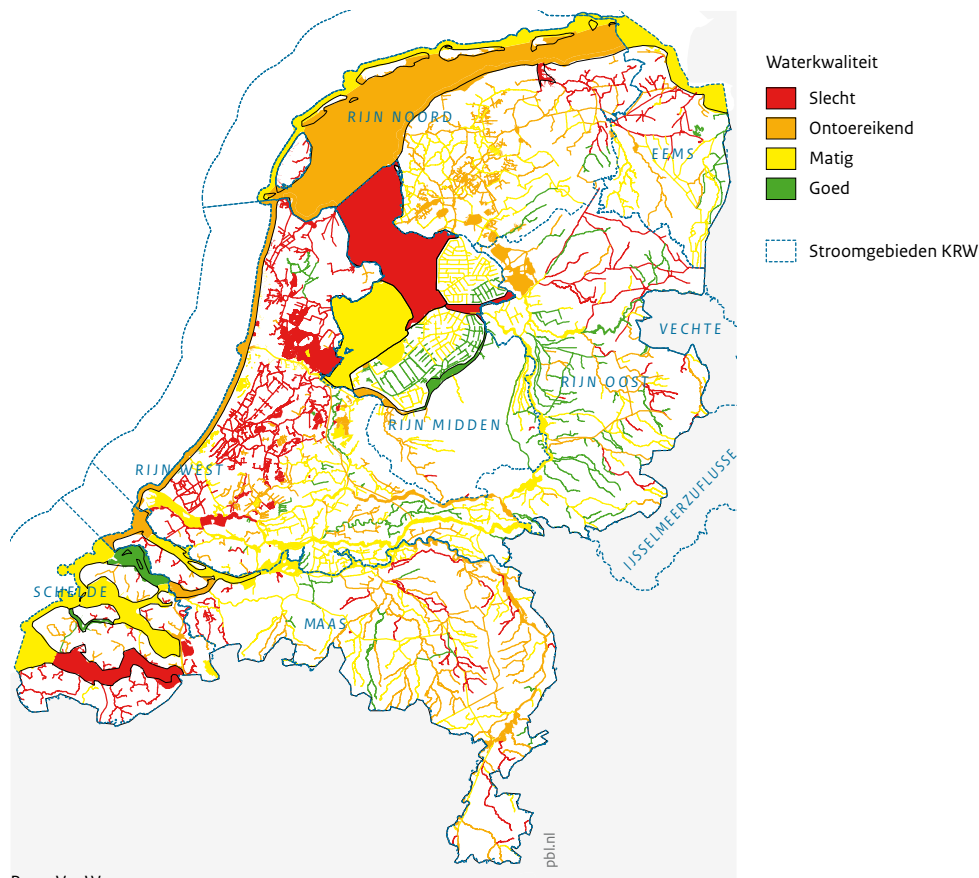
plan op te hebben gesteld [invloedtype 7] voor de bescherming en het herstel van het zeewater op het eigen grondgebied. Voor Nederland is dat de Noordzee. Wanneer de zeewateren niet aan de eisen voldoen, moeten er maatregelen worden getroffen [invloedtype 2] om ze in 2021 wel in een 'goede milieutoestand' te hebben. Aangezien deze plannen nog niet zijn vastgesteld, is het te vroeg om deze als een aparte kaartlaag op te nemen. Daarnaast voert de EU beleid inzake wateroverstroming. De Richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG) wil de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van mens, milieu, cultureel erfgoed en economische bedrijvigheid beperken. Op stroomgebiedsniveau moeten lidstaten met elkaar overleggen, risico's in kaart brengen en plannen opstellen

[invloedtype 7]. Omdat de Europese Unie geen minimumnormen stelt maar deze aan de autoriteiten van de stroomgebieden overlaat, is er geen sprake van een direct Europees belang; door de verplichte samenwerking is er wel een indirect belang [invloedtype 6].

Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) wil de waterverontreiniging terugbrengen die wordt veroorzaakt door een hoog stikstofgehalte. De richtlijn verplicht de lidstaten tot het aanwijzen van nitraatgevoelige natuurgebieden. Vervolgens moeten voor deze gebieden maatregelen worden getroffen om de nitraatbelasting te beperken [invloedtype 1]. De richtlijn is van toepassing op zoet oppervlaktewater en grondwater waaruit drinkwater wordt gewonnen. Dit betekent in de praktijk dat het

Figuur 3.4
Waterbeleid EU



Bron: VenW 2009

Kaartlaag waterkwaliteit

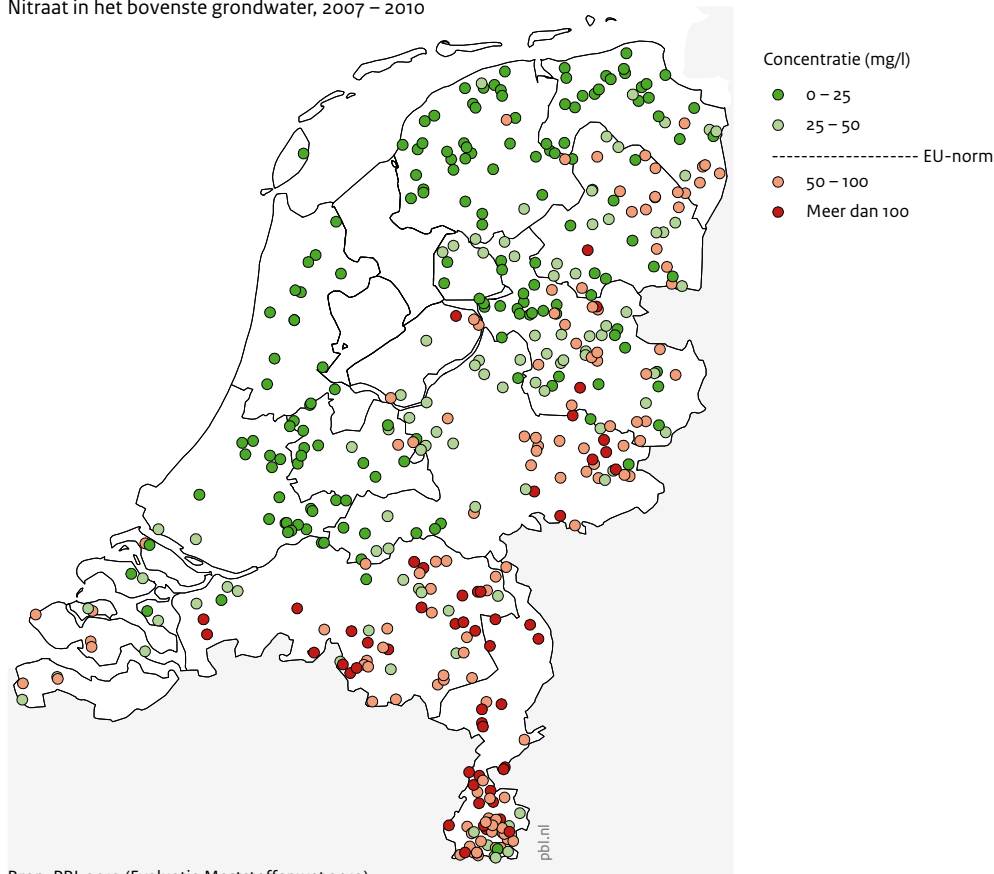
Een Europees belang bij de KRW is dat de waterkwaliteit goed is. In principe speelt het belang overal. Voor gebieden die niet aan de minimumeisen voldoen, moeten maatregelen worden getroffen om de waterkwaliteit tot het gewenste niveau te verbeteren. Hier zullen de Europese belangen het meest waarneembaar zijn. Daarom zijn alleen de categorieën die een risico van niet-naleving met zich meebrengen (slecht, ontoereikend en matig), op de kaart gezet.

Kaartlaag stroomgebieden

Omdat de Europese Unie de lidstaten verplicht om samen te werken aan de doelstellingen van het waterbeleid (Kaderrichtlijn Water, Hoogwaterrichtlijn), heeft dit een institutionele invloed. Daarom zijn de grenzen van de stroomgebieden aangegeven op de kaart.

Figuur 3.5
Nitraatbeleid EU

Nitraat in het bovenste grondwater, 2007 – 2010



Bron: PBL 2012 (Evaluatie Meststoffenwet 2012)

Kaartlaag nitraat

Nederland heeft ervoor gekozen om bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn het hele grondgebied als ‘nitraatgevoelig gebied’ aan te wijzen. Doordat hierdoor een ruimtelijke differentiatie ontbreekt, is deze aanwijzing niet op de kaart gezet.

Het is niet zeker welke wateren in Nederland niet aan de Nitraatrichtlijn voldoen. Wel zijn voor zowel het oppervlakte- als het grondwater in bepaalde gebieden metingen gedaan. De meetpunten die in de meest recente meting niet aan de eisen voldeden en waarvoor maatregelen getroffen moeten worden, zijn op de kaart aangegeven.

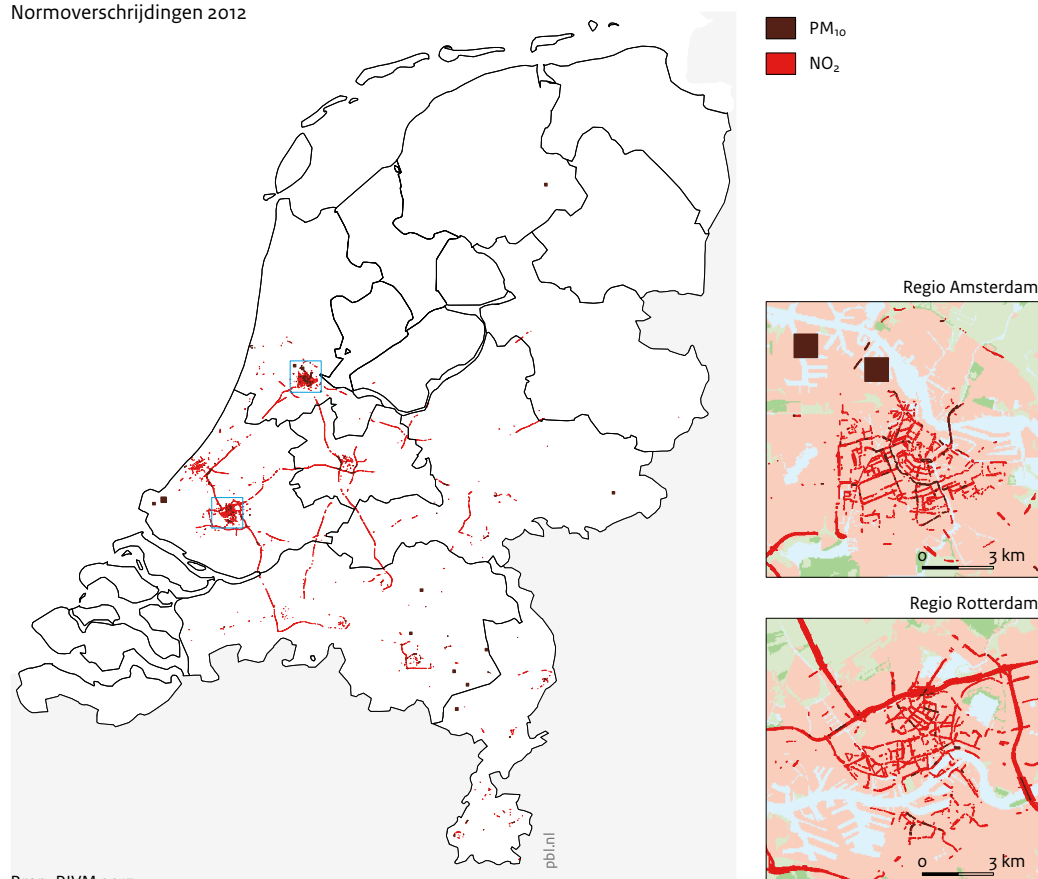
nitraatgehalte van het drink- en oppervlaktewater niet hoger mag zijn dan 50 milligram per liter [invloedtype 2]. Deze richtlijn heeft vooral gevolgen voor de landbouw, waar nitraat bevattende meststoffen worden gebruikt. In de bijlage van de richtlijn zijn ook grenswaarden opgenomen voor het opbrengen van dierlijke mest per hectare land, uitgedrukt in kilogrammen stikstof per hectare. De situatie in Nederland is een van de meest acute in de EU (Ligtvoet et al. 2008).

Luchtkwaliteit

Doel van het luchtkwaliteitsbeleid is de voor mens en milieu schadelijke stoffen in de lucht te verminderen of te voorkomen. Dit wordt geregeld in een *Kader-richtlijn luchtkwaliteit* (2008/50/EG) en meerdere dochterrichtlijnen. Lidstaten zijn verplicht om de aanwezigheid van een aantal stoffen in de lucht volgens een voorgeschreven meetmethode te meten. Wordt een norm overschreden, dan zijn zij verplicht een actieplan op te stellen [invloedtype 7] met concrete maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dit is niet vrijblijvend: overal waar mensen kunnen komen, geldt een

Figuur 3.6
Luchtkwaliteitsbeleid EU

Normoverschrijdingen 2012



Bron: RIVM 2013

Kaartlaag luchtkwaliteit

Het is in het belang van Europa dat de luchtkwaliteit niet schadelijk is voor de volksgezondheid of het milieu. In principe speelt dit belang overal. Alleen in gebieden die niet aan de in de richtlijnen gestelde minimumeisen voldoen, moeten maatregelen worden getroffen om de luchtkwaliteit tot het gewenste niveau te brengen. Overschrijding van de normen voor PM_{10} en NO_2 is hier als kaartlaag opgenomen.

resultaatverplichting voor de omgevingskwaliteit. Het ruimtelijk belang dat de EU heeft bij de luchtkwaliteit, betreft dus het hele grondgebied (er geldt overal een minimumkwaliteitsniveau) maar komt slechts tot uitdrukking in probleemgebieden, oftewel rondom gebieden waar de grenswaarden worden overschreden [invloedtype 2].

Industriële emissies

De Richtlijn over industriële emissies (2010/75/EU) voegt een aantal richtlijnen over de beperking van luchtvervuiling samen, waaronder de zogenoemde IPCC-richtlijn (2008/1/EC). Deze verplicht de lidstaten tot het reguleren van de emissies van bepaalde stoffen naar water, lucht en bodem door grote milieuvervuilende bedrijven

(inclusief de intensieve veehouderij). Lidstaten moeten maatregelen nemen om milieuvervuiling te voorkomen door de best beschikbare technieken toe te passen. Zij moeten er ook voor zorgen dat de vervuiling niet significant wordt, ze moeten afval tot een minimum beperken, energiezuinig zijn en maatregelen treffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als de bedrijfsactiviteiten worden gestaakt, moeten stappen worden ondernomen om het risico op vervuiling te verminderen en de locatie terug te brengen in een voldoende milieustaat. Concreet betekent dit voor de ruimtelijke ordening dat geen nieuwe installaties mogen worden gerealiseerd zonder dat hiervoor volgens de bepalingen van de richtlijn een vergunning is verleend [invloedtype 7]. Omdat deze gekoppeld zijn

aan bepaalde emissieplafonds, is het mogelijk dat een nieuwe installatie door het EU-beleid niet kan worden gerealiseerd, omdat hiervoor onvoldoende milieuruimte bestaat [invloedtype 5]. Het is ook mogelijk dat ruimtelijke ingrepen nodig zijn om aan de eisen te voldoen [invloedtype 8]. Omdat de geïdentificeerde invloedtypen niet kunnen worden gelokaliseerd, kunnen deze niet op de kaart worden gezet.

Daarnaast worden per lidstaat normen afgesproken om bepaalde stoffen te beperken die bodemutrofiëring en ozon veroorzaken, namelijk stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂), ammoniak (NH₃) en niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Deze afspraken zijn vastgelegd in de zogenoemde NEC-richtlijn (National Emission Ceilings for certain pollutants: 2001/81/EG). Lidstaten zijn vrij om zelf de maatregelen te kiezen waarmee ze de normen willen halen. Sommige van deze maatregelen kunnen ruimtelijke gevolgen hebben [invloedtype 8] maar zijn niet eenduidig op de kaart te zetten.

Geluidsbeleid

Het geluidsbeleid van de EU is gericht op het meten en beheren van het omgevingslawaai waaraan mensen zijn blootgesteld, bijvoorbeeld door (spoor)wegen, industrie en luchtvaart. De richtlijn inzake *evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai* regelt dit (2002/49/EC). Anders dan bij bijvoorbeeld nitraat en luchtkwaliteit zijn hiervoor op EU-niveau geen normen gesteld. Lidstaten zijn slechts verplicht om het geluid volgens een bepaalde systematiek in kaart te brengen en actieplannen op te stellen om het op een beheersbaar niveau te houden of te brengen. Er is geen EU-sanctie wanneer de gestelde doelstellingen niet worden gehaald en deze zal er in de nabije toekomst naar verwachting ook niet komen.

Het EU-geluidsbeleid heeft wel invloed op de planningspraktijk. Er moeten immers geluidskaarten worden gemaakt en deze kaarten en/of actieplannen zullen moeten worden aangepast wanneer ruimtelijke ontwikkelingen de geluidszones beïnvloeden [invloedtype 7]. Hoewel de actieplannen zeker inhoudelijke beperkingen kunnen opleggen of extra ruimtelijke maatregelen kunnen vergen, is dit strikt genomen geen gevolg van EU-beleid maar van de Nederlandse invulling van dat beleid. De inhoud en de effectiviteit van de actieplannen blijven een verantwoordelijkheid van de lidstaat. Om deze reden worden de verschillende geluidsregimes in Nederland, zelfs de omvangrijke geluidsc contouren rondom Schiphol, niet op de kaart gezet.

Externe veiligheid

Het EU-beleid voor de externe veiligheid bestaat al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. Na de explosie van een chemische fabriek in de plaats Seveso in Italië, met

desastreuze gevolgen, is de zogenoemde *Seveso-richtlijn* (82/501/EEG) in het leven geroepen om de risico's van zware industriële ongevallen te verminderen. Deze richtlijn is vervangen (vereenvoudigd en uitgebreid) in 1992 (96/82/EC) en vervolgens in 2003.

Het EU-beleid verplicht de lidstaten tot het aanwijzen van industriële installaties die met bepaalde stoffen (genoemd in de richtlijn) werken en tot het opstellen van veiligheidsplannen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken [invloedtype 7]. Verder is het binnen de ruimtelijke ordening verplicht om bij het plannen van kwetsbare functies rekening te houden met de aanwezigheid van industriële installaties: de te plannen kwetsbare functie moet afstand houden tot de aangewezen installaties. Dit wordt gedaan door rondom de installaties veiligheidscontouren te bepalen [invloedtype 1].

Milieueffectrapportages

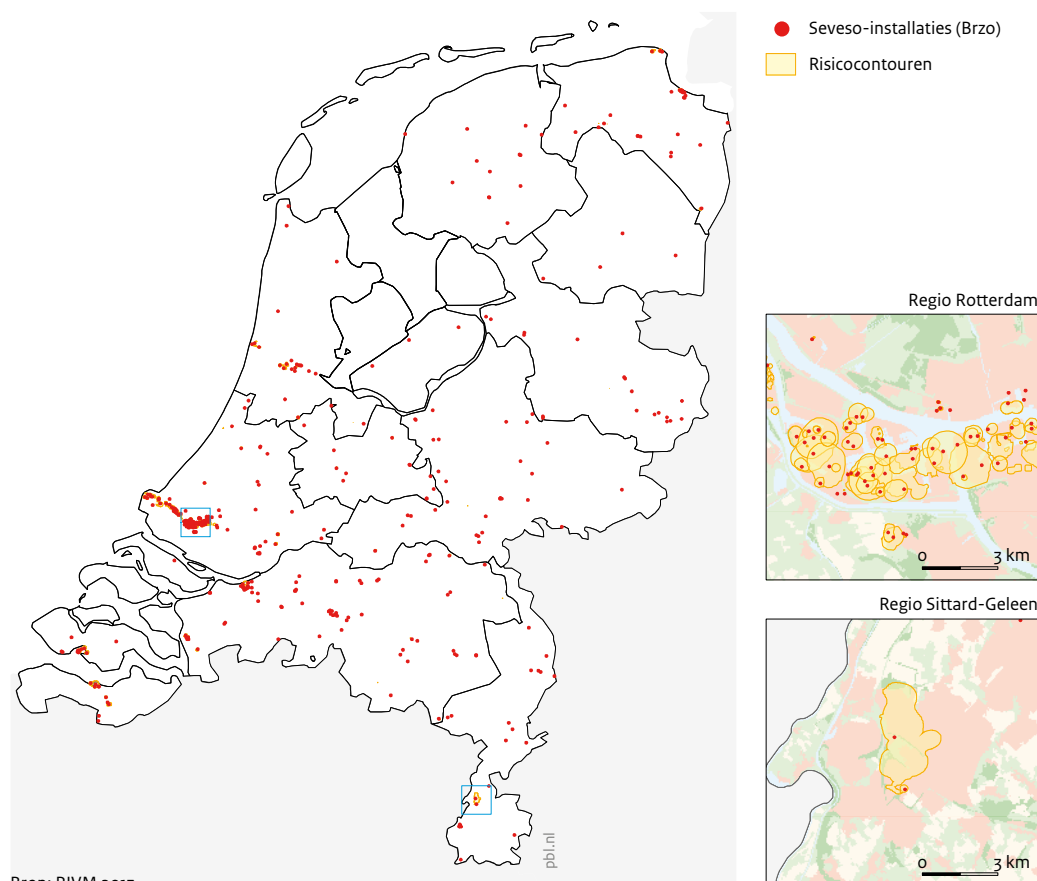
Om ervoor te zorgen dat lidstaten voldoende rekening houden met het milieu, verplicht de EU hen ertoe degelijk onderzoek te doen naar de mogelijke effecten van grote projecten en plannen. Dit gebeurt via de *mer-richtlijn* (97/11/EEG) respectievelijk de *plan-mer-richtlijn* (2001/42/EG). Omdat de EU hier een bepaalde systematiek voorschrijft, kan een conflict ontstaan met de bestaande nationale procedures. Doordat Nederland al een lange traditie heeft op dit gebied, bleek het lastig de beide richtlijnen te integreren in de nationale regelgeving (Van Ravesteyn & Evers 2004). Hier geldt de wet van de remmende voorsprong: landen zonder wetgeving op dit gebied hebben de voorschriften van de EU integraal kunnen overnemen.

Hoewel de (plan-)mer mogelijk tot andere keuzes leidt in het besluitvormingsproces, is de invloed van de EU-verplichting vooral procedureel van aard [invloedtype 7]. Om deze reden wordt deze niet als aparte laag op de RHS-kaart gezet.

Klimaat- en energiebeleid

EU-beleid is nodig voor het aanpakken van mondiale problemen als klimaatverandering en energiezekerheid. De EU heeft in het kader hiervan de 20/20/20-doelstelling gesteld: 20 procent verlaging van broeikasgassen ten opzichte van het niveau in 1990, 20 procent aandeel hernieuwbare energie en 20 procent efficiencywinst in 2020. De lidstaten hebben individuele prestatieafspraken gemaakt in EU-verband om deze doelstelling te halen. Een belangrijke afspraak voor de ruimtelijke ordening betreft hernieuwbare energie: Nederland heeft namelijk beloofd voor 2020 14 projecten hernieuwbare energie te realiseren. Dit is vastgesteld in de richtlijn *Bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen* (2009/28/EG). De ruimtelijke impact van hernieuwbare bronnen is echter groter dan bij conventionele bronnen

Figuur 3.7
Extern veiligheidsbeleid EU



Kaartlaag externe veiligheid

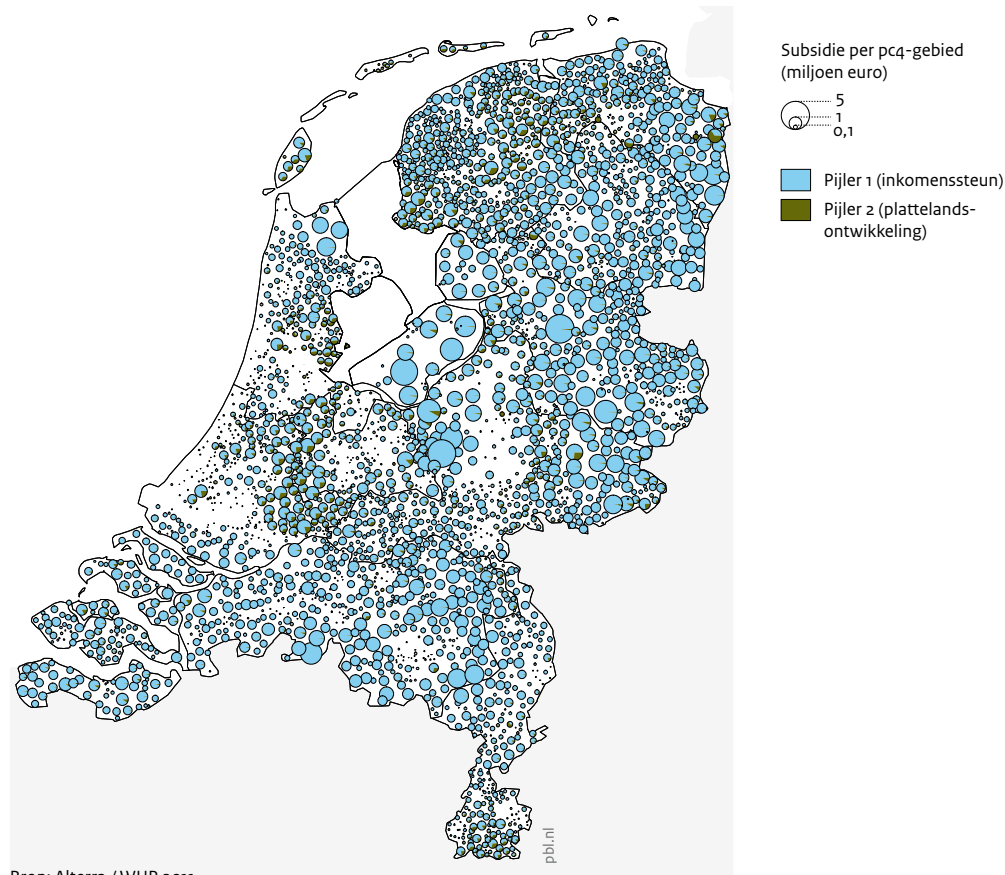
In principe heeft de richtlijn alleen betrekking op installaties die met bepaalde gevaarlijke stoffen werken. Er zijn echter geen data beschikbaar over de locaties van deze installaties, wel over het terrein (instelling) waarop deze zich bevinden. Deze gebieden zijn op de kaart gezet. Verder zijn de veiligheidscontouren op de kaart gezet. Omdat nog niet alle contouren zijn vastgesteld, zijn op de kaart terreinen zonder contour te zien. Sommige contouren zijn kleiner dan de terreingrens, doordat de relevante installaties slechts een deel van het terrein beslaan.

en elke vorm (biomassa, windturbines, enzovoort) heeft een andere impact (Van Hoorn et al. 2010). Het Rijk heeft ervoor gekozen om de doelstelling vooral via windenergie op land te bereiken, wat een majeure ruimtelijke opgave is. De uitvoering van dit beleid legt een behoorlijke claim op de ruimte [invloedtype 8] en heeft al invloed gehad op bestuurlijke verhoudingen, zoals in hoofdstuk 2 is besproken [invloedtype 9]. Omdat de ruimteclaim voortvloeit uit een nationale keuze voor windenergie – in principe zou Nederland het doel kunnen bereiken met zonne-energie – worden de ruimtelijke inspanningen om de sectorale doelstelling te halen niet op de kaart gezet.

3.3.2 Landbouwbeleid

Uitgedrukt in aantal hectares heeft het GLB van alle EU-subsidies de belangrijkste invloed op het grondgebruik in Nederland. Het beleid bestaat uit twee sporen of 'pijlers'. De eerste pijler (inkomstensteun) heeft er in het verleden voor gezorgd dat bepaalde teelten rendabeler zijn dan andere. Ook heeft het een proces van ruimtelijke en beleidsmatige schaalvergroting in de hand gewerkt. Deze ruimtelijke (neven)effecten zijn verdwenen nadat pijler 1 is 'losgekoppeld' van de productieomvang en nu vooral is gericht op aantal hectares en vergroeningseisen. Hierdoor kan pijler 1 van het GLB ruimtelijke consequenties hebben: ecologische aandachtsgebieden

Figuur 3.8
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid EU, 2009



Kaartlaag GLB

In principe moet het grondeigendom van elke boer die via de GLB subsidies ontvangt, op de kaart worden gezet. Er is echter geen informatie beschikbaar op het niveau van begunstigden. Wel heeft de Universiteit van Wageningen data op het niveau van viercijferige postcodegebieden. Deze gegevens zijn op de kaart gezet met een onderscheid naar subsidies in pijler 1 en pijler 2. Ook de gebieden die in aanmerking komen voor de *less favoured areas*, zijn (apart) op de kaart gezet.

(braaklegging voor biodiversiteit, landschapselementen), bouwplannen (minimaal drie gewassen) en behoud van meerjarig grasland [invloedtype 4]. De tweede pijler (plattelandsontwikkeling) is minder omvangrijk maar veel ruimtelijker van aard: deze richt zich op verbeteringen van de concurrentiekracht en de omgevingskwaliteit van rurale gebieden [invloedtype 3]. Vooral de regeling die betrekking heeft op de *less favoured areas* (LFA), heeft ruimtelijke gevolgen. Deze regeling is bedoeld voor gebieden waar boeren het door geografische omstandigheden extra moeilijk hebben, zoals berggebieden, of waar de landbouw een belangrijke ruimtelijke functie vervult.

Het GLB beïnvloedt de grondprijzen en daarmee de grondmarkt. Immers, als landbouwondernemingen dankzij Europese subsidies gezond zijn, zullen boeren minder zijn geneigd hun grond aan speculanten te verkopen of niet-agrarische bedrijfsvoeringen (bijvoorbeeld recreatie, detailhandel of horeca) te beginnen [invloedtype 4]. Op deze manier kan het GLB ook een (zeer indirecte) invloed hebben op het ruimtelijk beleid, omdat de boeren hier minder gevoelig voor zijn; denk aan 'rood-voor-groen'- of 'ruimte voor ruimte'-regelingen.

Figuur 3.9
Plattelandontwikkelingsbeleid EU



Bron: LNV 2007

Visserij

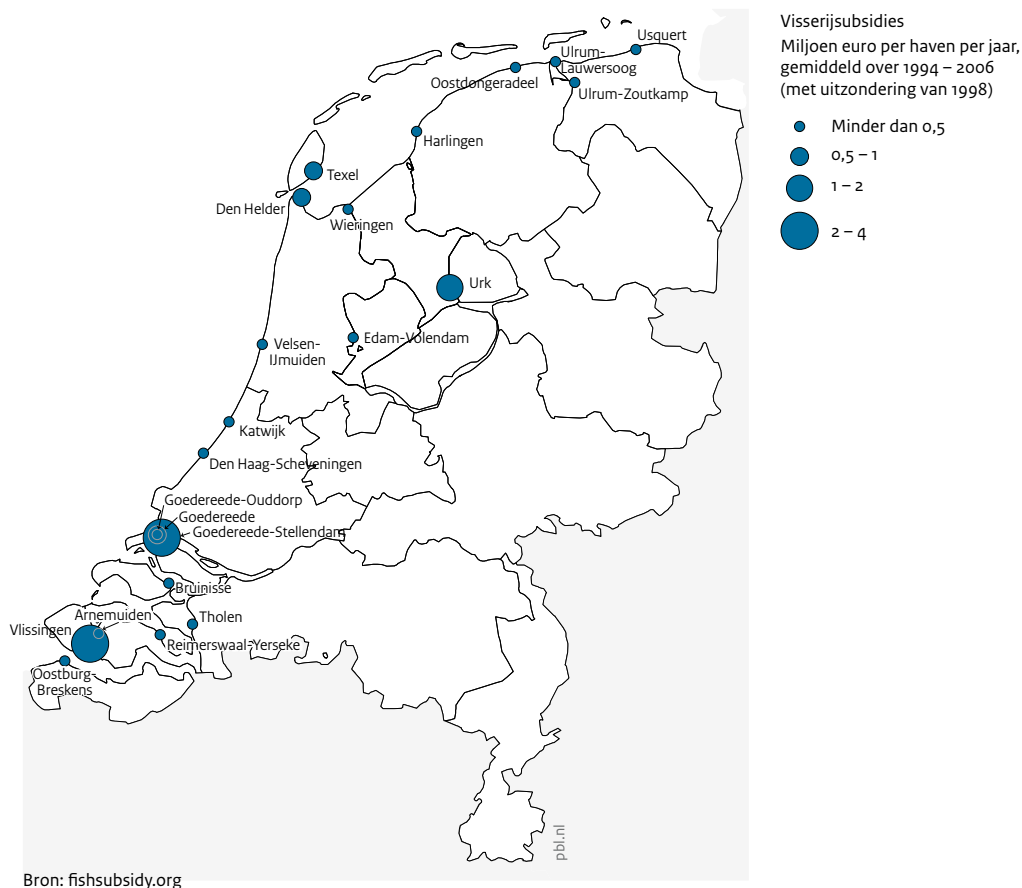
Het EU-visserijbeleid is begin jaren tachtig van de vorige eeuw ontstaan om de vele onderlinge afspraken tussen lidstaten over het visbestand onder een gemeenschappelijk beleid te brengen. Op dit moment is het beleid ondergebracht bij DG MARE, dat probeert een geïntegreerd beleid te voeren voor Europese zeeën (onder andere het bestrijden van vervuiling, milieubescherming, kustontwikkeling, werkgelegenheid en grenscontroles). Het totale visserijbudget bedraagt 4,3 miljard euro in de periode 2007-2013. Steun wordt gegeven aan alle onderdelen van de sector (bijvoorbeeld ook voor de verwerking van visproducten en marketing), maar er is bijzondere aandacht voor gemeenschappen die worden getroffen door recente ontwikkelingen in de sector. Helaas ontbreken voor de huidige budgettaire periode (uit overwegingen van privacy) gegevens over de ontvangers. Historisch gezien is Spanje de belangrijkste ontvanger; deze lidstaat is goed voor ongeveer de helft van het hele visserijbudget. Hoewel de subsidies relatief gebiedsgericht zijn (steun aan een specifieke haven of een visserijbedrijf), is de relatie met de ruimtelijke ordening zeer indirect.

Deze sectorale investeringen [invloedtype 4] kunnen echter wel de lokale economie beïnvloeden of problemen opleveren met andere vormen van zeegebruik (bijvoorbeeld Natura 2000).

3.3.3 Regionaal beleid

Het doel van het regiobeleid komt voort uit het EU-verdrag, dat sociale, economische en territoriale cohesie wil bevorderen. Het belangrijkste middel dat hiertoe wordt ingezet, is het verstrekken van subsidies. Het regiobeleid is daarmee een van de grootste kostenposten van de EU. Van de verschillende fondsen worden hier alleen de Europese Fondsen voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in beschouwing genomen omdat deze als enige directe ruimtelijke effecten in Nederland hebben.³ Toch zijn de structuurfondsen als investeringen veel minder belangrijk in Nederland dan in de meeste Europese landen. Het aandeel EFRO-geld in de totale publieke investeringen ligt flink onder 1 procent: het laagste percentage in de EU na Luxemburg en Ierland (Healy & Bristow 2013). De EFRO-structuurfondsen kunnen de ruimtelijke ordening op verschillende manieren beïnvloeden.

Figuur 3.10
Visserijbeleid EU



Kaartlaag visserij

De subsidies voor visserij die voorhanden zijn (totale investeringen per haven), zijn opgenomen als kaartlaag. Het gaat hier om subsidies die Nederland in de vorige twee periodes (1994-1999 en 2000-2006) ontving.

Ten eerste kunnen er fysieke projecten mee worden gefinancierd, zoals bedrijventerreinen, infrastructuur en kenniscentra [invloedtype 3]. Ten tweede heeft de EFRO invloed op gemeentelijke budgetten: er komt niet alleen geld binnen van de EU, er moet ook geld worden bijgeteld van de overheid en/of initiatiefnemers (de maximale cofinancieringpercentages liggen tussen de 50 en 85 procent). Dit kan de bestuurlijke verhoudingen [invloedtype 9] en de beleidsprioriteiten veranderen. Ten derde stelt de EU allerlei procedurele voorwaarden aan de subsidies, wat de besluitvormingsprocessen kan beïnvloeden [invloedtype 7]. Ten vierde zou de organisatie op landsdeelniveau, die Nederland heeft gekozen voor de uitvoering van EFRO, kunnen leiden tot intensievere territoriale samenwerking op dit niveau [invloedtype 6].

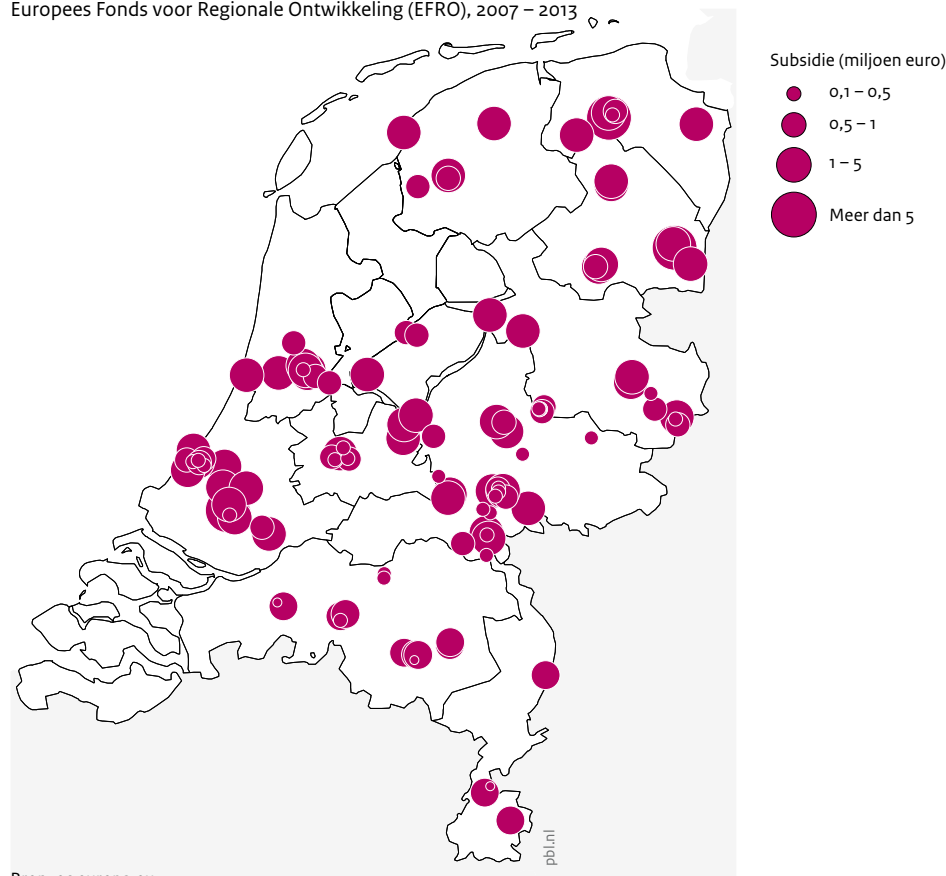
Territoriale samenwerking (Interreg)

Nederland komt in aanmerking voor structuurfondsen gericht op de bevordering van territoriale samenwerking (voorheen doelstelling 3). Vroeger is deze doelstelling uitgevoerd vanuit een aparte subsidiepot: Interreg. Deze naam is inmiddels zo ingeburgerd dat die pot ook onder de EFRO zo heet. Het huidige EFRO-programma financiert het vierde Interreg-programma, dat als volgt is opgebouwd:

- Interreg IVA (grensoverschrijdende samenwerking) steunt projecten op of bij de landsgrenzen om de negatieve grenseffecten te verminderen. Er zijn vier Interreg IVA-programma's: Nederland/Duitsland, Vlaanderen/Nederland, Euregio Maas-Rijn en Zeeën waarin partners samenwerken [invloedtype 6]. Soms gaat het om steun voor ruimtelijke projecten zoals grensoverschrijdend openbaar vervoer [invloedtype 3].

Figuur 3.11
Regionaal beleid EU I

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), 2007 – 2013



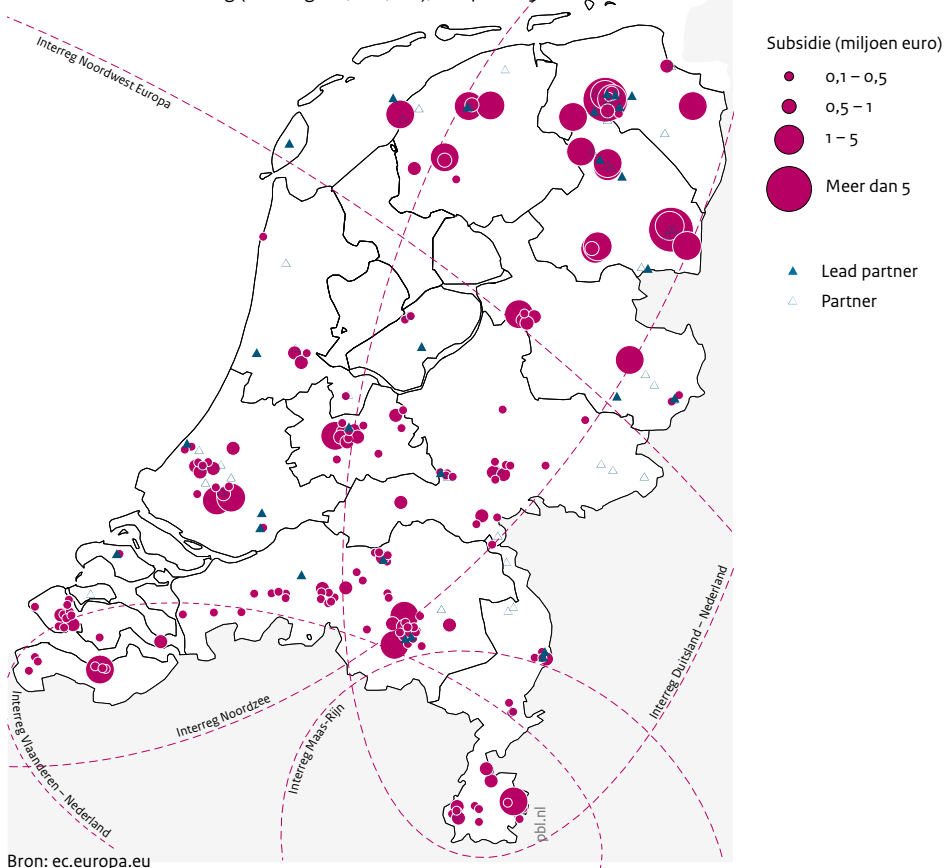
Bron: ec.europa.eu

Kaartlaag EFRO concurrentiekracht

Er worden allerlei projecten met EFRO-subsidies gefinancierd, maar slechts een deel daarvan is ruimtelijk te noemen. Investerings in bijvoorbeeld een innovatieve wetenschappelijke techniek voor de opwekking van groene energie, kunnen op den duur een ruimtelijke invloed hebben maar nooit direct. Hoewel omvangrijke subsidies naar kennisinstellingen tot gevolg kunnen hebben dat extra werknemers worden aangenomen, met indirecte effecten voor de lokale economie en de mobiliteit, is dit effect hier niet meegenomen. Alleen de in de periode 2007-2013 met EFRO-subsidies gesteunde projecten met een (mogelijke) fysieke component zijn hier op de kaart gezet. Hierbij kan het gaan om zowel nieuwbouw als sloop, transformatie, uitbreiding en renovatie. Daarnaast is onderzoek meegeteld dat een ruimtelijke relevantie heeft, zoals haalbaarheidsstudies voor ruimtelijke ingrepen of rondom een ruimtelijke problematiek. Algemene kennisontwikkeling en kennisuitwisseling zijn niet meegenomen. De beoordeling is gemaakt op basis van de individuele projectbeschrijving op de website van het betreffende operationele programma, en is deels subjectief. Tevens is de omvang aangegeven van de EU-bijdrage (in euro's); als ondergrens hierbij is een bedrag van 100.000 euro gehanteerd.

Figuur 3.12
Regionaal beleid EU II

Territoriale samenwerking (Interreg IVa, IVb, IVc), 2007 – 2013



Kaartlaag EFRO territoriale samenwerking (Interreg)

De gebieden die in aanmerking komen voor grensoverschrijdende samenwerking (Interreg IVa) en transnationale samenwerking (Interreg IVb), zijn op de kaart aangeduid met een stippellijn. De effecten voor de ruimtelijke ordening hebben vooral te maken met bepaalde projecten. De systematiek voor het op de kaart zetten van projecten volgt die van de overige EFRO-investeringen: er is een selectie gemaakt van projecten met een overwegend fysieke component, uitgaande van een EU-subsidie met een ondergrens van 100.000 euro. Anders dan bij de operationele programma's is het niet altijd duidelijk welk aandeel van het projectbudget in Nederland wordt besteed. In gevallen waar dit wel is aangegeven, worden deze gegevens op de kaart gezet. In gevallen waar dit onbekend is (bijvoorbeeld Interreg IVc) wordt slechts een onderscheid gemaakt tussen lead- en projectpartners.

- Interreg IVA wordt in Nederland gecoördineerd door het ministerie van Economische Zaken.
- Interreg IVB (interregionale samenwerking) steunt projecten in een bepaald transnationaal gebied onder een gedeeld secretariaat. Nederland neemt deel aan de Interreg IVB programma's Noordzee en Noordwest-Europa. In Nederland wordt Interreg IVB gecoördineerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Ook hier zijn sommige projecten ruimtelijk van aard [invloedtype 3].
- Interreg IVC (interregionale samenwerking) steunt projecten gericht op de kennisuitwisseling tussen regio's. Deze projecten zijn thematisch in plaats van geografisch afgebakend. Weinig projecten zijn zelf ruimtelijk, maar kunnen wel betrekking hebben op de ruimtelijke ordening. Zo worden het ESPON-onderzoeksprogramma (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*) en Urbact (gericht op steden) uit deze subsidiepot gefinancierd. Een geldstroom binnen ESPON is gericht op het

inschakelen van nationale of regionale stakeholders bij het onderzoek. Deze kan enigszins van belang zijn voor ruimtelijke beslissingen en governance [invloedtype 9] maar heeft geen directe ruimtelijke invloed.

3.3.4 Concurrentiebeleid

Concurrentiebeleid kan gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening, vooral door zijn invloed op het proces van de ruimtelijke planning. De meest relevante concurrentieregels zijn staatssteun (verordening), openbare aanbesteding (richtlijn) en de vrijheid van vestiging van bedrijven (EU-verdrag).

Staatssteun

Staatssteun kan een belangrijke invloed hebben op de ruimtelijke ordening. In principe moeten alle gevallen van staatssteun boven een bepaalde minimumgrens worden aangemeld. De Europese Commissie hanteert een heel brede definitie van staatssteun: ook het aanbieden van grond onder de marktprijs valt eronder. Jurist Melvin Könings verwacht dat gemeenten deze meldingsplicht massaal negeren, vooral bij gebiedsontwikkeling (*Binnenlands Bestuur*, 22 nov 2013: 27).

Volgens de onlinedatabase van DG Concurrentie zijn in Nederland sinds 2000 794 gevallen van staatssteun aangemeld; voor 467 van deze gevallen bevat de database een uitspraak. De meeste aangemeldingen zijn niet ruimtelijk relevant en nog minder aangemeldingen zijn eenduidig op de kaart te zetten (bijvoorbeeld een subsidieregeling van de provincie of het Rijk voor duurzame energie). Wij beoordeelden 64 aangemeldingen als relevant voor de ruimtelijke ordening. Van deze 64 gevallen is de overgrote meerderheid door de Europese Commissie niet beschouwd als marktverstorende staatssteun en in veel gevallen niet eens als staatssteun.

In de overige gevallen is de Europese Commissie een onderzoek gestart om na te gaan of de verleende staatssteun inbreuk deed op de concurrentieverhoudingen binnen de interne markt. Deze gevallen worden samengevat in tabel 4.7. Hieruit blijkt dat het in sommige gevallen om fysieke projecten gaat, zoals steun aan havens of stedelijke voorzieningen [invloedtype 5]. In zo'n geval zou een terugvordering van de steun het betreffende project in gevaar kunnen brengen. Soms kan het proces of de organisatie van de ruimtelijke ordening (reconstructieplannen intensieve veehouderij, woningcorporaties) in conflict komen met de staatssteunregelgeving [invloedtypen 5 en 9]. Recentelijk is de praktijk van actief grondbeleid onder de aandacht gekomen, met name de praktijk waarbij woningcorporaties gunstige voorwaarden krijgen bij de aankoop van bouwgrond (Tasan-Kok et al. 2011).

Openbare aanbesteding

Europese aanbesteding heeft vooral invloed op het proces van de ruimtelijke ordening. Omdat deze regelgeving een extra procedure in het planningsproces brengt, kan zij de duur van het proces beïnvloeden [invloedtype 5]. Daarnaast kan aanbesteding de samenstelling van de bij de uitvoering betrokken partijen veranderen, wat weer invloed kan hebben op de vorm en de inhoud van constructies voor publiek-private samenwerking [invloedtype 9]. Er worden talrijke ruimtelijke projecten Europees aanbesteed. Deze worden gepubliceerd op de centrale website Aanbestedingskalender.nl (ABK).

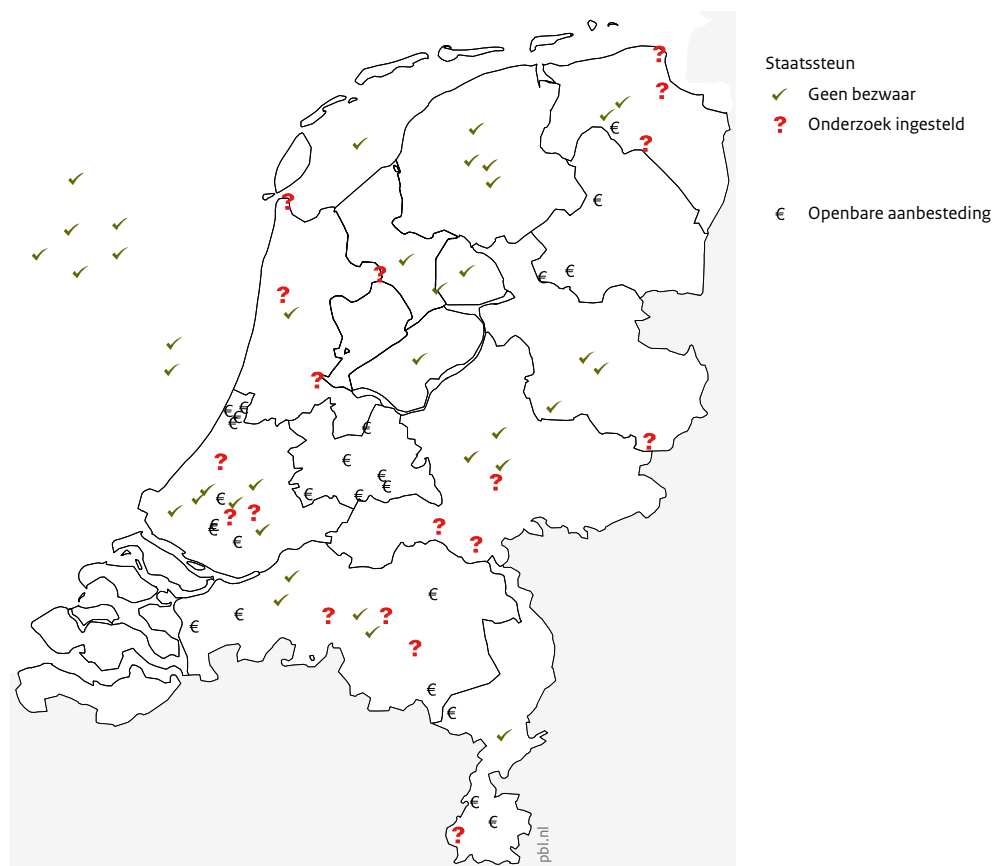
Vrijheid van vestiging

Het EU-verdrag garandeert het vrije verkeer van mensen, diensten, investeringen en goederen. Als het ruimtelijk beleid dit vrije verkeer belemmert, kan het als in strijd met de EU-wetgeving worden beschouwd. In 2011 heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat het restrictieve detailhandelsbeleid van Spanje in strijd is met de vrijheid van vestiging van bedrijven. Ook in Nederland wordt met dergelijke regels gewerkt. De Europese Commissie (DG MARKT) heeft begin 2013 een plan van aanpak voor de detailhandel opgesteld. Dit houdt in dat een zero-tolerancebeleid wordt gevoerd voor lidstaten die winkelbedrijven belemmeren zich er te vestigen, bijvoorbeeld door een vergunning te laten afhangen van een distributieplanologisch onderzoek (CEC 2013b). Als het restrictieve beleid voor de perifere detailhandel (vooral vormgegeven op provinciaal niveau) moet worden afgeschaft omdat het in strijd is met het EU-verdrag of de dienstenrichtlijn, dan zal dit ingrijpende consequenties hebben voor de ruimtelijke ordening, zowel in termen van inhoud (meer perifere detailhandel) [invloedtype 5] als in termen van partners (meer buitenlandse initiatiefnemers, minder rol voor de provincie) [invloedtype 9]. Omdat niet zeker is of dit beleid wordt afgeschaft en omdat dit betrekking heeft op het ruimtelijk beleid, kan dit beleid niet op de kaart worden gezet.

3.3.5 Transportbeleid

Transport is grensoverschrijdend en het 'vrije verkeer van mensen en goederen' is een van de hoekstenen van de Europese Unie. DG MOVE/Transport (mobiliteit en vervoer) is hiervoor het verantwoordelijke directoraat-generaal. Veel van het transportbeleid is gericht op standaardisatie en liberalisatie, met als doel één Europese transportmarkt: concurrentie op het spoor bevorderen, vaststellen van Europabrede veiligheidsnormen en -systemen, passagiersrechten, enzovoort. Dit beleid heeft slechts een zeer indirecte invloed op de ruimtelijke ordening. Veel directer zijn de investeringen in infrastructuur via het Trans-Europees Transport Netwerk (TEN-T) en het Trans-Europees

Figuur 3.13
Concurrentiebeleid EU



Bron: Europese Commissie (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register); aanbestedingskalender.nl

Kaartlaag staatssteun

Meldingen van staatssteun worden door de Europese Commissie verzameld en openbaar gemaakt. De gevallen waarvoor ruimtelijk relevante staatssteun is aangemeld, met 2000 als begindatum, zijn voor zover mogelijk op de kaart gezet met een icoon. Voor projecten of bedrijven wordt de locatie aangeduid. Een nationaal of provinciaal reglement is niet op de kaart gezet (zoals bij de discussie over woningcorporaties) omdat dit weinig is gelokaliseerd. Voor een reglement van een gemeente is het geografische centrum van de gemeente gebruikt. Tevens is aangegeven hoe de Europese Commissie op de aanmelding heeft gereageerd. Als er nog geen officiële reactie op de melding is, is geen icoon geplaatst. Aangezien de meeste gemeenten geen staatssteunmelding doen voor ruimtelijke projecten, geeft de kaartlaag maar een fractie van het Europese belang weer.

Kaartlaag openbare aanbesteding

Op 21 januari 2014 waren er bijvoorbeeld 1.793 actieve aankondigingen op de ABK-website, waarvan ruim 300 'werken' betreffen zoals infrastructuur of gebiedsontwikkeling waarbij niet altijd meteen duidelijk is waar deze plaatsvinden. Het spreekt voor zich dat het niet praktisch mogelijk is om alle projecten vanaf 2000 weer te geven (zoals bij de staatssteun is gedaan). Er is daarom een selectie gemaakt van 'werken' en daarna van categorieën die een gebiedsontwikkeling betreffen (om de vele infrastructurele projecten, die moeilijk als een plek op de kaart te zetten zijn, buiten beschouwing te laten). Dit leverde 79 hits op, waarvan het merendeel van te maken had met de aanleg van riolering en straten. Uiteindelijk zijn 25 projecten gevonden die planologisch relevant zijn. Deze worden met een icoon op de kaart geplaatst.

Tabel 3.1
TEN-T in Nederland

| Projectnummer | Locatie/beschrijving | Studie / werk | EU bijdrage € (x 1000) | EU-bijdrage (%) | Lidstaten (aantal) |
|--------------------|----------------------------|------------------|---------------------------|--------------------|-----------------------|
| 2011-NL-94111-s | Lekkanaal | s | 912 | 50 | 2 |
| 2011-NL-94116-p | Beatrixsluis | s | 2147 | 50 | 1 |
| 2011-NL-93042-p | A2 Tunnel Maastricht | w | 5000 | 10 | 1 |
| 2011-NL-93022-s | Corridor GZN | s | 3750 | 50 | 1 |
| 2011-NL-91116-p | Maasvlakte II | w | 5000 | 10 | 1 |
| 2011-NL-60001-p | Zevenaar/Emmerich | w | 2050 | 50 | 1 |
| 2011-EU-93076-s | Terneuzensluis | w | 3925 | 50 | 2 |
| 2010-NL-93302-s | IJmuidensluis | s | 1746 | 50 | 1 |
| 2010-NL-92227-s | Maasvlakteaansluiting | s | 1476 | 50 | 1 |
| 2010-NL-92226-s | Zevenaar derde spoor | s | 802 | 50 | 1 |
| 2009-NL-00072-e | Amsterdam haven | w | 3092 | 10 | 1 |
| 2009-NL-00010-e | A2 Tunnel Maastricht | w | 15000 | 10 | 1 |
| 2007-NL-60310-p | Betuwelijn 48km Rotterdam | w | 4500 | 50 | 1 |
| 2007-NL-60060-p | Kijfhoek en Zevenaar 62km | w | 4650 | 50 | 1 |
| 2007-NL-18010-p | Maasrouteverbetering | w | 74750 | 20 | 1 |
| 2007-NL-05020-p | Spanningseiland Betuwelijn | w | 6660 | 20 | 1 |
| 2007-EU-24090-s | IJzeren Rijn | s | 2631 | 50 | 2 |
| 2006-NL-91102-s | Knelpunten A2, tunnel | * | * | * | * |
| 2005-NL-201D-p | Rotterdam CS vernieuwing | w | 4000 | 5,53 | 1 |
| 2000-NL-1109-p | Ketelmeer-Kampen vaarweg | * | * | * | * |
| Priority project 2 | PBKAL | s | 8000** | * | 5 |
| Priority project 5 | Betuwelijn | s | * | * | 2 |

*Onbekend **Van Ravesteyn & Evers (2004: 53)

Bron: http://tentea.ec.europa.eu/en/ten-t_projects/ten-t_projects_by_country/netherlands.htm

Energie Netwerk (Ten-E). Er liggen voorstellen voor het uitbreiden van deze infrastructurele netwerken, wat behoorlijke invloed kan hebben op de ruimtelijke structuur (Marshall 2014).

TEN's in Nederland

De EU heeft als doel een gezamenlijk Europees multimodaal netwerk te realiseren dat de belangrijkste land-, zee-, en luchtverbindingen verbindt. Het TEN-T beleid stelt hiertoe prioriteiten bij infrastructuurprojecten en concentreert zich op het wegnemen van knelpunten in en het toevoegen van ontbrekende schakels aan het transportnetwerk. Dit enerzijds om de economische ontwikkeling van de EU te bevorderen en anderzijds om de groei van het verkeer in de EU op te vangen. Recentelijk heeft de EU hierbij meer aandacht voor duurzaamheid, energie-efficiëntie en klimaatverandering.

De Europese Unie steunt de bouw van het TEN-T-netwerk via verschillende fondsen: het eigen budget voor TEN-T, de cohesiefondsen, EFRO, en leningen en garantstellingen van de Europese Investeringsbank. Nederland komt niet in aanmerking voor cohesiefondsen en slechts in beperkte mate voor EFRO (zie paragraaf 3.3.3).

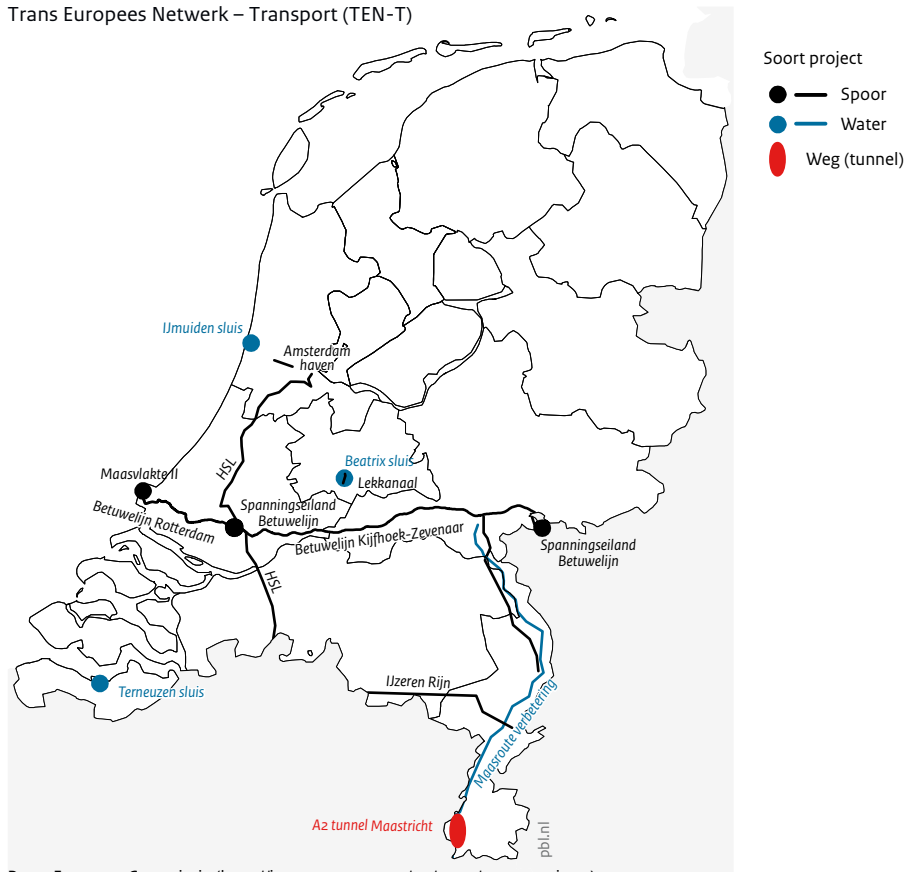
De omvangrijkste TEN-T-projecten op Nederlands grondgebied zijn tot nu toe de hogesnelheidslijn (PBKAL) en de Betuwelijn. Sinds 2006 is er een Europees autoriteit (*executive agency*) die de diverse projecten uitvoert en monitort: de TEN-T EA.

In de huidige periode steunt het TEN-T-beleid in Nederland iets minder spectaculaire projecten dan de hogesnelheidslijn en de Betuwelijn. Veel projecten zijn niet direct ruimtelijk te noemen, zoals de uitrusting van treinapparatuur voor het Europese veiligheidssysteem ERTMS en projecten voor de verbetering van verkeersmanagement en informatie-uitwisseling. Van de projecten die wel ruimtelijk van aard zijn, financiert de EU vooral de kosten van de (voor)studies, niet de fysieke aanleg. Aangezien geld een fungibel goed is (dat wil zeggen dat euro's onderling uitwisselbaar zijn), betekent dit dat ook deze subsidies als ruimtelijk kunnen worden beschouwd [*invloedtype 3*]. De grote meerderheid van de projecten betreft het spoor (55 procent van de fondsen) en de vaarwegen (10 procent).

Er zijn al beleidsvoornemens voor de volgende ronde TEN-prioriteitsprojecten. Deze moeten passen binnen het opbouwen van een zogenoemde Single European

Figuur 3.14
Infrastructuurbeleid EU

Trans Europees Netwerk – Transport (TEN-T)



Bron: Europese Commissie (http://inea.ec.europa.eu/en/ten-t/ten-t_projects)

Kaartlaag TEN's

Om een indicatie te geven van de locatie van Europese infrastructuurinvesteringen is een selectie gemaakt van de TEN-T-projecten die (deels) in Nederland liggen. Het eerste criterium is ruimtelijkheid: het moet een fysieke investering betreffen op een bepaalde plek of op een bepaalde infrastructuurlijn. Er is geen onderscheid gemaakt in EU-investeringen in studies naar een bepaald infrastructuurproject en EU-investeringen in de uitvoering daarvan. Omdat de bouw van dergelijke projecten jaren duurt, zijn alle TEN-T-projecten op de kaart gezet. Zo zijn ook de PBKAL (HSL) en de Betuwelijn afgebeeld, die al in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn aangewezen.

Transport Area. De voorkeur gaat uit naar projecten met de hoogste toegevoegde waarde op deze schaal (*cross border missing links, intermodal connecting points and key bottlenecks*). Daarnaast is er meer aandacht voor energie-efficiëntie en klimaatverandering (CEC 2011: 27).

Mobiliteit

Naast investeringen in harde infrastructuur is er ook beleid gericht op een betere bereikbaarheid, met name van en binnen steden. De huidige beleidsvoornemens en -prioriteiten van de EU worden verwoord in het *Witboek Transport* uit 2011. Hierin valt te lezen dat de Europese

Unie procedures en financiering wil opzetten om de mobiliteit in steden te monitoren (Urban Mobility Audits) en te verbeteren (Urban Mobility Plans). Dit maakt het mogelijk om (de inspanning van) steden in Europa onderling te vergelijken. Voor de grotere steden wil de EU dit zelfs verplichten (CEC 2011: 26). De effecten van dit beleid vallen onder onderzoeks- en planverplichting [*invloedtype 7*].

Daarnaast wil de EU in de transportsector duurzaamheid stimuleren. Doel is om een *zero-emission urban logistics* te realiseren via de ruimtelijke ordening, spoor- en waterbereikbaarheid, praktijken in het bedrijfsleven,

rekeningrijden en technologische normen. Meer specifiek is de EU van plan een juridisch en technisch kader te scheppen voor rekeningrijden in steden en voor het beperken van bepaalde soorten verkeer (p. 27). Dit kan er op den duur in resulteren dat deze technologie actief wordt gestimuleerd, wat gevolgen kan hebben voor de verhoudingen tussen bepaalde actoren in Nederland [invloedtype 9].

Maritieme strategie

DG MARE probeert een geïntegreerd beleid te ontwikkelen voor de Europese zeeën, om conflicterende ruimteclaims tegen elkaar te kunnen afwegen. Wat niet is gelukt op land (een Europees ruimtelijk beleid), is nu in volle gang op zee. In maart 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel opgesteld voor een (kader) richtlijn voor de maritieme ruimtelijke ordening:

‘Maritime spatial planning is commonly understood as a public process for analysing and planning the spatial and temporal distribution of human activities in sea areas to achieve economic, environmental and social objectives. The ultimate aim of maritime spatial planning is to draw up plans to identify the utilisation of maritime space for different sea uses’ (CEC 2013d: 2). De richtlijn zou vooral procedures bevatten: lidstaten moeten integrale plannen maken [invloedtype 7] en deze met elkaar afstemmen [invloedtype 6]. De EU zal (vooralsnog) niet voorschrijven wat deze plannen moeten bevatten.

Hoewel hieruit nog geen bindend beleid is voortgekomen, is deze ontwikkeling zeer interessant omdat deze de kaders zou kunnen bieden voor het doorbreken van sectorale verkokering op EU-niveau. Nederland heeft zich echter erg kritisch opgesteld tegenover dit voorstel. In de behandeling in de Tweede Kamer heeft met name de VVD zich fel verzet tegen een maritieme ruimtelijke ordening (TK vergaderjaar 2012–2013, 33 601, nr. 6).

3.4 Stapelkaart Europese Ruimtelijke Hoofdstructuur

Een belangrijk deel van het hierboven beschreven EU-beleid kan op de Europese RHS-kaart worden weergegeven. Om dit te ordenen presenteren we hier eerst een overzicht van de beleidsdossiers, met een indicatie van het relevante invloedtype.

De ruimtelijke spreiding van invloed is niet sterk afhankelijk van het invloedtype. Voor bijna elk invloedtype is geen eenduidig patroon aan te wijzen. Elk deel van Nederland heeft te maken met gebiedsaanwijzingen [invloedtype 1]: Natura 2000 buiten de steden en externe veiligheidscontouren meestal rond de steden of havens. Ook interventiegebieden zijn overal te vinden

[invloedtype 2], via beïnvloedingsgebieden in het landelijk gebied en luchtkwaliteit in de steden. Waterkwaliteit speelt eigenlijk overal. Ruimtelijke investeringen [invloedtype 3] vinden plaats in zowel het stedelijk (regionaal beleid) als het landelijk gebied (plattelandsontwikkeling en Life+) en ertussen (TEN’s). Alleen pijler 1 van het GLB valt in de categorie van sectorale investeringen [invloedtype 4] maar is zo omvangrijk dat hiermee een belangrijk deel van Nederland. Ook generiek beleid met een ruimtelijke invloed komt overal in Nederland voor [invloedtype 5] maar iets vaker in het stedelijk gebied. Territoriale samenwerking [invloedtype 6], tot slot, is gericht op interactie met het buitenland. Het is dus niet verwonderlijk dat de meer perifere gebieden in Nederland hier meer mee te maken hebben, hoewel de stroomgebieden het hele land dekken.

Alle invloedtypen bij elkaar geven een indicatieve kaart van de Europese belangen in Nederland, met andere woorden: een weergave van de Europese Ruimtelijke Hoofdstructuur in Nederland, hoewel er nadrukkelijk geen officieel EU ruimtelijk beleid bestaat.

Op de kaart vallen een paar algemene zaken op. Ten eerste zijn er weinig ‘witte vlekken’, oftewel gebieden die niets met EU-beleid te maken hebben. De ruimte voor grootschalige ontwikkeling (infrastructuur/windmolenparken) wordt hiermee begrensd (in gevallen van regelgeving zoals *invloedtypen 1, 2 en 5*), zelfs als deze ontwikkelingen worden ondernomen voor de uitvoering van ander EU-beleid (bijvoorbeeld in het geval van hernieuwbare energie). Ook investeringen (*invloedtypen 3 en 4*) kunnen zulke projecten beïnvloeden, TEN’s kunnen er direct aan bijdragen en landbouwsubsidies zouden indirect de kosten van grondacquisitie kunnen verhogen. De stapelkaart laat bovendien interessante (en mogelijk conflicterende) raakvlakken zien tussen ecologische doelstellingen (Natura 2000, waterkwaliteit, nitraat) enerzijds en doelstellingen gericht op economische productie (landbouwsubsidies, TEN’s en structuurfondsen) anderzijds. Dit is natuurlijk niet nieuw; de afweging van uiteenlopende belangen staat centraal in de (Nederlandse) ruimtelijke ordening. Maar het feit dat dit EU-beleid betreft, roept interessante governancevragen op. Harde EU-normen zijn moeilijker af te wegen dan nationale, omdat er vaak kennis ontbreekt over de beleidsruimte op het niveau waar het beleid samenkomt (gemeente of provincie). Bovendien kent elk EU-beleid een eigen manier van uitvoering. Het GLB wordt landelijk geregeld, regiobeleid vooral op landsdeelniveau, Natura 2000 vooral door de provincie via het natuur- en ruimtelijkeordeningsbeleid en water wordt geregeld via de waterplannen (niet via de ruimtelijke ordening). Dit verhoogt de complexiteit voor diegenen die proberen een

Tabel 3.2
Beleidsdossiers naar invloedtype

| EU-beleidsveld | Invloedtype | Stapelkaart |
|---------------------------|-------------|-------------|
| Milieuzaken | | |
| Natura 2000 | 1, 2, 8 | Ja |
| Life + | 3 | Ja |
| Waterbeleid | 2, 6 | Ja |
| Nitraatrichtlijn | 1, 2 | Ja |
| Luchtkwaliteit | 2, 8 | Ja |
| Geluid | 7 | Nee |
| Externe veiligheid | 1, 7 | Ja |
| Milieueffectrapportage | 7 | Nee |
| Klimaat en energie | 8, 9 | Nee |
| Landbouwbeleid | | |
| Pijler 1 | 4, 5 | Ja |
| Pijler 2 | 3 | Ja |
| Visserij | 4 | Ja |
| Regionaal beleid | | |
| EFRO | 3, 7, 9 | Ja |
| Interreg | 3, 6, 9 | Ja |
| Concurrentiebeleid | | |
| Staatssteun | 5, 9 | Ja |
| Openbare aanbesteding | 5, 9 | Ja |
| Vrijheid van vestiging | 5, 9 | Nee |
| Transportbeleid | | |
| TEN-T | 3 | Ja |
| Mobiliteit | 7, 9 | Nee |
| Maritieme strategie | 6, 7 | Nee |

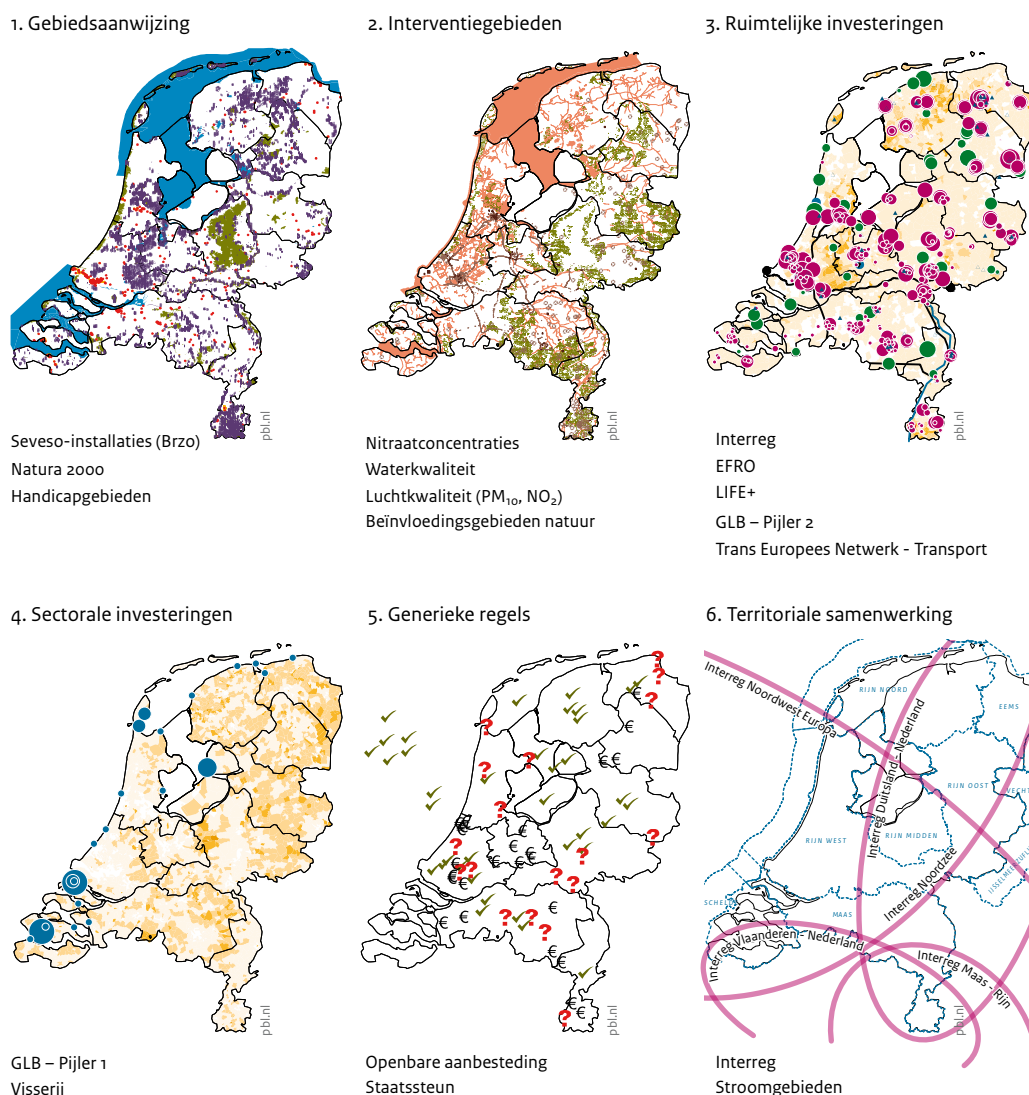
ruimtelijke oplossing te vinden die meerdere beleidsvelden beslaat. Daarnaast is het belangrijk om stil te staan bij het EU-beleid dat om uiteenlopende redenen niet op de kaart kon worden gezet maar wel een belangrijke invloed heeft op de ruimtelijke inrichting. Ten eerste levert generiek beleid dat ruimtelijke ontwikkelingen overal in Nederland beïnvloedt, niet altijd een eenduidige kaartlaag op [invloedtype 5]. In het geval van staatssteun voor ruimtelijke projecten was dit wel mogelijk, maar voor staatssteun met betrekking tot provinciaal of nationaal beleid niet. Zo blijven de veranderingen in de sociale woningbouwsector als gevolg van het conflict met de Europese Commissie over staatssteun buiten beeld. Een nadere analyse zou eventueel kunnen aangeven waar de woningcorporaties die hun bedrijfsvoering aan de EU-regels moeten aanpassen, zijn gevestigd of hun bezit hebben. Maar in dat geval moeten er lastige keuzes worden gemaakt bij de afbeelding, omdat het hierbij om de meeste stedelijke gebieden gaat. Ten tweede horen alle ruimtelijke ingrepen voor EU-beleid [invloedtype 8] op de kaart. Een goed voorbeeld hiervan zijn de doelstellingen voor hernieuwbare energie. De keuzes die

worden gemaakt om hieraan te voldoen, zullen zeker een ruimtelijke weerslag kennen (denk aan een windmolenpark op land), maar de keuze zelf (soort energie-opwekking en locatie) wordt niet direct door de EU bepaald. Bovendien zijn de locaties nog niet in plannen uitgewerkt, waardoor het praktisch onmogelijk is deze in de stapelkaart op te nemen. Deze 'onzichtbare' invloedtypen zorgen net zo goed voor knelpunten met het binnenlandse ruimtelijk beleid en/of met andere Europese doelstellingen als de overige kaartlagen.

3.5 Knelpunten en oplossingen

Er wordt vaak geklaagd over de invloed van Europees beleid bij gebiedsontwikkelingen. Recentelijk heeft praktijkhoogleraar Friso de Zeeuw sterk uitgehaald naar het Europese mededingingsbeleid: 'Het risico dat sprake is van zogenaamde 'staatssteun' betekent een nieuwe fragmentatiebom die (voorgnomen) investeringen onderuit dreigt te halen. Immers na het (her)onderhandelingstraject kan 'Europa' zeggen dat de gemeente ten onrechte staatssteun, zeg

Figuur 3.15
Invloedtypen EU-beleid

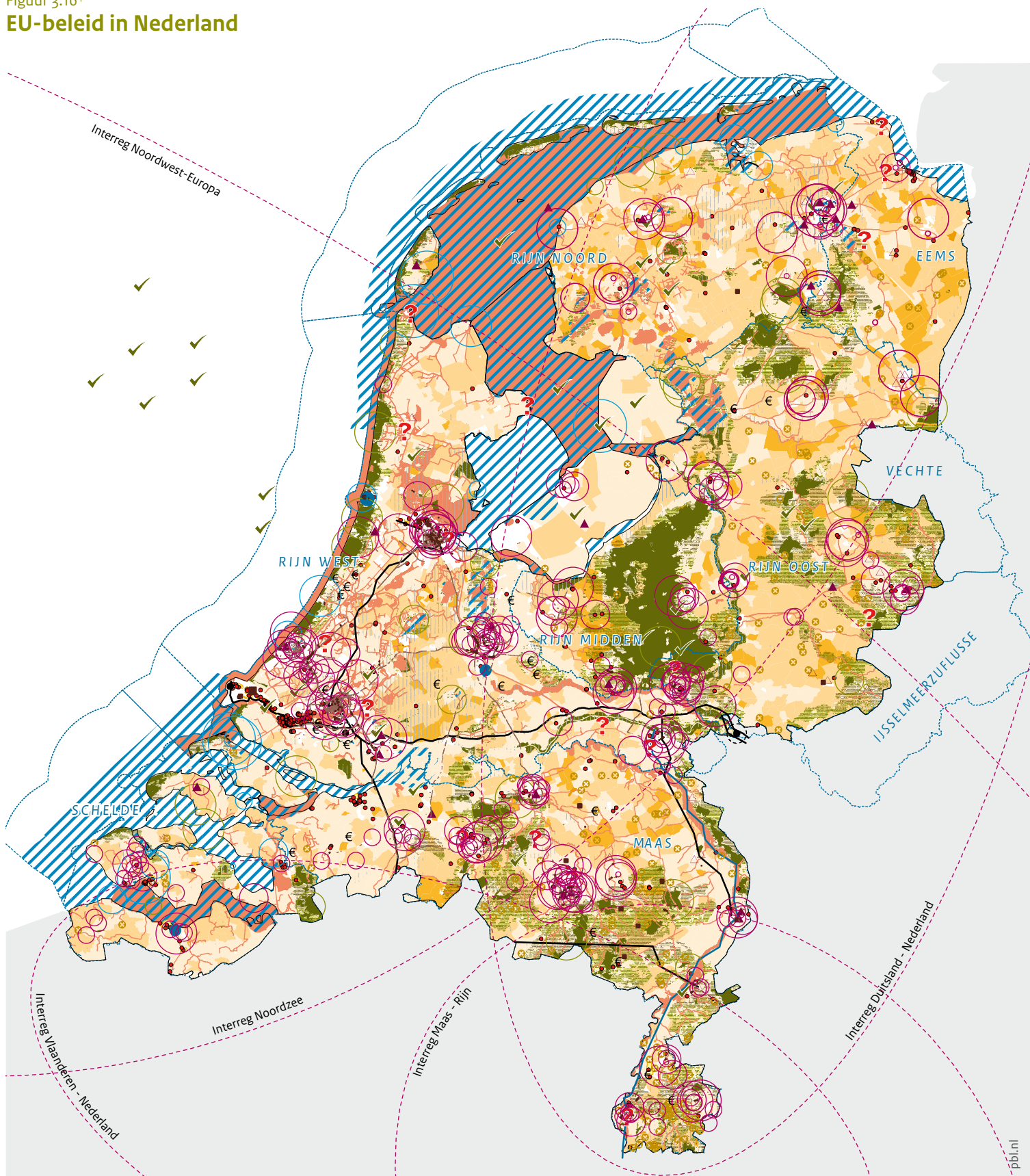


Bron: zie deelkaarten

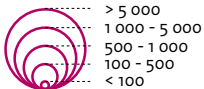
maar subsidie, verleent. Onzekerheid, vertraging en hoge juridische advieskosten zijn het gevolg' (De Zeeuw 2013). Wat de ruimtelijke ordening betreft, is het volgende citaat typerend: 'Allereerst is er een onnodige stapeling van doelstellingen, streefnormen, rapportageverplichtingen, grenswaarden, limietwaarden en compensatieverplichtingen. Die brengen onnodige advies- en onderzoekskosten met zich mee. Dat is duur en lastig. Erger is dat de Europese regels leiden tot juridisering van de ruimtelijke ordening. Ze zijn juridisch bindend en tegelijk nogal open geformuleerd. Een activiteit in een natuurgebied bijvoorbeeld mag geen 'significante gevolgen' hebben voor bedreigde soorten. Wat is dat?' (Corbey & Verdaas 2007: 9). Zo ontstaat er frustratie met zowel een geconstateerd gebrek aan

coördinatie, als met overmatige Europese eisen aan het ruimtelijk proces en onduidelijkheid (wellicht door gebrek aan juridische kennis binnen de ruimtelijke ordening) over de geboden afwegingsruimte. Het constateren dat er 'knelpunten' kunnen bestaan tussen sectorbeleid en ruimtelijk beleid of tussen sectorbeleid onderling in de ruimte is, zoals hierboven aangegeven, niets nieuws. Het feit dat het beleid in toenemende mate op het Europese niveau wordt vormgegeven, is wel van belang. Europese besluitvorming heeft een heel ander karakter en een andere toegang dan de nationale, en de ruimte voor flexibiliteit bij de beleidsuitvoering is vaak zeer beperkt. De knelpunten die ontstaan bij EU-beleid, zijn daarom van een

Figuur 3.16⁴
EU-beleid in Nederland

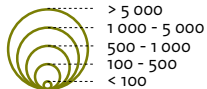


EFRO / Interreg / UrbAct
 subsidie (x 1 000 euro)

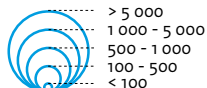


▲ Lead partner
 △ Partner

LIFE+
 subsidie (x 1 000 euro)



Visserij
 subsidie (x 1000 euro)



€ Openbare aanbesteding

Staatssteun

✓ Geen bezwaar
 ? Onderzoek ingesteld

Nitraatconcentratie in het
 bovenste grondwater (mg/l)

⊕ Hoger dan 50

Luchtkwaliteit

■ PM₁₀
 ■ NO₂

Externe veiligheid

● Installaties (Brzo)
 ■ Riscocontouren

Waterkwaliteit
 ■ Onvoldoende

Natuur

■ Natura 2000 water
 ■ Natura 2000 land
 ■ Beïnvloedingsgebieden natuur

□ Stroomgebieden KRW

Trans Europees Netwerk - Transport (TEN-T)

● Spoor
 ● Water
 — Weg

GLB - Subsidie Pijler 1 en Pijler 2
 (euros per ha per PC4)

■ 1 - 250
 ■ 250 - 500
 ■ 500 - 1 000
 ■ > 1 000

LFA

▨ Handicapgebieden

andere orde dan de conflicten tussen binnenlandse beleidsdoelstellingen.

Maar wat wordt precies bedoeld met de term ‘knelpunt’? In deze analyse gaat het slechts om een *mogelijk* conflict dat op de een of andere manier kan worden gesignaleerd. Of dit knelpunt tot een werkelijk probleem in de ruimtelijke ordening leidt (bijvoorbeeld het hinderen of vertragen van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling), wordt hier niet expliciet onderzocht. Om het begrip ‘knelpunt’ handen en voeten te geven worden in deze paragraaf drie soorten knelpunten onderscheiden en uitgewerkt aan de hand van Nederlandse voorbeelden. De eerste categorie betreft mogelijke conflicten tussen sectorale EU-beleidsdoelstellingen of -beleidsuitwerkingen die relevant zijn voor de ruimtelijke ordening. De tweede categorie betreft mogelijke conflicten tussen EU-beleid door overlap in de ruimte. En de derde categorie betreft mogelijke conflicten tussen EU-beleid en binnenlands ruimtelijk beleid.

3.5.1 Intersectorale beleidscoherentie

De knelpunten met de ruimtelijke ordening ontstaan deels door de verkokerde totstandkoming van de doelstellingen van het EU-sectorbeleid, waardoor die doelstellingen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, en in sommige gevallen zelfs tegenstrijdig zijn (Geerlings & Stead 2003: 194). Dit zogenoemde ‘silo-denken’ is het gevolg van een ‘dossiergerichte organisatie’ van diensten binnen de Europese Commissie (Dühr et al. 2010). Het secretariaat-generaal (SG) van de Europese Commissie is er niet in geslaagd dit ‘silo-denken’ te overbruggen: ‘a portfolio logic seems to be overwhelmingly present within policy DGs’ (Trondal & Peters 2012: 8; Mastenbroek & Suvarierol 2007). Ook de inbreng van expertise vanuit de lidstaten verloopt via de inhoudelijke directoraten-generaal (Geuijen et al. 2008).

In de loop van de jaren heeft de Europese Commissie verschillende malen opdracht gegeven om de mogelijke conflicten en suboptimale werking van het EU-sectorbeleid in beeld te brengen; het rapport *The Costs of Non-Coordination* (Robert et al. 2001) is hiervan wellicht het bekendste resultaat. Ook in het witboek over governance in Europa is dit probleem aangekaart: ‘The territorial invloed of EU policies in areas such as transport, energy or environment should be addressed. [...] there is a need to avoid a logic which is too sector-specific’ (CEC 2001: 13). Dit onderwerp is inmiddels geïntegreerd in de discussie over territoriale cohesie. Het groenboek over territoriale cohesie zegt: ‘Een betere coördinatie van territoriaal en sectoraal beleid is noodzakelijk, zelfs als de verschillende vormen van beleid autonoom blijven’ (CEC 2008: 8), en de Territoriale Agenda 2020 bepleit dat: ‘Efficient interplay of sectoral policies can be supported by their coordination at each territorial level’ (Hungarian Presidency 2011: 10). Er wordt ook aan oplossingen gewerkt (Schout & Jordan

2007). Zo komt er bij de voorwaarden voor subsidies steeds meer aandacht voor andere beleidsterreinen (*cross-compliance* genoemd). Sinds 2001 moet ook elk voorstel voor nieuw EU-beleid een *Impact Assessment* (IA) procedure doorlopen, om de mogelijke effecten van het voorgestelde beleid op allerlei terreinen in te schatten. In de loop van de jaren is deze IA-procedure steeds verder uitgebreid. Het zal echter nooit mogelijk zijn om alle spanningen tussen (Europese) beleidsdoelstellingen weg te nemen (Stead & Meijers 2009).

Ook het regionale beleid kan zorgen voor de nodige spanning. Op een hoog abstractieniveau staat het geven van overheidssteun aan economische bedrijvigheid in een bepaald gebied haaks op de (neoklassieke economische) principes van het concurrentiebeleid van de EU, en in het bijzonder het verbod op staatssteun (Colomb & Santinha 2012). De structuurfondsen kunnen zelf worden beschouwd als een vorm van marktverstoring, zij het voor een goed doel. Regionaal beleid wordt daarom niet vrijgesteld van de meldingsplicht voor staatssteun. Hetzelfde kan worden gezegd over andere EU-investeringen zoals de TEN’s, het visserijbeleid, het GLB en tal van stimuleringsmaatregelen op nationaal en decentraal niveau. Anderzijds zou een verbod op restrictief detailhandelsbeleid (zie paragraaf 3.3.4) de toegang tot voorzieningen van algemeen economisch belang voor minder mobiele burgers kunnen beperken. Bovendien zit het regiobeleid niet altijd op één lijn met het milieubeleid. Structuurfondsen worden gebruikt voor ontwikkelingen die niet erg duurzaam te noemen zijn (IEEP 2010), en infrastructuur die is aangewezen als een TEN-T kan negatieve gevolgen hebben voor de Natura 2000 (Byron & Arnold 2008) en de Kaderrichtlijn water. Opvallend hierbij is de matige aandacht voor de ecologische dimensie in discussies over territoriale cohesie (EEA 2011).

Andersom houdt het milieu- en natuurbeleid van de EU weinig rekening met de economische draagkracht van een regio. Aanwijzing van beschermingszones in het kader van Natura 2000 geschiedt op basis van ecologische criteria (aanwezigheid van zeldzame soorten); economische criteria mogen geen rol spelen. Zo kan het voorkomen dat een regio met aanzienlijke socio-economische problemen verder onder druk komt te staan door beperkingen op fysieke ontwikkelingen en verplichtingen om een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Andersom kunnen de structuurfondsen in zeer beperkte mate worden aangewend voor Natura 2000-doelstellingen.

Ook het GLB conflicteert vaak met andere beleidsdoelstellingen. De verstoring van de mondiale voedselmarkt was aanleiding om de subsidies los te koppelen van de productie. Tot voor kort wordt de meerderheid van de GLB-subsidies verstrekt als inkomstensteun aan boeren die eerder

Tabel 3.3
TEN's en Natura 2000

| TEN's die Nederlandse Natura2000-gebieden negatief kunnen beïnvloeden | Vogel | Habitat |
|---|----------|-----------|
| Rhine/Meuse-Main-Danube inland waterway axis | 1 | 15 |
| Railway axis Lyons/Genoa-Basle-Duisburg-Rotterdam/Antwerp | 2 | 3 |
| Totaal | 3 | 17 |

Bron: Byron & Arnold (2008)

productiesubsidies ontvingen. Hierdoor gaat de meerderheid van de GLB-subsidies naar boeren in 'rijke' lidstaten in Noordwest-Europa. Dit gaat regelrecht in tegen de doelstelling van het regionaal beleid om de kloof tussen armere en rijkere regio's in Europa te verminderen (ESPON 2004). Het GLB is ook niet altijd bevorderlijk (geweest) voor natuur- en milieu-doelstellingen. Subsidies uit inkomstensteun worden gebruikt om de productie te intensiveren, wat negatieve gevolgen kan hebben voor bodem-, lucht- en waterkwaliteit, biodiversiteit en het landschap (Brouwer & Lowe 1998: 15-16). Bij de hervorming van het GLB in 2003 werd de inkomstensteun voor boeren afhankelijk gemaakt van onder andere milieuvorwaarden (*cross-compliance*), waardoor de beleidscoherentie enigszins is verbeterd (Herbke et al. 2006). De hervormingen daarna lijken deze trend te volgen (Van Zeijts et al. 2011). Over het algemeen kan worden geconstateerd dat het gebrek aan coördinatie van het EU-beleid over de jaren lijkt af te nemen. Er is steeds meer aandacht voor andere sectorale doelstellingen in het eigen beleid, in de vorm van subsidievoorwaarden en flexibiliteit in de regelgeving. Maar het is onmogelijk om alle sectorale conflicten op te lossen met meer coördinatie, en de roep tot betere afstemming kan een holle kreet zijn: 'no suggestion for reform is more common than "what we need is more coordination"' (Pressman & Wildavsky 1984 geciteerd in Stead & Meijers 2009: 318).

3.5.2 Ruimtelijke coherentie

Soms worden knelpunten zoals hierboven beschreven, pas zichtbaar als ze samenkomen in de ruimte. Tegenstrijdige beleidsdoelstellingen die zich voordoen in aparte gebieden waartussen geen functionele relaties bestaan, zijn niet per se problematisch. Problematischer is een opstapeling van uiteenlopende en mogelijk conflicterende doelstellingen op één plek. Dit soort knelpunten wordt hier besproken onder de noemer van ruimtelijke (in)coherentie. Schrijvende voorbeelden zijn onder andere de Via Baltica in Polen, en de Manikata By-Pass en de Ghardira Bay Promenad' in Malta, die door Natura 2000-gebieden worden geprojecteerd (Birdlife 2003, 2007). Minder spectaculair maar net zo relevant zijn de gevallen waarin TEN-projecten hinderlijk zijn voor nabijgelegen Natura 2000-beschermingsgebieden;

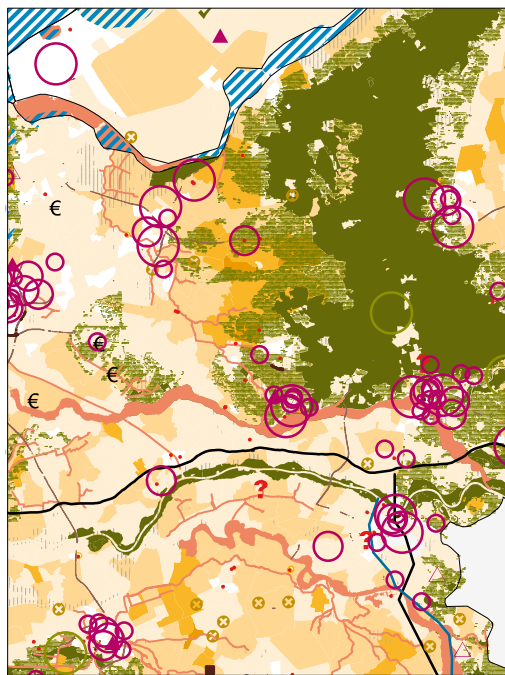
een recente studie heeft 379 (Vogelrichtlijn) en 935 (Habitatrichtlijn) gevallen van mogelijke invloed geteld voor de TEN-T prioritaire projecten (Byron & Arnold 2008). In Spanje zijn er tal van door EFRO gesteunde projecten die Natura 2000-gebieden aantasten (*ibid.*). Andere knelpunten betreffen gevallen waar het regiobeleid wordt gebruikt voor economische activiteiten in stedelijke gebieden die al worstelen met een slechte luchtkwaliteit of waar landbouwsubsidies worden gebruikt op een manier die de kwetsbare ecosystemen in de omgeving verder onder druk zet. Aan de andere kant kan een plan-mer dergelijke conflicten soms op tijd signaleren, zoals bij het voorstel voor een hogesnelheidslijn in Slovenië/Italië. Het project kan dan worden aangepast of geschrapt (Peterlin 2007), waarbij het ruimtelijk conflict wordt vermeden maar het conflict in doelstellingen overeind blijft.

Een belangrijk doel van de ruimtelijke ordening binnen de traditie van een *integrated comprehensive approach* (zoals in Nederland), is om sectorale doelstellingen af te stemmen (Stead & Meijers 2009: 329). In deze paragraaf gaan we eerst voor Nederland na in hoeverre er sprake is van een problematische ruimtelijke stapeling. Daarna bespreken we, gebruikmakend van de stapelkaart, enkele gebieden in Nederland waar vermoedelijk sprake is van een knelpunt in ruimtelijke zin.

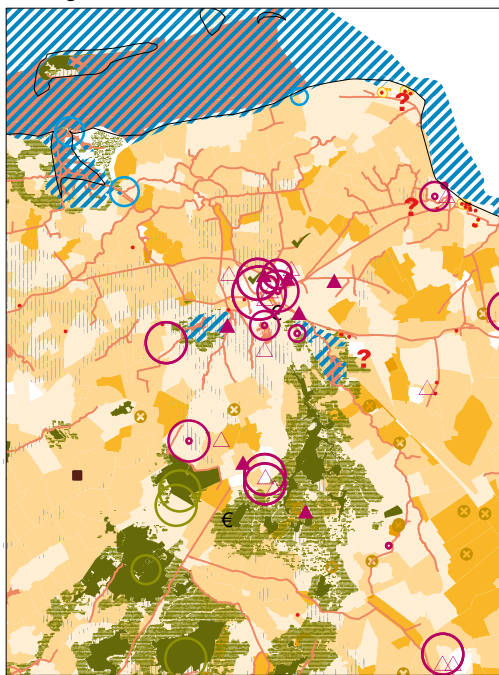
Het omvangrijkste aaneengesloten Nederlandse Natura 2000-gebied op land is de Veluwe, een gebied dat bovendien is aangewezen als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Naast de speciale beschermingszones zijn er omvangrijke gebieden in de omgeving die door het Natura 2000-beleid worden beïnvloed doordat zich ook daar zeldzame soorten kunnen voordoen of omdat ze onderdeel uitmaken van hetzelfde ecologische systeem. Het is opvallend hoe veel landbouwsubsidies in de speciale beschermingszones worden verstrekt, evenals, en nog meer, in de beïnvloedingsgebieden. De omvang van subsidies in Barneveld en Nijkerk behoort tot de hoogste van Nederland en de subsidies zijn overwegend ingezet de agrarische functie, en niet voor plattelandontwikkeling. Op de kaart is ook te zien dat de waterkwaliteit ten zuiden van de Nulde ontoereikend is. Tot slot worden EFRO-subsidies verstrekt voor het 'duurzame

Figuur 3.17
Overlappend beleid (uitsnede stapelkaart)

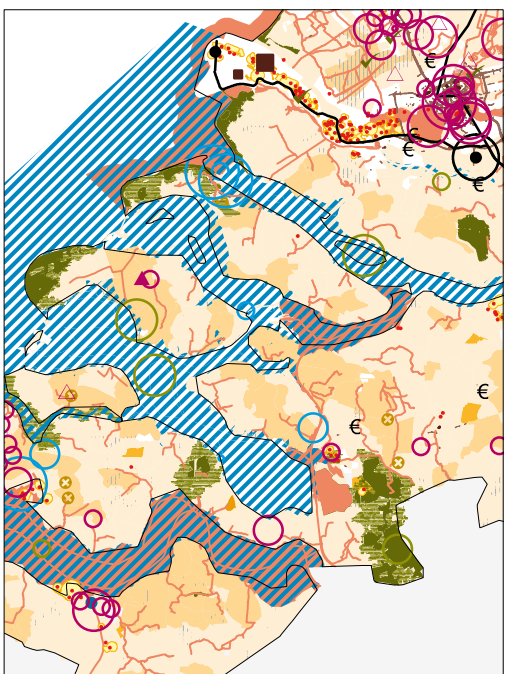
Veluwe, Land van Maas en Waal



Groningen, Drenthe



Zeeland



Regiobeleid
 (EFRO, Interreg, LIFE+)



Nitraatconcentratie in
 het bovenste grondwater
 ☼ Hoger dan 50

Concurrentiebeleid
 € Openbare aanbesteding
 Staatssteun
 ✓ Geen bezwaar
 ? Onderzoek ingesteld

Trans Europees Netwerk – Transport
 (TEN-T)

● Spoor
 ● Water

GLB – Subsidie Pijler 1 en Pijler 2
 (euros per ha per PC4)

1 250 500 1000

Natuur

▨ Natura 2000 water
 ▨ Natura 2000 land
 ▨ Beïnvloedingsgebieden
 natuur

Luchtkwaliteit

■ PM₁₀
 ■ NO₂



Bron: Zie stapelkaart

bedrijventerrein' Stuttersveld Zuid, terwijl de luchtkwaliteit bij de bijbehorende snelweg (A12) niet aan de eisen voldoet.

Ook is het mogelijk dat ruimtelijke conflicten zich op enige afstand voordoen. Een voorbeeld is het noorden van het land, waar de provincie Groningen industriële ontwikkelingen in de Eemshaven (ook deels gesteund door EU) bevordert. Deze ontwikkeling kan tot verontreiniging van woon- of natuurgebieden elders leiden, zoals het Natura 2000-gebied Drents-Friese Wold, op de provinciegrens van Drenthe en Friesland. De beleidsdoelstellingen van de KRW en Natura 2000 versterken elkaar over het algemeen. Toch kunnen de twee mogelijk met elkaar conflicteren in het geval van ruimtelijke ingrepen die de waterkwaliteit verbeteren maar de habitats verstoren. In dit soort gevallen prevaleert Natura 2000 in het algemeen boven de KRW.

Ondanks deze voorbeelden lijkt het gebrek aan afstemming tussen EU-beleid niet tot grote problemen te leiden. De stapeling van beleid is niet volstrekt willekeurig maar volgt meestal het patroon van stad en land: regiobeleid, luchtkwaliteit en staatssteun concentreren zich vooral in de steden en waterkwaliteit-, nitraat-, natuur- en landbouwbeleid in het landelijk gebied. In gesprekken geven de provincies dan ook aan het gebrek aan ruimtelijke coördinatie van het EU-beleid niet als een probleem te zien: in principe kan de ruimtelijke ordening deze conflicten in de praktijk oplossen. Dit bevestigt de eerdere bevinding van Zonneveld et al. (2008), die de stapeling van EU-beleid bij grote gebiedsontwikkelingsprojecten onderzochten.

3.5.3 Coherentie met Nederlands beleid

In de Nederlandse planningstheorie wordt de ruimtelijke ordening beschreven als een 'facet' dat geen concreet inhoudelijk doel nastreeft maar probeert allerlei sociale, economische en ecologische doelstellingen af te stemmen en een optimale oplossing te vinden voor de daaruit vloeiende ruimteclaims (vergelijk Voogd & Woltjer 2010). Om deze redenen worden de metadoelstellingen van het ruimtelijk beleid onscherp en abstract gesteld (ruimtelijke kwaliteit, efficiënt/zuinig/duurzaam ruimtegebruik). Dit in tegenstelling tot beleidsvelden die economische groei willen stimuleren, milieukwaliteit willen verbeteren of consumenten beschermen. Op operationeel niveau kan het ruimtelijk beleid wel specifieke doelen nastreven, maar dit kan – in tegenstelling tot de meeste sectorale doelstellingen – in de loop van de jaren sterk veranderen. Het nationale ruimtelijk beleid voerde bijvoorbeeld eerst een spreidingsbeleid, daarna een gebundelde deconcentratie (geclusterde spreiding) en

vervolgens een compactestadbeleid en bundelings- en verdichtingsbeleid (Van der Cammen et al. 2012). Knelpunten met het Nederlandse ruimtelijk beleid kunnen op ten minste twee manieren ontstaan. Ten eerste zou het EU-beleid op metadoelstellingsniveau een zuivere integrale afweging kunnen verstoren en de meest optimale oplossingen onmogelijk kunnen maken (Zonneveld et al. 2008). Ten tweede zou het EU-beleid het operationele ruimtelijk beleid kunnen verhinderen. Dit is natuurlijk niet nieuw: conflicten tussen ruimtelijk en sectoraal beleid zijn van alle tijden. Bartelds en De Roo (1995) hebben lang vóór de ophef rondom het stilleggen van ruimtelijke projecten door Natura 2000 en EU-luchtkwaliteitsbeleid gewezen op de conflicten tussen het milieu- en het ruimtelijk (compacte stad) beleid. Voor het eerste knelpunt is het belangrijk de kloof tussen het nationale en het Europese beleid nader te beschrijven. Is er sprake van een beleidstechnisch probleem? In dat geval kan afstemming (meestal aanpassing aan de EU-methodiek) relatief eenduidig zijn en soms zelfs eenvoudig plaatsvinden. Soms echter zullen ingrijpendere beleidsveranderingen nodig zijn, die hele nieuwe procedures of organisatievormen vergen. Aan de andere kant kan de kloof ook het gevolg zijn van een fundamenteel verschil in normatieve doelstellingen; in dat geval krijgt de kwestie een politieke lading. Een eerste indruk op basis van de beleidsdossiers die in dit onderzoek relevant zijn voor de ruimtelijke ordening, leert dat het erg meevalt. Er zijn heel weinig knelpunten met het nationale ruimtelijk beleid, onder andere omdat dit beleid recentelijk voor een belangrijk deel is gedecentraliseerd (IenM 2012). Om deze redenen worden ook knelpunten met eerder nationaal beleid en mogelijk provinciaal beleid meegenomen.

- *Natuur- en milieubeleid:* Natura 2000 heeft altijd een goede aansluiting gehad met de planologische bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur. Vrijwel alle Natura 2000-gebieden vallen daaronder. In de SVIR zijn deze ook opgenomen als onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (p. 56). Er zijn daarom geen knelpunten in termen van geografische spreiding en gewenste bestemming tussen EU- en nationaal beleid. Wel zijn er belangrijke nuanceverschillen. Zo is het beschermingsregime van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) breder ingezet (niet gericht op de instandhouding van enkele soorten, maar op het gebied in zijn algemeenheid, waarbij ook wordt gelet op niet door Natura 2000 beschermde soorten). Het instrumentarium van de EHS is breder en minder dwingend dan dat van Natura 2000. Ook ontbreekt bij de EHS de verplichting om bewijslast vooraf te leveren, wat een cruciaal element is van de Natura 2000. Vanwege de specifiekere en stringenter aard van Natura 2000 zijn EHS en Natura 2000 niet uitwisselbaar maar eerder complementair.

Het is dus niet te achterhalen welk deel wordt beschermd 'omdat het moet van Europa' en welk deel omdat de nationale overheid dat belangrijk vindt. Voor het milieubeleid geldt hetzelfde: de doelen zijn niet omstreden, wel soms de middelen. Nederland hecht meer belang aan bronbeleid (onder andere schonere auto's) dan andere (autoproducerende) landen. Bij zowel het natuur- als het milieubeleid geldt dat een belangrijk deel van de nationale regelgeving inmiddels Europees is.

- **Regionaal beleid:** Het regionale beleid van de EU heeft als hoofddoelstelling om de kloof te dichten tussen arme en rijke regio's in Europa. Het Nederlandse economische beleid werkt sinds de jaren 2000 juist andersom: niet de 'dalen' maar de 'pieken' worden gestimuleerd. Sinds 2006 komt geen Nederlandse regio meer in aanmerking voor de EFRO-fondsen, waardoor de spanning tussen de beleidsdoelstellingen is verdwenen. De enige EFRO-fondsen die Nederlandse regio's ontvangen (innovatie en werkgelegenheid), passen juist goed in het nationale beleidskader van topsectorgebieden. Het nationaal raamwerk waarbinnen deze fondsen worden uitgekeerd, is geschreven door het ministerie dat ook het eigen economisch beleid schreef. Ook Interreg B en C sluiten goed aan bij het topsectorenbeleid en de SVIR, al zijn deze programma's geschreven in 2007, toen de *Nota Ruimte* nog van kracht was. Dit geldt met name voor de Nederlandse deelname aan Interregprojecten op het gebied van water en energie, en in mindere mate *agro-food* en *life sciences* (Mispelaar et al. 2012: 31-32).
- **Concurrentiebeleid:** De hoofddoelstellingen van het concurrentiebeleid op EU- en nationaal niveau zijn gelijk, maar leveren af en toe spanningen op met onder andere de ruimtelijke ordening. Staatssteun en aanbestedingsregels kunnen gebiedsontwikkelingen bemoeilijken (zeker in gevallen van niet-naleving). Ook de discussie over de vraag of de ladder van duurzame verstedelijking en het detailhandelsbeleid van de provincies in strijd zijn met het Europese concurrentiebeleid, laat een zekere spanning zien.
- **Transportbeleid:** Ook bij de TEN's is het onmogelijk om de Europese en nationale belangen uit elkaar te halen. In de discussie over de aanleg van de hogesnelheidslijn speelde enerzijds dat deze verbinding een belangrijke schakel is in het Europese hogesnelheidsnetwerk, en anderzijds dat deze noodzakelijk is voor de bereikbaarheid van Nederland als 'distributieland'. Nationale belangen speelden een nog prominentere rol bij de aanleg van de Betuwelijn, eerder een grensoverschrijdend dan een Europees project. De nadruk van de TEN's op spoorlijnen in het westelijk deel van Europa past minder goed bij de nationale prioriteiten, die meer zijn gericht op de uitbreiding

van de wegcapaciteit. Maar in elk geval is het EU-beleid complementair.

3.6 Afstemming EU-beleid in Hongarije

In principe heeft elke lidstaat te maken met mogelijk conflicterend EU-beleid; de keuze voor Hongarije als casestudie is deels willekeurig, het had net zo goed een andere lidstaat kunnen zijn.⁵ Hoewel het Hongaarse planningssysteem enkele overeenkomsten vertoont met het Nederlandse (ESPO 2006; Salamin & Czira 2011), verschilt de situatie daar van die in Nederland, zowel socio-economisch, bestuurlijk als ruimtelijk. Voor de casus Hongarije nemen we de logica van de Ruimtelijke Hoofdstructuur over en proberen we, voor een deel van het land, het gestapelde EU-beleid te analyseren. Tot slot wordt een vergelijking met Nederland gemaakt.

3.6.1 Hongarije in de Europese Unie

De geografische, institutionele en socio-economische positie van Hongarije is heel anders dan die van Nederland. Dit door land ingesloten gebied in het midden van het Europese continent heeft een heel andere geschiedenis en rol dan ons maritieme handelsland. Een ander belangrijk verschil is het communistisch bewind dat Hongarije in de naoorlogse periode decennialang heeft gekend. En, waar Nederland een van de oorspronkelijke leden is, is Hongarije pas zeer recent toegetreden tot de EU. Deze toetreding in 2004 heeft ingrijpende gevolgen gehad voor het land. Het openbaar bestuur en het wettelijk systeem moesten op de schop om aansluiting te vinden bij de Europese systematiek, om aan de regelgeving te voldoen en in aanmerking te komen voor de verschillende fondsen. Het EU-lidmaatschap heeft uiteenlopende beleidssectoren een nieuw podium (en middelen) gegeven voor hun ambities. Deelname aan diverse internationale samenwerkingsverbanden bood Hongaarse beleidssectoren de mogelijkheid hun visies te vertalen in Europese concepten en kaders. Anders dan in Nederland speelt het regiobeleid, met name de EFRO-gelden, hierbij een belangrijke rol.

3.6.2 Botsende doelstellingen op de Donau

Het 417 kilometer lange deel van de Donau dat door Hongarije stroomt, kan worden beschouwd als een beleidslaboratorium. Het is tegelijkertijd een gebied met veel economische ontwikkelpotentie, een waardevolle habitat voor zeldzame soorten, een (vervuilde) waterbron en een van de belangrijkste waterverbindingen van Europa (Hardi 2012: 25). Het Europese lidmaatschap heeft de uiteenlopende ambities weliswaar op scherp gezet, maar deze zijn allesbehalve nieuw. Zo sloten

Tsjecho-Slowakije en Hongarije al in 1977 een verdrag voor de bouw van een energiecentrale bij de Donau. Deze centrale zou niet alleen elektriciteit produceren maar ook de vloedrisico's verkleinen en de doorvoer van schepen bevorderen. Toen de bouw van de centrale al jarenlang bezig was, kwam de bevolking van Budapest in opstand omdat de werkzaamheden de waterkwaliteit en de natuur zouden aantasten. De protesten waren succesvol en de regering trok haar steun voor het project in 1989 terug. Nu, vele decennia later, is dit nog steeds een gevoelig punt tussen de twee landen.

Na de EU-toetreding in 2004 zochten de verschillende sectordepartementen van de Hongaarse overheid steun bij de bijbehorende directoraten-generaal van de Europese Commissie. De gebrekkige binnenlandse coördinatie mondde uit in beleid dat conflicteerde met het EU-beleid. Echter, zolang er instrumenten zijn om een conflict te vermijden, zoals de milieueffectenrapportage, blijft de onenigheid beperkt tot de doelstellingen in plaats van de concrete maatregelen. In de volgende paragrafen worden de uiteenlopende ambities, en de EU-component daarbij, voor de Donau beschreven.

Transport

Recentelijk is er een transnationale Donaustrategie opgericht, naar het voorbeeld van de veelgeprezen strategie voor de Baltische Zee. Hiervoor worden geen extra middelen beschikbaar gesteld; bestaande EU-subsidies worden aangewend om bepaalde doelstellingen te halen. Een van de ambities van de Donaustrategie is om de mobiliteit en de multimodaliteit van binnenlandse vaarwegen te verbeteren (EUSDR 2012: 8). Watertransport wordt gezien als een vervoerswijze voor vracht die goedkoop is, ook wanneer daarbij rekening wordt gehouden met milieu en veiligheid (CE Delft et al. 2011: 5). Het wordt zelfs gezien als een relatief duurzame vorm van vrachttransport (Rohács & Simongáti 2013). Zo is Rijn/Maas-Main-Donau opgenomen in de lijst van 30 TEN-T-prioriteitsprojecten (nr. 18). Volgens berekeningen (VITUKI 2009) bedraagt het huidige vrachtvervoer over het Hongaarse deel van de Donau slechts 10 procent van wat mogelijk is. Enkele ondiepe delen van de rivier vormen belangrijke knelpunten voor de grote schepen. Als deze knelpunten worden opgelost kan het verkeer op de Donau sterk toenemen, met grote economische voordelen én belangrijke milieunadelen tot gevolg.

Natuur

Het Hongaarse deel van de Donau maakt onderdeel uit van de Pannonian biogeografische regio, die deels onder de bescherming valt van Natura 2000-beleid. Daarom zijn de gehele Hongaarse Donau (behalve Budapest) en haar uiterwaarden opgenomen als een speciale beschermingszone. Dit maakt het bijzonder lastig

om ruimtelijke ontwikkelingen in en naast de rivier te realiseren. Een toename van het vrachtvervoer kan leiden tot milieuvervuiling en een groter risico op ongelukken. In het bijzonder kan meer vrachtverkeer de gewenste kwantiteit en kwaliteit van het grondwater aantasten (Kavran 2009).

Overstromingsrisico's

Hoewel een relatief droge periode heeft geleid tot een geringere waterafvoer, heeft het waterpeil in de Donau en de Tisza (zijrivier) een recordhoogte bereikt. Naast klimaatverandering zijn andere factoren van belang voor het hoge water. Het gaat hierbij vooral om menselijke ingrepen in het watersysteem, om rivieren recht te trekken en moerassen droog te leggen (Schweitzer 2011). Het bebouwen van overstromingsgevoelige gebieden en het aanleggen van dijken om deze gebieden te beschermen leiden tot meer depositie in de rivier zelf en een hoger waterpeil, waardoor nog meer infrastructuur nodig is. Om deze reden is een Europees project van 100 miljoen euro gestart om ongeveer 200 kilometer van de oevers te versterken; 25 infrastructuurprojecten om sluisen, bruggen en sluisdeuren te bouwen of te moderniseren, maken deel uit van dit project. Tegelijkertijd wordt een ander door de EU gefinancierd project (de M6 snelweg bij Abony, onderdeel van de zogenoemde Helsinki-corridor) gepland door een van de overstromingsgebieden van de Donau.

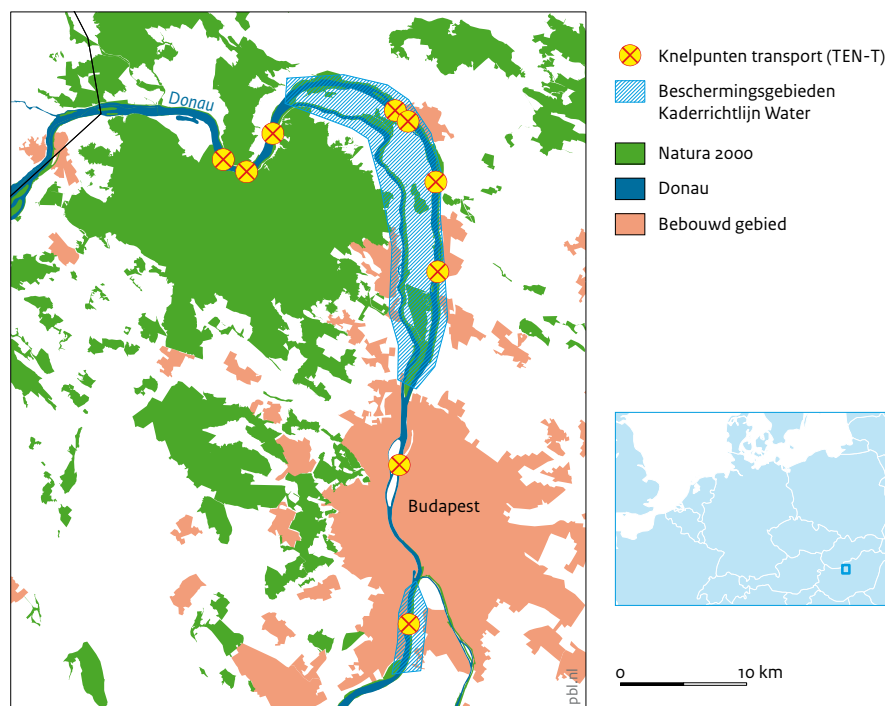
Waterkwaliteit

Zowel het water van de Donau (de hoeveelheid slib of vervuiling) als de activiteiten op de rivier zelf beïnvloeden de waterkwaliteit van nabije waterbronnen. Bij de implementatie van de Kaderrichtlijn water heeft de Hongaarse overheid ervoor gekozen om beschermingsgebieden aan te wijzen om de kwaliteit van drinkwaterbronnen te garanderen. Deze gebieden overlappen deels met de knelpunten die in het kader van het TEN-T-beleid moeten worden opgelost. De beoogde infrastructurele ingrepen om de bevaarbaarheid van de Donau te verbeteren zullen een nadelig effect hebben op de waterkwaliteit (Kavran 2009). Baggeren in dit gebied kan de waterzuiveringscapaciteit van de oevers namelijk verstoren en zo de waterkwantiteit en -kwaliteit van de nabijgelegen waterbronnen verslechteren. Dit gaat ook in tegen de Natura 2000-doelen. Bovendien worden structuurfondsen gebruikt om pompen te installeren die dit water gebruiken.

3.6.3 Ruimtelijke conflicten van EU-beleid

De Hongaarse casus laat duidelijk zien dat niet alleen sectorale beleidsdoelstellingen kunnen conflicteren, maar dat deze conflicten zich ook in de ruimte kunnen opstapelen. Hoewel goederenvervoer over het water als betrekkelijk milieuvriendelijk wordt beschouwd,

Figuur 3.18
Overlappend EU-beleid Hongarije



Bronnen: ec.europa.eu; <http://dunahajozhatosag.hu>; European Commission, DG Environment, Nature and Biodiversity; Hungarian Central Directorate for Water & Environment, 2009; bewerking PBL

zullen de aanpassingen aan de Donau die nodig zijn om dit transport te realiseren, nadelige effecten hebben op de waterkwaliteit (en dus op de naleving van de Kaderrichtlijn water) en op de habitats van beschermde soorten (en dus op de naleving van Natura 2000). Ook zullen de aanpassingen eerdere investeringen van de structuurfondsen ondermijnen. In het geval van een duidelijk conflict moet het ene beleid voorrang krijgen op het andere. Impliciet kan een prioriteit worden afgeleid uit het beleid zelf. Op het niet naleven van TEN-T-beleid staan bijvoorbeeld geen sancties, alleen het mislopen van subsidies en een mogelijke groei van transportgerelateerde bedrijvigheid. Daarentegen kan het niet naleven van milieुरichtlijnen resulteren in fikse boetes. Het is daarom niet verwonderlijk dat de transportdoelstellingen recentelijk minder prominent naar voren zijn gekomen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de vraag welk beleid voorrang krijgt in het geval van een beleidsconflict.

In Nederland zijn de EU-beleidsconflicten niet zo scherp als in Hongarije. Dit kan toeval zijn, gezien de hoge milieudruk in Nederland, of een gevolg van beleidskeuzes bij de implementatie of bij ruimtelijke beslissingen. Het is moeilijk te zeggen of in Nederland dezelfde keuzes zouden zijn gemaakt als in Hongarije. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in ons land het belang van de bereikbaarheid over het water zwaarder zou wegen dan in

Hongarije, waar vooral buitenlandse bedrijven baat hebben van de bereikbaarheid. In Nederland zou daarom misschien eerder zijn overwogen om af te wijken van het Natura 2000-beleid of de Kaderrichtlijn water (bijvoorbeeld in de vorm van compensatie). Waarschijnlijk hadden Nederlandse transportbedrijven liever gezien dat Hongarije voor implementatie van het TEN-T-beleid had gekozen.

3.7 Conclusie

Het Nederlandse systeem van de ruimtelijke ordening heeft vaak te maken met beleidskaders van Europese oorsprong. Ruimtelijk beleid en de afweging bij beslissingen over ruimtelijke projecten worden beïnvloed door Europese regelgeving, subsidies en governance. Met zes invloedstypen is het mogelijk te bepalen hoe, en welke, Europese beleidskaders op de kaart kunnen worden gezet. Een stapelkaart maakt inzichtelijk hoeveel, uiteenlopend, beleid actief is op Nederlands grondgebied maar zegt niets over hoe bepalend dit is voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Het belang van de Europese beleidskaders neemt toe door de continue ontwikkeling van individuele dossiers op EU-niveau, en door keuzes die in Nederland zelf worden gemaakt (zie hoofdstuk 2). Het aantal nationale

belangen is in de SVIR flink teruggebracht, waardoor het aandeel van de Europese beleidskaders relatief toeneemt. Zo wordt de inhoud van de Nederlandse ruimtelijke ordening steeds Europeser. Deze Europeanisering moet niet worden gezien als een bedreiging maar als een *fact of life*. In de meeste gevallen zijn de doelstellingen van de EU en Nederland inhoudelijk gelijk. Bovendien kan het internationale karakter een flinke steun in de rug zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Zo biedt in Californië (een staat zonder boven-gemeentelijke ruimtelijke ordening) het federale natuurbelief een van de weinige juridische instrumenten om verstedelijking op een regionaal niveau te sturen (Jonas et al. 2013). Natura 2000 heeft dezelfde werking. Het is dus eerder een kwestie van het framen van de beleidseffecten dan een natuurlijke tegenstelling. Toch moeten de eventuele horizontale coördinatieproblemen niet gebagatelliseerd worden. De Hongaarse casestudie heeft duidelijk gemaakt dat EU-beleid zonder afstemming soms langs elkaar heen werkt of met elkaar in conflict kan komen. Om ervoor te zorgen dat een integrale afweging mogelijk blijft en optimale oplossingen niet door een belang worden tegengehouden, is een actief management nodig van het (Europees) sectorbeleid. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

Noten

- 1 Zulk inhoudelijk beleid heeft natuurlijk weer ook gevolgen voor het planningsproces, dat vertraagd of versneld kan verlopen doordat subsidies moeten worden verstrekt of onderzoek moet worden uitgevoerd.
- 2 Het spreekt voor zich dat als het beleid invloed heeft op het planningsproces, dit gevolgen kan hebben voor de inhoud. Denk bijvoorbeeld aan plannen die worden aangepast aan de hand van een milieueffectrapportage of een aanbestedingsprocedure.
- 3 Om deze reden worden de cohesiefondsen (uitgekeerd aan arme lidstaten om de socio-economische kloof te dichten; Nederland komt hiervoor niet in aanmerking) en het Europese Sociaalfonds (gericht op stimulering van werkgelegenheid; dit fonds wordt wel in Nederland verstrekt maar met weinig directe consequenties voor de ruimtelijke ordening) niet in de analyse meegenomen.
- 4 Deze figuur is gebaseerd op de volgende bronnen: EFRONoord: OP Noord-Nederland (<http://www.snn.eu>), EFROoost: OP Oost-Nederland (<http://www.go-oostnederland.eu>), EFRO-West: OP West-Nederland (<http://www.kansenvoorwest.nl>), EFRO-Zuid: OP Zuid-Nederland (<http://www.op-zuid.nl/>), Interreg Iva Duitsland-Nederland: Interact/KEEP (<http://www.territorialcooperation.eu/keep>), Interreg Iva Maas-Rijn: Interreg (http://www.interregmr.eu/site_nh/downloads), InterregIva Vlaanderen-Nederland: Interreg (<http://www.grensregio.eu/>), InterregIVb North-West Europe: Interreg (<http://www.nweurope.eu>), InterregIVb North Sea Region: Interact/KEEP (<http://www.territorialcooperation.eu/keep>), Interreg Ivc: Interreg (<http://www.interreg4c.eu/projects/>), UrbAct: Europese Commissie (<http://urbact.eu/en/our-projects>), Life+: Europese Commissie (<http://ec.europa.eu/environment/life/>), Visserij: (<http://fishsubsidy.org/NL/op> basis van gegevens van Europese Commissie), Staatssteun: Europese Commissie (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register), Nitraatconcentraties: PBL, 2012, Evaluatie meststoffenwet 2012, Luchtkwaliteit: RIVM, 2013, Externe veiligheid RIVM, 2013, Waterkwaliteit VenW, 2009 (KRW), Natura 2000: MNP, 2007, LFA: LNV, 2007, GLB: Alterra/WUR, 2011, TEN-T: Europese Commissie (http://inea.ec.europa.eu/en/ten-t/ten-t_projects).
- 5 Een stagiaire, Balazs Dienes, heeft deze deelstudie uitgevoerd.

Proces en systeem

De invloed van de sectorale beleidsdoelstellingen van de Europese Unie (EU) op de ruimtelijke ordening, varieert per dossier en per land. Deze verschillen hebben voor een belangrijk deel te maken met de manier waarop het Europese beleid wordt vertaald in nationale regelgeving, en met de manier waarop deze regelgeving uitwerkt in de nationale ruimtelijke praktijk. Soms is er namelijk een sterke koppeling met de ruimtelijke besluitvorming, soms is deze relatie wat zwakker. In dit hoofdstuk gaan we eerst na welke factoren van invloed zijn op de mate van koppeling. Daarna laten we zien hoe de mate van koppeling kan worden 'bijgestuurd'. Dat doen we door voor enkele belangrijke beleidsdossiers de koppeling en ont koppeling in het traject van implementatie, toepassing en handhaving te schetsen. Tot slot vergelijken we de ervaringen in Nederland met die in Duitsland en trekken we enkele conclusies.

4.1 Koppeling tussen ruimtelijke ordening en EU-regels

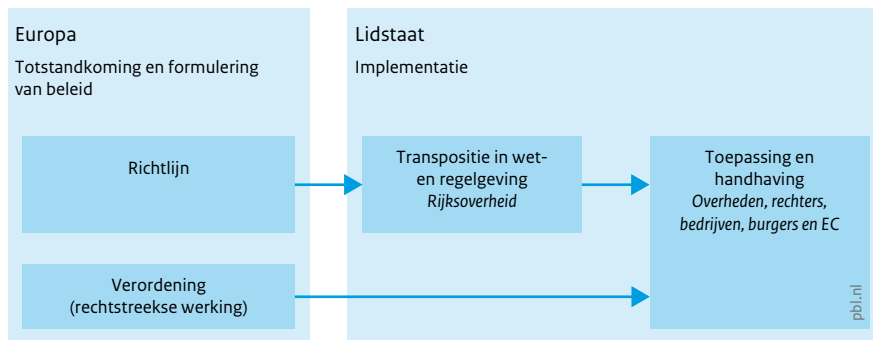
In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat een groot percentage van het Nederlandse grondgebied wordt geraakt door EU-beleid. Maar de invloed van het EU-beleid op de ruimtelijke ordening wordt pas echt tastbaar bij de besluitvorming rond ruimtelijke projecten, als wordt besloten over een bestemmingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning. Vaak komt het EU-beleid in zo'n proces aan de orde omdat er sprake is van een wettelijke toets: een ruimtelijk besluit wordt getoetst aan normen die afkomstig zijn uit het EU-beleid. Een ruimtelijk project kan immers gevolgen hebben voor het al dan niet behalen van Europese doelstellingen (fijn stof, stikstof), in positieve of in negatieve zin. In andere gevallen is het niet het toetsmoment waarop het EU-beleid relevant wordt, maar vragen de sectorale beleidsdoelstellingen van de EU om een ruimtelijke inpassing. Dit leidt tot een claim op de ruimte, zoals bij de beslissing om een windmolenpark te

bouwen om aan de afspraken voor hernieuwbare energie te voldoen. Ook als de Europese doelstellingen in een bepaald gebied leiden tot planologische beperkingen vooraf, zoals bij de Natura 2000 of de Seveso-richtlijn, is er sprake van een ruimteclaim. Ten slotte kan EU-beleid tastbaar worden in ruimtelijke besluitvormingsprocessen als het proces er zelf door wordt gereguleerd, bijvoorbeeld bij aanbestedingsnormen voor gebiedsontwikkeling. In alle gevallen is er sprake van een afhankelijkheid tussen de ruimtelijke ordening en het Europees beleid. In dit hoofdstuk noemen we deze afhankelijkheid de *koppeling* tussen ruimtelijke ordening en EU-beleid. De koppeling is het cruciale mechanisme dat de invloed van EU-beleid op het ruimtelijke ordeningsproces bepaalt. We spreken van koppeling als de beslissing over een ruimtelijk project mede afhankelijk wordt gemaakt van de mate waarin dit project de doelstellingen van het EU-beleid helpt realiseren.

De koppeling en de gevolgen daarvan voor de ruimte verschillen sterk per lidstaat. Lidstaten kennen nu eenmaal verschillende fysieke omstandigheden, terwijl het EU-beleid in principe voor alle lidstaten gelijkelijk geldt. Verschillen in bevolkingsdichtheid, economie en geografische ligging bepalen mede of de doelstellingen of normen van de EU gemakkelijk of moeilijk kunnen worden gehaald, en daarmee ook het belang van de EU-beleidsdoelstellingen in een concrete ruimtelijke beslissing (ESPON ARTS 2011).

Maar de verschillen in invloed hebben ook te maken met de manier waarop een bepaald Europees dossier wordt geïmplementeerd in de nationale regelgeving en de ruimtelijke praktijk. Bij de implementatie van richtlijnen worden deze immers 'vertaald' naar de nationale context. De manier waarop dit gebeurt, is een beleidskeuze die belangrijke gevolgen kan hebben (VROM-raad 2008). De mate van koppeling is dus deels een beleidskeuze (zie paragraaf 4.2). De sterkte van de koppeling hangt bovendien af van een meer onzichtbare factor, namelijk van het 'systeem' waarnaar het EU-beleid moet worden overgezet: het systeem van de ruimtelijke

Figuur 4.1
Implementatie van EU-richtlijnen en EU-verordeningen



Bron: Faulkner 2005, bewerking PBL

ordering (CEC 1997) of het juridische systeem (Raad van State 2010; zie paragraaf 4.3).

Op zich is een sterke koppeling tussen EU-beleid en ruimtelijke ordening niet goed of slecht. Een sterke koppeling kan als problematisch worden ervaren, doordat deze de stedelijke ontwikkeling kan belemmeren. Maar een sterke koppeling kan juist ook wenselijk zijn, bijvoorbeeld omdat deze helpt om de doelstelling van het sectorale EU-beleid dichterbij te brengen; denk aan een hogere milieukwaliteit. De koppeling van het ruimtelijk en het milieubeleid lag bijvoorbeeld expliciet ten grondslag aan het zogenoemde ROM-beleid (Regionale Ordening en Milieu), omdat dit tot meer innovatieve oplossingen kon leiden (Boonstra & Kuindersma 2008: 64). Maar ook een losse koppeling kan voordelig zijn, vanwege de flexibiliteit die deze biedt voor de creativiteit.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de invloed van het EU-beleid op de ruimtelijke ordening met behulp van het concept ‘koppeling’. Hieronder werken we dit concept nader uit aan de hand van de factoren die de sterkte van de koppeling beïnvloeden, en de manier waarop de mate van koppeling actief kan worden beïnvloed. Daarna (paragraaf 4.2) bespreken we enkele voorbeelden van koppeling en ontkoppeling die Europese beleidsdossiers bij hun implementatie, toepassing en handhaving hebben afgelegd. In paragraaf 4.3 tot slot onderzoeken we de invloed van het juridische en het ruimtelijkeorderings-systeem op de koppeling door de doorwerking in het Nederlandse en in het Duitse systeem te vergelijken.

4.1.1 Factoren die de koppeling bepalen

De koppeling tussen het EU-beleid en de ruimtelijke ordening kan op verschillende momenten in het beleidstraject worden gelegd. In figuur 4.1 is de totstandkoming van het EU-beleid op Europees

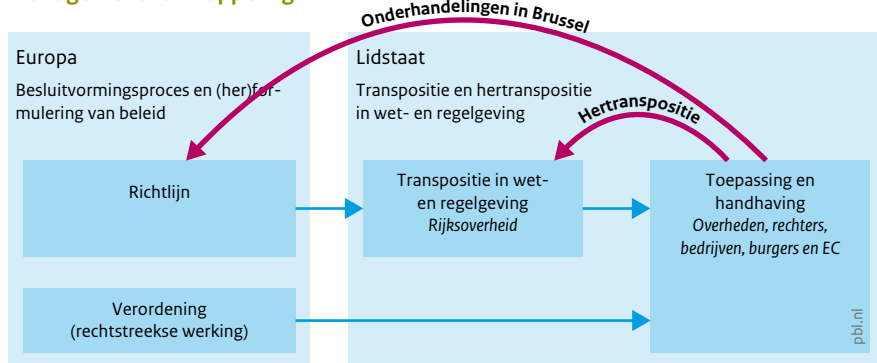
niveau onderscheiden van de implementatiefase op het nationale niveau. De implementatiefase kan weer worden onderscheiden in een fase waarin het beleid wordt omgezet in nationaal recht (transpositie, alleen voor richtlijnen) en een fase waarin het beleid wordt toegepast in de praktijk van de ruimtelijke ordening en via het bestuurlijke of juridische systeem wordt gehandhaafd (Faulkner 2005; vergelijk ook Zonneveld et al. 2011: 4; Tennekes & Hornis 2008).

Het EU-beleid wordt geformuleerd in een scala aan soorten beleidsdocumenten. Hier noemen we alleen de richtlijn en de verordening, omdat deze direct bindend zijn voor de lidstaten. Een richtlijn moet worden omgezet in de wet- en regelgeving van de lidstaat, terwijl de verordening een rechtstreekse werking heeft. De koppeling met de ruimtelijke ordening kan al in de formulering van deze beleidsdocumenten worden vastgelegd. Zo wordt in de tekst van de Seveso-richtlijn onder de kop ‘ruimtelijke ordening’ letterlijk aangegeven dat er in een gebied rond gevaarlijke installaties restricties gelden voor bepaalde ruimtelijke functies (art. 12).

Bij de transpositie van een richtlijn kan het Rijk – meer of minder bewust – een sterke of zwakke koppeling aanbrengen tussen het beleid en de ruimtelijke ordening. Soms wordt er expliciet gekozen voor een sterke koppeling, om de effectiviteit van het beleid te verhogen. Soms ook wordt de sterkte van de koppeling indirect bepaald.¹

De koppeling kan echter ook pas in de toepassingsfase worden gelegd: het besluitvormingstraject rond een concreet project. De koppeling wordt dan zichtbaar in protocollen, handreikingen, procedures of aanwijzingen door hogere overheden. In veel gevallen wordt de koppeling pas tot stand gebracht bij de handhaving, bijvoorbeeld doordat een burger bezwaar maakt tegen een besluit en zich bij de rechter beroept op de (uit de EU

Figuur 4.2
Management van koppeling



Bron: Faulkner 2005, bewerking PBL

afkomstige) norm. Of doordat de Europese Commissie ruimtelijk handelen van een lidstaat onder de loep neemt, zoals bij staatssteun aan corporaties of het restrictieve detailhandelsbeleid.

Kortom: de koppeling tussen de EU-norm of -doelstelling en de beslissing over een concreet project wordt dus door heel verschillende actoren tot stand gebracht: door de Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel, die lobbyt en onderhandelt over de EU-beleidssttekst, door het Rijk bij de transpositie, door de projecteigenaar of overheid die zich aan de normen wil houden en de doelstellingen wil realiseren, maar ook door een boze buurman die naar de rechter stapt of door de Europese Commissie die een lidstaat op de vingers tikt omdat het beleid onvoldoende wordt toegepast. Volgens Hessel (2010) weten bedrijven steeds beter hoe het Europese systeem werkt en maken ze daar gebruik van.

De mate waarin het EU-beleid is gekoppeld aan de ruimtelijke ordening – de sterkte of zwakte van die koppeling – wordt globaal bepaald door twee factoren. Ten eerste de *activering* van het (van oorsprong Europese) beleid bij de ruimtelijke besluitvorming over een project. Wordt de EU-regelgeving in de besluitvorming aangedragen als argument voor of tegen het ruimtelijk project? En, zo ja, op welke momenten: bij elke individuele projectbeslissing of alleen bij sommige grotere en meerjarige ruimtelijke beslissingen?² De *tweede factor* die de sterkte van de koppeling bepaalt, is de vraag hoe er bij de ruimtelijke besluitvorming wordt omgegaan met de EU-regelgeving. Hoeveel *inhoudelijke flexibiliteit* is er? In welke mate kan de EU-regel worden afgewogen tegen andere argumenten? Hoe makkelijk kan aan de norm worden voldaan? Is er bijvoorbeeld compensatie mogelijk?

4.1.2 Management van de koppeling

De sterkte van de koppeling is op beide punten – de activering en de inhoudelijke afweging – onderwerp

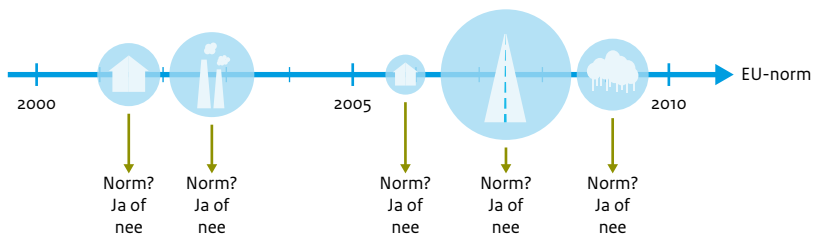
van actief management door de overheid. In sommige gevallen probeert de overheid de koppeling bewust te verzwakken, en daarmee afwegingsruimte te winnen. Zo is de transpositie van de luchtkwaliteitsrichtlijn in de Nederlandse context meermalen aangepast om de koppeling met projecten te versoepelen. Beleidsmakers proberen een optimale afweging mogelijk te maken tussen de noodzaak om de EU-doelstelling of -norm te bereiken en andere belangen in de ruimtelijke ordening. (Waarbij de uitkomst van de afweging natuurlijk ook kan zijn dat de betreffende norm per se bereikt moet worden.) Dit actief 'managen' van de koppeling kan plaatsvinden bij de transpositie van de doelstelling, vanuit een vooruitziende blik op de toepassing en handhaving ervan. Maar niet zelden is het juist het gevolg van de ervaringen die er in de praktijk mee zijn opgedaan. Twee pijlen in het schema van figuur 4.2 geven dit aan. Er kan bijvoorbeeld worden geprobeerd de nationale wet- en regelgeving aan te passen (hertranspositie), maar het kan ook zijn dat Nederland in de Europese besluitvorming een wijziging van het beleid voor elkaar probeert te krijgen.

Vanuit de overtuiging dat een sterkere of juist lossere koppeling tot stand moet worden gebracht (zie bijvoorbeeld De Zeeuw 2009), worden diverse strategieën toegepast om de twee koppelingsfactoren – activering en inhoudelijke afweging – te beïnvloeden. De eerste soort strategieën is erop gericht het EU-beleid niet meer aan de orde te laten komen bij ruimtelijke beslissingen, dat wil zeggen de activering te voorkomen. Dit kan door de twee beleidsmatig of procedureel te scheiden, of door beleidsregels op te stellen die het EU-beleid voor een bepaalde categorie ruimtelijke beslissingen niet van toepassing verklaren. Het kan bijvoorbeeld gaan om de volgende strategieën:

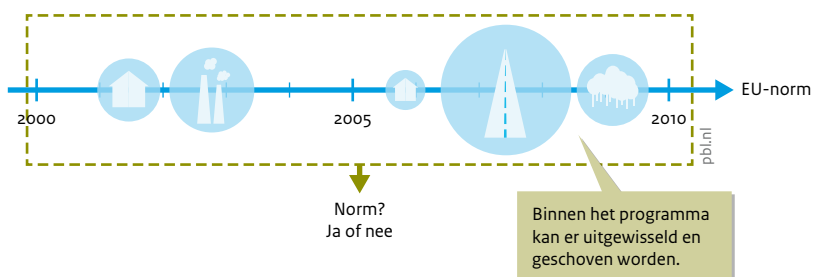
- *Gevalen uitsluiten*: Bijvoorbeeld kruimelgevallen, projecten onder een bepaalde grootte, worden niet

Figuur 4.3
Programmabenedering

Oude situatie



Programmabenedering



Bron: PBL

- aan de norm getoetst. Aan ontheffing van toetsing kunnen ook voorwaarden verbonden zijn (bijvoorbeeld een gedragscode).
- *Procedurele ontkoppeling*: De normen blijven gelden. Deze worden echter niet toegepast op het moment waarop over het ruimtelijk project wordt beslist, maar op een ander moment in een andere procedure (vaak bij de vaststelling van een programma).
- *Losmaken van concrete plek*: Bijvoorbeeld een verschuiving van effect- naar bronbeleid. Dan wordt niet zozeer gestuurd op de milieunorm in een bepaald gebied maar op de veroorzaker van vervuiling, die zich op een heel andere locatie kan bevinden dan waar het probleem zich voordoet.
- *Afschermen*: Het voorkómen dat partijen EU-beleid in het beslissingsproces betrekken. Bijvoorbeeld door de toegang tot de rechter voor bepaalde groepen te beperken (Buitelaar et al. 2013). Hierop komen we terug in paragraaf 4.3.
- gehaald – bijvoorbeeld omdat de best beschikbare technieken al worden gebruikt en alternatieven te hoge kosten zouden hebben.
- Het gemakkelijker maken om te *compenseren* bij overschrijding.
- *Herinterpretatie* van de norm voor een flexibeler toepassing.
- *Saldering*. Binnen een bepaald gebied kan de verslechtering door het ene project worden gesalderd met de verbetering door het andere, mits de projecten tezamen tot een verbetering van de situatie leiden.
- *Programmabenedering* is een verbreding van de aanpak van saldering. Een programma bevat niet alleen een plan voor de nieuwe projecten maar ook maatregelen voor de bestaande situatie, bijvoorbeeld bronbeleid. Het totaalpakket beoogt het doel (bijvoorbeeld de milieunorm halen) binnen een bepaalde periode te bereiken, maar bij elk individueel project gaat het vooral om de vraag hoe het in het totaalpakket past.

De tweede soort strategieën is erop gericht om in de besluitvorming *flexibeler om te gaan* met de eisen van het EU-beleid. Voorbeelden van deze strategieën zijn:

- *Afweegbaar maken* tegen andere belangen. In dit geval wordt aangegeven dat voor een project bijvoorbeeld toch een vergunning zal worden verstrekt wanneer de grenswaarde wordt overschreden, als er zwaarwegende omstandigheden zijn waaronder het redelijkerwijs niet te verwachten is dat de norm wordt

De programmabenedering is een goed voorbeeld van een manier om zowel de activering te beperken als inhoudelijke flexibiliteit te winnen. Dit is een omvangrijke methode die veel monitoring vergt, maar in populariteit toeneemt. Binnen het programma kan achteruitgang op het ene vlak worden gecompenseerd door vooruitgang op een ander vlak. Bovendien wordt een programma niet bij elke ruimtelijke beslissing opnieuw bepaald, maar slechts eens in de zo veel jaar – zodat ook maar eens in de

zo veel jaar de EU-regels hoeven worden geactiveerd. Figuur 4.3 geeft dit schematisch weer.

Naast strategieën gericht op ont koppeling, zijn er ook strategieën die een ruimtelijke beslissing juist sterker proberen te koppelen aan het EU-beleid. Deze willen laten zien dat het EU-beleid van toepassing is op het onderhavige besluitvormingsproces, dat er geen afwegingsvrijheid is, of (andersom geredeneerd) dat sectoraal EU-beleid niet los kan worden gezien van ruimtelijk beleid.

4.2 Trajecten van (ont)koppeling

In veel beleidsdossiers van de EU was sprake van aanpassingen tijdens het traject van transpositie, toepassing en handhaving om de koppeling met de ruimtelijke ordening lossen of juist sterker te maken. In deze paragraaf laten we voor verschillende beleidsdossiers verschillende 'trajecten' zien: van sterk gekoppeld naar ont koppeld, en andersom. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de trajecten die we bespreken. In paragraaf 4.3 gaan we vervolgens nader in op de invloed die systeemkenmerken kunnen hebben op de mate van koppeling.

4.2.1 Natura 2000: Sterke koppeling bij richtlijntekst en transpositie, daarna aanpassingen om koppeling te verminderen

Het Europese natuurbeschermingsbeleid is een goed voorbeeld van een EU-beleidsdossier waarin de koppeling al in de tekst van de richtlijn is gelegd. De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) vormen samen het Natura 2000-beleid, dat is gericht op het tot stand brengen van een netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten. Artikel 4 van de Habitatrichtlijn regelt dat de Europese Commissie een lijst van gebieden van communautair belang vaststelt, de Natura 2000-gebieden. Voor alle habitattypen en voor alle soorten die in deze gebieden voorkomen, moeten instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd. Artikel 6 stelt ook bijzondere eisen aan de projecten en plannen die significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied: daarvoor dient een passende beoordeling plaats te vinden, en is een vergunning vereist.

Deze richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Flora- en Faunawet uit 2002 en de Natuurbeschermingswet uit 1998. Nederland heeft een lijst met uiteindelijk 162 Habitatrichtlijngebieden aangemeld bij de Europese Commissie. De koppeling is bij de transpositie op een hele sterke manier vormgegeven. In de eerste plaats moeten de natuurgebieden als zodanig worden bestemd in het bestemmingsplan, en bij het opstellen van alle

bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met het beheerplan van de natuurgebieden en met de uitkomsten van een eventuele milieueffectrapportage. Of een ruimtelijke activiteit binnen de aangewezen gebieden kan plaatsvinden, wordt beoordeeld via een vergunningsprocedure, een ontheffingsprocedure of de goedkeuring van een gedragscode; voor een positief oordeel kunnen vaak verzachtende (mitigerende) of soms compenserende maatregelen worden geëist. Maar hoe slechter de instandhoudingstoestand, hoe minder makkelijk compensatie mogelijk is.

De verplichting om de activiteiten te toetsen aan de instandhoudingsdoelen van het natuurbeleid, geldt niet alleen voor het gebied zelf. De natuurdoelstellingen kunnen in Nederland niet alleen met het instrument van de Natura 2000-gebieden worden gehaald (Backes et al. 2011). Daarom is het Europeesrechtelijk nodig om ook de natuur buiten deze gebieden te beschermen en te herstellen, wat gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling in die gebieden. Er moet rekening worden gehouden met een 'externe werking', ofwel: activiteiten buiten het bewuste gebied die een negatieve uitwerking kunnen hebben op het gebied, moeten ook worden getoetst. In principe kan dat externe gebied onbegrensd zijn, maar in de praktijk worden wel grenzen aangegeven (Jaspers et al. 2010).³ De EHS omvat overigens veel gebieden buiten Natura 2000 en is daarmee onderdeel van het aanvullende beleid dat nodig is om de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen te halen.

Management van de koppeling

In de loop van de jaren zijn er verschillende kleine en grote aanpassingen geweest van de voorwaarden waaronder een vergunning of een ontheffing wordt verleend. Deze aanpassingen hebben de koppeling per saldo zwakker gemaakt.

In de eerste plaats zijn er de gevallen waarin het nodig is een vergunning aan te vragen. De Crisis- en herstelwet bepaalt sinds 31 maart 2010 dat bestaand gebruik is vrijgesteld van de vergunningsplicht (Backes et al. 2011), omdat zich daarvoor veel spanningen met het bestaande gebruik voordeden. Door bestaand gebruik vrij te stellen van de vergunningsplicht, wordt de Europese regelgeving in deze gevallen helemaal niet meer geactiveerd.

Er zijn nog meer vormen van *uitsluiting*. Zo hoeft door inhoudelijke aanpassingen niet bij elke beschermde diersoort ontheffing voor een project te worden aangevraagd. In 2005 zijn in de Flora- en Faunawet beschermde soorten nader onderscheiden in algemene soorten (tabel 1), overige soorten (tabel 2) en streng beschermde soorten (tabel 3). Voor de eerste soort kan een algemene vrijstelling worden verkregen. Voor de tabel 2- en tabel 3-soorten kan een vrijstelling worden verkregen als er sprake is van een goedgekeurde

Tabel 4.1
Ontkoppelingstrajecten

| Voorbeeld dossier | Mate van koppeling | | | Management van koppeling |
|--------------------------|--------------------|--------------|--|--|
| | EU-tekst | Transpositie | Toepassing/handhaving | |
| Natura 2000 | Hoog | Hoog | --- | Ontkoppeling bij hertranspositie |
| Luchtkwaliteit fijn stof | --- | Hoog | Hoog door handhaving | Ontkoppeling in nieuwe EU-tekst Ontkoppeling en koppeling bij hertranspositie |
| Kaderrichtlijn Water | --- | Laag | --- | Sterkere koppeling bij handhaving en toepassing |
| Duurzame energie | --- | Hoog | Steeds sterkere koppeling bij toepassing | --- |
| Aanbesteding | --- | --- | Koppeling door handhaving | --- |
| Staatssteun | --- | (nvt) | Koppeling door handhaving | --- |

gedragscode op het gebied van bestendig beheer, gebruik en inrichting van de ruimte. Die gedragscode wordt op een ander moment goedgekeurd dan het project zelf (*procedurele ontkoppeling*). Is er geen gedragscode, dan moet een ontheffing worden aangevraagd. Voor de tabel 2-soorten is hiervoor een lichte toets nodig, om te kijken of de geplande activiteiten de staat van instandhouding niet in gevaar brengen. Voor de tabel 3-soorten is een uitgebreide toets nodig, die aantoont dat er geen alternatief is voor de activiteit en dat de activiteit past binnen een, vooraf bij Algemene Maatregel van Bestuur bepaald, type activiteiten of belangen. In een nog latere aanpassing zijn de streng beschermde diersoorten beperkt tot Europees beschermde dieren, en is de ‘nationale kop’ er afgehaald. Dat betekent dat het minder vaak nodig zal zijn een ontheffing aan te vragen. Op grond van de Natuurbeschermingswet (ingegaan in 2005) moet de initiatiefnemer van een project in de vergunningsprocedure beschrijven wat de gevolgen zijn van zijn initiatief voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Als het gebied door de activiteiten wordt aangetast, moet de initiatiefnemer de zogenoemde ADC-toets doorlopen: zijn er Alternatieven, is er sprake van Dwingende redenen en welke Compensatie is mogelijk? Het initiatief mag doorgaan als sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang waarvoor geen alternatieven aanwezig zijn, en alleen op de voorwaarde dat de verloren gegane natuurwaarden worden gecompenseerd. De vraag *hoe* compensatie mag plaatsvinden, is van belang voor de sterkte van de koppeling. Voor de Ecologische Hoofdstructuur is de compensatie gemakkelijker en goedkoper dan bij de Natura 2000-gebieden. Bij de Ecologische Hoofdstructuur is financiële compensatie mogelijk, bijvoorbeeld een bijdrage aan een fonds dat elders, en later, maatregelen treft voor natuurbehoud. Bij Natura 2000 is dat niet mogelijk; daar vindt de compensatie alleen plaats ‘in natura’ (Witteveen+Bos 2009).

Ondanks de nog steeds sterke koppeling tussen een ruimtelijke beslissing en het natuurbeleid, kunnen veel geplande ontwikkelingen in de praktijk doorgang vinden (Van Veen et al. 2011). De belangrijkste conflicten spelen bij de landbouw, vanwege de stikstofdepositie (Backes et al. 2011). Het stikstofoverschot in de Nederlandse landbouw is tussen 1992 en 2010 met bijna 50 procent afgenomen. Dit is een gevolg van maatregelen die vanwege de Europese Nitraatrichtlijn in de Nederlandse landbouw zijn genomen, zoals minder mest gebruiken gedurende een kortere tijd van het jaar (Bauman et al. 2012). Toch blijft stikstof een van de belangrijkste knelpunten in verschillende milieudossiers in Nederland, evenals in het natuurbeschermingsdossier. Landbouwactiviteiten binnen het natuurgebied, en vlak daarbuiten (externe werking), zouden daarom niet kunnen worden toegestaan. Maar ook de aanleg van een weg in de buurt zou door de toename van het verkeer een negatieve invloed kunnen hebben op het bewuste natuurgebied. Deze koppeling is nog versterkt door de uitleg van de Nederlandse rechter. De richtlijn en de Nederlandse wetgever spreken alleen over een significant effect van activiteiten op de kwaliteit van het gebied. De rechter daarentegen heeft de kritische depositiewaarde – volgens de richtlijn een waarde waaronder geen schade optreedt – geïnterpreteerd als grenswaarde: wordt een waarde gemeten boven de kritische depositiewaarde, dan levert dit schade op en kan de activiteit niet worden toegestaan. Zo is van een inhoudelijke waarde, bedoeld voor de wetenschap, een toetswaarde gemaakt (Taskforce Trojan 2008: 24). Dit gaat met andere woorden om een *herinterpretatie van de norm* die tot een sterkere koppeling leidt. Omdat bij het voldoen aan de natuurbeschermingsrichtlijnen en de nitraatrichtlijnen stikstofdepositie een probleem blijft, wil de Rijksoverheid per 2014 een programmatische aanpak stikstof (PAS) introduceren. Deze programmatische benadering betekent een

Tabel 4.2
Samenvattend schema*

| | Activering | Inhoudelijke flexibiliteit |
|--------------------------|--|--|
| Tekst | Vergunningsplicht | Aanwijzen gebieden waar bescherming plaatsvindt |
| Transpositie | Bestemmingsplan Vergunnings-/onthefingsplicht <i>Gevallen uitsluiten:</i> <i>Niet van toepassing op bestaande gebruikers;</i> <i>Differentiatie tussen toetsen voor diersoorten</i> <i>Procedurale ont koppeling:</i> <i>Goedkeuring gedragscode</i> | |
| Toepassing en handhaving | Externe werking: ook in die gebieden te maken met natuurbeschermingsregels <i>Programmatistische benadering:</i> PAS | Als het gaat om EHS: financiële compensatie mogelijk <i>Herinterpretatie van de norm:</i> <i>Rechter interpreteert kritische depositiewaarde als grenswaarde</i> <i>Programmatistische benadering:</i> PAS |

* cursief = management van koppeling

belangrijke ont koppeling van de Nitraatrichtlijn: individuele activiteiten die – gecombineerd met generiek beleid, alle andere ontwikkelingen in het gebied, en maatregelen in het gebied – over een bepaalde periode per saldo niet leiden tot een toename van de stikstofdepositie, zouden hiermee kunnen worden toegestaan. Deze aanpak vergt weliswaar een intensieve boekhouding en monitoring, maar heeft als voordeel dat zo ruimte kan worden gevonden voor ontwikkelingen: het EU-beleid wordt niet met elk initiatief geactiveerd. Een ander voordeel is dat tijdens de invulling van het programma partijen met verschillende belangen in het gebied – landbouwers en natuurbeschermers – met elkaar om de tafel zitten en afspraken met elkaar maken. Een programmatistische aanpak verzwakt de koppeling op twee manieren. Enerzijds zorgt deze voor flexibiliteit door verschillende activiteiten te salderen, anderzijds zorgt hij ervoor dat de Europese regels niet bij elk ruimtelijk initiatief, maar slechts eens in de zoveel tijd worden geactiveerd.

4.2.2 Luchtkwaliteit: Sterke koppeling bij transpositie en handhaving, daarna aanpassingen om koppeling te verminderen

De EU-richtlijn voor luchtkwaliteit – en in het bijzonder de dochterrichtlijn voor fijn stof – is een goed voorbeeld van EU-beleid waarbij de koppeling in de transpositie was ingebouwd, en in de toepassing en handhaving nog eens werd versterkt. Verschillende aanpassingen – zowel in de transpositie als in de EU-regelgeving zelf – moesten de koppeling verkleinen.

In 2001 werd de bestaande Algemene Maatregel van Bestuur voor luchtkwaliteit aangepast om aan de dochterrichtlijnen te voldoen. Anders dan de meeste

lidstaten nam Nederland de algemene formulering op dat overheden bij hun besluiten de grenswaarden in acht moeten nemen. Bij elk project moest dus worden getoetst of de ontwikkeling zou leiden tot (of zou bijdragen aan) een overschrijding van de grenswaarden voor fijn stof en NO₂. Hiernaast moest worden getoetst of de ontwikkeling zou leiden tot een verhoging van het aantal mensen dat werd blootgesteld aan ongezonde concentraties van deze stoffen. Omdat voor een groot aantal ruimtelijke ontwikkelingen bij de Raad van State niet kon worden aangetoond dat ze voldeden aan de normstelling, moesten deze worden opgeschort. De fijnstofproblematiek werd in de publieke discussie gelijkgesteld met ‘Nederland op slot’, waardoor de EU in een slecht daglicht kwam te staan.

De koppeling was in Nederland bijzonder sterk, omdat de EU-regelgeving hier in vergelijking met andere landen bijzonder vaak werd geactiveerd. De oorzaak ligt zowel in systemische oorzaken (onder andere de toegang tot de rechter; zie paragraaf 4.3) als in de transpositie van de richtlijn, namelijk het toetsen van elk project; in Duitsland werd bijvoorbeeld een drempelgrootte gehanteerd. Daarnaast interpreteerde de Raad van State de norm als een absolute grens, die niet kon worden afgewogen tegen andere belangen, terwijl in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België geen sprake was van zo’n absolute grens (Backes et al. 2005; Backes 2006). De impact van de fijnstofnorm op de ruimtelijke ordening kan daarom eerder worden gezien als een gevolg van transpositie van de EU-regelgeving naar de Nederlandse wet- en regelgeving dan als een gevolg van de EU-regelgeving zelf (VROM-raad 2008).

Tabel 4.3
Samenvattend schema*

| | Activering | Inhoudelijke flexibiliteit |
|--------------------------|---|---|
| Tekst | | <i>Herformulering van de norm op EU-niveau: Zeezout niet meetellen</i> |
| Transpositie | Toetsing bij elk overheidsbesluit Gevallen uitsluiten: <i>Toepasbaarheidsbeginsel</i> <i>Niet in betekende mate-principe</i> Gevallen insluiten (sterkere koppeling): <i>Gevoelige bestemmingen (sterkere koppeling)</i> | <i>Herinterpretatie van de norm: Stand-still-beginsel loslaten</i> |
| Toepassing en handhaving | <i>Programmatische benadering:</i> NSL | <i>Projectsaldering:</i> Projectsaldering <i>Programmatische benadering:</i> NSL |

* cursief = management van koppeling

Management van de koppeling

In de loop van de jaren is deze strakke koppeling in verschillende stappen lossier gemaakt. Aanpassingen in de transpositie en in de Europese regelgeving maakten dat bij toepassing van de norm meer projecten doorgang konden vinden, dat het toepassingsbereik van de norm werd verkleind zodat hij minder werd geactiveerd, en dat de afweegbaarheid werd vergroot.

In het besluit Luchtkwaliteit van 2005 werd de ‘natuurlijke’ achtergrondconcentratie van fijn stof als gevolg van zeezout niet meegeteld. Hierdoor kan op meer plekken aan de norm worden voldaan. Daarnaast werd het *stand-still*-beginsel niet van toepassing verklaard. Dit beginsel houdt in dat, ook in situaties waarin de luchtkwaliteit aan de norm voldoet, projecten die de luchtkwaliteit aantasten (zodat ze de grenswaarde dichter naderden) geen doorgang kunnen vinden (*herinterpretatie van de norm*). Verder werd *projectsaldering* toegestaan: als kan worden aangetoond dat het totaal van de projecten in een gebied een verbetering bewerkstelligt, hoeft niet meer elk project afzonderlijk aan de norm te voldoen. Ook werd het principe afgeschaft dat aan de grenswaarden moest worden voldaan bij projecten die weliswaar niet zouden leiden tot extra luchtverontreiniging maar wel tot een toename van het menselijk welzijn dat aan de verontreiniging wordt blootgesteld. Dit principe werd ook in andere Europese landen niet gehanteerd (Backes 2006: 11). In 2007 werd, vooruitlopend op de nieuwe richtlijn van 2008, het toepasbaarheidsbeginsel geïntroduceerd (*gevallen uitsluiten*). Dat wil zeggen dat, net zoals in bijvoorbeeld Duitsland, werd erkend dat het beleid is bedoeld voor de menselijke gezondheid, en dat op plekken waar mensen zich niet langdurig ophouden, niet aan de grenswaarde hoeft te worden voldaan.

Tegelijkertijd is een serie verdergaande aanpassingen opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de regeling ‘niet in

betekende mate bijdragen’ (NIBM). Deze houdt in dat projecten die slechts een geringe bijdrage (aanvankelijk was dit minder dan 1 procent van de grenswaarde) leveren aan de concentratie van een stof in de lucht, niet meer op de luchtkwaliteitsnormen hoeven worden getoetst. Later is die geringe bijdrage verruimd tot 3 procent van de grenswaarde (*gevallen uitsluiten*). In 2008 is, met de Algemene Maatregel van Bestuur voor Gevoelige bestemmingen, de koppeling tussen beleid en ruimtelijke ordening voor bepaalde bestemmingen juist versterkt. Deze maatregel legt beperkingen op aan de nieuwbouw van scholen en verschillende andere verblijfsinrichtingen langs autosnelwegen en provinciale wegen.⁴

De belangrijkste ontkoppeling vond plaats met de introductie van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In het NSL is een totaalpakket vastgelegd van inspanningen om de luchtkwaliteit te verbeteren, waaronder bronmaatregelen. Per regio zijn alle ‘in betekende mate’-projecten en de lokale en regionale maatregelen opgenomen in regionale samenwerkingsprogramma’s, en aangevuld met rijksprojecten en nationale maatregelen. De programma’s zijn zodanig ingevuld dat het totaal aan maatregelen de toename van de luchtconcentraties waartoe een project leidt, in voldoende mate compenseert. Dit betekent dat een project dat onderdeel is van het NSL voor een besluit niet meer afzonderlijk aan de grenswaarden hoeft te worden getoetst. Als een project geen onderdeel is van het NSL (maar wel bijdraagt ‘in betekende mate’), dan is een verkennend onderzoek nodig naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Is duidelijk dat het project een negatief effect heeft op de luchtkwaliteit, dan moet hiernaar uitgebreid onderzoek worden gedaan.

4.2.3 Kaderrichtlijn Water: Zwakke koppeling bij transpositie, mogelijk sterkere door handhaving

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een goed voorbeeld van een dossier waar bij de transpositie van de EU-regelgeving met opzet is gekozen voor een zwakke koppeling met de ruimtelijke ordening. Het management van de koppeling begint hier dus al bij de transpositie. De integratie van de KRW is zo vormgegeven dat de richtlijn niet bij elk ruimtelijk initiatief wordt geactiveerd. De Nederlandse wetgever heeft – mede naar aanleiding van de ervaringen met de dochterrichtlijn fijn stof – al bij de implementatie proberen te vermijden dat er een sterke koppeling zou ontstaan als ruimtelijke initiatieven moeten worden getoetst aan waterkwaliteitseisen. Daarom is de planologische toestemming van een ruimtelijk initiatief dat potentieel invloed heeft op de waterkwaliteit, niet rechtstreeks afhankelijk van de vraag of de KRW-normen in het betreffende waterlichaam wel worden gehaald. 'Bewust is ervoor gekozen om geen directe juridische link te leggen van de KRW-doelen naar de ruimtelijke besluiten onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) via milieukwaliteitseisen onder de Wet Milieubeheer (zg. koppeling)' (Arbouw et al. 2009). Kortom: hier is sprake van een *procedurele ontkoppeling*. Dat betekent niet dat er bij de KRW helemaal geen koppelingsmechanismen zijn. Er zijn andere trajecten waarbij een koppeling tussen waterkwaliteit en ruimtelijke projecten kan worden gelegd. Is er bijvoorbeeld sprake van een MER-plichtig plan, dan kunnen de gevolgen voor de waterkwaliteit daarbij worden meegenomen. Deze koppeling is minder streng dan bijvoorbeeld die in het fijnstofdossier, omdat de keuze voor het beste milieualternatief in de milieueffect-rapportage niet verplicht is. Bovendien zijn lang niet alle plannen MER-plichtig.

Daarnaast is er het Watertoetsproces. Deze toets houdt in dat de waterbeheerder de gemeente in een vroeg stadium van advies dient over de gevolgen van het ruimtelijk plan voor de waterkwaliteit, evenals over de gevolgen voor zijn eigen maatregelen gericht op de verbetering van de waterkwaliteit (zie hieronder). Dit advies is echter niet bindend en de gemeente mag er in de zogenoemde waterparagraaf bij het ruimtelijk plan van afwijken.

Ook bij een bepaald soort ruimtelijke initiatieven is te spreken van een koppeling, namelijk die activiteiten waarvoor een lozingsvergunning moet worden aangevraagd en waarbij dus wordt gekeken naar de gevolgen voor de waterkwaliteit. Een vergunningsplicht geldt echter niet voor 'diffuse bronnen'. Landbouw, een van de problematische oorzaken van een slechte waterkwaliteit, geldt als een diffuse bron (*losmaken van plek*). Deze bron kan wel worden beperkt in het kader van

richtlijnen die speciaal voor deze activiteit zijn bedoeld, zoals de Nitraatrichtlijn (Backes et al. 2012: 103). Het zijn de waterplannen, zoals het Nationaal waterplan, het beheersplan Rijkswateren, de regionale waterplannen en de waterbeheersplannen van de waterschappen die de verbetering van de waterkwaliteit moet waarborgen. Bij het opstellen van deze plannen moet rekening worden gehouden met de waterkwaliteitsnormen. Hoewel deze formulering zwakker is dan de formulering 'in acht nemen', moeten voor deze plannen nog steeds maatregelen worden genomen om op tijd aan de waterkwaliteit te voldoen (Backes et al. 2012: 101). Daarvoor zijn veel maatregelen nodig, ook 'op het land'. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van zuiveringsmoerassen, de aanleg van rietoevers om de ecologische kwaliteit te verbeteren, het aanleggen van vispassages, de hermeandering van beken en rivieren. Voor zover de maatregelen in deze plannen een claim leggen op de ruimte, moeten ze ook in het ruimtelijke spoor worden goedgekeurd. In die zin is er dus wel een koppeling met de ruimtelijke ordening, namelijk via een ruimteclaim. Maar: 'Door de tussenschakeling van de waterplannen is het niet nodig om toestemmingverlening voor nieuwe ontwikkelingen rechtstreeks te toetsen aan de milieukwaliteitseisen. De verontreiniging die door de nieuwe activiteiten kan ontstaan is immers al in het waterplan verdisconteerd. De Waterplannen vormen de vertaalslag van de milieukwaliteitseisen in het maatregelenpakket, waardoor de koppeling van individuele besluiten aan de eisen overbodig is' (Arbouw et al. 2009). Feitelijk is deze aanpak vergelijkbaar met een *programmabenedering*. Kortom: er is weliswaar een aantal mechanismen die ruimtelijke beslissingen en de aanwezige waterkwaliteit aan elkaar kunnen koppelen, maar de wetgever heeft geprobeerd om – gezien de slechte waterkwaliteit in Nederland – deze koppeling in de transpositie veel zwakker vorm te geven dan bij het fijnstofdossier. Waterkwaliteit is daarmee niet bijzonder sturend voor de ruimtelijke ordening. Bestaande ruimtelijke functies zijn als uitgangspunt genomen voor het beleid (PBL 2012: 228 en 233).

Daarnaast heeft Nederland vanaf het begin een pragmatische insteek willen kiezen in dit dossier door relatief veel wateren aan te wijzen als 'kunstmatig' of 'sterk veranderd'. Omdat er voor deze wateren geen 'natuurlijk' referentiepunt is voor wat een 'goede' ecologische status is, hoeft hier slechts een goed ecologisch 'potentieel' te worden bereikt. Deze doelstelling mag worden gebaseerd op wat haalbaar en kosteneffectief is en geeft de lidstaten daarmee veel beleidsvrijheid. Nederland heeft een veel hoger percentage waterlichamen als sterk veranderd aangewezen dan Duitsland, Engeland, Frankrijk en Denemarken (Keessen et al. 2010). Dezelfde rivier kan in

Tabel 4.4
Samenvattend schema*

| | Activering | Inhoudelijke flexibiliteit |
|--------------------------|---|--|
| Tekst | | |
| Transpositie | Procedurele ont koppeling: Geen link tussen KRW-doelen en ruimtelijke besluiten onder Wro (maar wel nog watertoets en MER) Losmaken van de plek: Bronbeleid (bovendien landbouw geen bron) | Veel wateren als kunstmatig aanwijzen |
| Toepassing en handhaving | ‘Programmabenedering’: Waterplannen <i>Procedurele koppeling (sterkere koppeling):</i> Koppeling met natuurbeleid | <i>Procedurele koppeling (sterkere koppeling):</i> Toch toetsen als waterkwaliteit de gezondheid in gevaar brengt |

* cursief = management van koppeling

Duitsland als ‘natuurlijk’ zijn beoordeeld, en meteen over de grens in Nederland als ‘sterk veranderd’! In eerste instantie heeft Nederland uitstel gevraagd voor het behalen van de doelstelling (tot 2021, met uitzicht op verlening tot 2027), maar een verdere verlaging van de doelstelling (met motivering) is ook mogelijk.

Management van de koppeling

Bij de toepassing en handhaving van het beleid zijn er tendensen waar te nemen, waarbij de koppeling juist sterker uitvalt dan beoogd. De Gier et al. (2007) beschrijven hoe, bij een rechtszaak over de uitbreiding van een agrarisch bedrijf, de rechter oordeelde dat de invloed van de activiteiten op de waterkwaliteit toch mocht worden meegewogen. Er was onvoldoende onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de drinkwaterkwaliteit. Op grond van het beginsel van goede ruimtelijke ordening zouden er geen ruimtelijke maatregelen mogen worden genomen die de waterkwaliteit verslechteren, met mogelijke gevolgen voor de gezondheid. Daarmee is nog niet gezegd dat dit beginsel ook geldt wanneer geen sprake zou zijn van een risico voor de gezondheid, maar hiermee is wel een opening geboden om, via het principe van een goede ruimtelijke ordening, de koppeling tussen ruimtelijke ordening en waterkwaliteitsnormen alsnog te leggen (Backes et al. 2012: 216).

Daarnaast is er in Nederland voor gekozen om prioriteit te geven aan de Natura 2000-gebieden, waar vanuit andere Europese wetgeving de waterkwaliteit al in 2015 op orde moet zijn (PBL 2012: 226). Dit maakt het mogelijk om maatregelen vanuit het natuurbeheer te combineren met het waterbeheer en op die manier ‘werk met werk’ te maken. De normen voor de kwaliteit van de (water) natuur uit de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet vallen echter strenger uit dan die uit de KRW. Omdat in het natuurdossier – zoals we eerder zagen – een sterke koppeling bestaat met de ruimtelijke

ordening, ontstaat voor deze gebieden toch indirect ook in het waterdossier een sterkere koppeling.

4.2.4 Hernieuwbare energie: geen koppeling in tekst, sterke koppeling bij toepassing

Een sterkere koppeling dan oorspronkelijk aanwezig in de EU-tekst of in de nationale regelgeving, kan ook op een heel andere manier tot stand komen, namelijk via het politieke proces dat ruimtelijke ordening (ook) is. In de inleiding op dit hoofdstuk noemden we een aantal manieren waarop het EU-beleid relevant is voor de besluitvorming van ruimtelijke projecten. In de voorgaande trajecten ging het vooral over kwaliteitsnormen waaraan werd *getoetst*. De richtlijn voor hernieuwbare energie (2009/28/EG) echter is een voorbeeld van een richtlijn die aanleiding geeft tot een *ruimteclaim* die via het ruimtelijke spoor moet worden ingepast.

Voor het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik schrijft de richtlijn per lidstaat een nationaal bindende doelstelling voor. Voor Nederland is die doelstelling 14 procent. In de formulering wordt de manier vrijgelaten waarop lidstaten aan de doelstelling voldoen: ‘De lidstaten nemen maatregelen die effectief bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat hun aandeel energie uit hernieuwbare bronnen gelijk is aan of groter is dan het aandeel dat vermeld is.’ In Nederland is deze EU-doelstelling (samen met de EU-doelstellingen op het gebied van CO₂-reductie en energiebesparing) vertaald in het programma *Schoon en Zuinig in 2020* (VROM 2009). Gezien de geografische condities van Nederland, dicht bij zee en zonder mogelijkheden voor waterkracht, kiest de regering ervoor een groot deel van de hernieuwbare energie te realiseren uit de opstelling van windmolens, gedeeltelijk op land (Van Hoorn et al. 2010). De keuze voor deze techniek houdt een relatief sterke koppeling in met de ruimtelijke ordening, omdat het verdienmodel van deze hernieuwbare energie zeer

Tabel 4.5
Samenvattend schema*

| | Activering | Inhoudelijke flexibiliteit |
|--------------------------|--|---|
| Tekst | | |
| Transpositie | Keuze voor windmolens op land betekent belangrijke rol voor ruimtelijke ordening. | |
| Toepassing en handhaving | <i>Afweegbaar maken: Op lokaal niveau ruimtelijke ordening afwegen tegen andere doelstellingen</i> | <i>Procedurele koppeling (sterkere koppeling): Toch toetsen als waterkwaliteit de gezondheid in gevaar brengt</i> |

* cursief = management van koppeling

afhankelijk is van de locatie. Tegelijkertijd spelen andere ruimtelijke belangen zoals het landschap en de regionale identiteit een belangrijke rol in de afweging. Uiteindelijk bepaalt de ruimtelijke optimalisatie hoe windenergie staat ten opzichte van de concurrerende bronnen van hernieuwbare energie. Windmolens leggen een grote claim op de ruimte vanwege de incompatibiliteit met andere functies (gevaar voor vogels, luchtvaart) en vanwege de hinder van omwonenden en de landschapsbeleving. Op veel plekken leiden plannen voor windmolens of windmolenparken tot veel lokaal verzet. Dit kan spanning creëren tussen de overheidslagen: lokale besturen en provincies gaan vaak achter hun inwoners staan terwijl het Rijk verantwoordelijk is voor het behalen van de EU-doelstellingen (zie tekstkader windmolens in hoofdstuk 2). Wat in eerste instantie een sectorale kwestie lijkt, wordt zo een gebiedsgerichte integrale zaak. Uiteindelijk is het behalen van de sectorale EU-doelstelling dus mede afhankelijk van de ruimtelijke ordening.

Management van de koppeling

De koppeling tussen Europese doelstellingen voor duurzame energie en de ruimtelijke ordening is niet gelegd door de EU. Deze koppeling kwam pas tot stand toen de Rijksoverheid ervoor koos de doelstelling te realiseren met windmolens op land en de uitvoering bij de lagere overheden neer te leggen. Het management van de koppeling is daarom complex en betreft meerdere overheden.

Op het lokale niveau komen de verschillende sectorale ruimteclaims samen in het ruimtelijke afwegingsproces. De maatregel ‘wind op land’ om de landelijke doelstelling voor hernieuwbare energie te halen is op dat niveau niet heilig. De koppeling wordt op lokaal niveau losgelaten en de Europese norm wordt *afweegbaar gemaakt* tegen doelstellingen zoals landschapsbehoud, al blijft de sectorale verplichting jegens de EU op nationaal niveau staan. Omdat de EU geen regels stelt over hoe een lidstaat de doelstellingen voor hernieuwbare energie moet halen, kan het Rijk kiezen uit meerdere strategieën. Zo kan het bij de *hertranspositie* van de norm in het beleid

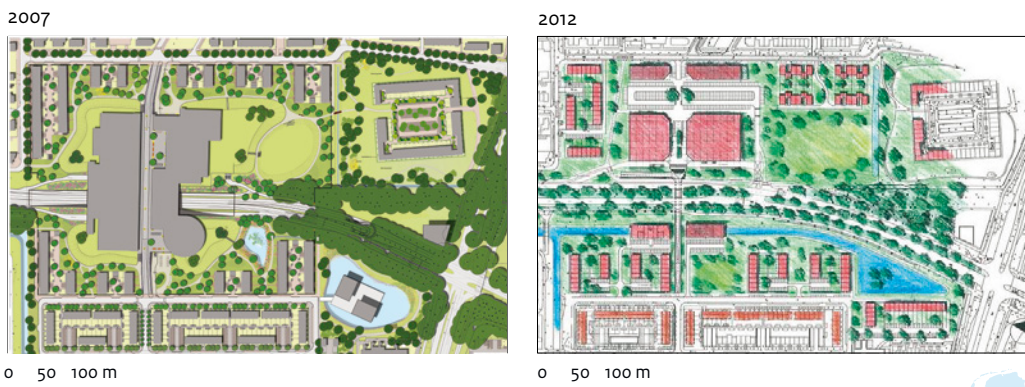
kieszen voor een andere mix van duurzame energie, waarin wind op land een kleinere rol speelt (als dat technisch mogelijk is). Het kan ook kiezen voor een *salderingsbenadering*, waarbij lokale overheden windmolens mogen weigeren als ze op een andere manier een vergelijkbare capaciteit aan duurzame energie kunnen opwekken. Tot slot kan het Rijk ervoor kiezen het proces *af te scherm* door het ruimtelijke project bijvoorbeeld via het traject van de Crisis- en herstelwet (met minder beroepsmogelijkheden voor derde partijen) te laten lopen.

4.2.5 Aanbesteding: geen koppeling in tekst, sterke koppeling bij handhaving

Concurrentiebeleid heeft betrekking op vier kerngebieden: monopolievorming, fusies, steun aan bedrijven en de liberalisering van staatsbedrijven (Colomb & Santinha 2012). De beleidstekst bevat zelden een koppeling met de ruimtelijke ordening, maar in de handhaving van het beleid brengt de Europese Commissie deze koppeling wel degelijk tot stand. Een voorbeeld hiervan is de aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG), die is omgezet in de Aanbestedingswet 2012.⁵ De aanbestedingsrichtlijn stelt dat grote publieke uitgaven aan diensten, goederen of werken op een eerlijke en transparante manier moeten worden aanbesteed. Zo kunnen ook buitenlandse partijen meedingen naar lucratieve overheidscontracten. Als er sprake is van een grensoverschrijdend belang (waardoor, met andere woorden, ook een buitenlandse partij geïnteresseerd kan zijn in de opdracht), moeten opdrachten boven een bepaalde drempelwaarde (op dit moment 5.186.000 euro voor werken)⁶ een Europese aanbestedingsprocedure doorlopen. Grote ruimtelijke projecten, met hoge investeringen in fysieke bouwwerken, krijgen al snel met deze regelgeving te maken.

De koppeling met de ruimtelijke ordening wordt hier op twee manieren geactiveerd: door publicatie van een ruimtelijk project op de website aanbestedingskalender.nl, of door een klacht over een onderhandse opdrachtverlening bij de Europese Commissie. Vanaf het moment waarop een ruimtelijk project op de

Figuur 4.4
Stedenbouwkundig ontwerp 'Het Nieuwe Landgoed', Ede



Bron: Mens 2013

aanbestedingswebsite wordt gepubliceerd, is het proces van planning en ontwikkeling afhankelijk van de aanbestedingsprocedure. Overheden zijn dan niet meer helemaal vrij om de partij te kiezen met wie zij gaan samenwerken: dit wordt vooral besloten aan de hand van het goedkoopste aanbod. Voorbeelden van het tweede type koppeling zijn Amersfoort (Vathorst), Eindhoven (Buurtcentrum Doornakkers) (CEC IP/09/1478, 2009) en Ede (Het Nieuwe Landgoed) (CEC IP/11/600, 2011). In het geval van Ede heeft de koppeling geleid tot ernstige vertraging van het project en een heel nieuw stedenbouwkundig ontwerp dat kwalitatief lager was doordat voorzieningen werden geschrapt en functiemenging werd vermeden (zie figuur 4.4). Eerder kwam de onderhandse gunning van een contract voor veiligheidsbarrières op snelwegen door Rijkswaterstaat onder de aandacht van de Europese Commissie (IP/04/1294). Het project Doornakkers in Eindhoven en de mogelijke boete van 30 miljoen euro is uiteindelijk beland bij het Europese Hof van Justitie. Inmiddels lijkt deze zaak om technische redenen (de richtlijn was nog niet in werking toen het project werd gegund) in het voordeel van de gemeente Eindhoven uit te pakken (Eindhovens Dagblad 11 april 2013).

De koppeling van de richtlijn beperkt zich niet tot grote werken in opdracht van overheden. Europese jurisprudentie laat zien dat Europese aanbestedingsregels ook het 'gewone' proces van gebiedsontwikkeling raken. De zogenoemde Scala-uitspraak van het Europese Hof van Justitie tegen de gemeente Milaan (Italië) liet al eind jaren negentig van de vorige eeuw zien dat het recht van grondeigenaren om zelf een bestemmingsplan te realiseren (een recht dat ook in Nederland geldt) hen niet vrijstelt van de Europese aanbestedingsverplichtingen. Ook de zogenoemde Auroux-uitspraak tegen de gemeente Roanne (Frankrijk) zorgde voor opschudding:

deze maakte duidelijk dat een gebiedsontwikkelingsproject niet zomaar in onderdelen kan worden opgeknipt om de Europese aanbestedingsprocedure te ontlopen (bijvoorbeeld door het bouwrijp maken van de grond te scheiden van de bouw). Het Europese Hof van Justitie creëerde in de zogenoemde Müller-uitspraak in 2010 meer duidelijkheid over de situatie waarin een bepaalde gebiedsontwikkeling als een opdracht (en dus aanbestedingsplichtig) moet worden beschouwd. Dit is het geval als (1) de publieke partij een direct economisch belang heeft bij de opdracht, (2) een bouwplicht wordt opgelegd of (3) eisen worden gesteld die verder gaan dan de bepalingen van de ruimtelijke ordening (Wolting et al. 2012: 66). Menig gebiedsontwikkelingsproject in Nederland zal hieronder vallen. Het spreekt dan voor zich dat het klassieke model van samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling, zoals dat in de loop van de tijd in Nederland is ontstaan, onder druk komt te staan (Buitelaar 2010). Zo heeft de Europese Commissie Nederland in 2005 in gebreke gesteld voor de manier waarop het de richtlijn heeft geïmplementeerd. Hoewel dit conflict is opgelost met de Aanbestedingswet van 2008, is het maar de vraag in hoeverre de nieuwe regels de praktijk sturen (Binnenlands Bestuur, 2009).

Er is dus geen inhoudelijke koppeling tussen Europese aanbestedingsregels en de ruimtelijke ordening in de zin van een toets of een ruimteclaim: in principe blijven de werkzaamheden dezelfde. Het is het proces dat afhankelijk wordt gemaakt van de Europese regels. De Europese aanbestedingsprocedure bepaalt niet alleen de vormgeving van het aanbestedingsproces (onder andere de manier waarop dat bekend wordt gemaakt en de termijn voor inschrijving) maar schrijft ook beoordelingscriteria voor de gunning van contracten voor (sinds begin 2014: de beste prijs-kwaliteitverhouding). Als de



Tabel 4.6
Samenvattend schema*

| | Activering | Inhoudelijke flexibiliteit |
|--------------------------|---|---|
| Tekst | | |
| Transpositie | | |
| Toepassing en handhaving | Jurisprudentie maakt aanbestedingsregels belangrijk voor gebiedsontwikkeling... <i>Gevallen uitsluiten:</i> <i>Onder aanbestedingsgrens houden</i> <i>Afschermen:</i> <i>Niet aanbesteden</i> | ... en beperkt de handelingsvrijheid van gemeenten <i>Afweegbaar maken:</i> <i>Kwaliteiten goed beschrijven</i> |

* cursief = management van koppeling

aanbestedingsprocedure slecht wordt ingepast in het planningsproces, kan deze voor vertraging zorgen. Ook de onzekerheid over (en de eventuele keuze voor) de uitvoerende partij kan het planningsproces beïnvloeden. Het feit dat overheden niet meer vrij zijn om hun ontwikkelingspartners te kiezen, bijvoorbeeld een vertrouwde lokale partij, kan het hele proces onder druk zetten (Tasan-Kok & Korthals Altes 2012).

Management van de koppeling

Het management van de koppeling hangt samen met de twee manieren waarop de aanbestedingsregels worden geactiveerd (wederom: door het project de Europese aanbestedingsprocedure te laten doorlopen of door een klacht tegen een onderhandse opdrachtverlening). In het eerste geval moet ruimte worden gezocht binnen de regels zelf: bijvoorbeeld door de opdracht zorgvuldig te omschrijven om de gewenste kwaliteiten te waarborgen. Zo wordt de eis om alleen te kiezen voor de beste prijs (en binnenkort de beste prijs-kwaliteitverhouding) *afweegbaar* gemaakt. Ook kan worden geprobeerd het betreffende geval *uit te sluiten* door de opdracht beneden de ondergrens voor aanbesteding te houden. Dit is echter niet zonder risico. Een project mag immers niet worden opgedeeld om de afzonderlijke onderdelen onder de aanbestedingsgrens te houden.

Een andere manier om de koppeling te managen is om de opdracht te verlenen zonder Europese aanbesteding, en de eventuele activering *af te schermen*. Bij deze optie wordt gebruik gemaakt van het grijze gebied rondom de gebiedsontwikkeling. Zelfs de Müller-criteria zijn niet eenduidig en daardoor aanvechtbaar: het is niet helemaal helder wanneer er sprake is van een direct economisch belang of een bouwplicht (Boersen 2012). Deze managementstrategie is eigenlijk een vermijdingsstrategie. Ontstaat hierdoor een conflict, dan kan dit tot een rechtszaak leiden, zoals in Winsum is gebeurd, en kan de overeenkomst nietig worden verklaard (Keurentjes 2012).

4.2.6 Staatssteun: geen transpositie, sterke koppeling bij handhaving door EC

Concurrentiebeleid is gericht op het goed functioneren van de interne markt en streeft naar een gelijk speelveld voor het economisch verkeer. De interne markt is een van de belangrijkste pijlers van Europese integratie, waar de EU, in tegenstelling tot andere ruimtelijk relevante beleidsterreinen, een exclusieve bevoegdheid heeft: zij deelt de macht niet met de lidstaten. Binnen dit beleidsveld worden daarom vaak gelijke spelregels voor iedereen gesteld, in de vorm van verordeningen, en deze worden actief gehandhaafd. Een verordening heeft een rechtstreekse werking en er vindt geen transpositie plaats naar het nationale recht van de lidstaat. Een voorbeeld van een dergelijke regel die relevant voor de ruimtelijke ordening is het verbod op staatssteun.

Gevallen waarin sprake is van staatssteun boven een bepaalde bedrag (nu 200.000 euro per bedrijf over drie jaren of een garantie van meer dan 1,5 miljoen euro)⁷ moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie (CEC 2010). Deze beoordeelt vervolgens of het hierbij al dan niet om ongeoorloofde staatssteun gaat. Staatssteun kan geoorloofd zijn als er geen sprake is van verstoring van (internationale) markten of bij zwaarwegende maatschappelijke belangen. Bij de ruimtelijke ordening is het niet altijd helder of een bepaalde beleidsmaatregel, investering of transactie als staatssteun moet worden beschouwd. In de praktijk vat de Europese Commissie staatssteun zeer breed op: niet alleen het verstrekken van subsidies maar ook het onder de marktwaarde verkopen van grond valt hieronder. Niet alleen overheidsinstanties maar ook semipublieke organisaties moeten zich aan de regels houden (Wolting et al. 2012).

De regels over staatssteun worden pas geactiveerd wanneer de steun bij de Europese Commissie wordt gemeld, bijvoorbeeld door de betreffende overheid zelf of door een derde partij (meestal een concurrent). De afgelopen jaren heeft de Europese Commissie regelmatig een onderzoek ingesteld naar ruimtelijk relevante gevallen van mogelijk ongeoorloofde staatssteun.

Tabel 4.7

Door de EC onderzochte, ruimtelijk relevante, gevallen van mogelijk ongeoorloofde staatssteun

| Locatie | Onderzoek ingesteld door EC inzake staatssteun | Beslissing per 1-1-13 |
|-------------------------------------|---|-----------------------|
| NL (vooral NB) | C96/2001 Reconstructie varkensslachthuizen | Negatief |
| NL (Rijk) | C26/2001 Steun aan wegvervoer | Negatief |
| Den Helder | N603/2002 Steun aan Visser scheepswerf i.v.m. Spaanse steun | Negatief |
| Krimpen | N606/2002 Steun aan Dredgers-Merwede scheepswerven i.v.m. Spaanse steun | Negatief |
| Enkhuizen, Nijkerk en Wieringermeer | C10/2003 Havens voor pleziervaart | Positief |
| Alkmaar | C49/2003, NN51/2003 Steun aan AZ Vastgoed (stadion) | Nog niet |
| Haaksbergen | C33/2005 Steun aan MARKT Passage Plan Project | Positief |
| Appingedam | C35/2005 Breedbandinfrastructuur | Negatief |
| Eemshaven | C14/2005 Subsidie voor een mouterij | Negatief |
| Amsterdam | C53/2006 Citynet Amsterdam | Positief |
| Leidschendam | A.24123 Grondverkoop Leidschendam | Negatief |
| Rotterdam | C4/2008 Investerings in Ahoy | Positief |
| Eindhoven | 2011/NN, 2013/C Steun aan voetbalclubs (o.a. PSV-stadion) | Nog niet |

Het verbod op de staatssteun heeft ook gevolgen voor de rol van woningcorporaties. In 2005 gaf de Europese Commissie aan dat het Nederlandse systeem van staatssteun aan woningcorporaties mogelijk in strijd is met de EU-regels. Het verschil tussen de maatschappelijke en de commerciële activiteiten van de woningcorporaties was niet duidelijk genoeg. In 2007 diende de IVNB, een belangenorganisatie van institutionele beleggers in Nederland, een klacht in bij de Eurocommissaris met dezelfde strekking: corporaties opereren met gebruik van staatssteun in toenemende mate op commerciële markten. Na veel discussie heeft de Europese Commissie in december 2009 bekendgemaakt (Beschikking C(2009)9963) onder welke voorwaarden Nederlandse woningcorporaties staatssteun mogen ontvangen zonder het EU-concurrentiebeleid te schenden. Als staatssteun wordt in ieder geval aangemerkt: steun aan projecten vanuit het Centraal Fonds Volkshuishingesting, de borging van leningen aan corporaties door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en mogelijk lagere grondkosten bij de aankoop van grond van een gemeente. Deze staatssteun is toegestaan wanneer deze wordt gemeld en aangewend voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Deze diensten omvatten in de eerste plaats het huisvesten van lage-inkomenshuishoudens en andere sociaal zwakke groepen, wat 90 procent van de verhuurtransacties zou moeten opleveren, en daarnaast een limitatief opgesomd aantal activiteiten in maatschappelijk vastgoed. Om deze DAEB-activiteiten goed te scheiden van niet-DAEB-activiteiten, zou een administratieve of juridische scheiding tussen de onderdelen van de woningcorporaties moeten worden aangebracht.

Management van de koppeling

Anders dan in het geval van aanbesteding zijn de regels omtrent staatssteun opgesteld op Europees niveau; de eigen interpretatieruimte van lidstaten is vrijwel nihil. Het is aan de Europese Commissie om te beoordelen of een melding (ongeoorloofde) staatssteun betreft. Binnen de Europese regels bestaat er wel ruimte om een koppeling te voorkomen: in de verordening is een *de minimis*-regeling opgenomen waarmee gevallen worden *uitgesloten* die onder een bepaald bedrag zitten. Ook kunnen partijen proberen de gevolgen van de koppeling te verkleinen door de staatssteun vroeg aan te melden. Een eventuele tegenvaller kan dan beter worden opgevangen. Volgens Cees Dekker (advocaten- en notarissenkantoor Nysingh) krijgt 90 procent van de meldingen van staatssteun overigens groen licht (in *Binnenlands Bestuur* 22 nov 2013: 26). Toch wordt staatssteun bij gebiedsontwikkelingen in de praktijk vrijwel nooit aangemeld (*Binnenlands Bestuur* 22 nov 2013: 27). Doordat ingewikkelde grondtransacties niet openbaar worden gemaakt, wordt het risico op activering van de koppeling kleiner (feitelijk een strategie van *afscherming*). Net zoals in het geval van aanbesteding komen zulke gevallen slechts aan het licht bij een conflict; vaak gaat het daarbij om zowel staatssteun als aanbesteding (Winsum en Ede). Het Rijk speelt in zulke gevallen een rol als intermediair. De kritiek van de Europese Commissie op het Nederlandse woningcorporatiestelsel heeft mede aanleiding gegeven tot de herinrichting van dit stelsel. Bij ongewijzigd beleid zouden projecten van woningcorporaties immers steeds van staatssteun kunnen worden beschuldigd. Met de herinrichting van het stelsel wil Nederland de koppeling met het Europese beleid verbreken. De zogenoemde Herzieningswet en de

Tabel 4.8
Samenvattend schema*

| | Activering | Inhoudelijke flexibiliteit |
|--------------------------|--|----------------------------|
| Tekst | Gevallen uitsluiten: de minimis-regeling in verordening | |
| Transpositie | | |
| Toepassing en handhaving | Afschermen: <i>Niet-openbare grondtransacties</i> | |

* cursief = management van koppeling

novelle van de Eerste Kamer daarop liggen nu ter consultatie voor bij maatschappelijke partijen. De wetgeving moet zeker stellen dat de subsidie voor DAEB-activiteiten niet wordt gebruikt voor commerciële activiteiten.⁸ Dit alles zal het proces van gebiedsontwikkeling in Nederland vergaand beïnvloeden. Sommigen denken bijvoorbeeld dat de nieuwe spelregels het de corporaties onmogelijk zullen maken om te investeren in de stedelijke vernieuwing door huurwoningen te bouwen in de niet-sociale sector, zoals dat tot nu toe gebeurde (onder andere VNG 2014), en dat andere partijen niet in dit gat zullen springen. Anderen vinden de nieuwe spelregels niet ver genoeg gaan (onder andere IVBN 2014). Welke veranderingen hier ook uit mogen voortvloeien, we zien dat de Rijksoverheid activering van het staatssteunbeleid van de EU op een radicale wijze probeert te voorkomen, namelijk door het woningcorporatiestelsel te herinrichten. Dit past niet in het overzicht van tabel 4.8.

4.3 Impact als gevolg van het systeem: internationale vergelijking

Hoe sterk de koppeling is tussen EU-beleid en ruimtelijke ordening, hangt niet alleen samen met de kenmerken van een bepaald EU-dossier, zoals luchtkwaliteit, natuurbescherming, etc, maar ook met de kenmerken van de nationale instituties. Aangezien de EU-regelgeving vooral sectorale regelgeving is, is de verhouding tussen algemene ruimtelijke ordening en sectorspecifieke plannen in een land van belang voor de koppeling, zowel voor de mate waarin de Europese regels worden geactiveerd als voor de afwegingsvrijheid bij de beslissing (vergelijk Beijen 2010).

De koppeling tussen sectoraal beleid en ruimtelijke ordening is moeilijker te managen via systeemkenmerken dan via dossierspecifieke kenmerken. Systeemkenmerken zijn immers op allerlei manieren ingebed in de cultuur, de praktijken en de wetgeving van een land. Om in beeld te krijgen wat de systeemkenmerken voor gevolgen hebben

voor de koppeling, maken we in deze paragraaf een vergelijking tussen Nederland en Duitsland. We kijken hoe het systeem van rechtsbescherming in de twee landen de koppeling beïnvloedt, hoe de verhouding tussen sectoraal beleid en ruimtelijke ordening in Duitsland verschilt van de Nederlandse situatie, en wat dat betekent voor de activering van en de omgang met EU-regelgeving.

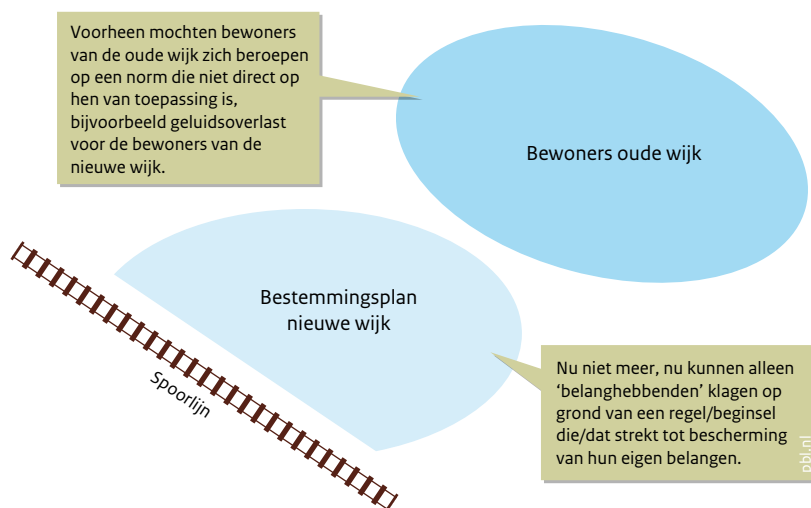
4.3.1 Activering door het systeem van rechtsbescherming

De mate waarin partijen in het ruimtelijkeorderingsproces toegang hebben tot de rechterlijke macht bepaalt mede de mate waarin het EU-beleid, vooral (milieu)normen, bij ruimtelijke beslissingen wordt geactiveerd (Backes 2006; Backes et al. 2006). Dit heeft onder andere te maken met de voorwaarden die de toegang tot de rechtsbescherming bepalen, en waarop partijen die bezwaar maken tegen een ruimtelijke ontwikkeling, zich vervolgens kunnen beroepen. Nederland en Duitsland verschillen aanzienlijk in hun toegang tot de rechtsbescherming. Wel groeien de landen naar elkaar toe onder invloed van Europees beleid, zoals we zullen zien. Beide landen hebben bovendien de Aarhus-conventie getekend, waarmee ze zich verplichtten tot een goede toegang tot de rechtsbescherming.

De toegang tot de rechtsbescherming wordt bepaald door formeel-juridische voorwaarden: welke partij is belanghebbend in een conflict rondom een ruimtelijke beslissing? Op welke rechtsbronnen kunnen de partijen zich beroepen? Hiernaast is ook de ‘praktische’ kant van de toegang van belang: wat zijn de kosten van een rechtsgang? Wat is het risico op hoge kosten wanneer een partij de zaak verliest? Hoe lang duurt het voordat een beslissing wordt genomen? Welke bewijslastverdeling is er, en hoe veel technische kennis is nodig om de verplichte informatie aan te leveren?

Er zijn belangrijke verschillen als het gaat om de *praktische toegankelijkheid*. Zo is het kostenrisico in Duitsland erg hoog: als een klagende partij verliest, betaalt deze niet alleen de procesgang maar ook de kosten van de tegenstander. In Nederland betaalt de overheid de kosten

Figuur 4.5
Voorbeeld relativiteitsbeginsel



Bron: PBL

van de klager als deze wint, en een verliezende klager hoeft niet te betalen. De recente verhoging van de griffierechten maken het Nederlandse systeem echter weer iets minder toegankelijk. Ten opzichte van andere Europese landen hebben Nederland en Duitsland ook belangrijke overeenkomsten. Zo is het in beide landen geregeld dat de rechter toegang heeft tot de technische kennis die nodig is voor de rechtszaak zonder dat een van de partijen hiervoor hoeft te betalen.⁹ Het belangrijkste verschil tussen de twee landen zit in de *formele toegankelijkheid*. Tot 2004 hanteerde Nederland in het milieu- en ruimtelijkeorderingsrecht het principe van de *actio popularis* (Backes 2012). Dit betekent dat in principe elke rechtspersoon in beroep kan gaan tegen de overheidsbesluiten op het moment dat hij ervan overtuigd is dat de overheid haar wettelijke taak niet goed uitoefent. Dat wil zeggen dat ‘iedereen’ belanghebbende is bij een (on)rechtmatig handelende overheid. Nederlandse milieuorganisaties maakten veel gebruik van dit recht. Zij gingen in beroep bij ruimtelijke beslissingen en beriepen zich daarbij regelmatig op de (milieu)normen van de EU. In Duitsland daarentegen heeft alleen degene die rechtstreeks door een overheidshandeling in zijn belangen wordt geschaad, het recht om tegen het overheidsbesluit in beroep te gaan (Calliess 2006; Backes 2006). Hierdoor was het voor ngo’s relatief moeilijk om, in zaken waar Europese milieunormen in het geding waren, toegang te krijgen tot de rechterlijke macht en zo het EU-beleid te activeren. In Nederland is het principe van *actio popularis* steeds verder ingeperkt, recent nog in de Crisis- en herstelwet

(Buitelaar et al. 2013). Toch biedt het milieurecht nog steeds een heel brede categorie van mensen en groeperingen toegang tot de rechterlijke macht. Ngo’s mogen beroep aantekenen zolang ze in hun statuten duidelijk aangeven welke milieubelangen zij willen beschermen en kunnen bewijzen dat ze ook activiteiten ontplooiën om dit te doen (en niet alleen zijn opgericht om te procederen) (Backes et al. 2006). De mate van rechtsbescherming wordt mede bepaald door de vraag op welke rechtsnormen de klagende partij zich mag beroepen. In Nederland is met de Crisis- en herstelwet het relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht geïntroduceerd. Dit betekent dat de norm waarop de klagende partij zich beroept, ook bedoeld moet zijn voor zijn belang. Dit in tegenstelling tot de oude regelgeving, waaronder een belanghebbende een besluit ook kon aanvechten op basis van onrechtmatige schade aan de belangen van anderen. Doordat een klager zich nu dus alleen maar kan beroepen op Europese regels als de regel in kwestie zijn eigen belang betreft (zie figuur 4.5), zijn de mogelijkheden om het EU-beleid in Nederland te activeren, beperkter geworden.

In Duitsland leidde Europese regelgeving op het gebied van verplichte publieksparticipatie (*Öffentlichkeitsbeteiligung*), onder andere in de richtlijn voor milieueffectrapportage (MER), juist tot een vergroting van de activeringsmogelijkheden. In het ‘oude’ Duitse systeem controleerde de rechter bij een beroep alleen of het besluit, als uitkomst van het proces, in overeenstemming was met de inhoudelijke bepalingen van de wet.

De burger kon in zijn beroep niet verwijzen naar een procedurele fout bij de totstandkoming van het besluit. Klagers kregen daarom zelden gelijk bij de rechter als het besluit inhoudelijk goed was voorbereid. Het Europese Hof heeft echter geoordeeld dat burgers in Duitsland ook over 'procedurele' zaken kunnen klagen. Om die reden noemen respondenten de MER-richtlijn als een voorbeeld van EU-beleid met een grote impact op de Duitse ruimtelijke ordening. Deze richtlijn schrijft geen inhoudelijke norm voor, maar een procedure. Dat betekent ook dat als een procedure niet goed wordt doorlopen, en bijvoorbeeld een MER niet op een goede manier tot stand is gekomen, de burger zich nu ook in Duitsland daarop kan beroepen.

Kortom, door heel verschillende ontwikkelingen groeien de mogelijkheden om (EU-)regelgeving te activeren middels de rechterlijke macht in Nederland en Duitsland naar elkaar toe. Er is sprake van een Europeanisering (Cancik 2011), in de zin dat in beide landen in reactie op Europees beleid het recht wordt aangepast in de manier waarop burgers en maatschappelijke organisaties zich kunnen beroepen op Europese procedurele eisen bij de totstandkoming van een besluit.

4.3.2 Sectorbeleid versus ruimtelijke ordening

Omdat het bij EU-beleid bijna altijd gaat om sectoraal beleid, hangt de mate waarin de besluitvorming over de ruimtelijke ordening is gekoppeld aan EU-beleid, ook af van de manier waarop in het bestaande systeem de verhouding wordt bepaald tussen sectorale belangen en plannen enerzijds en de 'bovensectorale' ruimtelijke ordening anderzijds. De Nederlandse opvatting van de ruimtelijke ordening als het beleidsveld waarop alle (sectorale) belangen tegen elkaar worden afgewogen en, waar mogelijk, met elkaar worden verzoend, is slechts een van de mogelijke invullingen. In veel andere Europese landen wordt een andere definitie gehanteerd, zie figuur 2.3 in hoofdstuk 2. Zelfs landen die net als Nederland een *comprehensive integrated approach* van ruimtelijke ordening kennen, zoals Duitsland, kunnen deze ook op een andere manier invullen. Deze verschillen kunnen informatief zijn. In deze paragraaf vergelijken we Nederland en Duitsland op dit aspect van het ruimtelijke ordeningssysteem. Overigens zijn deze verhoudingen niet statisch, maar, onder andere als gevolg van Europees beleid, aan verandering onderhevig.

Ruimtelijke ordening, sectorbeleid en de nieuwe Omgevingswet in Nederland

Volgens de Nederlandse traditie heeft het proces van ruimtelijke ordening idealiter de belangrijke taak om de vele belangen (economie, landbouw, natuurbehoud, volkshuishuisvesting, enzovoorts) die op een bepaald grondgebied samenkomen, tegen

elkaar af te wegen en zo mogelijk door ontwerp met elkaar te verzoenen (Van der Cammen et al. 2012; CEC 1997). Ruimtelijke ordening is daarmee idealiter 'facetbeleid': in tegenstelling tot 'sectorbeleid' probeert zij niet één specifiek belang te maximaliseren maar het ruimtelijk facet van verschillende belangen met elkaar in overeenstemming te brengen (Voogd & Woltjer 2010). Ruimtelijke ordening zou in die zin boven de sectoren staan: in het ruimtelijke orderingsproces wordt voor een bepaald territorium de finale afweging gemaakt. Ook zonder Europees beleid voldeed de werkelijkheid niet aan dit ideaalbeeld. Toenemende en toenemend complexe regelgeving op sectorale beleidsterreinen als waterbeleid, milieu, en verstedelijking/volkshuisvesting leidden tot verkokering, waarbij het totaal van deze sectorale stelsels lastiger was te overzien. De 'integreerende' oplossingen die hiervoor werden bedacht, zoals de projectbesluitvormingsprocedure in de Crisis- en herstelwet en de Tracéwet, waren toegesneden op sectorale noden en niet werkelijk integraal: 'De ruimtelijke-orderingsplanning, ooit bedacht als algemeen integratiekader voor de ruimtelijk relevante beleids- en besluitvorming kan, om verschillende redenen, haar facetfunctie al lang niet meer naar behoren vervullen en wordt links en rechts door sectorale planning en projectbesluitvorming gepasseerd' (Backes 2010: 3).

Maar ook de toenemende invloed van regelgeving die afkomstig is uit de EU, verzwakt de functie van integrale afweging door de ruimtelijke ordening. Publicaties van het onderzoeksinstituut OTB (Zonneveld et al. 2008; Zonneveld et al. 2011) laten zien dat er sprake is van een *misfit* tussen het (sectorale) EU-beleid en de Nederlandse traditie van 'integrale gebiedsontwikkeling'. Het EU-(milieu)beleid kent een harde resultaatverplichting, die niet makkelijk te verenigen is met de Nederlandse praktijk van 'afweging, overleg en uitruil van belangen en kwaliteiten ("polderen")' (Zonneveld et al. 2011: 57; zie ook Dijkstra et al. 2004).

De harde resultaatverplichtingen van het EU-recht hebben het afbreukrisico voor planningsautoriteiten als gevolg van een juridische procedure sterk vergroot. Omdat gemeenten zich hiertegen moeten indekken, heeft het een verdere juridisering van het proces tot gevolg. Het versterkt de (al bestaande) trend naar een verdere detaillering van bestemmingsplannen, hetgeen de flexibiliteit van die plannen verkleint. Bovendien komen met de harde resultaatsverplichting van de EU de (milieu)belangen buiten het polderproces van integrale afweging te staan. Bepaalde sectorale belangen, die Europees zijn geborgd, worden bij voorkeur en bij voorbaat 'veiliggesteld', andere niet (Beijen 2012: 369). Ze worden genomen als randvoorwaarden waarbinnen alleen nog de afweging kan plaatsvinden tussen de

sectorale belangen die niet Europeesrechtelijk zijn gedefinieerd.

De manier waarop sectorale belangen – met een Europese oorsprong of niet – in het proces van ruimtelijke ordening naar voren worden gebracht, is niet voor alle sectoren gelijk. Zo is in een historisch proces van institutionalisering de relatie van de ruimtelijke ordening met de waterschappen en Rijkswaterstaat anders vormgegeven dan die met organisaties die natuur- en milieubelangen verdedigen. Waterveiligheidsbelangen hebben andere instrumenten en een bredere doorzettingsmacht ten opzichte van de ruimtelijke ordening. Hierop komen we terug in paragraaf 4.3.3.

Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet, die nu ter toetsing bij de Raad van State ligt, probeert de integraliteit van de afwegingen van belangen in het fysiek-ruimtelijke domein juist weer te bevorderen. Nadat de Wet algemene bepalingen omgevingswet al een integrale vergunningsprocedure in het leven had geroepen voor veel verschillende ruimtelijke belangen rond een initiatief, gaat de Omgevingswet een stap verder. Deze probeert de aansluiting tussen Nederlands en EU-recht te vergroten door de opzet van de wet te schoeien op Europese leest (Raad van State 2010: 69-71), door in de systematiek van de wet uit te gaan van de milieurichtlijnen van de Europese Unie. Daaraan ligt, volgens de Memorie van Toelichting, een basale ordening ten grondslag, namelijk een beleidscyclus die is gericht op het actief realiseren van specifieke doelen voor de leefomgeving: 1. vaststellen van de nulsituatie dan wel in kaart brengen van de bestaande toestand, 2. vergelijken van de nulsituatie met de gestelde doelen, 3. in het geval van een discrepantie: inspanning van de lidstaat om het doel binnen bereik te brengen, via algemene regels, vergunningen of via een plan of programma, en 4. De monitoring van de resultaten. Doordat deze systematiek door de Omgevingswet ook wordt ingezet voor ‘nationale’ doelen, is er minder sprake meer van aparte instrumenten voor Europese versus nationale doelen. Ook conceptueel sluit de Omgevingswet (beter) aan op Europees beleid, bijvoorbeeld in het begrip ‘omgevingswaarde’. Daarnaast is het begrip ‘plan of programma’ als instrument in de Omgevingswet opgenomen. Duidde het begrip ‘plan’ onder de oudere generaties wetgeving op een plan in de ruimtelijke zin (bestemmingsplan, structuurplan), in de Omgevingswet is een plan een breder begrip, dat eerder duidt op een ‘programma’ in de huidige betekenis, zoals dat voor het bereiken van Europese richtlijnen veelvuldig wordt ingezet. De vereiste inhoud omvat in ieder geval de voornemens over maatregelen, de inzet van instrumenten en de organisatie om het doel te bereiken. Hiermee wil de Omgevingswet een eind maken aan de

praktijk waarbij het EU-beleid *per beleidsdossier* (stuk-voor-stuk) in de nationale wetgeving werd geïntegreerd. Dit heeft volgens de Memorie van Toelichting geleid ‘tot een versnipperd beeld. Door in de Omgevingswet de EU-systematiek over te nemen, kan gemakkelijker voldaan worden aan de verplichtingen uit die richtlijnen’ (MvT toetsversie Omgevingswet 2013: 27).

De Omgevingswet bevat niet zelf de inhoudelijke normen die voor de betreffende beleidsterreinen van belang zijn. Door deze normen in aparte besluiten te formuleren, moet het makkelijker worden om bij verandering van het Europese beleid de normstelling aan te passen. Zoals we in paragraaf 4.2 zagen, is het aanpassen van de normstelling onderdeel van het management van de koppeling. Het scheiden van de inhoudelijke normstelling van de wet maakt het dus makkelijker om aan de gewenste mate van koppeling te werken.

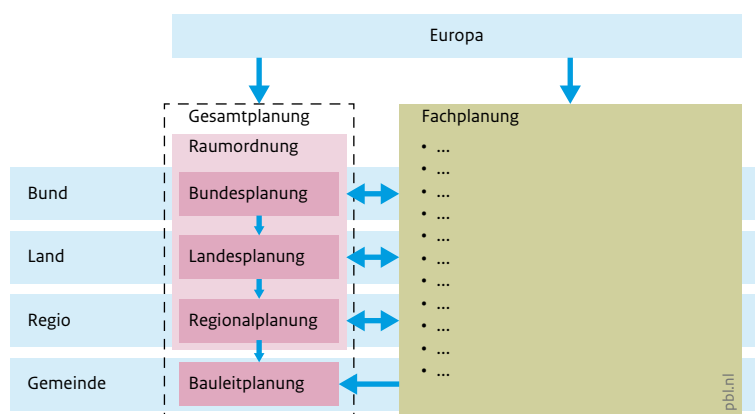
De verhouding tussen de ruimtelijke ordening en het sectoraal beleid is dus al langere tijd aan verandering onderhevig. Het is vooral het toenemende belang van Europese (milieu)regels die deze verhouding beïnvloedt. Enerzijds betekent dit een verdere versterking van het sectorale belang tegenover de bovensectorale, afwegende rol van de ruimtelijke ordening. Anderzijds gaat in de nieuwe Omgevingswet het streven naar een grotere conformiteit met de Europese regelgevingssystematiek samen met het streven naar een meer integrale benadering, nu niet meer onder de noemer van ‘ruimte’ maar onder die van ‘omgeving’. Beide ontwikkelingen bevestigen het algemene beeld van een ruimtelijke praktijk die zich – vanuit een historisch gegroeide positie – aanpast aan de Europese regelgeving. Daarmee is niet gezegd dat de nieuwe Omgevingswet ook de door het onderzoeksinstituut OTB geconstateerde verandering van de praktijk van ruimtelijke ordening ombuigt: weg van een ruimtelijke besluitvorming als ‘polderen’. Het blijft zo dat het EU-beleid, met zijn harde resultaatverplichting, de ruimtelijke planvorming gedetailleerder en meer juridisch maakt.

De verhouding tussen sectoraal en integraal beleid in Duitsland

Net zoals Nederland heeft ook Duitsland te maken met een groeiende invloed van EU-beleid. In Duitsland is de ruimtelijke ordening belegd bij drie soorten planningscompetenties, met een zeer complex onderling samenspel. Onder de verzamelnaam *Raumplanung* (om misverstanden te voorkomen hanteren we in dit hoofdstuk de Duitse begrippen) worden eigenlijk de drie soorten planning samengenomen. Deze driedeling is niet zonder meer gekoppeld aan de hiërarchie in het federale systeem tussen *Bund*, *Bundesland*, (*Bezirk*) en *Gemeinde*; ze staat er in sommige opzichten dwars op.

Ten eerste kan een onderscheid worden gemaakt tussen *Gesamtplanung* en *Fachplanung* (zie figuur 4.6). *Fachplanung*

Figuur 4.6
Duits ruimtelijk planningsysteem



Bron: Kenniscentrum Leefomgeving 2011; PBL

betekent dat sectorale afdelingen – bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer, natuurbeheer of infrastructuur – een eigen planningsbevoegdheid hebben, om de juiste ruimtelijke inpassing voor hun beleidsveld te regelen. Deze Fachplaningsbevoegdheid ligt zowel op het niveau van *Bund* als deelstaat en gemeente.

De opgave om de verschillende ruimtelijke opgaven op elkaar af te stemmen ligt bij de *Gesamtplanung*. Daarnaast heeft de *Gesamtplanung* ook eigen, inhoudelijke doelstellingen. De *Gesamtplanung* wordt onderscheiden in lokale (gemeentelijke) planning (*Bauleitplanung*) en bovenlokale planning van regio, land, (*Bezirk* indien aanwezig) en *Bund* (*Raumordnung*). Het gemeentelijke *Bauleitplan* is vergelijkbaar met het bestemmingsplan en is als enige rechtstreeks bindend voor de burger. Verder maakt de gemeente een *Flächennutzungsplan*, waarin zij schetst hoe zij toekomstige ontwikkelingen ziet. In die zin lijkt het op een Nederlandse gemeentelijke structuurvisie. Aan het *Flächennutzungsplan* kunnen geen rechten worden ontleend, het plan is wel bindend voor de overheid. Ook de plannen die binnen de *Raumordnung* worden gemaakt (*Entwicklungspläne*), spelen alleen een rol bij de afstemming tussen de overheden. De *Raumordnung* van de *Bund* bestaat niet (of nauwelijks) uit plandocumenten in de zin van kaartmateriaal, maar legt naast procedurele eisen inhoudelijk vooral de basisprincipes vast.¹⁰ (Kenniscentrum Leefomgeving 2011; Turowski 2002; Hirt 2007).

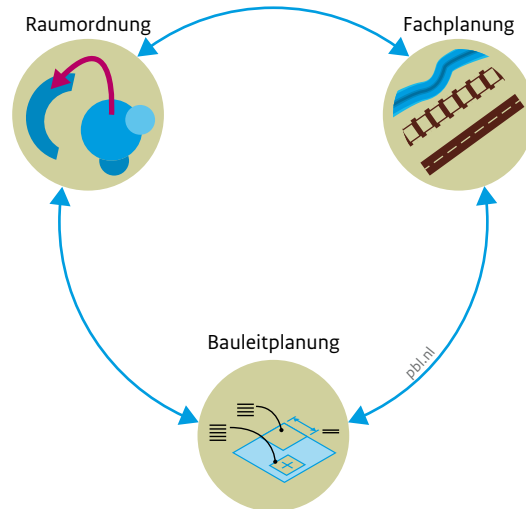
De vraag of voor een bepaald sectoraal belang ook een planningsbevoegdheid bestaat en dus *Fachplanung* is, wordt vastgelegd in de wet. Er moet een wettelijke basis zijn voor de *Fachplaningsbevoegdheid*, en er bestaat een limitatieve lijst van *Fachplanungen*.¹¹

| Afval | Abfall |
|---|--|
| Mijnbouw | Bergbau, Rohstoffabbau |
| Traces voor energie en grondstoffen | Energie- und Rohstofftrassen |
| Verkeer (spoor, wegen, vaarwegen, luchtverkeer) | Verkehr (Schiene, Straße, Wasserstraße, Luftverkehr) |
| Defensie | Verteidigung |
| Waterlichamen | Wasserwirtschaft (Gewässerausbau, künstliche Wasserspeicher) |
| Bodembescherming | Bodenschutz |
| Monumentenbescherming | Denkmalschutz |
| Bosbouw | Forstwirtschaft |
| Milieuomgevingskwaliteit (lucht, geluid) | Immissionsschutz (Luft, Lärm) |
| Landbouw | Landwirtschaft |
| Natuur- en landschapsbescherming | Natur- und Landschaftsschutz |
| Drinkwater, waterzuivering, waterkwaliteit, waterveiligheid | Wasserwirtschaft (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Gewässerschutz, Hochwasserschutz) |

Niet alle sectorale belangen hebben een eigen *Fachplanung*. Zo is er voor de detailhandel geen *Fachplaningsbevoegdheid*, en deze was er tot voor kort ook niet voor hernieuwbare energie (Krappweis 2014). Niet altijd heeft een Europees beleidsdossier dus een pendant in een Duitse *Fachplanung*.

De drie planningscompetenties – *Raumordnung*, *Bauleitplanung* en *Fachplanung* – hebben in de praktijk alle een afwegingstaak, ook de *Fachplanung*. Het Duitse systeem probeert de conflicten tussen de verschillende competenties *vooraf* en *expliciet* te regelen. Dit gebeurt gedeeltelijk door algemene regels. Verder moeten

Figuur 4.7
Relaties tussen de vormen van Raumplanung



Bron: PBL

dossiers duidelijk aangeven wat ‘afweegbaar’ is, en waar het ene belang duidelijk boven het andere gaat. Hierdoor zijn complexe onderlinge verhoudingen ontstaan van boven-, neven- en onderschikking.

Het Duitse streven naar het in detail regelen van de verhoudingen tussen sectoraal beleid en ruimtelijke ordening verschilt van het Nederlandse systeem, waar de afweging uiteindelijk moet plaatsvinden binnen de kolom van de ruimtelijke ordening. De doorzettingsmacht van de sectorale planning is in Nederland gebaseerd op de hiërarchische verhouding tussen overheidslagen van het algemene bestuur (met uitzondering wellicht van de waterschappen, die er als functioneel bestuur ‘dwars’ op staan).

De verhouding tussen de drie soorten planning is ook bepalend voor de invloed dat het EU-beleid heeft op de ruimtelijke besluitvorming in Duitsland. Op zich wordt het EU-beleid in principe geïncorporeerd door de afzonderlijke planningssoorten. De Europese normen kunnen dus in elk van de drie soorten planning worden geactiveerd, dat wil zeggen dat ze een rol gaan spelen bij concrete besluiten. De Bauleitplanung bijvoorbeeld heeft onderkend dat haar opgave door Europees beleid steeds meer richting het milieu opschuift, en heeft bepalingen uit bijvoorbeeld het Natura 2000-beleid rechtstreeks geïntegreerd.¹² Toch zal een bepaald EU-beleid in belang vaak aansluiten bij een bepaalde Fachplanung. Dan bepaalt de onderlinge voorrang tussen de soorten

plannen mede de mate van invloed van het EU-beleid. Daarom gaan we hier dieper in op deze verhouding.

De onderlinge verhouding tussen Raumordnung, Fachplanung en Bauleitplanung (figuur 4.7) wordt bepaald door formele bepalingen over procedurele en inhoudelijke voorrang (Kraft 1999), die niet per se is gebaseerd op de hiërarchie van overheidslagen. Daarnaast telt natuurlijk de ‘informele’ doorzettingsmacht: welke planning ‘wint’ het in de praktijk?

Formele verhoudingen

Er zijn 25 Fachplanungen die een bevoegdheid hebben op het gebied van planning. Dit betekent in de meeste gevallen dat het beleid van de betreffende diensten bij het opstellen van plannen in de Bauleitplanung en Raumordnung moeten worden ‘gehoord’ en dat in de afwegingen van die beide soorten Gesamtplanung rekening moet worden gehouden met hun bezwaren, normen en plannen. Daarbij behoudt de Gesamtplanung wel een eigen afwegingsruimte (Greiving 2003).¹³ Zijn vanuit de sectorale planning op deze momenten nog geen bezwaren geuit, dan moet ze haar eigen plannen aanpassen (als het gaat om Bauleitplanung op basis van het FNP), of de kosten van de veranderingen overnemen (Kraft 1999).

Naast deze ‘algemene’ set van regels die de verhouding sturen, is er een veel zwaardere procedure, namelijk het *Planfeststellungsverfahren*. In deze procedure nemen bepaalde Fachplanungen¹⁴ in het geval van concrete,

grote projecten van bovenlokale betekenis – bijvoorbeeld een doorgaande weg – de planningsprocedure helemaal over (Bregman 1999; Kraft 1999). De vertegenwoordigers van de Raumordnung en Bauleitplanung, en van andere Fachplanungen, moeten hierbij wel worden gehoord, maar de sectorale planning heeft de volledige bevoegdheid om anders te beslissen. Deze procedure resulteert in een besluit, dat zowel de bestemming regelt – gemeenten zijn verplicht de beslissing in hun plandocumenten over te nemen (Bauleitplanung) – als de vergunning regelt. Het staat gemeenten en vertegenwoordigers van de Raumordnung vrij om tegen deze beslissing bij de rechter in beroep te gaan. Ook als de Fachplanung niet zozeer een concreet project wil realiseren maar vanuit een bovenlokaal belang het gebruik van een bepaald gebied wil bepalen (*Nutzungsregelung*), bijvoorbeeld met het oog op bescherming van de waterkwaliteit, de natuur of de luchtkwaliteit, geldt dat de Fachplanung deze beslissingsvrijheid heeft, nadat de betrokkenen gehoord zijn, en dat de gemeente deze bepalingen verplicht is over te nemen in het *Flaechennutzungsplan* of *Bebauungsplan* (Bauleitplanung).¹⁵ Kortom, ook al gaat het bij Fachplanung om een sectoraal belang, toch vindt in veel gevallen een integrale afweging plaats onder leiding van de sectorale dienst en ligt daar ook de beslissingsbevoegdheid.

De verhouding tussen Raumordnung en Bauleitplanung is relatief eenduidig. De gemeenten moeten de inhoudelijke doelen van de Raumordnung van de deelstaat (dat wil zeggen: concrete aanwijzingen van functies aan gebieden) en de ordeningsprincipes (*Grundsätze*) van deelstaat en Bund overnemen in de Bauleitplanung. Zij mogen bij het opstellen van de Raumordnungspläne wel meepraten (*Gegenstromprinzip*).

De verhouding tussen Raumordnung en Fachplanung zorgt voor de meeste conflicten in de Duitse Raumplanung (Kment 2010). Er kan sprake zijn van hiërarchie, taakverdeling of conflict (Krappweis 2014). Zolang de Raumordnung het houdt bij visies en principes en de grote lijnen van ontwikkeling, is er niet snel sprake van een conflict: de concrete doelen van de Fachplanung hebben dan duidelijk voorrang. Het is juist de taak van de Raumordnung om de verschillende belangen van verschillende Fachplanungen op elkaar af te stemmen en conflicten te beperken (door alternatieve locaties aan te bieden of juist een bundeling van projecten), waarna de Fachplanungen de plannen in meer detail kunnen uitwerken. De Raumordnung kan de Fachplanung ook helpen, door locaties voor bepaalde functies of gebruiksregelingen al te reserveren voordat de sectorale plannen een officiële status hebben.

De Raumordnung kan echter ook vrij concreet vastleggen waar welke functies horen te komen (de zogenoemde *Ziele der Raumordnung*), bijvoorbeeld windenergie of grintontginningsgebieden. Hoewel in sommige Fachplanungswetten uitdrukkelijk staat dat de Fachplanung deze bestemming van de Raumplanung moet overnemen, is niet altijd duidelijk wie dan formeel ‘voorrang’ heeft (Krautzberger & Stüer 2004). Vaak gaat het hier om een conflict tussen de Fachplanung van de Bund en de Raumordnung van het Land, waarbij bijvoorbeeld de deelstaat probeert een bepaald gebied aan te wijzen en zo een tracé te verhinderen of juist af te dwingen. Het is niet zo dat de Bund dan formeel voorrang heeft (zoals in Nederland).

In het proces van het zogenoemde *Raumordnungsverfahren* kunnen de verschillende instanties met elkaar uitmaken of een groot project wel verenigbaar is met de principes en doelen van de Raumordnung. Anders dan bij een *Planfeststellungsverfahren* volgt hieruit geen besluit; het is alleen een middel om de afstemming al in een vroeg stadium te beginnen.

Een andere oplossing is juist een verdeling van taken: de Raumordnung houdt zich bezig met onderwerpen waarvoor geen Fachplanungen bestaan (zoals verstedelijking, detailhandel, recreatie) en laat andere onderwerpen over aan de Fachplanung.

Verhoudingen in de praktijk

Of het de Fachplanung of juist de Raumordnung is die in de Duitse planning aan het langste eind trekt, wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door de verhoudingen in de praktijk en niet door de formele bepalingen. De interviewpartners gaven aan dat het in de praktijk ook een kwestie is van wie ‘als eerste’ een plan vastlegt. De trend is dat de planning van de sectoren ook in de voorstadia (*vorbereitende Fachplanung*) steeds ‘professioneler’ wordt. Grote planningsprocessen worden opgetuigd, zodat de Raumordnung er eigenlijk niet meer omheen kan. Ambtelijke afdelingen voor Fachplanung hebben bovendien meer capaciteit dan die voor de ruimtelijke ordening.

Hiernaast is het vooral het politiek-bestuurlijke gewicht van beide planningsautoriteiten die de uitkomst bepaalt. Fachplanung gaat vaak over thema’s met een groot economisch belang, zoals grote infrastructuurprojecten, terwijl Raumordnung meer ‘softe’ thema’s als landschapsbehoud en perifere detailhandel als onderwerp heeft. De krachtsverhoudingen tussen ministeries, of tussen afdelingen binnen het bestuursapparaat, slaan vaak door in de richting van Fachplanung, waar meer politiek gewicht en meer budget is. Ook beschikt Fachplanung over een belangrijk instrument dat Raumordnung niet heeft, namelijk onteigening.

Deze politieke zwakte is een van de redenen waarom de processen in de Raumordnung als relatief traag worden gezien. Daarom maakt de bondsregering soms andere keuzes. Een voorbeeld. Nu de Bondsregering haast wil maken met de transitie naar duurzame energie, moet daarvoor door heel Duitsland een tracé voor hoogspanningsleidingen aangelegd moeten worden. Eigenlijk is het vrijhouden van dit tracé een opgave voor de Raumordnung van maar liefst vijf deelstaten en nog groter aantal Bezirke. Om een en ander via een sectorale Fachplanung sneller te kunnen regelen, heeft de bondsregering een eigen sectorale instantie opgericht en een nieuwe wet gemaakt.

4.3.3 Reflectie op de systeemvergelijking

In Nederland zet het toegenomen belang van het EU-beleid de ambitie van de bovensectorale integraliteit van de ruimtelijke ordening onder druk. Bepaalde (milieu)belangen kunnen niet langer onderdeel zijn van de afweging in het ‘polderoverleg’ tussen betrokken partijen. Door de juridificering en de anticipatie daarop in de ruimtelijkeordeningsprocessen zijn deze sectorale belangen harder geworden ten opzichte van andere belangen, die geen EU-sectorbeleid kennen. In Nederland moet daarom een nieuwe verhouding worden gevonden tussen wat afweegbaar is in de ruimtelijke ordening en wat niet. De nationale overheid probeert daarom in specifieke beleidsdossiers de sterkte van de koppeling te beïnvloeden (zie paragraaf 4.2), en de activering van de EU-normen te beïnvloeden, onder andere door het systeem van rechtsbescherming aan te passen.

In Duitsland bestaat een heel andere verhouding tussen integrale ruimtelijke ordening en sectoraal beleid. Er bestaat een systeem van wederzijdse aanpassing van drie verschillende soorten planningactoren, waarbij ook de vertegenwoordigers van sectorale belangen een eigenstandige planningsbevoegdheid hebben (Fachplanung). Tussen deze planningsactoren bestaat een complexe, geregleerde, en wederzijdse invloed. Het is voornamelijk binnen deze verhouding tussen verschillende overheidsdiensten dat de activering van EU-beleid tot stand komt; die activering komt minder vaak dan in Nederland tot stand doordat een burger een beroep doet op de rechter. Er bestaan in het Duitse systeem formele (en informele) regels over procedures van afweging, en inhoudelijke afwegingsprincipes. De ‘afweegbaarheid’ van sectorale belangen wordt daarmee zo veel mogelijk van tevoren vastgelegd. De Duitse situatie is in zekere zin te vergelijken met de historisch gegroeide verhouding tussen het waterveiligheidsbeleid en de ruimtelijke ordening in Nederland. De waterschappen zijn een functioneel bestuur, en passen niet binnen de hiërarchie van het algemene

bestuur. Hun verhouding tot de ruimtelijke ordening is volledig gereguleerd. Ze hebben zelfstandige bevoegdheden om plannen te maken voor bijvoorbeeld de verbreding van dijken en om vergunningen en verordeningen voor grondgebruik uit te geven. Een recent instrument is de Watertoets, die de inspraak van de waterbeheerder bij de planvorming van gemeenten vastlegt en verplicht maar ook duidelijk aangeeft dat de adviezen van het waterschap ‘afweegbaar’ zijn. Europese normen voegen zich gemakkelijk in het Duitse systeem. Zij vormen in die zin geen inbreuk op de bestaande planningspraktijk. In Duitsland wordt de vrijheid van afwegen in de Gesamtplanung nu al systematisch beknot door andere overheidsorganisaties, namelijk planners van de Fachplanung. Welke van de wederzijdse eisen bindend zijn en welke ‘afweegbaar’ – een proces dat Nederlandse gemeentes in hun ruimtelijke ordening moeten ‘leren’ naarmate er meer Europese regelgeving in de Nederlandse wordt omgezet – is in Duitsland voortdurend onderwerp van reflectie geweest en is zo veel mogelijk vooraf bepaald in regels. Deze regels zijn niet zo eenduidig als men wel zou willen, maar ze vallen in ieder geval binnen een bestaande verhouding, die niet per se hiërarchisch is maar veel meer ‘lateraal’. ‘Het moet van Europa’ betekent dan vaak: het moet van de collega’s van de andere afdeling. De doorwerking van Europese regelgeving wordt dan eerder gepercipieerd als vakinhoudelijk, of als een gevolg van het machts-evenwicht dat zich tussen de beleidsvelden heeft ontwikkeld, dan als een verandering door Europees beleid.

Toch moet het planningsstelsel zich ook in Duitsland aanpassen onder invloed van het EU-beleid, en wel waar het de invloed van de burger betreft. In het Duitse systeem was de planningsactor weliswaar ingebed in het complexe systeem en de complexe verhoudingen met de andere planningsactoren, maar binnen die randvoorwaarden had de planningsactor veel bevoegdheid bij het nemen van beslissingen. Klagers kregen daarom zelden gelijk bij de rechter als het besluit *inhoudelijk* goed was voorbereid. De Europese regelgeving heeft ten eerste geleid tot meer toegang tot het proces voor ngo’s, en ten tweede tot meer procedurele/formele aanknopingspunten voor de klager. In Duitsland heeft de Europese regelgeving dus geleid tot meer mogelijkheden om het beleid te activeren.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de impact van de EU op het proces van de ruimtelijke ordening centraal, en in het bijzonder de koppeling tussen ruimtelijke ordening en EU-beleid. Koppeling betekent dat beslissingen over een ruimtelijk project mede afhankelijk worden gemaakt van de mate

waarin het project de doelstellingen van het uit de EU afkomstige beleid helpt realiseren. Deze koppeling is veelvuldig onderwerp van beleid: meestal om deze koppeling te verzwakken, soms om haar te versterken. Het ‘managen’ van deze koppeling gebeurt zowel door op een specifiek dossier de activering van de EU-regelgeving te beperken als door inhoudelijke flexibiliteit in de afweging te vinden. Op deze manier probeert de overheid binnen de grenzen die het EU-recht stelt, op zoek te gaan naar discretionaire ruimte binnen het poldermodel van *integrated comprehensive planning*, zoals dat in Nederland gebruikelijk was.

In de inleiding werd gesteld dat de koppeling van de ruimtelijke ordening met de EU op drie manieren tot stand komen: via een toetsmoment, via een ruimteclaim en via de inrichting van het proces van ruimtelijke besluitvorming. Het managen van de mate van koppeling is vooral gericht geweest op de eerste manier: het toetsen aan de Europese norm. Juist op dat vlak is op verschillende dossiers een verdergaande ontkoppeling bereikt, hetzij in de fase van transpositie naar de Nederlandse wet- en regelgeving, hetzij in de toepassing en handhaving daarvan.

Toch zijn hier twee nuanceringen op hun plaats. De programmabenedering die in veel gevallen is gekozen, verzacht weliswaar de koppeling maar schuift de resultaatverplichting voor zich uit. Op het moment dat het niet meer geloofwaardig is dat het doel met het programma wordt gehaald, zouden ruimtelijke projecten wel eens rechtstreeks aan de Europese norm kunnen worden getoetst (Fleurke & Trouwborst 2011). Op die manier zou in de fase van handhaving opnieuw een sterkere koppeling tot stand komen. De tweede nuancering is dat ook binnen de programmabenedering de meer algemene spanning tussen een integrale afweging van alle belangen en de ‘hardheid’ van de belangen van het EU-beleid zich nog steeds voordoet. Voor de andere twee koppelingen (via een ruimteclaim en via de procedure) worden nog manieren gezocht om de koppeling te managen. Het dossier Windenergie laat zien dat de Rijksoverheid hier moet schipperen tussen een gepolitiseerd ruimtelijkeorderingsproces dat vooral lokaal georiënteerd is en haar verplichtingen jegens de EU. Dit kan haar dwingen gebruik te maken van top-down instrumenten. Ook de invloed van EU-verordeningen die het Nederlandse systeem van gebiedsontwikkeling veranderen, is nog relatief recent.

Maar niet alleen op het niveau van dossiers, ook op systeemniveau heeft Nederland aanpassingen doorgevoerd om de koppeling te managen.

De Omgevingswet is expliciet gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen het EU-beleid en het Nederlandse ruimtelijkeorderings- en sectorbeleid, in het geval er een sterke koppeling is. Daarentegen heeft de

aanpassing van de rechtsbescherming via de Crisis- en herstelwet een verzwakking van de koppeling tot gevolg, omdat klagers zich eerder meer konden beroepen op EU-normen.

De vergelijking met Duitsland laat zien dat het EU-recht in verschillende systemen een andere doorwerking heeft. In Nederland is die doorwerking vooral inhoudelijk, door de veranderde, verhouding tussen integraal en sectoraal beleid. In Duitsland is de doorwerking meer procedureel van aard, door veranderde mogelijkheden voor burgers en organisaties om te klagen.

De vergelijking met Duitsland maakt zo duidelijk dat er andere mogelijkheden zijn om de impact van Europese regels op de ruimtelijke ordening te managen.

Bijvoorbeeld door, zoals in Nederland, te proberen de ruimte voor integrale afweging binnen de grenzen die de EU stelt, zo groot mogelijk te houden. Of door ‘mee te bewegen’ met de Europese nadruk op sectorbeleid, en juist te proberen de integraliteit van de sectorale planning te vergroten. Dit laatste is mogelijk door er voor te zorgen dat de sectorale planning, nog meer dan nu het geval is, tot stand komt in interactie met andere planningsactoren. De Omgevingswet, met zijn uniforme concepten, schept een gedeelte van het kader voor een gemakkelijker samenwerking over de sectorale grenzen heen. Tegelijkertijd is duidelijk dat met een integrale (kader)wet als de Omgevingswet deze interactie nog niet tot stand is gebracht. Achter een integrale wet zitten nog steeds verschillende organisaties. Om de samenwerking tussen deze organisaties vorm te geven, moet er duidelijkheid komen over de procedures en de inhoudelijke werkwijze. In Nederland is de relatie tussen de ruimtelijke ordening en de waterschappen bijvoorbeeld zo vormgegeven. Ten slotte is het belangrijk daarbij niet uit het oog te verliezen dat niet alleen formele regels maar juist ook informele regels en verhoudingen bepalen op welke manier gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden. Ook in Duitsland is het voor een groot deel de informele machtsverhouding tussen planningsactoren die de feitelijke afweging bepaalt.

Noten

- 1 Zo zijn de reikwijdte van regels en de mogelijke uitzonderingen van belang voor de koppeling, bijvoorbeeld of de door de regelgeving afgebakende milieuruimte alleen onder nieuwe ruimtelijke projecten moet worden verdeeld of dat ook bestaande gebruikers moeten inschikken. Oosterhuis et al. (2007) beschrijven dit voor de IPPC-richtlijn. Als het vooral om nieuwe projecten gaat, dan is de milieuruimte kleiner en zullen de EU-normen van groter belang zijn voor de beslissingen daarover. De nadruk komt dan te liggen op de inpassing van nieuwe ruimtelijke projecten, en minder op andere, niet-ruimtelijke maatregelen (zoals industriestandaarden) die ook bestaande gebruikers raken. Op deze manier kan de inhoud (normstelling) de mate van koppeling medebepalen.
- 2 De vraag op welke momenten het beleid (de norm, de doelstelling, enzovoorts) wordt geactiveerd, hangt af van de inrichting van de procedure van ruimtelijke besluitvorming. Zo kan expliciet zijn voorgeschreven dat de impact van een ruimtelijk project op een milieunorm moet worden onderzocht. Ook kunnen er beleidsregels of jurisprudentie zijn die aangeven bij welke categorie ruimtelijke projecten het Europese beleid wel of niet van toepassing is. Maar de activering wordt bijvoorbeeld ook bepaald door de mate waarin beroep kan worden aangetekend tegen ruimtelijke projecten. Dit heeft dus niet zozeer te maken met het specifieke beleidsdossier als wel met de kenmerken van het juridische of het ruimtelijke ordeningssysteem als geheel (op het laatste gaan we in paragraaf 4.3 uitvoerig in).
- 3 In hoofdstuk 3 is deze begrenzing op de kaart aangegeven als beïnvloedingsgebieden: gebieden die wellicht met de Natura 2000 te maken krijgen.
- 4 Deze regeling gaat echter niet meer uit van grenswaarden voor PM_{10} en NO_2 , omdat inmiddels duidelijk wordt dat veel kleinere (roet)deeltjes ($PM_{2,5}$) waarschijnlijk verantwoordelijk zijn voor gezondheidsschade.
- 5 Deze richtlijn is begin 2014 aangepast (om onder andere de toegang voor het midden- en kleinbedrijf te versoepelen) maar op het moment van schrijven is de definitieve tekst nog niet gepubliceerd. Nederland heeft twee jaar de tijd om de nieuwe Europese regels om te zetten in nationale wetgeving.
- 6 Dit bedrag wordt in de tijd via een verordening aangepast; het huidige bedrag is afkomstig van EC 1336/2013.
- 7 Verordening 1998/2006 van 15 december 2006 over toepassing van artikelen 87 en 88 van het Verdrag met betrekking tot *de minimis*.
- 8 Corporaties mogen wel investeringen doen in de leefbaarheid van wijken, maar zijn daarbij gebonden aan een groot aantal voorwaarden. Zo moeten de investeringen direct samenhangen met sociaal bezit en moeten ze direct verbonden zijn met maatschappelijk vastgoed, in de wijk waar ook het bezit staat. Per Algemene Maatregel van Bestuur wordt vastgesteld in welk maatschappelijk vastgoed de corporaties mogen investeren; dit is beperkt tot maatschappelijk vastgoed dat een woonfunctie vervult of daar fysiek mee verbonden is. Niet-DAEB-activiteiten mogen alleen door corporaties worden verricht als deze passen in het gemeentelijk beleid, als de gemeente kan aantonen dat deze projecten niet door de markt worden opgepakt en als de projecten rendabel zijn.
- 9 In Nederland via de stichting STAP, in Duitsland valt dit onder de onderzoekstaken van de rechter.
- 10 Let op: daarnaast is er dus nog *Fachplanung* op Bonds niveau, die wel plandocumenten opstelt.
- 11 Deze lijst is te vinden op <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm>.
- 12 Grigoleit mondelinge mededeling.
- 13 'Rekening houden met' kan natuurlijk heel verschillend worden uitgelegd. In Duitsland wordt een verschil gemaakt tussen *berücksichtigen* (meewegen) en *beachten* (in acht nemen). Het tweede is veel dwingender dan het eerste.
- 14 a) Fernstraßen (Rn. 9-13) b) Eisenbahnen und Magnetschwebebahn (Rn. 14, 15) c) Luftverkehr (Rn. 16-18) d) Telekommunikation (Rn. 19) e) Energieversorgung (Rn. 20) f) Personenbeförderung und Versuchsanlagen für spurgeführten Verkehr (Rn. 21, 22) g) Abfallbeseitigungsanlagen (Rn. 23-25) h) Wasserstraßen und -haushalt (Rn. 26-29) i) Bergbauvorhaben (Rn. 29a).
- 15 De verhouding tussen *Fachplanung* en *Bauleitplanung* is minder duidelijk geregeld als het gaat om lokale (niet-bovenlokale) projecten en gebruiksbeperkingen. Hierover bestaat veel jurisprudentie.

Literatuur

- Allers, M. & G. van Nijendaal (2012), 'Europese begrotingsregels en investeringen', *Openbaar Bestuur* 22(10): 13-20.
- Andersen, H.T. (2008), 'The emerging Danish government reform – centralised decentralisation', *Urban Research & Practice* 1(1): 3-17.
- Arbouw, G., E. Babbé, J. Brommet, N. Broodbakker, R. de Graaff, C. Kamphuis, A. Krijgsman, H. Looijen, M. Lurks & M. de Ruijter (2009), *Handreiking ruimtelijke planprocessen en waterkwaliteit*, Den Haag: VROM.
- Backes, Ch.W. (2006), *Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS.
- Backes, Ch.W. (2010), 'Naar een integrale omgevingswet?', pp. 2-17 in: IenM (2010), *Bezinning op het omgevingsrecht essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag: Ministerie van IenM.
- Backes, Ch.W. (2012), *The implementation of Article 9.3 of the Aarhus Convention on access to justice in the Netherlands*, Maastricht University Working Paper, Maastricht.
- Backes, Ch. W., T. van Nieuwerburgh & R.B.A. Koelemeijer (2005), 'Transformation of the first Daughter Directive on air quality in several EU member states and its application in practice', *European Law Review* 14, June: 157-164.
- Backes, Ch.W., A.A. Freriks & A.G.A. Nijmeijer (2006), *Article 6 Habitats directive – a comparative law study on the implementation of art. 6 habitats directive in some member states*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS.
- Backes, Ch.W., A.M. Keessen & H.F.M.W. van Rijswijk (2012), *Effectgerichte normen in het omgevingsrecht; de betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Backes, Ch.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek & A.L. Gerritsen (2011), *Natura2000 in Nederland*, Den Haag: PBL.
- Bartelds, H. & G. de Roo (1995), *Dilemma's van de compacte stad*, VUGA Uitgeverij: Den Haag.
- Baumann, R.A., A.E.J. Hooijboer, A. Vrijhoef, B. Fraters, M. Kotte, C.H.G. Daatselaar, C.S.M. Olsthoorn & J.N. Bosma (2012), *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, periode 1992-2010*, Bilthoven: RIVM.
- Beck, J., L. van den Broek & O.J. van Gerwen (2013), *Kennismaken met decentrale overheden*, Den Haag: PBL.
- Beijen, B.A. (2010), *De kwaliteit van milieuriichtlijnen. Europese wetgeving als oorzaak van implementatieproblemen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Beijen, B.A. (2012), 'De omgevingswet in Europeesrechtelijk perspectief', *Regelmaat* 27,6: 364-373.
- Berg, A. van der (2012), 'Nationaal ruimtelijk beleid in Nederland anno 2012', *Nova Terra*, april: 46-57.
- Binnenlands Bestuur (2009), 'Nederland niet meer 'in gebreke' om aanbesteding Vathorst', 2 juli.
- Birdlife (2003), *Conflict Areas between the TEN-T and Nature Conservation*, Birdlife International.
- Birdlife (2007), *BirdLife Malta position paper on Ten-T Projects: Threats to Natura 2000 sites in Malta*.
- Boer, S. de, M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen (2010), *Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid, Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen*, Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 174.
- Boersen, M. (2012), *Aanbesteden en gebiedsontwikkeling: een onderzoek naar aanbestedingsrechtelijke verplichtingen bij de ontwikkeling van vastgoed*, MA Scriptie Universiteit Utrecht, Het Europa Instituut Utrecht.
- Boonstra, F. & W. Kuindersma (2008), "'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid", *Bestuurswetenschappen* 62(5): 51-71.
- Börzel, T. (2002), 'Member State Responses to Europeanization', *Journal of Common Market Studies* 40: 193-214.
- Bosch, G., J. Dooper & M. van Rijn (2008), *Windenergie projectenboek, Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding*, Utrecht: Bosch & Van Rijn .
- Bovens, M. & K. Yesilgagit (2010), 'The EU as lawmaker: the impact of EU directives on national regulation in the Netherlands', *Public Administration* 8(1): 57-74.
- Bregman, A.G. (1999), *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming, naar maatwerk zonder versnippering*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Brouwer, F. & Ph. Lowe (eds.), (1998), *CAP and the Rural Environment in Transition: A Panorama of National Perspectives*, Wageningen: Wageningen Pers.

- Buitelaar, E. (2010), 'Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands' *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 101(3): 349-356.
- Buitelaar, E., M. Galle & W. Salet (2013), 'Third-party appeal rights and the regulatory state: understanding the reduction of planning appeal options', *Land Use Policy* 35: 312-317.
- Byron, H. & L. Arnold (2008), *TEN T and Natura 2000: the way forward, An assessment of the potential impact of the TEN T Priority Projects on Natura 2000, Final report*, Sandy: Royal Society for the Protection of Birds (RSPB).
- BZK, VNG & Europa Decentraal (2006), *Handreiking Europaproofgemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- BZK, IPO, VNG & UvW (2013), *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Den Haag: Ministerie van BZK, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen.
- Calliess, C. (2006), 'Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung', *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 25: 1-7.
- Cammen, H. van der, L. de Klerk, G. Dekker & P.P. Witsen (2012), *The Selfmade Land*, Houten: Spectrum.
- Cancik, P. (2011), 'Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation', *ZUR* 6: 283-296.
- CEC (1997), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Brussels: European Commission.
- CEC (2001), *European Governance: A White Paper*, Brussels: European Commission.
- CEC (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616, Brussels: European Commission.
- CEC (2009), *Barca Report - an agenda for a reformed Cohesion Policy*, Brussels: European Commission.
- CEC (2010a), *Fifth report on economic, social and territorial cohesion: investing in Europe's future*, Brussels: European Commission.
- CEC (2010b), *Enforcement of EU State aid law by national courts: The Enforcement Notice and other relevant materials*, Competition Handbooks, Brussels: European Commission.
- CEC (2011a), *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*, COM(2011) 244, Brussels: European Commission.
- CEC (2011), *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward*, Brussels: European Commission.
- CEC (2011), *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020*, SEC(2011), 1153 final/2, Brussels: European Commission.
- CEC (2011), *Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte: werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem*, COM(2011) 144, Brussel: Europese Commissie.
- CEC (2012a), *Beoordeling van het nationaal hervormingsprogramma 2012 en het stabiliteitsprogramma 2012 voor Nederland*, SWD(2012) 322, Brussel: Europese Commissie.
- CEC (2012b), *Commission work programme 2012 annex*, COM(2012) 629, Brussels: European Commission.
- CEC (2013a), *Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2013 en het stabiliteitsprogramma 2013 van Nederland*, Brussel: SWD(2013) 369, Brussels: European Commission.
- CEC (2013b), *Setting up a European Retail Action Plan*, COM(2013) 36, Brussels: European Commission.
- CEC (2013c), *Commission Work Programme 2014, Annexes*, COM(2013), 739, Brussels: European Commission.
- CEC (2013d), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Management*, COM(2013), 133, Brussels: European Commission.
- CEC (2013e), *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An analytical framework for ecosystem assessments under Action 5 of the EU Biodiversity Strategy to 2020*, Discussion paper, April 2013, Brussels: European Commission.
- CEC (2013f), *Voornaamste elementen van de hervorming van het GLB*, persbericht 26 juni, Brussel: Europese Commissie.
- CEC (2014), *'Shaping an EU Urban Agenda for Cities of Tomorrow'* Press release, 14 February, Brussels: European Commission.
- CE Delft, Infrac & Fraunhofer ISI (2011), *External Costs of Transport in Europe*, Delft: CE Delft.
- Christensen, J.G. (2010), 'Keeping in control: the modest impact of the EU on Danish legislation' *Public Administration* 88(1): 18-35.
- Colomb, C. & G. Santinha (2012), 'European Union Competition Policy and the European Territorial Cohesion Agenda: An Impossible Reconciliation? State Aid Rules and Public Service Liberalization through the European Spatial Planning Lens', *European Planning Studies* 2(3): 459-480.
- Corbey, D. & C. Verdaas (2007), 'Maak een meldpunt voor overbodige Europese regels', *de Volkskrant*, 22 okt: 9.
- Damborský, M. & M. Grill (2009), 'Spatial planning in the Denmark? possible inspiration for the Czech Republic [sic.]?', *Regionální studia* 2: 31-37.
- Damsgaard, O. (2013), 'The Danish Planning System 1990-2010: continuity and decay', in: M. Reimer, P. Getimis & H. Blotevogel (eds.), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, London: Routledge.
- Dedem, G. van (2013), *Europa en het doorbreken van Nederlandse beleidstaboes, Bachelorscriptie planologie*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Dijstelbloem, H., C. Hazeu & F. den Hond (2004), 'Een zaak van niveau. De schakelfunctie van de

- ationale overheid in het Europese milieubeleid', *Beleidswetenschap* 18(2): 99-117.
- Dühr, S. C. Colomb, V. Nadin (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, London: Routledge.
- EEA (2011), *Green infrastructure and territorial cohesion*, Copenhagen: European Environment Agency.
- EEA (2013), *Spatial analysis of green infrastructure in Europe*, Copenhagen: European Environment Agency.
- Eerste Kamer (2010), *Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten*, wetsvoorstel, EK vergaderjaar 2010-2011, 32 157, 23 september.
- Eindhovens Dagblad (2013), 'Eindhoven breekt geen Europese regels aanbesteding bij project Doornakkers', 11 april.
- Financieele Dagblad (2010), 'Nederland wikt en Europa beschikt' 17 september: 7.
- ILI (2012), *Nationaal Hervormingsprogramma 2012*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- ESPON (2004), *The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy*, Final Report, Project 2.1.3, Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2007), *Governance of territorial and urban policy from EU to local level*, final report project 2.3.2, Luxembourg: ESPON.
- ESPON ARTS (2011), *Assessment of Regional and Territorial Sensitivity*, Final Report, Luxembourg: ESPON.
- EUSDR (2012), Priority area 1a: to improve mobility and multimodality Inland waterways, European Strategy for the Danube Region, June.
- Evers, D., J. Tennekes, J. Borsboom, H. van den Heiligenberg & M. Thissen (2009), *Territorial impact assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*, Den Haag: PBL.
- Evers, D., D. Kooijman & E. van der Krabben (2012), 'Toekomst van de Nederlandse detailhandelsstructuur', *Real Estate Research Quarterly*, april: 24-34.
- Exadaktylos, Theofanis & Claudio M. Radaelli (2012), *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Faludi, A. (2010) *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, London: Routledge.
- Faludi, A. (2014), 'EUropeanisation or Europeanisation of spatial planning?', *Planning Theory and Practice* 15(2): 155-169.
- Faludi, A. & B. Waterhout (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective - No Masterplan*, London: Routledge.
- Faulkner, G. (2005), *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press: Cambridge (UK).
- Featherstone, K. & C.M. Radaelli (eds.) (2003), *The politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Fleurke, F. & R. Willemse (2006), 'The European Union and the Autonomy of Sub-national Authorities: Towards an Analysis of Constraints and Opportunities in Sub-national Decision-making', *Regional and Federal Studies* 16(1): 83-98.
- Fleurke, F. & R. Willemse (2007), 'Effects of the European Union on Sub-national Decision-Making: Enhancement or Constriction?', *Journal of European Integration* 29(1): 69-88.
- Fleurke, F.M. & A. Trouwborst (2011), 'Kolencentrales, robuuste verbindingen en EU-milieurichtlijnen: balanceren tussen nationale en Europese doelstellingen', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 3: 95-103.
- Galland, D. & S. Enemark (2013), 'Impact of Structural Reforms on Planning Systems and Policies: Loss of Spatial Consciousness?', *European Journal of Spatial Development*, Refereed article No. 52, URL: [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed52.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed52.pdf).
- Galland, D. (2012), 'Is regional planning dead or just coping?: The transformation of a state sociospatial project into growth-oriented strategies', *Environment and Planning C* 30: 536-552.
- Geerlings, H & D. Stead (2003), 'The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research', *Transport Policy* 10: 187-196.
- Giannakourou, G. (2012), 'The Europeanization of national planning: Explaining the causes and the potentials of change', *Planning Practice and Research* 27(1): 117-135.
- Gier, T. de, F. Groothuijse, M. van Rijswic & J. Robbe (2007), 'The influence of environmental Quality standards and safety standards on spatial planning', *Journal of European Environmental and Planning Law* 1: 23-36.
- Greiving, S. (2003), 'Die europäische Wasserrahmenrichtlinie, Auswirkung auf die Raumplanung in Deutschland', *Raumplanung* 107: 57-61.
- Grotefels, S. (1993), 'Gemeenschappelijke grensoverschrijdende streekplanologie voor Nederland en Nordrhein-Westfalen', pp. 87-169, in: W. Hoppe & W. Appold (red.), *Juristische Möglichkeiten für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung*, Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.
- Geuijen, K., P. 't Hart, S. Princen, K. Yesilkagit (2008), *The New Eurocrats. National civil servants in EU Policy-making*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hardi, T. (2012), *Duna-stratégia és területi fejlődés [Donastrategie en regionale ontwikkeling]*, Budapest: Akadémia Kiadó.
- Haverland, M., B. Steunenberg & F. van Waarden (2011), 'Zijn wij een land van doen alsof? Nederland en de omzetting van Europese richtlijnen', *Bestuurswetenschappen* 2: 46-65.
- Healy, A. & G. Bristow (2013), *Economic Crisis and the Structural Funds*, ESPON Applied Research Project ECR2 – Economic Crisis: Resilience of regions, september.

- Hessel, B. (2010), 'Decentrale overheden missen kansen in EU', *Staatscourant*, Nr. 47, sept.
- Hengstermann, A. & G. Maci (te verschijnen), *Decentralization tendencies in selected European countries*, The Hague: Ministry of Infrastructure and the Environment.
- Herbke, N., T. Dworak & Z. Karaczun (2006), *WFD and Agriculture Linkages at the EU Level: Analysis of the Policy and Legal Linkages between CAP and WFD*, Background Paper to Water Framework Directive meets Common Agricultural Policy - Opportunities for the future (CAP & WFD), Sixth Framework Programme.
- Hermans, T., H. Naeff & I. Terluin (2006), *Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland*, Wageningen: Alterra.
- Hirt, S. (2007), 'The Devil is in the Details: Contrasting American and German Approaches to Zoning', *Journal of the American Planning Association* 73(4): 436-450.
- Hofmann, H.C.H. & Turk, A.H. (2006) *EU Administrative Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hooghe, L. & G. Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hoorn, A. van & J. Matthijsen (2013), *De ruimtelijke impact van hernieuwbare energie: een verkenning*, Den Haag: PBL.
- Hoorn, A. van, J. Tennekes, Wijngaart R. van den (2010) *Quickscan energie en ruimte: raakvlakken tussen energiebeleid en ruimtelijke ordening*, Den Haag: PBL.
- Hungarian Presidency (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020*, agreed on 19th May 2011 in Gödöllő, Hungary.
- IEEP (2011), *Cohesion Policy and Sustainable Development*, Brussels: Institute for European Environmental Policy.
- IenM (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Ministerie van IenM.
- IenM (2012b), *Inzameling, transport en behandeling van Afvalwater in Nederland*, Situatierapport 2010 ex artikel 16 van richtlijn 91/271/EEG. Den Haag: Ministerie van IenM.
- IenM (2014), *Brief aan de Tweede Kamer over Wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening*, ENM/BSK-2014/5349, 9 januari 2014.
- IVBN (2014), <http://www.aedes.nl/binaries/downloads/woningwet/20140306-brief-aan-minister-blok-met-reactie-op-co.pdf>, website bezocht op 2 april 2014
- Janssen-Jansen, L. & B. Waterhout (2006), 'De ruimtelijke impact van Europa in Nederland: stimulator, belemmering, noodzaak en speelveld tegelijk', pp. 25-37 in L. Janssen-Jansen & B. Waterhout (red.), *Grenzeloze Ruimte*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Jarass, H. D. (2000), 'Europäisierung des Planungsrechts', *Deutsches Verwaltungsblatt* 11: 945-1012.
- Jaspers, H., M. Moussie, D. Tuitert & F. Kwadijk (2010), 'Stikstofdepositie en natuur', *Toets* 1: 6-11.
- John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London: Sage Publications.
- Jonas, A., S. Pincetl & J. Sullivan (2013), 'Endangered Neoliberal Suburbanism? The Use of Federal Endangered Species Act as a Growth Management Tool in Southern California', *Urban Studies*, DOI: 10.1177/0042098013478232.
- Jordan A. (1999), 'The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?', *Environment and Planning C: Government and Policy* 17(1): 69-90.
- Kabinet Rutte (2011), *Nederlandse kabinetsreactie: De toekomst van het Cohesiebeleid*, 4 februari, Den Haag.
- Kaufmann, W. & A. van Witteloostuijn (2012), 'European and National Rules as Potential Red Tape Drivers: An Ecological Analysis of the Europeanization of Dutch Competition Law, 1962-2010', *International Public Management Journal* 15(3): 266-287.
- Kavrán, V. (2009), *Duna hajózhatóóságának javítását célzó beruházások várható ökológiai hatásai* [Verwachte ecologische effecten van de investeringen ter verbetering van de bevaarbaarheid van de Donau], Szekció-tech Kft.
- Keessen, A.M., J. van Kempen, M. van Rijswijk, J. Robbe & Ch.W Backes (2010), 'European river basin districts, are they swimming in the same implementation pool?', *Journal of Environmental Law* 22(2): 197-221.
- Keessen, A.M., J.J.H van Kempen, M. van Rijswijk, J. Robbe & Ch.W. Backes (2010), 'European river basin districts: are they swimming in the same implementation pool?', *Journal of Environmental Law* 22(2): 197-221.
- Kenniscentrum Europa Decentraal, Ministerie BzK & VNG (2008), *Handreiking Europroof Gemeenten*, Den Haag: Kenniscentrum Europa Decentraal.
- Kenniscentrum Leefomgeving, Gebiedsontwikkeling en Recht (2011), *Recht ohne Grenzen, Grenzüberschreitende Beteiligung bei raumplanungsrechtlichen Verfahren aus juristischer und kultureller Perspektive. Ein Praxis-Leitfaden ueber die Beschlussfassung bei raumplanungsrechtlichen Plaenen und Vorhaben in den Niederlanden und in Deutschland*, Amsterdam: Berghauer Pont Publishing.
- Kersten, P.H. & F.R. Veeneklaas (2010), *Resistance is futile, you will be assimilated*, WoT paper, nr 4. December, Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Keulen, M. van (2007), 'De Raad van Ministers' in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, Bussem: Coutinho.
- Keurentjes, R.B.M. (2012), 'Vzng. Rechtbank Groningen, 10-6-2011, zaaknr./rolnr.: 124599/KG ZA 11-60, LJN: BQ8211 (Aanbesteding (Müller-criteria), en staatssteun bij gebiedsontwikkeling I)', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2012/15.
- Klinge-van Rooij, I. (2003), *Bouwen voor ruimte, Europese richtlijnen en verdragen*, Dordrecht: Kluwer.
- Kment, M. (2010), 'Standortfestlegungen und Streckenläufe – neues zum Verhältnis von

- Raumordnung und Fachplanung', *Natur und Recht* 32: 392-395.
- Knill, Ch. (2001), *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kok, F., P. Kramer en T. van der Maas (2004), *Het Brussels labyrint: Hoe Nederlanders lobbyen in Europa*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Koelemeijer, R.B.A., C.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman & P. Hammingh (2005), *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Bilthoven: MNP.
- Kraft, I. (1999), 'Bauleitplanung und Fachplanung', *BauR* 8: 829-841.
- Krappweiss, S. Fachplanung und Raumplanung, <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm>. Webpagina laatst bezocht: 12 maart 2014.
- Krautzberger, M. & B. Stüer (2004), 'Städtebaurecht 2004: Umweltprüfung und Abwägung, vom schlichten Wegwägen zum Grundsatz der nachhaltigen Trauarbeit', *Deutsches Verwaltungsblatt* 118: 914-924.
- Kuiper, R. & D. Evers (red.) (2011), *Ruimtelijke opgaven in beeld*, Den Haag: PBL.
- Ladrech, R. (2010), *Europeanization and national politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ligtvoet, W., G.P. Beugelink & R. Franken (2008), *Evaluation of the Water Framework Directive in the Netherlands; costs and benefits*, Den Haag: PBL.
- LTO Nederland (2013), 'Nieuwe EU-voorstellen luchtkwaliteit gaan LTO te ver', 18 december.
- Mandrino, C. (2008), 'The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions', *European Journal of Law Reform* 10(4): 515-533.
- Marshall, T. (2014), 'The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning', *European Planning Studies* 22(7): 1484-1506.
- Mastenbroek, E. & S. Suvarierol (2007), 'De Europese Commissie: loopjongen of superregering?', in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Mastenbroek, E., P. Zwaan & D. Liefverink (2013), *Provinciaal positie spel in Brussel en Den Haag: een onderzoek naar de positie van provincies in Europese beleidsvorming*, Radboud Universiteit Nijmegen, 27 februari.
- Mens, R. (2013), *Europese Mededingingsbeleid VS. de Publiek/Private Samenwerking?*, Bachelorscriptie planologie, Universiteit van Amsterdam.
- Ministry of Environment (2007), *Spatial planning in Denmark*, Copenhagen: Ministry of the Environment.
- Ministry of Environment (2013), *Grøn omstilling- nye muligheder for hele Danmark Landsplanredegørelse 2013*, Kopenhagen: Miljøministeriet.
- Ministry of Environment and Energy (1997), *Denmark and European Spatial Planning Policy. National Planning Report for Denmark from the Minister for Environment and Energy*, Copenhagen: Ministry of Environment and Energy.
- Mispelaar, A. van, T. Popma & F. van de Lustgraaf (2012), *Interreg B en C Evaluatie*, Bureau Buiten: Utrecht.
- MNP (2006), *Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek*, MNP rapport 500093003/2006, Bilthoven: MNP.
- Møller Sousa, M. (2008), 'Learning in Denmark? The Case of Danish Parliamentary Control over European Union Policy', *Scandinavian Political Studies* 31(4): 428-447.
- Moore, C. (2008), 'A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels', *Regional & Federal Studies* 8(5): 517-535.
- Natuur en Milieu (2011), *Ranking the Stars: Nederland in vergelijking met andere Europese lidstaten op het gebied van milieu, natuur en klimaat*, Utrecht: Natuur en Milieu.
- Nadin, V. & D. Stead (2013), 'Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies', *European Planning Studies* 21(10): 1542-1561.
- Needham, B. (2007), *Dutch land use planning*, The Hague: Sdu Uitgevers.
- Needham, B. & G. Hoekveld (2013), 'The European Union as an Ethical Community and What This Means for Spatial Planning', *European Planning Studies* 22(5): 1010-1026.
- Oosterhuis, F.H., M.G.W.M Peeters & R. Uylenburg (2007), *Het beoordelingskader van de IPCC-richtlijn, implementatie, interpretatie en toepassing*, Utrecht/Maastricht/Amsterdam: STEM (structurele evaluatie milieuwetgeving).
- PBL (2011), *Monitor duurzaam Nederland*, Den Haag: PBL.
- PBL (2012), *Balans van de leefomgeving 2012*, Den Haag: PBL.
- Permanente Vertegenwoordiging (2009), *Reactie Nederlands kabinet op het Groenboek Territoriale Cohesie*, Brussel.
- Peterlin, M. (2007), 'Assessing the Territorial Impacts of EU Environment Policy on the Case of Planning the High-Speed Railway Between Italy and Slovenia', paper presented to AESOP conference, Naples.
- Pitschel, D. & M. Bauer (2009), 'Subnational Governance Approaches on the Rise: Reviewing a Decade of Eastern European Regionalization Research', *Regional & Federal Studies* 19(3): 327-347.
- Pol, A. (2013), 'Het belang van een 'Europese ruimtelijke ordening': lessen uit de geschiedenis' *Tijdschrift voor Bouwrecht* 122(9): 816-831.
- Princen, S. (2007), 'Europese besluitvorming' in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, Bussem: Coutinho.
- Raad van State (2010), *Jaarverslag 2010*, Den Haag: Raad van State.

- Raad van State (2013), *Het kán beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag: Raad van State.
- Radaelli, C. M. (2004), 'Europeanisation: Solution or problem?' *European Integration Online Papers (EioP)*, 8(16): 1-23 (<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> (Last accessed 28 feb. 14)).
- Raunio, T. & M. Wiberg (2010), 'How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?' *Scandinavian Political Studies* 33(1): 74-92.
- Ravesteyn, N. van & D. Evers (2004), *Unseen Europe. A Survey of EU Politics and Its Impact on Spatial Development in the Netherlands*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- RIVM (2012), *Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the period 1992-2010*, RIVM Report 680716008/2012, Bilthoven: RIVM.
- RLI (2012), *Advice on the future of spatial policy in the Netherlands*, Den Haag: RLI.
- Rob (2013), *Met Europa verbonden: een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*, Den Haag: Raad voor openbaar bestuur.
- 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*, in opdracht van DG Regio.
- Rohács, J. & G. Simongáti (2007), The role of inland waterway navigation in a sustainable transport system, *Transport* 22(3): 148-153.
- Rood, J., M. van Keulen, S. Nollen & G. Arts (2005), *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*, Den Haag: Clingendael.
- Roodbol-Mekkes, P., A. van der Valk, W. Korthals Altes (2012), 'The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century', *Environment and Planning A* 44(2): 377-395.
- RSPB (2003), *Conflict Areas Between the TEN-T and Nature Conservation: Case Studies*, Royal Society for the Protection of Birds, Sandy.
- Salamin, G. & T. Czira (2011), 'Spatial planning and climate change challenges in Hungary', pp. 144-153 in: *Polycentric regions facing global challenges: a role for strategic spatial planning*, Brussels: Vlaamse Overheid.
- Schendelen, R. van (2013), *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schout, J.A. & A.J. Jordan (2007), 'From Cohesion to Territorial Policy Integration (ITP): Exploring the Governance Challenges in the European Union', *European Planning Studies* 15(6): 836-847.
- Schouten, M., A. Gaaff & W. Heijman (2008), 'Less Favoured Area Measure in the Netherlands: a welcome or negligible addition?', paper presented to European Association of Agricultural Economists, August 26-29, Ghent, Belgium.
- Schweitzer, F. (2011), *Katasztrófák tanulságai, Stratégiai jellegű természetföldrajzi kutatások*, [translation: Lessons from disasters. Physical geographical researches with strategical characteristics], Budapest: Pannónia-Print Kft.
- Sehested, K. (2009), 'Urban Planners as Network Managers and Metagovernors', *Planning Theory & Practice* 10(2): 245-263.
- Sharpe, L.J. (1993), *The rise of meso government in Europe*, London: Sage Publications.
- Stead, D. & E. Meijers (2009), 'Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors', *Planning Theory & Practice* 10(3): 317-332.
- Stüer, B. (2004), 'Hochwasserschutz im Spannungsverhältnis zum übrigen Fachplanungsrecht, Raumordnungsrecht und zur Bauleitplanung', *Natur und Recht* (7).
- Stüer, B. (2009), *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung, Genehmigung, Rechtsschutz*, München: Verlag C.H. Beck.
- Tasan-Kok, T., D. Groetelaers, M. Haffner, H. van der Heijden & W. Korthals Altes (2011), 'Providing Cheap Land for Social Housing: Breaching the State Aid Regulations of the Single European Market?', *Regional Studies*, Vol. 47, No. 4: 628-642.
- Tasan-Kok, T. & W. Korthals-Altes (2012), 'Transnational Neoliberalisation and the Role of Supranational Trade Agreements in Local Urban Policy Implementation: The Case of the European Union' in: T. Tasan-Kok, G. Baeten (eds.), *Contradictions of Neoliberal Planning*, Berlin: Springer.
- Taskforce Trojan (2008), *Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, een verkenning van oplossingsrichtingen*, rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan, in opdracht van de minister van LNV.
- Tatham, M. (2010) 'Devolution, political incongruence and conflict in the European Union: answers from a UK quasi-experiment', Paper prepared for the 60th Political Studies Association Annual Conference, 29 March - 1 April 2010, Edinburgh UK.
- Tennekes, J. & W. Hornis (2008), *Ruimtelijke effectanalyses van EU-beleid: een leidraad*, Den Haag: RPB.
- Trondal, J. & G. Peters (2012), *The Rise of European Administrative Space: lessons learned*, ARENA Working paper no. 1, University of Oslo.
- Turowski, G. (2002), *Spatial planning in Germany, structure and concepts*, Hannover: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung).
- Tweede Kamer (2013), *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)* Kamerstuk 33962 nr. 4.
- Veen, M.N. van, M.E. Sanders & M.E.A. Broekmeyer (2011), *Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving*, Den Haag: PBL.

- Veen, E. van & E. Heinen (2013), 'Europese invloed op nationaal transportbeleid', *Rooilijn*, 46(5): 363-369.
- Versluis, E. (2007), 'Het Europees Parlement: marginaal of machtig?' in: Anna van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, Bussem: Coutinho.
- VITUKI (2009), *Stratégiai Környezeti Vizsgálat: Tanulmányok a Duna hajózhatóságának javításáról* [Plan-mer van het programma 'studies van de verbetering van bevaarbaarheid van de Donau], Environmental Protection and Water Management Research Institute.
- VNG (2014), *Reactie VNG op Novelle bij Herzieningwet*, brief aan Minister voor Wonen en Rijksdienst, kenmerk STAF/ALG/U201400561, 3 maart, VDen Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Volkskrant, de* (2013), 'Peiling: Nederlander blijft negatief over EU', 5 juni.
- Voogd, H. & Woltjer, J. (2010), *Facetten van de planologie*, Dordrecht: Kluwer.
- VROM, LNV & EZ (2006), *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*, deel 4: tekst na parlementaire instemming, Den Haag: Ministerie van VROM, LNV en EZ.
- VROM-raad (2008), *Brussels lof: Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Den Haag: VROM-raad.
- VVD & CDA (2010), *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, coalitieakkoord VVD en CDA 30 September.
- Waterhout, B. (2007), 'Episodes of Europeanization of Dutch national spatial planning', *Planning Practice and Research*, Vol. 22, No. 3: 309-327.
- Waterhout, B. (2008), *The Institutionalisation of European Spatial Planning*, Amsterdam: IOS Press.
- Witteveen+Bos (2009), *Compensatieontwerp Natuur, recreatie en Bos*, OTB A15 Maasvlakte-Vaanplein, http://www.centrumpp.nl/Images/Bijlage%2011%20Compensatieontwerp%20Natuur,%20Recreatie%20en%20Bos_tcm318-291295.pdf, pagina laatst bezocht op 13 maart 2014.
- Wolting, B., A. Bregman & M. Pool (2012), *PPS en gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wouden, R. van der, D. Evers & Rienk Kuiper (2011), 'De veranderende positie van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland', *Ruimte en Maatschappij*, Vol. 2, No. 2/3: 6-24.
- Yesilgagit, K. & J. Blom-Hansen (2007), 'Supranational governance or national business-as-usual? The national administration of EU structural funds in the Netherlands and Denmark', *Public Administration*, Vol. 85, No. 2: 503-524.
- Yesilkagit, K. & S. Princen (2010), 'De internationalisering van beleid: implicaties voor het openbaar bestuur', in: Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak*, WRR Verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zeeuw, F. de (2009), *Doorbreek de impasse: tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, Delft: TU-Delft.
- Zeeuw, F. de (2013), 'Staatssteun: fragmentatiebom op gebiedsontwikkeling', *Gebiedsontwikkeling.nu*, column, 20 februari.
- Zeijts, H. van, Koen Overmars, W. van der Bilt, N. Schulp, J. Notenboom, H. Westhoek, J. Helming, I. Terluin & S. Janssen (2011), *Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale*, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Zonneveld, W. & D. Evers (2013), 'Dutch national spatial planning at the end of an era' in: Mario Reimer, Panagiotis Getimis, Hans Blotevogel (eds), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, London: Routledge.
- Zonneveld, W., J.J. Trip & B. Waterhout (2008), *Impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk*, Delft: OTB.
- Zonneveld, W., W. Korthals Altes, M. Spaans, B. Waterhout & H. de Wolff (2011), *Knelpunten gebiedsontwikkeling: de rol van Europese richtlijnen*, Delft: OTB.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

Juli 2014