

De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening Bevindingen

David Evers en Joost Tennekes

De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening: Bevindingen

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)

Den Haag, 2014

PBL-publicatienummer: 1474

Auteurs

David Evers en Joost Tennekes

Contact

David Evers (david.evers@pbl.nl)

Supervisie

Ries van der Wouden

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: Bevindingen*, 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

	Samenvatting	4
1	Inleiding: Europa gezien en ongezien	4
2	Nederlandse ruimtelijke ordening nog altijd beïnvloed door EU	6
3	Governance: een nieuwe rol voor decentrale overheden	7
4	Inhoud: meer sectorale kijk op het functioneren van de ruimte	7
5	Proces: koppeling EU-beleid en ruimtelijke beslissingen	9
6	Conclusie	10
	Literatuur	11

De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening: Bevindingen

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.

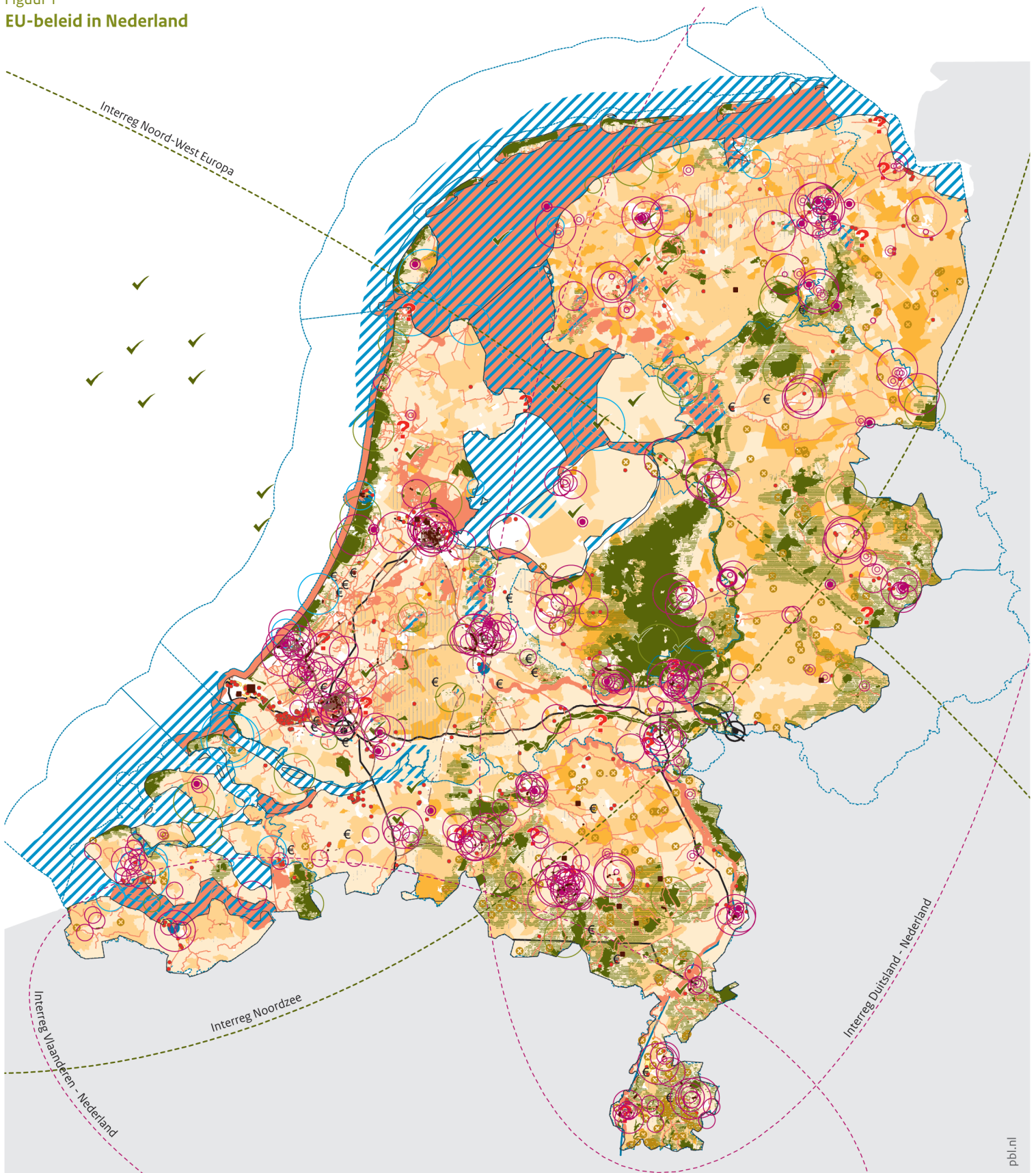
1 Inleiding: Europa gezien en ongezien

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

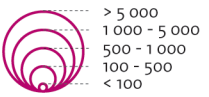
auteurs zien dat afspraken die worden gemaakt op het niveau van de Europese Unie (EU), een belangrijke invloed hebben op de ruimtelijke ordening. Een invloed die Nederlandse planologen nog steeds onvoldoende opmerken, doordat er geen ruimtelijk beleid op EU-niveau bestaat en ruimtelijk relevant Europees 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

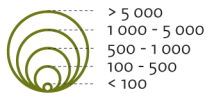


EFRO / Interreg / UrbAct
subsidie (x 1 000 euro)



● 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 Natura2000-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 ruimtelijkeordeningstraditie 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.

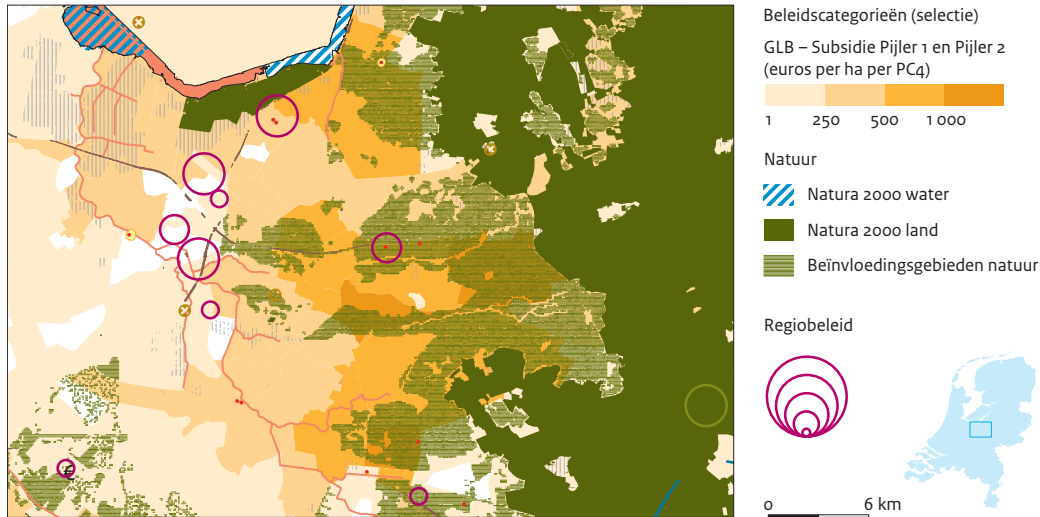
Samengevat: de multilevel governance versterkt de Europeanisering van de ruimtelijke ordening. Vanuit het oogpunt van de systeemverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening moet het Rijk aandacht schenken aan de knelpunten die kunnen ontstaan door een gebrekkige verticale coördinatie tussen gemeente, 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

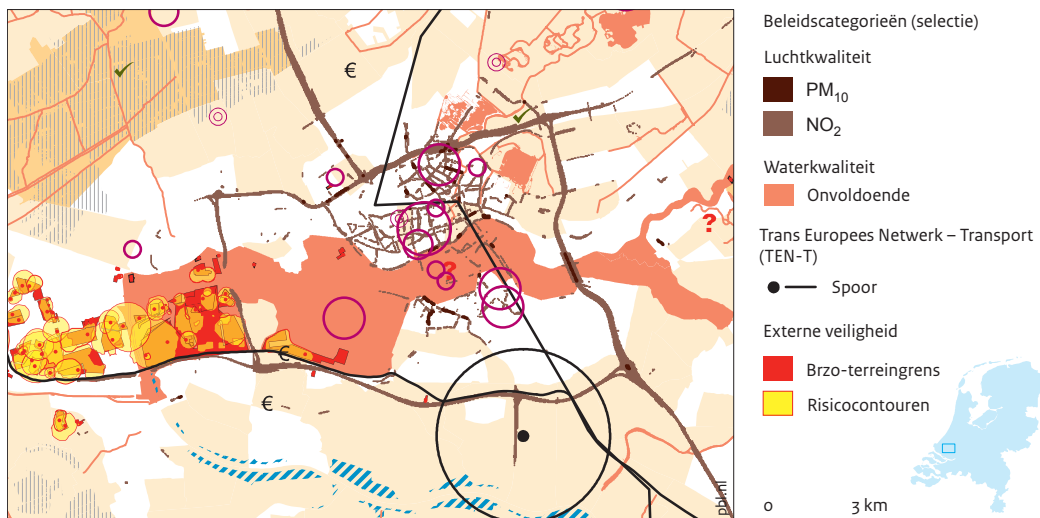
Figuur 1 laat zien dat er sprake kan zijn van stapeling van beleid, dat wil zeggen dat er in één gebied of op één plek meerdere typen Europees beleid gelijktijdig van toepassing kunnen zijn. Deze stapeling is beter waar te nemen als wordt ingezoomd op de kaart; zie figuur 2 voor twee regionale uitsneden 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 (Natura2000, waterkwaliteit, nitraatbelasting) enerzijds en doelstellingen gericht op de economische productie (landbouwsubsidies, TENs en structuurfondsen) anderzijds, zo blijkt uit figuur 2. Het omvangrijkste aaneengesloten Nederlandse Natura2000-gebied op land is de Veluwe. Naast de speciale beschermingszones zijn er omvangrijke gebieden in de omgeving die door het

Natura2000-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 Natura2000-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 managen. 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 management, 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 voortdurend management 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 te managen 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 het 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/>), InterregIv North-West Europe: Interreg (<http://www.nweurope.eu>), InterregIv 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), Natura2000: 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.

Literatuur

- IenM (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Ministerie voor Infrastructuur en Milieu.
- Kenniscentrum Europa Decentraal, Ministerie BZK & VNG (2008), *Handreiking Europroof Gemeenten*, Den Haag: Kenniscentrum Europa Decentraal.
- 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.
- VROM, LNV & EZ (2006), *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*, deel 4: tekst na parlementaire instemming, Den Haag: Ministerie van VROM, LNV en EZ.
- Zonneveld, W., J.J. Trip & B. Waterhout (2008), *Impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk*, Delft: OTB.

