

**Ruimtelijke-effectanalyse van EU-beleid:
een leidraad**
Joost Tennekes
Willemieke Hornis

Inhoud

BEVINDINGEN

Ruimtelijke-effectanalyses van EU-beleid: een leidraad

Inleiding 3

Een ruimtelijke-effectanalyse 4

Kennisbehoefte van de Nederlandse overheid 5

Welke effecten zijn belangrijk? 6

Methoden 6

De stappen van een ruimtelijke-effectanalyse 7

VERDIEPING

Wat? Ruimtelijke effecten van EU-beleid 13

Hoe EU-beleid ingrijpt in de Nederlandse

ruimtelijke ordening 13

De verschillende aspecten van een ruimtelijk effect 14

Resumé 18

Wanneer? Fasen in de EU-besluitvorming 19

Eigen aard van het Brusselse besluitvormingsproces 19

Kennisbehoefte per fase 21

De plaats van een ruimtelijke-effectanalyse in het besluitvormingsproces 22

Resumé 25

Hoe? Methoden voor een ruimtelijke-effectanalyse 25

Het analyseren van het probleem 26

Het bepalen van beleidsalternatieven 27

Het analyseren van effecten 28

Het evalueren van effecten: vergelijking van alternatieven 31

Het analyseren van ruimtelijke effecten 32

Resumé 34

De EU-dochterrichtlijn fijn stof 35

Luchtkwaliteit 35

Fijn stof: ruimtelijke effecten, fasen en kennisbehoefte in EU-beleid en methoden 36

Fijn stof: praktische uitwerking van de stappen van een ruimtelijke-effectanalyse 41

Bijlage 53

Literatuur 55

Over de auteurs 56

BEVINDINGEN

Ruimtelijke-effectanalyses van EU-beleid: een leidraad

Inleiding

Een bouwproject dat moet worden stopgezet omdat een bijzondere diersoort op de bouwlocatie zijn habitat blijkt te hebben. Of plannen voor een wegverbreding die worden geblokkeerd, omdat het extra verkeer de lucht te veel zou vervuilen. Regelmatisch verschijnen er dit soort berichten in de media over projecten die niet door kunnen gaan – oorzaak: Europese regelgeving. Hoewel de Europese Unie geen ruimtelijk beleid voert, blijkt ze van grote invloed te zijn op de Nederlandse ruimtelijke ordening, door bijvoorbeeld de regelgeving en subsidies van het Europese regionaal beleid, het natuur- en milieubeleid en het landbouwbeleid (zie ook Van Ravesteyn & Evers 2004).

Tot op de dag van vandaag houdt de overheid onvoldoende rekening met de invloed van Europees beleid op de Nederlandse ruimtelijke ordening, en de gevolgen ervan worden vaak onderschat. Zo worden projecten in de uitvoeringsfase vaak verrast door de regels van 'Brussel' (SER 2006) en het implementeren van de regels is duurder dan van tevoren ingeschat (Algemene Rekenkamer 2004). Ook de Eerste Kamer constateerde, in het debat over de *Nota Ruimte* met de minister van VROM, dat er te weinig rekening wordt gehouden met Europees beleid en regelgeving. De Eerste Kamer diende de motie Meindersma cs. in, waarin het kabinet werd verzocht 'om de kennis over EU-beleid te vergaren, te bundelen en te vertalen in beleidsconsequenties voor de ruimtelijke ordening, en deze kennis beschikbaar te stellen aan het totale werkveld'¹.

Inmiddels heeft het ministerie van VROM verschillende acties ondernomen om beter de vinger aan de pols te houden. Zo is er een 'signaleringsnetwerk' in het leven geroepen, bestaande uit ambtenaren van verschillende departementen en andere overheden, die een overzicht moeten bijhouden van de ruimtelijk relevante Europese dossiers. Het netwerk wil tijdig de ruimtelijke impact in beeld krijgen van voorstellen van de Europese Commissie en daarmee onder meer bijdragen aan het BNC-fiche². Zoals de Eerste Kamercommissie recent constateerde, ontbreekt het vooralsnog echter aan de concrete vertaling van de Europese richtlijnen naar de 'ruimtelijke kaart' van Nederland, waarop de consequenties zichtbaar zijn voor verschillende partijen die zijn betrokken bij ruimtelijke planvormingsprocessen, waaronder ook lagere overheden en marktpartijen.³

Waarom een leidraad?

De minister van VROM wil graag een beter inzicht krijgen in de ruimtelijke effecten van EU-beleid voor Nederland. Daarom heeft ze het Ruimtelijk Planbureau verzocht een leidraad te ontwikkelen voor een ruimtelijke-effectanalyse: een analytisch en methodisch kader om te onderzoeken wat voor gevolgen de voorstellen en besluiten van de Europese Commissie kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening van Nederland.

Het doel van een ruimtelijke-effectanalyse is tweeledig. Allereerst moeten Nederlandse beleidsmakers tijdig en juist de invloed kunnen inschatten van EU-regelgeving op de ruimtelijke ordening. Dan kunnen ze het EU-beleid doelmatig vertalen in Nederlandse wetgeving en bij de planning en uitvoering van projecten verrassingen voorkomen. Als tweede kan de overheid op basis van een ruimtelijke-effectanalyse beter geïnformeerd een standpunt innemen over het EU-beleid, waarin ze rekening houdt met het Nederlands ruimtelijk belang. De analyse kan daarom ook een proactieve houding van Nederland bevorderen, waardoor de overheid in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling de Nederlandse belangen en gezichtspunten op het gebied van ruimtelijke ordening kan kenbaar maken bij de Europese Commissie.

Om daadwerkelijk ruimtelijke-effectanalyses uit te voeren, is het noodzakelijk een analytisch en

methodisch kader te hebben, waarin staat hoe de analyse kan worden aangepakt. In dit beleidsadvies presenteren we daarom een leidraad, die de specifieke kennisbehoefte van de overheid of onderzoeker in overeenstemming brengt met het aanbod van methoden. In de leidraad staat welke vragen op welk moment gesteld moeten worden en welke aandachtspunten er zijn voor de beantwoording van die vragen.

Aangenomen dat veel van de benodigde expertise niet bij de overheidsorganisaties in huis is, is de leidraad vooral een kader waarmee de overheid een duidelijke opdracht kan geven aan de (externe) onderzoekers die de analyse gaan uitvoeren. Bij het opstellen van de leidraad gaan we in eerste instantie uit van de rijksoverheid als opdrachtgever. Daarnaast kunnen ook andere overheden en partijen deze leidraad gebruiken om een ruimtelijke-effectanalyse te laten uitvoeren om mogelijke effecten van EU-beleid in te schatten en zich daarop voor te bereiden.

In dit Bevindingen-deel staat een beknopte weergave van de leidraad zelf. We gaan eerst in op de belangrijkste overwegingen en begrippen die ten grondslag liggen aan de leidraad. Vervolgens geven we een stappenplan, aan de hand waarvan de overheidsorganisatie en/of onderzoeker op verschillende momenten in het Europees beleidsproces kan bepalen welke kennisvragen belangrijk zijn en wat een ruimtelijke-effectanalyse dan inhoudt.

In het Verdieping-deel worden de principes van de leidraad meer diepgaand besproken. Eerst wordt de vraag behandeld *wat* we in de leidraad onder ruimtelijke effecten verstaan. Vervolgens de vraag *wanneer* in het EU-beleidsproces er bij de Nederlandse overheid welke kennisbehoefte bestaat. Aansluitend worden methoden besproken *hoe* de effecten zijn te analyseren en te evalueren. Om te laten zien hoe de leidraad in de praktijk kan werken, passen we deze vervolgens in het laatste hoofdstuk toe op EU-dochterrichtlijn luchtkwaliteit wat betreft fijn stof, en de implementatie daarvan in Nederland. Dit laatste hoofdstuk is uitsluitend bedoeld ter illustratie van de methode, niet als een evaluatie van de fijnstofrichtlijn en de ruimtelijke effecten ervan, noch als voorstel voor aanpassing van het huidige beleid.

Een ruimtelijke-effectanalyse

Om welke ruimtelijke effecten gaat het precies in de ruimtelijke-effectanalyse? Om die vraag te beantwoorden, kijken we naar de doorwerking van EU-beleid in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het ruimtelijk effect van EU-beleid kent drie verschillende aspecten.

Ten eerste verandert het EU-beleid het handelingskader waarbinnen Nederlandse actoren moeten handelen. Dit geldt in eerste instantie voor de Nederlandse overheid. EU-beleid kan de mogelijkheden van de Nederlandse overheden tot ruimtelijke ordening en ruimtelijke ontwikkeling beïnvloeden. Denk aan een sectorale milieuriichtlijn, die leidt tot een andere afweging van belangen omdat het milieubelang meer gewicht krijgt, of aan een regelgeving met betrekking tot mededinging, die publiek-private samenwerking (pps) (on)mogelijk maakt. Naast overheden kunnen ook andere actoren die ruimtelijk relevante beslissingen nemen, rechtstreeks of via doorwerking in nationale wetgeving, te maken krijgen met de EU-randvoorwaarden. Zo heeft een verandering van Europese landbouwsubsidies invloed op de randvoorwaarden voor agrariërs.

Ten tweede kunnen actoren vervolgens anders gaan handelen binnen deze nieuwe randvoorwaarden. Ze kunnen andere beslissingen nemen over de inrichting van de ruimte: om een natuurgebied aan te wijzen, om in een bedrijventerrein te investeren, om een woonlocatie te bepalen, om een vervoersmiddel te kiezen. 'Kunnen', omdat het veranderde wettelijk en bestuurlijk kader niet de enige randvoorwaarde is voor deze beslissingen. Andere factoren, zoals fysieke locatiefactoren of economische omstandigheden, spelen uiteraard ook mee.

Ten derde heeft het nieuwe ruimtelijk handelen consequenties voor de fysieke ruimte. Het leidt tot morfologische veranderingen van de ruimte, en tot andere verdelingen van ruimtelijke 'fenomenen' over de ruimte – over bijvoorbeeld geografische regio's, over gebiedscategorieën of over stedelijke leefmilieus (zie ook 'Consequenties voor de fysieke ruimte', blz. 16). Dit derde punt vormt het meest concrete aspect van een ruimtelijk effect. De ruimtelijke spreiding is overigens een typisch ruimtelijke

interesse; in andere impactanalyses (zoals de МКВА) speelt die hoogstens een afgeleide rol.

Gezien de doelstelling van het onderzoek zou een ruimtelijke-effectanalyse al deze aspecten moeten omvatten: 1. een analyse van de verandering van het handelingskader en de nieuwe (on)mogelijkheden die dit met zich mee brengt; 2. een inschatting van de ruimtelijke beslissingen die de ruimtelijk relevante actoren zullen nemen, en 3. een weergave van de zichtbare veranderingen, waaronder de verdeling van de effecten.

Net als bij andere evaluatiestudies dient zich ook bij een ruimtelijke-effectanalyse de vraag aan naar een beoordelingscriterium. De analyse is niet alleen ruimtelijk omdat *ruimtelijke* effecten het onderwerp van studie zijn, maar ook omdat deze op ruimtelijke criteria worden beoordeeld. Maar wat is het kwaliteitscriterium voor de ruimte? Dit is niet makkelijk te definiëren (Dauvellier 1991; Reijndorp 1998). De ruimtelijke ordening kent, anders dan andere beleidsvelden, niet één overkoepelend criterium. In plaats daarvan accommodeert de ruimtelijke ordening ruimteclaims door de waarden van maatschappelijke welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en schoonheid (belevingswaarde) te optimaliseren. Deze waarden lopen niet altijd gelijk op, en de optimalisatie is tijdgebonden (RPB 2003). In een ruimtelijke-effectanalyse beoordeelt een onderzoeker de ruimtelijke effecten van EU-beleid dus niet alleen vanuit één van deze waarden, maar vanuit alle vier.

Kennisbehoefte van de Nederlandse overheid

Bij het opzetten van deze leidraad hebben we rekening proberen te houden met de verschillende soorten kennisbehoeften van de opdrachtgever. Ten eerste moeten de behartigers van het Nederlandse ruimtelijkeorderingsbelang de leidraad zowel kunnen gebruiken als een *reactieve* opstelling hebben ten opzichte van het EU-beleid, als wanneer ze een *proactieve* opstelling hebben. Met andere woorden: heeft de analyse vooral de functie om de impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke ordening juist in te schatten, of is ze ook bedoeld om input te vormen voor het Nederlands standpunt in Brussel over ruimtelijke ordening? Dit is een politieke keuze,

afhankelijk van het belang en de urgentie van het desbetreffende voorstel cq. dossier.

Daarnaast kan de ruimtelijke-effectanalyse een *signalerings*staak en *rapporagetaak* hebben, en moet de leidraad ook daar op zijn afgestemd. Een signalering is bedoeld om relatief snel ruimtelijke effecten te identificeren die belangrijk zouden kunnen zijn. Zowel voor een proactieve als voor een reactieve opstelling is dit van belang. Een *rapportage* is uitgebreider en brengt de omvang en verdeling van deze effecten zo volledig mogelijk in beeld. Ook een rapportage past in principe zowel in een proactieve als een reactieve opstelling – al zal tijdsdruk bij een proactieve opstelling soms een uitgebreide rapportage uitsluiten (zie ook figuur 1, blz. 7).

Ten slotte moet een ruimtelijke-effectanalyse kunnen worden gebruikt in de verschillende fases waarin het EU-beleidsvormingsproces zich kan bevinden; in elke fase zal de kennisbehoefte van de beleidsmakers anders zijn. Bij het analyseren van een voorstel dat zich helemaal in het begin van het beleidsproces bevindt, zijn er andere mogelijkheden en beperkingen dan aan het eind van het proces. Grofweg bestaan er in het begin nog fundamentele alternatieven voor het beleid, terwijl het voorstel zelf nog weinig aanknopingspunten voor effectanalyse biedt. Aan het eind is het goed mogelijk om de effecten van het definitieve voorstel goed in kaart te brengen, maar is de ruimte om alternatieven in te brengen beperkt.

Overigens is het genereren van verschillende alternatieven niet alleen bij een proactieve opstelling van belang, maar ook bij een reactieve opstelling. Het is immers niet zo dat de overheid alleen aan het begin proactief alternatieven zou willen inbrengen, terwijl ze op het eind zich reactief zou opstellen en alleen de implementatie van de definitieve richtlijn zou willen voorbereiden. Ook in een reactieve opstelling is het nodig om aan het begin van het beleidsproces alternatieven in ogenschouw te nemen, al was het maar omdat nog niet duidelijk is welke kant het voorstel op zal gaan. Ook in een later stadium blijven er belangrijke alternatieven, namelijk de alternatieven van implementatie, die, zoals de fijnstofcasus laat zien, belangrijke ruimtelijke consequenties kunnen hebben.

Welke effecten zijn belangrijk?

Het is vrijwel onmogelijk om in de ruimtelijke-effectanalyse rekening te houden met *alle* ruimtelijke effecten. De onderzoekers en/of overheidsorganisatie moeten daarom aan het begin van het analyseproces kiezen welke ruimtelijke effecten *kritiek* zijn en geanalyseerd moeten worden, en welke niet.

Er kunnen grofweg drie redenen zijn om effecten als kritiek te benoemen. Het eerste heeft te maken met de aard van het effect, bijvoorbeeld de omvang van het effect, de onomkeerbaarheid of de korte termijn waarop het effect gaat plaatsvinden. Daarnaast kan een effect als kritiek worden gezien wanneer het specifiek ruimtelijke kwaliteitscriteria (zoals hierboven besproken) in te grote mate beïnvloedt. Tot slot kunnen effecten als kritiek worden bestempeld, als ze ingrijpen in de vigerende ruimtelijke beleidsprioriteiten of -doelstellingen van de overheid.

In de eerste twee gevallen gaat het om een selectie van kritieke effecten die voelbaar zijn in de maatschappij, terwijl de laatste situatie zal leiden tot een selectie van effecten, aan de hand van politieke criteria.

Voor deze eerste schifting van de effecten moet een gedegen probleemanalyse de basis vormen. Wat is het probleem dat de EU met het beleid wil oplossen? Hoe komt dit probleem tot stand, welke oorzaak-gevolgrelaties zijn hierbij belangrijk? Is het voorgestelde beleid de enige manier om knelpunten op te lossen of om kansen te benutten? Hoe zal het probleem zich in de toekomst ontwikkelen? Wat betekent dit voor de ontwikkeling van de ruimtelijke effecten van het beleid? Hiervoor kan een eerste *quick scan*, die bijvoorbeeld wordt gebruikt op het ministerie van VROM, als een instrument dienen.

Op grond van een dergelijke analyse kunnen de overheid en de onderzoekers identificeren op welke terreinen de kritieke effecten zich zullen voordoen (zoals woningbouw, infrastructuur of natuur). Daarnaast schatten ze de effecten in op het punt van waarschijnlijkheid, omvang, tijdsduur en frequentie, omkeerbaarheid, herstelbaarheid. Heeft de ruimtelijke-effectanalyse alleen een signaleringsfunctie, dan zou ze hier kunnen stoppen. Bij een volledige rapportage zal niet alleen de aard,

maar ook zo precies mogelijk de omvang en de verdeling van de effecten worden geanalyseerd.

De selectie van de kritieke effecten zal in de praktijk een iteratief karakter hebben. In de loop van het proces zal immers steeds helderder worden wat de omvang van de effecten zal zijn en welke effecten nader moeten worden geanalyseerd.

Methoden

Een ruimtelijke-effectanalyse is een partiële analyse. Het is geen integrale analyse van alle effecten, maar alleen van ruimtelijke effecten. Daarmee is een ruimtelijke-effectanalyse bijvoorbeeld vergelijkbaar met een milieu-effectrapportage (MER), die alleen naar de effecten op het milieu kijkt. Een ruimtelijke-effectanalyse is echter geen rapportage met een formele, juridische status. Ook volgt een ruimtelijke-effectanalyse geen vast stramen – deze leidraad geeft weliswaar een kader voor de effectanalyse, maar binnen dit kader zijn verschillende vormen en methoden mogelijk, afhankelijk van de fase van het beleidsproces en de rol van de ruimtelijke-effectanalyse.

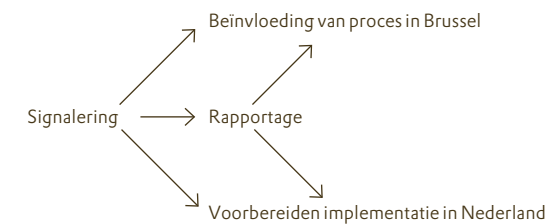
In het hoofdstuk 'Hoe? Methoden voor een ruimtelijke-effectanalyse' behandelen we een aantal methoden, zoals de multicriteria-analyse (MCA) en de kosten-batenanalyse.

De keuze voor de te gebruiken methode hangt af van de vraag welk aspect van ruimtelijke effecten de onderzoeker wil analyseren, en van de kennisbehoefte van de overheid. Zoals gezegd kan die kennisbehoefte verschillen per fase van het beleidsproces, en ze is afhankelijk van de doelstelling van een ruimtelijke-effectanalyse (pro- of reactief).

Daarnaast zijn pragmatische overwegingen belangrijk bij de keuze van de methoden. De beschikbaarheid van informatie bepaalt voor een belangrijk deel welke methoden toepasbaar zijn. Ook is de beschikbaarheid van tijd een belangrijke overweging. Zeker in het Europese beleidsproces is dit van belang, omdat hier sprake kan zijn van strakke deadlines. De beschikbare tijd kan vanwege de grilligheid van de politieke onderhandelingen van voorstel tot voorstel nogal verschillen en in de loop van het proces bovendien veranderen.

Welke methode ook wordt gekozen, we stellen

Figuur 1. Mogelijke aanpakken en doelen van een ruimtelijke-effectanalyse



voor om altijd uit te gaan van een aantal algemene principes van de Oei-leidraad⁴, de handleiding voor het evalueren van voorgenomen infrastructuurprojecten. De Oei-leidraad is vooral bruikbaar op het punt van de probleemanalyse (zoals hierboven beschreven), het zorgvuldig omgaan met de causaliteit van verschillende effecten (om dubbel-tellingen te voorkomen) en de definitie van de alternatieven.

De stappen van een ruimtelijke-effectanalyse

De leidraad voor de ruimtelijke-effectanalyse is opgezet aan de hand van de verschillende 'fases' van de belangrijkste besluitvormingsprocedure in Brussel, de zogenoemde codecisieprocedure. Elke fase kent zijn eigen mogelijkheden en beperkingen. Welke stappen moeten worden genomen in welke besluitvormingsfase? Welke stappen passen bij een reactieve of proactieve opstelling van de Nederlandse overheid? (zie figuur 2, blz. 12). Deze stapsgewijze leidraad kan zowel door de overheidsorganisatie (de opdrachtgever) als door de onderzoekers (de opdrachtnemers) worden gebruikt om de relevante vragen te identificeren en de werkwijze te bepalen.

Aan het besluit om een ruimtelijke-effectanalyse te gaan uitvoeren, gaat altijd een stap vooraf. Vooraf moet namelijk duidelijk zijn dat juist dit EU-dossier ruimtelijke effecten zal hebben. Het signaleringsnetwerk heeft al over het dossier gesproken en de opdrachtgever (bijvoorbeeld het departement van VROM) heeft al een quick scan gemaakt van mogelijke gevolgen. Er is dus al informatie aanwezig. Die informatie kan in de verschillende stappen van de analyse, zoals hieronder weergegeven, worden gebruikt. Omdat de leidraad de fasen van het beleidsproces

volgt, is de allereerste stap van een ruimtelijke-effectanalyse altijd:

o. Stel vast in welke fase het Europese-Commissievoorstel zich bevindt en vanuit welke basisopstelling (proactief/reactief) de ruimtelijke-effectanalyse wordt opgesteld.

– Er kan een document van de EU liggen. Wat is de aard van het document? (intern document, mededeling, groenboek, witboek, enz.) Heeft het stuk een officiële status?

– In welke fase bevindt de Europese beleidsontwikkeling zich? (deze kan inmiddels verder zijn dan het beleidsdocument dat uit is!)

– Wat wil de opdrachtgever met een ruimtelijke-effectanalyse bereiken? Het is verstandig om helder voor ogen te hebben of de opdrachtgever vooral reactief wil opereren, of een meer proactief traject wil inslaan. Dat betekent niet dat de ambitie tijdens het analyseproces niet kan veranderen. Een reactieve houding kan omslaan in een proactieve wanneer sterke kritieke effecten worden gesignaleerd.

Pre-expertfase van het EU-voorstel

Het voorstel bevindt zich in de *pre-expertfase*: de Commissie is enkel nog bezig zich te oriënteren en de eigen agenda te bepalen. Er is nog heel weinig bekend over de plannen. De Nederlandse overheid kan zich echter wel al een aantal strategische vragen stellen.

1. Stel het belang van het onderwerp vast
 – Hoe belangrijk is het thema voor de Nederlandse ruimte? Hoe groot is de invloed die het kan hebben op de Nederlandse ruimte? Op welk schaalniveau speelt het?
 – Is het onderwerp belangrijk genoeg om de ruimtelijke-effectanalyse verder in te gaan?

2. Proactieve opstelling: identificeer de argumenten die van belang zijn voor een strategische inschatting – Is het gunstig voor de Nederlandse ruimte dat de EU dit thema oppakt (en niet een ander)? Hier spelen ook argumenten van subsidiariteit en proportionaliteit een rol.

Resultaat: een oordeel over het belang van dit onderwerp voor de ruimte. En een beslissing om de ruimtelijke-effectanalyse wel of niet voort te zetten.

Expertfase van het EU-voorstel

Het voorstel bevindt zich al in de expertfase: de Europese Commissie werkt aan een (verkennend) document over het onderwerp. Er is nu iets bekend over de richting waarin de Commissie denkt en welke megabeleidskeuze (probleemdefinitie, oplossingsrichting) ze maakt. Daarom kan de inschatting van de kritieke effecten hier beginnen.

- 1.** Stel het belang van het onderwerp vast
– Zie pre-expertfase.
- 2.** Identificeer potentiële kritieke effecten voor Nederland van de huidige denkrichting van de Europese Commissie – voor zover mogelijk in deze fase
– Op welke terreinen van de ruimtelijke ordening kunnen de plannen invloed hebben? Welke actoren krijgen met het beleid te maken? (denk onder andere aan ruimtelijke schaalniveaus en bestuurlijke schaalniveaus).
– Welke ruimtelijke activiteiten van deze actoren (bestemmen, benutten, inrichten, beheren, verplaatsen, waarderen) worden door het beleid beïnvloed?
– In hoeverre verandert het wettelijk en bestuurlijk kader voor deze activiteiten?
- 3.** Proactieve opstelling: genereer alternatieve probleemdefinities
– Wanneer er kritieke effecten worden verwacht, dan kan de Nederlandse overheid in deze fase proberen de Commissie op een ander spoor te zetten. Genereer daarvoor alternatieve probleemdefinities (en eventueel beleidsinstrumenten). Dit kan bijvoorbeeld met een scenariotraject.
– Hebben deze alternatieven ook kritieke effecten voor Nederland (zie stap 2)?

Resultaat: een lijst met kritieke effecten voor Nederland (eventueel voor verschillende alternatieven).⁵

Commissiefase van het EU-voorstel

Het voorstel bevindt zich in de commissiefase: de Commissie werkt aan een voorstel voor Europese regelgeving.

- 1.** Stel het belang van het onderwerp vast
– Zie pre-expertfase.
- 2.** Identificeer potentiële kritieke effecten voor Nederland
– Zie expertfase. Aangezien de voorstellen van de Commissie inmiddels verder zijn uitgewerkt, kunnen de kritieke effecten scherper in beeld worden gebracht. Afhankelijk van het detailniveau van de voorstellen is bijvoorbeeld de grootteorde van de effecten beter in te schatten.
- 3.** Proactieve opstelling: genereer alternatieven voor beleidsinstrumentarium en normen
– Ook hier kan een scenariotraject helpen alternatieven te vinden en de gevolgen in te schatten. Beleidsalternatieven kunnen soms ook gevonden worden in de Impact Assessment, die de Commissie meestal samen met het voorstel zal uitbrengen.
– Hebben ook deze alternatieven kritieke effecten voor Nederland (zie stap 2)?

Resultaat: een effectentabel met effecten van de verschillende alternatieven (beleidsinstrumentarium, normen, implementatiealternatieven) en hun (geschatte) omvang.

Raadsfase van het EU-voorstel

Het voorstel bevindt zich in de raadsfase: de Europese Raad en het Europese Parlement onderhandelen over aanneming van het Commissievoorstel.

- 1.** Stel het belang van het onderwerp vast
– Zie pre-expertfase.
- 2.** Identificeer potentiële kritieke effecten voor Nederland
– Zie commissiefase.

- 4.** Reactieve opstelling: identificeer bestaande, politiek waarschijnlijke alternatieven
– Als andere landen een alternatieve probleemdefinitie of beleidsinstrument voor het voetlicht brengen, is het voor de Nederlandse overheid belangrijk te weten welke dit zijn, en welke kritieke effecten in Nederland hiervan het gevolg kunnen zijn (zie stap 2).
- 5.** Denk aan implementatiealternatieven
– Welke implementatiealternatieven staan open bij (verschillende alternatieven van) het voorstel van de Europese Commissie?
– Welke kritieke effecten hebben deze alternatieven?
– Zijn er *do's* en *don'ts* voor de nationale implementatie te formuleren?

3. Identificeer bestaande, politiek waarschijnlijke alternatieven en schat de omvang van de kritieke effecten die in Nederland zijn te verwachten

– Deze zullen vooral liggen op het gebied van beleidsinstrumentarium en normering.

4. Proactieve opstelling: kijk hoe andere landen scoren

– Deze informatie kan gebruikt worden bij het bepalen van de opties voor de Nederlandse onderhandelingsstrategie in de EU.

5. Reactieve opstelling: Denk aan implementatiealternatieven

– Welke implementatiealternatieven staan open bij (verschillende alternatieven van) het voorstel van de Europese Commissie?

– Welke kritieke effecten hebben deze alternatieven?

– Zijn er *do's* en *don'ts* voor de nationale implementatie te formuleren?

Resultaat: een effectentabel met effecten van de verschillende alternatieven en hun (geschatte) omvang. En een overzicht van deze effecten in andere Europese regio's.

Comitologiefase van het EU-voorstel

De regelgeving is aangenomen en wordt nader uitgewerkt door middel van de comitologieprocedure: Commissie en vertegenwoordigers van lidstaten zijn in onderhandeling over technische aspecten van de regelgeving (bijvoorbeeld normstelling).

1. Stel het belang van het onderwerp vast

– Zie pre-expertfase.

2. Identificeer potentiële kritieke effecten voor Nederland

– Zie commissiefase.

3. Proactieve opstelling: genereer gunstige normalternatieven, bekijk de Europese geografische verdeling en identificeer opties voor Nederlandse onderhandelingsstrategie

4. Reactieve opstelling: beschouw technische normalternatieven en analyseer de gevolgen voor Nederland

5. Denk aan implementatiealternatieven

– Welke implementatiealternatieven staan open bij (verschillende alternatieven van) het voorstel van de Europese Commissie?

– Welke kritieke effecten hebben deze alternatieven?

– Zijn er *do's* en *don'ts* voor de nationale implementatie te formuleren?

Resultaat: een effectentabel met effecten van technische (norm)alternatieven voor de Nederlandse ruimte en hun (geschatte) omvang.

Implementatiefase van het EU-voorstel

Het voorstel bevindt zich in de implementatiefase: lidstaten weten wanneer het voorstel op hun grondgebied in werking moet zijn getreden.

1. Identificeer potentiële kritieke effecten voor Nederland

– Zie commissiefase.

2. Identificeer implementatiealternatieven en schat de omvang van de kritieke effecten die in Nederland zijn te verwachten

– Zijn er *do's* en *don'ts* voor de nationale implementatie te formuleren?

Resultaat: een effectentabel met effecten van implementatiealternatieven voor de Nederlandse ruimte en hun (geschatte) omvang.

Noten

1. EK 2005, nr XXI-A

2. BNC-fiches worden opgesteld door de werkgroep BNC (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). De BNC is een door het ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerde interdepartementale werkgroep waarin nieuwe commissievoorstellen worden beoordeeld op hun belang voor Nederland, waar afspraken worden gemaakt over welk ministerie primair verantwoordelijk is voor een dossier en wie betrokken zouden moeten worden. De BNC-fiches worden na de presentatie van nieuwe commissievoorstellen opgesteld met het doel een eerste interdepartementaal afgestemd Nederlands standpunt te formuleren en het parlement en kabinet daarover te informeren.

3. EK (2006/2007), nr. 29435 (XXI)

4. Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur, een leidraad van het CPB voor het opstellen van kosten-batenanalyses van infrastructuurprojecten. Zie Eijgenraam e.a. (2000).

5. De 'fase' waarin het voorstel zich bevindt geeft overigens ook informatie over de tijdshorizon waarbinnen de analyse moet worden voltooid, en wat er dus mogelijk is. Het zou ook kunnen zijn dat de tijdshorizon wordt bepaald door nationale beleidsprocessen (bijvoorbeeld het opstellen van het BNC-fiche).

6. In deze leidraad stoppen we bij de kennisbehoefte voor signalering. Voor een rapportage moet er een keuze gemaakt worden tussen methoden om de effecten te kwantificeren, die te zeer afhankelijk is van het onderwerp en de beschikbare data om in de algemene leidraad hier uitspraken over te kunnen doen.

Figuur 2. Stappen van de ruimtelijke-effectanalyse

Proactief	Reactief	Signalering	Rapportage	Stappen van de ruimtelijke-effectanalyse		Pre-expertfase	Expertfase	Commissiefase	Raadsfase	Comitologiefase	Implementatiefase
					Maak een inschatting van het belang van het onderwerp voor de Nederlandse ruimte						
					Identificeer de meest belangrijke toekomstige effecten (de kritieke effecten) van het voorgesteld beleid. Denk daarbij aan de drie aspecten van effecten en maak een probleemanalyse inclusief omgevingsanalyse						
					Identificeer alternatieven voor EU-beleid						
					Identificeer bestaande (politiek waarschijnlijke) alternatieven						
					Genereer alternatieven vanuit een analyse van het probleem						
					Alternatieve probleem-definities						
					Alternatieve beleids-instrumenten						
					Alternatieve normen						
					Identificeer alternatieven voor implementatie in NL						
					Schat de score in van NL op kritieke effecten (eventueel voor verschillende alternatieven)						
					Schat de score in van andere lidstaten op kritieke effecten (eventueel voor alternatieven)						
					Beschrijf de implicaties van bovenstaande analyses voor de opties voor de onderhandelingsstrategie in EU-besluitvorming						
					Beschrijf de implicaties van bovenstaande analyses voor de opties voor implementatie in Nederland						
					Diep het onderzoek uit, bekijk meer gedetailleerd de omvang van de effecten						

VERDIEPING

Wat?

Ruimtelijke effecten van EU-beleid

Hoe EU-beleid ingrijpt in de Nederlandse ruimtelijke ordening

Om welke effecten gaat het precies in de ruimtelijke-effectanalyse? Om die vraag te beantwoorden, kijken we naar de doorwerking van EU-beleid in de Nederlandse ruimtelijke ordening.

De ruimtelijke inrichting van Nederland wordt bepaald door de ruimteclaims van verschillende partijen, zoals bewoners, bedrijven, natuurbeschermers; elke met haar eigen belangen. Om de schaarse ruimte zo optimaal mogelijk in te richten, moet de overheid in het ruimtelijkeorderingsproces verschillende belangen tegen elkaar afwegen. Haar afwegingen en beslissingen resulteren in een bestemmingsplan en uiteindelijk in een bepaalde ruimtelijke inrichting en gebruik van die ruimte. Hierbij zijn verschillende territoriale bestuurslagen (en ook functionele bestuursorganen) betrokken, zoals provincies, waterschappen en gemeenten.

Het afwegen van belangen veronderstelt de aanwezigheid van een overkoepelend criterium. In de ruimtelijke ordening kan dit er niet één zijn, zoals 'welvaart' in de economie, 'duurzaamheid' in de milieuwetenschappen of 'rechtvaardigheid' in de politieke en juridische wetenschappen (RPB 2003). In plaats daarvan maakt de ruimtelijke ordening juist een afweging tussen verschillende waarden. Van der Wouden e.a. (2006) onderscheiden vier clusters van achterliggende waarden: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en beleevingswaarde.

Om het ruimtelijkeorderingsproces in goede banen te leiden heeft de Nederlandse overheid spelregels opgesteld met wetten en procedures. De belangrijkste daarvan is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Maar er zijn tal van andere randvoorwaarden die de overheid aan de ruimtelijke inrichting kan stellen, bijvoorbeeld via het landbouw- of verkeersbeleid, maar ook door minder ‘hard’ beleid, zoals informatievoorziening of financiële prikkels als subsidies.

De overheid geeft dus de randvoorwaarden, accommodeert de ruimteclaims en kan bepaalde groepen stimuleren iets te doen of te laten. Maar uiteindelijk wordt de inrichting en het gebruik van de ruimte bepaald door maatschappelijke actoren, de burgers en bedrijven.

De gevolgen van dit samenspel tussen overheid en niet-overheidspartijen zijn er op de korte en op de lange termijn. Op de korte termijn is bijvoorbeeld zichtbaar dat een bepaald project wel of niet wordt gerealiseerd, of op een bepaalde manier wordt vormgegeven. Op de langere termijn ontstaan structuren die hun eigen dynamiek hebben; de aanleg van een weg betekent bijvoorbeeld niet alleen dat die weg er ligt, maar ook dat er in de toekomst ontwikkelingen langs die weg kunnen plaatsvinden.

Door de fijnstofrichtlijn zijn in de jaren direct na de invoering bouwprojecten stilgelegd, maar uiteindelijk is er op de lange termijn een groter effect: toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden nabij de snelwegen, zoals nieuwe woningen, worden wellicht beperkt.

Europees beleid kan op veel manieren ingrijpen in het proces zoals hierboven beschreven. Zo kan de Europese Unie met nieuwe regelgeving beïnvloeden hoe de overheid en andere betrokkenen de waarden in de ruimtelijke ordening tegen elkaar afwegen. De waarde die de Unie aan iets hecht, krijgt vervolgens door de implementatie van het betreffende EU-beleid ook in de nationale belangenafweging van ruimteclaims een groter gewicht, met een andere ruimtelijke inrichting tot gevolg. De fijnstofcasus is hier een mooi voorbeeld hiervan. Als bedrijven in Nederland klagen over de negatieve economische gevolgen van de implementatie van de Europese fijnstofrichtlijn, mogen ze niet vergeten dat er een andere waarde,

namelijk die van de volksgezondheid, tegenoverstaat. Ze kunnen het oneens zijn met de manier waarop de afweging uitvalt - Nederland is een vol land en gezondheidswinst ‘kost’ hier meer dan elders in Europa – maar het blijft gaan om een afweging tussen waarden.

Ook kan de Europese Unie de Nederlandse ruimtelijkeorderingspraktijk beïnvloeden doordat haar regels resulteren in een andere taak of procedures voor de Nederlandse overheid of in een andere taakverdeling tussen overheden.

Maar het EU-beleid grijpt ook in in de Nederlandse ruimtelijke ordening doordat het de beslissingen van andere actoren in de samenleving beïnvloedt – rechtstreeks of doordat het in nationaal beleid wordt geïmplementeerd. De voorkeuren en belangen van burgers en bedrijven kunnen door de stimulansen en beperkingen van de Europese Unie dus veranderen, en daardoor kan ook de inrichting van de ruimte veranderen. Naast het veel aangehaalde milieubeleid van de Europese Unie hebben ook bijvoorbeeld het landbouwbeleid (subsidies), regionaal-economisch beleid (structuurfondsen) en mededingingsbeleid invloed op de ruimtelijke ordening van Nederland.

De verschillende aspecten van een ruimtelijk effect

Om de invloed van het EU-beleid op de Nederlandse ruimtelijke ordening te analyseren, kijken we naar de manier waarop Brussel ingrijpt in de Nederlandse ruimtelijkeorderingspraktijk. We onderscheiden hier drie verschillende aspecten van die ruimtelijke invloed door het EU-beleid: EU-beleid leidt tot een *verandering van het kader* waarbinnen actoren (burgers, overheidsorganisaties, bedrijven) handelen. Een verandering van het kader kan leiden tot andere afwegingen en daarmee tot een *verandering in het ruimtelijk handelen* van actoren. En dit handelen heeft *consequenties voor de fysieke ruimte* die zichtbaar zijn (of zichtbaar gemaakt kunnen worden).

Het is belangrijk deze verschillende aspecten van een ruimtelijk effect van elkaar te onderscheiden, omdat het interessant kan zijn ze in een ruimtelijke-effectanalyse apart te analyseren en omdat dit noodzakelijk is voor het identificeren van oorzaak-gevolgrelaties.

Figuur 3. De drie aspecten van een ruimtelijk effect



Hieronder lichten we de begrippen ‘handelingskader’; ‘ruimtelijk handelen’; en ‘zichtbare effecten’ nader toe. In het laatste hoofdstuk ‘De dochterrichtlijn fijn stof’ worden concrete voorbeelden van deze begrippen gegeven.

Handelingskader

Het EU-beleid verandert het handelingskader van ruimtelijk relevante actoren. Meestal gaat dit getrap: de nationale overheid past wet- en regelgeving aan om te voldoen aan het EU-beleid. Op die manier verandert het handelingskader voor andere actoren in de maatschappij. Het kan hierbij gaan om vergunningsvereisten; verboden (gekoppeld aan bestemmingsregime, enzovoort); of stimuleringsmaatregelen, subsidies of beheersvergoedingen. Maar het kan ook gaan om een verandering van bestuurlijke arrangementen binnen de ruimtelijke ordening. EU-mededingingsregelgeving zou bijvoorbeeld de huidige Nederlandse publiekprivate samenwerkingsconstructies onmogelijk kunnen maken.

Het is goed om voor ogen te houden dat ook voor de Nederlandse overheden, die zelf de randvoorwaarden stellen voor de overige actoren in de samenleving, de randvoorwaarden door EU-beleid veranderen. Zij moeten in hun planvorming, vergunningverlening of het vaststellen van het bestemmingsplan rekening houden met de mogelijkheid dat deze in overeenstemming moet zijn met de Europese wet- en regelgeving.

De Europese Unie verandert niet alleen door wet- en regelgeving de randvoorwaarden voor het ruimtelijk handelen, maar ook door subsidies te verstrekken of door investeringen te doen (Van Ravesteyn & Evers 2004:13). Een EU-subsidieregeling voor een grensoverschrijdend infrastructuurproject betekent dat dergelijke projecten plotseling kansrijk kunnen zijn, en dit verandert het handelingskader van gemeenten en ondernemers langs de grens.

Zelfs ‘zachte’ interventievormen, zoals het geven van informatie, kunnen leiden tot een verandering van het handelingskader. Voorbeelden hiervan zijn het verspreiden van kennis waarmee de prestaties van lidstaten worden vergeleken (benchmarking) of de introductie van nieuwe concepten, zoals het idee van *polycentric development* in het European Spatial Development Perspective (Faludi & Waterhout 2002).

Het is belangrijk het handelingskader als apart aspect van ruimtelijke effecten te onderscheiden. Binnen de ruimtelijke ordening zijn er immers genoeg (overheids)organisaties wier voornaamste werkzaamheden bestaan uit het vormgeven en handhaven van het handelingskader voor andere actoren door middel van subsidies of toezicht. Voor hen is alleen een analyse van het veranderend kader al interessant, zonder in de ruimtelijke-effectanalyse zelf voorspellingen te doen over wat dit betekent voor de feitelijke beslissingen die gemaakt zullen worden (ruimtelijk handelen) of de gevolgen daarvan in de fysieke ruimte.

Ruimtelijk handelen

EU-beleid kan ertoe leiden dat actoren andere beslissingen gaan nemen over de ruimte. Ze gaan anders ‘ruimtelijk handelen’. Maar wat is ruimtelijk handelen? Wat kan er allemaal worden ‘besloten’ over de ruimte – en wat kunnen actoren dus ‘anders’ beslissen als gevolg van Europese regelgeving?

Grofweg kunnen we de volgende soorten *ruimtelijke activiteiten* onderscheiden: plannen en bestemmen, benutten, inrichten, beheren, waarden en verplaatsen. Deze activiteiten vinden plaats op een bijna oneindig aantal *terreinen*, zoals woningbouw, landbouw, grondmarkt en infrastructuur. Het is aan de onderzoeker welke terreinen hij/zij uitkiest waarop hij/zij de ruimtelijke effecten bepaalt. Het aantal terreinen en subterreinen is zo groot, dat we

met deze leidraad geen uitputtende opsomming proberen te geven.

Een voorbeeld kan het verschil tussen de activiteiten toelichten. Ruimte heeft een *bestemming*, bijvoorbeeld een bestemming van industriële bedrijvigheid. De handeling bestemmen is aan één soort actor voorbehouden, namelijk de overheid, en is het gevolg van een uitgebreid proces van planvorming voor de ruimte. Vervolgens kan deze bestemming op verschillende manieren worden *benut*, bijvoorbeeld voor een farmaceutische fabriek of voor een metaalbewerkingsbedrijf. Deze benutting wordt uiteraard door anderen dan alleen de overheid bepaald. De benutting kan vervolgens op verschillende manieren worden *ingericht*: bijvoorbeeld laagbouw of hoogbouw; veel of weinig wegen op het terrein, veel of weinig groen. Daarna staan er keuzes open voor het *beheer* van het gebouw of het terrein. Het geheel krijgt een bepaalde *waardering*: van werknemers, van omwonenden, maar vooral ook van commerciële partijen. In het laatste geval komt deze waardering tot uitdrukking in de bereidheid een bepaalde prijs te betalen voor de ruimte (voor grond en vastgoed). Maar ook als het niet mogelijk is de waardering uit te drukken in geld, kent een plek een waardering om zijn ruimtelijke kwaliteit in de beleving van bijvoorbeeld omwonenden. *Verplaatsing* is de laatste hoofdactiviteit die wordt onderscheiden: naar een plek gaan, of er iets heen transporteren.

Een belangrijk onderdeel van een ruimtelijke-effectanalyse is daarom het onderzoek naar *welke actoren op welke terreinen* te maken zullen krijgen met het EU-beleid, en op welke manier het EU-beleid hun *activiteiten* (plannen en bestemmen, benutten, inrichtingen, beheren, waarderen, verplaatsen) op deze terreinen zal beïnvloeden.

Als EU-beleid tot gevolg heeft dat actoren andere keuzes maken, is dat een belangrijk aspect van het ruimtelijk effect dat met een ruimtelijke-effectanalyse kan worden onderzocht. Het grote verschil met de analyse van het vorige aspect van ruimtelijke effecten – van het handelingskader – is dat het daar ging om de verandering van *mogelijkheden*. Bij de analyse van ruimtelijk handelen probeert de onderzoeker in te schatten welke keuzes actoren *daadwerkelijk* zullen gaan maken. Deze keuzes worden

niet alleen beïnvloed door wettelijke en bestuurlijke randvoorwaarden, maar ook door de bestaande maatschappelijke trends, de randvoorwaarden die de fysieke omgeving geeft, enzovoort. Bij de analyse van het handelingskader wordt aangegeven hoe de spelregels veranderen; hier wordt als het ware een voorspelling gemaakt van het verloop van het spel (het proces).

Het kan goed zijn dat de overheid geïnteresseerd is in dit aspect, los van de fysiek-ruimtelijke consequenties (zie hieronder). Soms is ze immers alleen geïnteresseerd in de kosten die een verandering van ruimtelijk handelen met zich meebrengt. Bijvoorbeeld de gevolgen van de implementatie van de fijnstofrichtlijn: hoeveel kost het de Nederlandse gemeenten dat er projecten worden stilgelegd? Deze vraag is niet zozeer ingegeven door interesse in het fysiekruimtelijk effect, maar door interesse in de gevolgen voor de ruimtelijke handelende *actoren* van hun beslissingen. Om deze vraag te beantwoorden moet de overheid waarschijnlijk ook de fysiekruimtelijke gevolgen in ogenschouw nemen (vanwege het bestaan van feedbackmechanismen, zie verderop), maar de interesse ligt niet primair bij de fysiekruimtelijke gevolgen. Integendeel, deze fysiekruimtelijke gevolgen worden teruggebracht tot niet-ruimtelijke zaken – namelijk kosten en baten voor actoren.

Consequenties voor de fysieke ruimte

Op welke manieren is het ruimtelijk handelen van actoren zichtbaar in de fysieke ruimte? In de eerste plaats natuurlijk door de vorm in de ruimte zelf: mensen kunnen er bij gaan staan en het bekijken. Zichtbare ruimtelijke effecten zijn dus in de eerste plaats veranderingen in de *morfologie*: dingen die mensen kunnen zien, zoals de vorm of de grootte.

In de tweede plaats zijn de effecten van ruimtelijk handelen zichtbaar in de *verdeling* over een gebied. Dit effect is niet direct zichtbaar, maar kan zichtbaar worden gemaakt op bijvoorbeeld kaarten of in tabellen waarin verschillende gebieden worden onderscheiden.

De verdeling van wat? Waar morfologie betrekking heeft op *vormen* van dingen, heeft verdeling betrekking op *feiten*. Hierbij gaat het ten eerste om feiten die het gevolg zijn van ruimtelijk handelen, dus een bepaalde bestemming, benutting, waardering,

Figuur 4. Consequenties van EU-beleid voor de fysieke ruimte

Vorm van de ruimte (zichtbaar)		
Verdeling van feiten in de ruimte (zichtbaar gemaakt)	Verdeling van ruimtelijke feiten	Verdeling van vormen Verdeling van feiten
	Verdeling van niet-ruimtelijke feiten	Verdeling van feiten

enzovoort). Die gevolgen definiëren we als *ruimtelijke feiten*.

Het ruimtelijk handelen heeft, zoals we net constateerden, ten eerste gevolgen die zelf zichtbaar zijn. Een bepaalde beslissing leidt tot een bepaalde inrichting van de ruimte; bijvoorbeeld het autoluw maken van een straat om de fijnstofconcentratie daar te verminderen. Deze inrichting heeft een bepaalde 'vorm', en de verdeling van deze vormen is als een feit op een kaart te zetten (alle plekken waar deze maatregelen zijn genomen). Soms creëert het ruimtelijk handelen ruimtelijke feiten die zelf niet zichtbaar zijn. De bereikbaarheid van een plek, of van de grondwaarde van een gebied zijn voorbeelden van ruimtelijke fenomenen die geen vorm hebben, maar wel in kaart kunnen worden gebracht.

Verdeling kan ten tweede gaan om feiten die *niet* een gevolg zijn van ruimtelijke activiteiten als bestemming, benutting, waardering enzovoort, dus niet-ruimtelijke feiten. Stel dat het Lissabon-beleid van de EU leidt tot een verandering van de werkloosheid. De verdeling van dit niet-ruimtelijke feit kan op een kaart worden weergegeven. Dit kan ook vanuit een ruimtelijk oogpunt interessant zijn: een te scheve regionale verdeling is bijvoorbeeld op zich ongewenst, of de verdeling geeft aanwijzingen over mogelijk ruimtelijke oorzaken van werkloosheid. Met andere woorden: de verandering van de verdeling van het niet-ruimtelijke feit 'werkloosheid' is, zichtbaar gemaakt, tot op zekere hoogte toch een ruimtelijk effect van EU-beleid (zie figuur 4).

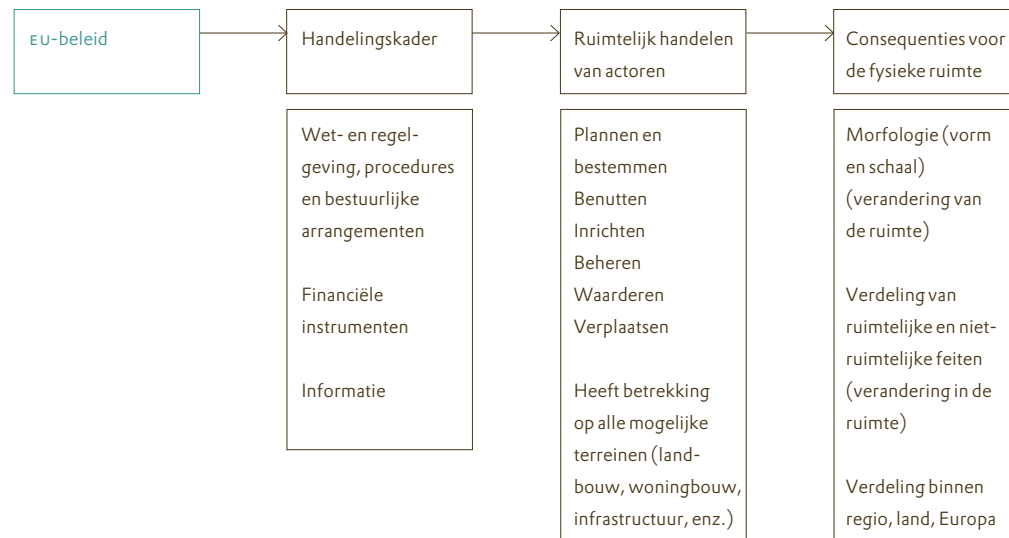
Kortom: het derde aspect van een ruimtelijk effect is niet alleen veranderingen *van* de ruimte (morfologie en grootte), maar ook veranderingen *in* de ruimte: de verdeling van (vaak niet-zichtbare) feiten.

Bij het maken van de kaarten moet worden gekozen *over welke gebiedseenheden* de verdeling moet worden weergegeven. Die keuze is afhankelijk van de verdeling die de overheid wil laten zien, of van wat de onderzoeker interessant vindt. Het kan bijvoorbeeld relevant zijn om te kijken naar verschillen van de effecten tussen gebieden (bijvoorbeeld tussen regio's of steden) of gebiedscategorieën (steden tegenover landelijk gebied) of een combinatie daarvan (steden in de Randstad tegenover steden in het noorden) binnen Nederland.

Voorbeelden van vragen die dan spelen zijn: Waar in de Randstad zijn meer of minder files te verwachten? Of: zijn de meeste fijnstofproblemen te verwachten in de stadsranden of in de binnensteden? Enerzijds zijn dergelijke vragen van belang bij de standpuntbepaling van de overheid omdat er al dan niet sprake kan zijn van een onrechtvaardige verdeling van effecten. Anderzijds leveren de antwoorden informatie op die vooral in de implementatiefase belangrijk is, namelijk waar zich mogelijk knelpunten kunnen voordoen.

Ook kunnen de effecten voor Nederland of Nederlandse regio's of gebiedscategorieën worden vergeleken met die voor andere lidstaten. Wie zijn de winnaars en wie de verliezers? Deze vraag is (als onderdeel van een krachtenveldanalyse) cruciaal wanneer de overheid zich wil voorbereiden op de onderhandelingsfase in de EU-besluitvorming. Daarnaast krijgt de overheid, door de effecten voor alle lidstaten in beeld te brengen, inzicht in de verandering van de relatieve positie van Nederland of Nederlandse regio's ten opzichte van andere landen of regio's, bijvoorbeeld als het gaat om de economische concurrentiepositie. Bovendien kan

Figuur 5. De drie aspecten van een ruimtelijk effect



bijvoorbeeld een verandering in het buitenland, leiden tot ruimtelijke effecten in Nederland. Ook dit is een belangrijk effect om het voorgenomen beleid op te analyseren en te toetsen.

Feedbackmechanismen

Het derde aspect van ruimtelijke effecten, de zichtbare effecten, is uiteraard zelf weer van invloed op het ruimtelijk handelen van actoren: de aanleg van een weg maakt de keuze voor een andere grondbenutting mogelijk, een heel scheve verdeling van werkgelegenheid zorgt voor andere bestemmingsbeslissingen, enzovoort. De verschillende ruimtelijke effecten beïnvloeden elkaar via eindeloze en complexe feedbackloops, waarvan het einde van tevoren niet is aan te geven. Het is aan de onderzoeker welke oorzaak-gevolgrelaties hij of zij meeneemt in de ruimtelijke-effectanalyse.

Resumé

Er zijn drie aspecten van een ruimtelijk effect: het effect op het handelingskader voor actoren, het effect op hun ruimtelijk handelen, en de consequenties voor de fysieke ruimte daarvan (waar- onder verdeling). In figuur 5 geven we ze nog eens schematisch weer.

De drie aspecten moeten altijd in onderlinge samenhang worden onderzocht, omdat ze alle drie onderdeel zijn van hetzelfde effect. Maar een onderzoeker kan de ruimtelijke-effectanalyse wel toespitsen op één van de drie aspecten. Met een ruimtelijke-effectanalyse kan de onderzoeker conclusies trekken over het handelingskader, waarin hij vooral de nieuwe (on)mogelijkheden voor ruimtelijk handelen weergeeft. Ook kan hij het ruimtelijk handelen van bepaalde actoren binnen dit handelingskader voorspellen, en conclusies trekken over de voor- en nadelen die deze actoren hiervan onder- vinden. Tot slot kan de onderzoeker zijn conclusies toespitsen op de zichtbare effecten.

Wanneer? Fasen in de EU-besluitvorming

Deze leidraad is specifiek bedoeld voor de analyse van ruimtelijke effecten van toekomstig Europees beleid. Het beleidsvormingsproces in Brussel is echter langdurig, en voor de mogelijkheden en het doel van een ruimtelijke-effectanalyse maakt het nogal uit in welke fase van de besluitvorming het EU-beleid zich bevindt. Enerzijds verandert de kennisbehoefte van de overheid en onderzoeker in de loop van dit proces, anderzijds verandert de mate waarin informatie over het beleid te krijgen is, en dit beïnvloedt weer het soort methode dat het meest opportuun is om in te zetten. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de diverse fasen van het Europese beleidsvormingsproces.

Eigen aard van het Brusselse beleidsvormingsproces

‘Het’ beleidsvormingsproces van EU-beleid bestaat uiteraard niet. Ten eerste zijn er binnen de EU-institu- tie talrijke procedures met uiteenlopende rechtelijke status. Zo zijn er diverse zogeheten pijlers – waarin besluitvormingsprocedures zijn gebaseerd op een verschillende verhouding tussen intergouvernemen- taliteit en supranationaliteit –, en diverse ‘producten’ met een verschillende mate van binding en van proces (zie onder andere Wallace e.a. 2005; WRR 2003). Omdat ruimtelijk relevant beleid vooral in de eerste pijler tot stand komt en omwille van de eenvoud, gaan we in deze leidraad uit van de *codecisieprocedure*, de belangrijkste procedure voor wetgeving (richtlijnen, verordeningen) binnen de eerste pijler.

Ten tweede bestaat ‘het’ beleidsvormingsproces niet omdat er waarschijnlijk geen twee beleidsvormings- processen zijn te vinden die feitelijk precies hetzelfde zijn. Een beleidsproces doorloopt zelden precies dezelfde stadia, waarin de ene fase netjes op de andere volgt. Toch kan het om analytische redenen zinvol zijn om verschillende deelprocessen te onder- scheiden, waarin uiteenlopende *activiteiten* worden gevraagd, ook als die processen elkaar niet volgens een vast stramien volgen. Bovendien zijn er – in het proces van *codecisie* – wel degelijk zogenoemde *sluismomenten* te onderscheiden: momenten waar het proces officieel doorheen moet, hoe chaotisch de deelprocessen dan ook kunnen verlopen. In de *codecisieprocedure* is het aan de Europese Com- missie om een voorstel voor wetgeving te doen; dit wetsvoorstel is het eerste formele sluismoment. De fase vóór dit voorstel is de *voorfase*. Dan volgt de *raadsfase*, waarin binnen de Raadswerkgroepen, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) en de Raad en het Parlement wordt onderhandeld over de definitieve vorm van de regelgeving. Deze fase wordt afgesloten met het tweede sluismoment: de goedkeuring door Raad en Parlement. Na deze goedkeuring komt de *implementatiefase* (venw 2006) (zie figuur 6).

De procedure moet officieel door deze twee sluismomenten heen. Maar in de praktijk zijn er meer momenten waarop er een onomkeerbare stap in het proces wordt gezet. In de voorfase heeft de Europese Commissie, voordat zij tot een definitief voorstel komt, meestal een document naar buiten gebracht, waarin ze haar ideeën voor het beleid op het betreffende gebied uiteenzet, bijvoorbeeld een groenboek. In een dergelijk document is het onder- werp al op de een of andere manier ingeperkt en in die zin agenderend voor de verdere discussie. Vóór er zo’n document is uitgebracht, kan het nog alle kanten op gaan, daarna zal de discussie zich meer concentreren op de inhoud van het groenboek. Het uitbrengen van een dergelijk document is daarom te zien als een sluismoment.

De Europese Commissie schrijft het groenboek evenwel pas na intensieve consultatie met allerlei experts. Daarom wordt de fase vóór een eventueel groenboek ook wel de *expertfase* genoemd. De fase daarna noemen we de *commissiefase*. Echter, vóór de

expertfase is er al een allereerste sluismoment, namelijk de beslissing van de Commissie om hoe dan ook een beleidstraject over dit onderwerp in gang te zetten en zich met dit onderwerp bezig te gaan houden. De fase waarin deze beslissing tot stand komt, noemen we de *pre-expertfase*.

Ook na de raadsfase is er soms nog een sluismoment. Nadat de Raad en het Parlement akkoord zijn gegaan, heeft het aangenomen voorstel soms nog een technische uitwerking nodig, bijvoorbeeld in de vorm van het vaststellen van normwaarden. Aangezien het hier kan gaan om technisch gedetailleerde kwesties, delegeert de Raad dit vaak aan de Commissie, die in samenspraak met een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten de uitwerking vaststelt (*comitologieprocedure*). Voor de omvang van het ruimtelijk effect van EU-beleid kunnen de precieze normering en de manier van meten nogal uitmaken. Vandaar dat de vaststelling van technische aspecten over normen in het kader van deze leidraad ook als een sluismoment moet worden gezien.

Er zijn dus vijf relevante sluismomenten te onderscheiden, en zes fasen (zie figuur 6).

In een beleidsproces kunnen als gezegd verschillende activiteiten worden onderscheiden. Hoewel fasen en activiteiten niet volledig met elkaar overeenkomen, ligt de nadruk toch in elke fase op een bepaalde activiteit. We lichten deze activiteiten hier kort toe.

In de pre-expertfase is vooral de *startkeuze* belangrijk, dat wil zeggen de beslissing om een bepaald onderwerp op de beleidsagenda te zetten en om een beleidsvoorbereidend traject in te gaan. De Europese Commissie besluit om een bepaald thema op te pakken. Zo'n besluit kan op veel verschillende manieren tot stand komen; zo bevinden zich in Brussel veel lobbyisten met het doel de Commissie hiertoe te bewegen (Van Schendelen 2002).

Daarnaast maakt de Commissie al bij de eerste initiatieven voor het aanpakken van het onderwerp de eerste afbakeningen. In de pre-expert- en de expertfase gaat het daarbij om de zogenoemde *probleemdefinitie*. Dit is een belangrijke beleidskeuze, omdat daarmee al op een bepaalde oplossingsrichting wordt voorgesorteerd; met de opstelling van een probleemdefinitie structureert de Commissie het probleem en perkt ze het in. Dit is ook altijd een strategische keuze.

Er bestaat niet zoiets als 'het' probleem, zeker niet als daar zulke diverse partijen (diverse nationale overheden, politieke partijen en disciplines) bij zijn betrokken als in de Europese Unie. De probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen waarop daar mee wordt geanticipeerd, zijn dan ook in feite 'megabeleidskeuzes' (Van de Graaf & Hoppe 1992).

In de expertfase, waarin de Commissie uitgebreid experts en *stakeholders* consulteert, is de probleemdefinitie nog goed te beïnvloeden. In de commissiefase is de consultatie van de Commissie nog niet afgelopen, maar door het groenboek (of een vergelijkbaar document) spitst de discussie zich meer toe, en is een ommezwaai naar een andere probleemdefinitie niet meer zo gemakkelijk. Op basis van de probleemdefinitie begint de Europese Commissie in de aanloop naar het witboek (of een vergelijkbaar document) met het feitelijke *beleidsontwerpen*: het uitwerken en in deelproblemen en -oplossingen uiteenleggen van het probleem, en het zoeken naar de juiste instrumenten. Deze keuze raakt deels de inhoud, deels de vorm. Om met het laatste te beginnen: de EU kent vele soorten instrumenten, die vooral verschillen in de mate van binding, zoals de richtlijn, kaderrichtlijn, coördinatie, harmonisatie, enzovoort (zie het volgende hoofdstuk). Daarnaast maakt de Commissie inhoudelijke keuzes bij de instrumentatie en het soort op te stellen normen.

In de commissiefase moet de Commissie manoeuvreren naar een politiek houdbaar voorstel dat enige kans maakt in de raadsfase: de *haalbaarheidstoetsing*. De Commissie moet tot een beleidsvoorstel komen waarvan ze verwacht dat het Parlement en de Raad het uiteindelijk goedkeuren. Op grond van een inschatting van de politieke aanvaardbaarheid (of praktische uitvoerbaarheid) kan ze besluiten een herontwerp te maken.

In de raadsfase zelf spelen politieke *onderhandelingen* (met op de achtergrond stemmenverhoudingen, politieke kongsi's, *package deals* en dergelijke) de belangrijkste rol. Deze kunnen uiteraard leiden tot het terugsturen van het voorstel naar de Commissie voor een herontwerp. In de (eventuele) comitologische procedure gaat het om *technische kwesties* rond de implementatie van de richtlijn. De Commissie krijgt het mandaat van de Raad om hierover beslissingen te nemen, daarin bijgestaan door een comité.

Figuur 6. Sluismomenten, fasen en belangrijkste beleidsactiviteiten in het codecisieproces

Fase	Activiteit	Sluismomenten
Voorfase	Pre-expertfase	Startkeuze Probleemdefinitie
	Expertfase	Probleemdefinitie Beleidsontwerp
	Commissiefase	Beleidsontwerp Haalbaarheidstoetsing
Raadsfase	Raadsfase	Onderhandelen
	Comitologieprocedure	Onderhandelen
Implementatiefase	Nationale implementatiefase	

In de implementatiefase wordt de richtlijn omgezet in nationaal beleid. Dit kan bijvoorbeeld via een apart besluit of inpassing in bestaande wetgeving.

Kennisbehoefte per fase

Omdat er in elke fase van het beleidsproces een andere activiteit aan de orde is, is er voor de Nederlandse ruimtelijke ordening ook in elke fase een ander soort kennisbehoefte als het gaat om de mogelijke ruimtelijke effecten van Europees beleid. Als algemene regel geldt dat de ruimte voor beleidsalternatieven in de loop van het proces afneemt. Waar in de expertfase nog ruimte is voor een heel andere probleemdefinitie met dito oplossingsrichting, kiest de Commissie in de aanloop naar het 'wetsvoorstel' voor één probleemdefinitie en één bepaald beleidsinstrumentarium. In de raadsfase wordt over dat ene alternatief gesproken. Het is wel mogelijk om nog alternatieven in te brengen (bijvoorbeeld via een amendement van het Parlement), maar in de regel staan in het politieke proces minder alternatieven ter beschikking dan in het ambtelijke. Na de raadsfase is er nog slechts één alternatief over (hoewel er daarvoor nog altijd belangrijke implementatiealternatieven openstaan, zoals we in de fijnstofcasus zullen zien).

In de loop van het proces neemt het detailniveau daarentegen toe: waar in het groenboek de oplossingen nog worden geschetst, gaat het in de comitologieprocedure om een gedetailleerde technische uitwerking.

Met deze verschillen moet de onderzoeker die de ruimtelijke-effectanalyse uitvoert, rekening houden. Hierbij hangt de kennisbehoefte uiteraard ook af van de vraag of de Nederlandse overheid een proactieve of reactieve opstelling in Brussel wil innemen. Bij een reactieve opstelling gaat het altijd om de vraag welke ruimtelijke effecten het beleid heeft voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Zijn er nog haalbare alternatieven in omloop? Welke effecten hebben deze? Daarbij moet de onderzoeker zich realiseren dat er altijd implementatiealternatieven zijn. De proactieve kennisbehoefte is meer divers per fase. We gaan hier dan ook wat dieper op in.

Bij een proactieve houding gaat het in de *pre-expertfase* vooral om een strategische inschatting van de onderwerpkeuze. Wil de Nederlandse overheid/het ministerie van VROM dat de Europese Commissie met voorstellen op dit thema komt? Welke andere, belangrijke onderwerpen worden daardoor van de agenda verdrongen en blijven liggen? Naast inhoudelijke overwegingen gelden

hier ook overwegingen van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Al deze overwegingen zijn mede gestoeld op een allereerste inschatting van de effecten van eventueel beleid.

In de *expertfase* moet de onderzoeker bepalen of de Commissie al dan niet een voor Nederland gunstige probleemdefinitie (en bijbehorende oplossingsrichting) heeft gekozen. Welke probleemdefinities worden hiermee uitgesloten, die wellicht voor de Nederlandse ruimte gunstiger gevolgen zouden hebben? Aan welke oplossingen denkt de Commissie en welke mogelijke oplossingen laat ze buiten beschouwing?

In de *commissiefase* zal de probleemdefinitie minder snel veranderen. In deze fase moet duidelijk worden welke ruimtelijke gevolgen de instrumentariumalternatieven binnen een bepaalde oplossingsrichting hebben. Welke invulling van het beleid is het meest gunstig voor Nederland, en van welk alternatief moet worden geprobeerd te voorkomen dat het de raadsfase bereikt?

In de *raadsfase* staan nog maar weinig alternatieven ter bespreking. De kennisbehoefte van de overheid ligt in deze fase in een inschatting van hoe coalities kunnen worden gevormd met andere lidstaten en welke voorstellen, gelet op mogelijke coalities, haalbaar zijn. Een ruimtelijke-effectanalyse heeft hier de functie om helder te maken welke ruimtelijke effecten de voorgestelde maatregelen zouden hebben in andere regio's in Europa. In hoeverre zijn die vergelijkbaar met die in Nederland? Hoe kunnen andere landen (Raad) en partijen (Parlement) daarom reageren? En ook voor Nederland zelf: zijn de ruimtelijke effecten voor Nederland zodanig dat het accepteren van dit Commissievoorstel politiek moet worden voorkomen?

In de *comitologieprocedure* moet de onderzoeker zo precies mogelijk de effecten weergeven van verschillende standaarden en manieren van meten.

In de *implementatiefase* ligt het EU-beleid geheel vast, en is een reactieve opstelling nog de enige optie. In deze fase dient de analyse inzicht te geven in de effecten die er in Nederland zijn te verwachten, zodat de Nederlandse overheid zich daar in haar ruimtelijkeordeningsbeleid op kan voorbereiden. Wel kan de onderzoeker, nu de Europese beleidskeuzes zijn gemaakt, nog duidelijker zien welke implementatiealternatieven er zijn, en welke

ruimtelijke effecten deze zouden hebben.

In figuur 7 zijn de belangrijkste activiteiten en kennisbehoeften per fase schematisch weer gegeven.

De plaats van een ruimtelijke-effectanalyse in het besluitvormingsproces

Hiervoor hebben we gezien op welke vragen een ruimtelijke-effectanalyse, afhankelijk van de fase van het beleidsproces, een antwoord zou moeten geven. Maar welke plaats heeft een dergelijke analyse nu zelf in het Nederlandse besluitvormingsproces?

Een ruimtelijke-effectanalyse helpt bij het stellen van de juiste vragen en informeert beleidsmakers. Maar dat hoeft het besluitvormingsproces uiteraard niet beslissend te beïnvloeden, en zal niet automatisch leiden tot een EU-beleid dat optimaal is voor de Nederlandse situatie. In de politieke arena wordt de gang van zaken immers niet alleen door kennis en informatie gestuurd. De Europese beleidsvorming is voornamelijk een proces van onderhandelingen tussen lidstaten dat moet leiden tot een gezamenlijk besluit. Onwaarschijnlijk is dat de specifieke belangen van Nederland in dat proces alle worden gehonoreerd; ook een ruimtelijke-effectanalyse kan daar niets aan veranderen, hoogstens kan het strategisch handelen erdoor verbeteren. Veel hangt af van lobby's en (informele) relaties in Brussel. Uiteindelijk leidt het tot een compromis en tot min of meer generiek beleid, dat niet is toegesneden op de bijzondere situatie van elk land afzonderlijk. In landen waar de ruimtelijke omstandigheden te veel afwijken van het gemiddelde, kan het daarom lastig zijn om het beleid te implementeren.

Milieurichtlijnen zijn wat dat betreft voor de Nederlandse overheid altijd heikel. Nederland is bovengemiddeld gevoelig voor milieurichtlijnen vanuit Brussel, omdat het dichtbevolkt is en economisch ver ontwikkeld. De kans dat er botsende functies en tegenstrijdige belangen zijn, is daardoor groot. Voor de Nederlandse ruimtelijke ordening kan de overheid de verschillende belangen afwegen op een manier die is toegesneden op de specifieke Nederlandse situatie, hetgeen bij meer generiek EU-beleid niet mogelijk is. Tegelijkertijd is Nederland juist gebaat bij milieu-regelgeving, omdat het vaak gaat om een grensover-

Figuur 7. Kennisbehoeften in verschillende fasen van het EU-beleidsproces

Fase	Activiteit	Kennisbehoefte	Proactief
Pre-expertfase	Startkeuze Probleemvinding	<i>Reactief</i> – Zou dit onderwerp de Nederlandse ruimtelijke ordening sterk kunnen beïnvloeden en is een ruimtelijke-effectanalyse noodzakelijk?	Strategische inschatting onderwerpkeuze – Zou de EU zich hiermee bezig moeten houden? – Verdringt dit onderwerp andere, voor de ruimtelijke ordening belangrijkere, onderwerpen van de agenda? – Zou dit onderwerp de Nederlandse ruimtelijke ordening sterk kunnen beïnvloeden en is een ruimtelijke-effectanalyse noodzakelijk?
Expertfase	Probleemvinding Ontwerp	– Welke alternatieven (probleemdefinitie) zijn nog relevant en welke gevolgen hebben deze voor de ruimtelijke ordening van Nederland?	– Is de probleemdefinitie en de oplossingsrichting van de Europese Commissie de juiste voor Nederland?
Commissiefase	Ontwerp Haalbaarheids- toetsing	– Welke alternatieven (beleidsinstrumentarium, normeringen) zijn nog relevant en welke gevolgen hebben deze voor de ruimtelijke ordening van Nederland? – Is het al mogelijk over implementatiealternatieven en hun ruimtelijke gevolgen na te denken?	– Welk beleidsinstrumentarium en welke normering is het meest gunstig voor Nederland? – Welke vermijden?
Raadsfase	Onderhandelen	– Welke alternatieven (beleidsinstrumenten, normeringen) zijn nog relevant en welke gevolgen hebben deze voor de ruimtelijke ordening van Nederland? – Is het al mogelijk over implementatiealternatieven en hun ruimtelijke gevolgen na te denken?	– Is het Europese Commissievoorstel voor Nederland onaanvaardbaar? – Welk alternatief is politiek haalbaar?
Comitologie- procedure	Beleidsontwerp Onderhandelen	– Welke alternatieven (technische aspecten van normering) zijn nog relevant en welke gevolgen hebben deze voor de ruimtelijke ordening van Nederland? – Welke implementatie-alternatieven staan open en welke gevolgen hebben deze voor de ruimtelijke ordening?	– Welke technische invulling van normering is het meest gunstig voor Nederland?
Nationale implementatie- fase		– Gegeven de oplossingsrichting, gekozen instrumenten en normering: Welke implementatie-alternatieven staan open en welke gevolgen hebben deze voor de ruimtelijke ordening?	

schrijdend probleem, wat juist ook Nederland treft; zo is een groot deel van de vervuiling afkomstig uit de nabijgelegen Vlaamse en Duitse stedelijke en industriegebieden. Om het milieu in Nederland te beschermen, is het dan ook noodzakelijk dat ook in buurlanden maatregelen worden genomen. De kwetsbaarheid van Nederland voor milieu-regelgeving aan de ene kant en de noodzaak tot supranationaal beleid aan de andere, plaatst de Nederlandse overheid in het beleidsvormingsproces in Brussel voor een dilemma (SER 2006).

Ook moet de overheid zich er bewust van zijn dat de ontstane ruimtelijke problemen vaak niet direct het gevolg zijn van het Europese beleid, maar van de manier waarop het beleid in eigen land wordt geïmplementeerd. Deze implementatie heeft verschillende kanten. Ten eerste gaat het om de formulering van Brussels beleid in de formele Nederlandse regelgeving. Deze omzetting wordt vaak bekritiseerd (zie Rood e.a. 2005), omdat de Nederlandse overheid bijvoorbeeld 'het braafste jongetje van de klas' zou willen zijn en zij de Europese regels veel te streng zou interpreteren en implementeren. Ook zouden er soms 'nationale koppen' op Europees beleid worden gezet, wat wil zeggen dat Europees beleid extra wordt aangekleed, onder andere omdat dit tijdens het 'afstoffen' van het Nederlandse beleid nodig werd gevonden, of dat departementen op hun eigen terrein willen 'scoren'.

Ten tweede gaat het om de interpretatie van de geïmplementeerde richtlijn in de bestuursrecht-spraak. In de fijnstofcasus heeft uiteindelijk de Raad van State in belangrijke mate bepaald welke gevolgen de richtlijn voor de Nederlandse ruimte had. Maar dat de uitspraken van de Raad van State zoveel gevolgen hadden, had ook te maken met de Nederlandse mogelijkheden voor bezwaar en beroep in het algemeen, die vanuit Europees perspectief relatief gunstig zijn voor de burger.

Daarmee komen we op het derde aspect van de implementatie: de inbedding van het EU-beleid in de context van het Nederlandse juridisch systeem en de Nederlandse bestuurspraktijken (VROM-raad 2008). In Nederland ontstonden bijvoorbeeld problemen bij de invoering van het fijnstofbeleid, doordat

bestuursorganen onbekend waren met het beleid. In het geval van fijn stof was de reden voor een bouwstop vaak van procedurele aard: de overheid had verzuimd de effecten op luchtkwaliteit in haar overweging mee te nemen. Dit geldt zeker voor plannen op lokaal niveau, waar gemeenten en andere partijen veel minder dan de nationale overheid bekend zijn met de nieuwe regels en verantwoordelijkheden. De motie-Meindertsma (zie ook de Bevindingen) eindigt dan ook met een oproep om de kennis beschikbaar te stellen aan alle andere betrokkenen. Dit geeft eens te meer het belang aan van een ruimtelijke-effectanalyse, waarin niet alleen de inhoudelijke gevolgen worden aangegeven, maar ook de veranderende procedures (als onderdeel van het handelingskader).

Als veel problemen pas in de implementatie en de praktijk ontstaan, is een ruimtelijke-effectanalyse dan in eerdere fasen nog wel nuttig? Het antwoord is bevestigend, juist als we deze analyse zien als middel voor de overheid om zich al tijdens het beleidsproces in Brussel bewust te zijn van mogelijke gevolgen en te anticiperen op implementatie. In die zin komt een ruimtelijke-effectanalyse tegemoet aan het voorstel van de Sociaal-Economische Raad (SER) om tijdens het EU-besluitvormingsproces een zogenoemd uitvoeringsplan op te stellen, dat meebeweegt met de besluitvorming. De SER stelt het in zijn rapport *Nederland en EU-richtlijnen* (2006: 77) als volgt: 'Bij EU-richtlijnen die niet gemakkelijk in bestaande nationale regels en structuren kunnen worden ingepast, is het zaak om reeds parallel aan de totstandkoming van de richtlijn een uitvoeringsplan voor te bereiden. Zo'n uitvoeringsplan is een combinatie van formele procedures en materiële maatregelen om op een kosteneffectieve wijze de gestelde doelen en normen te realiseren. Of, algemener geformuleerd, het gaat erom een goede balans te vinden tussen rivaliserende doelstellingen en (vroeg)tijdig mogelijke knelpunten op het spoor te komen. Het moet een met de loop van de besluitvorming "meebewegend" plan zijn, waarbij de uitvoerende instanties (bijvoorbeeld decentrale overheden) en andere betrokken organisaties, waaronder het bedrijfsleven, direct worden betrokken bij de opstelling en uitwerking daarvan. Dat vraagt om

een goede informatievoorziening over en weer. Door tijdig verschillende scenario's uit te werken, kan ook enige sturing aan het meebewegen worden gegeven' (SER 2006:77).

Vanuit deze optiek zou een ruimtelijke-effectanalyse dan ook veel minder een eenmalige exercitie zijn, als wel een middel waarmee relevante actoren zich bewust worden van de gevolgen van EU-beleid, hierin expertise opdoen en EU-beleidsprocessen op belangrijke ruimtelijke terreinen ook blijven volgen, omdat de initiatieven tijdens het beleidsproces nog behoorlijk van inhoud kunnen veranderen.

Resumé

In een ruimtelijke-effectanalyse moet rekening worden gehouden met het verschil in kennisbehoefte tijdens de diverse fasen van het beleidsvormingsproces, of, anders gezegd, met het verschil in kennisbehoefte vanuit verschillende soorten activiteiten in dat proces. In het begin is het mogelijk om het proces fundamenteel te beïnvloeden, terwijl het beleidsvoorstel zelf nog weinig aanknopingspunten voor effectanalyse biedt. Aan het eind is het mogelijk om de effecten van het definitieve voorstel goed in kaart te brengen, maar is de ruimte om alternatieven in te brengen beperkter.

In alle fasen van het proces kan een ruimtelijke-effectanalyse een signaleringsfunctie vervullen. Zowel voor een proactieve als voor een reactieve opstelling is een dergelijke signalering essentieel. Daarbij kan het in beide opstellingen nodig zijn diverse alternatieven in beschouwing te nemen. In het laatste geval omdat deze alternatieven nog steeds tot de mogelijke uitkomsten van het proces moeten worden gerekend, in een proactieve opstelling omdat wellicht een voor Nederland gunstiger alternatief in het proces kan worden ingebracht. Een volledige rapportage, waarbij de signalering wordt uitgediept en de effecten zo goed mogelijk worden gekwantificeerd, zal beter te realiseren zijn naarmate het besluitvormingsproces verder is gevorderd.

Hoe? Methoden voor een ruimtelijke- effectanalyse

Een ruimtelijke-effectanalyse kan worden vergeleken met de vele soorten effectrapportages en *impact assessments* die ex ante, voorafgaand aan de uitvoering van beleid, de mogelijke effecten van beleid in beeld brengen. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de overheid diverse effectrapportages in het leven geroepen; sceptici spreken wel van een 'wildgroei' (Klaassen & Van Nispen 1996). Bij ex ante-studies gaat het veelal om meervoudige effectrapportages, waarbij uiteenlopende beleidsalternatieven met elkaar worden vergeleken, zodat de overheid uiteindelijk een zo optimaal mogelijke keuze kan maken. Enkelvoudige effectrapportages worden in de praktijk pas in een later stadium van het beleidsproces toegepast, om de effecten van het gekozen beleidsalternatief te voorspellen ten behoeve van de uitvoering en implementatie van beleid.

Een ander onderscheid is dat tussen partiële en integrale effectrapportages. Bij partiële studies worden alleen de effecten voor een specifieke sector of een bepaald facet van beleid geanalyseerd. Het gaat hierbij vaak om effecten die vanwege bepaalde beleidsdoelstellingen extra moeten worden belicht. Bekende voorbeelden van partiële effectrapportages zijn de milieu-effectrapportage (MER) en de emancipatie-effectrapportage (EER). In integrale effectrapportages worden alle effecten van beleidsvoornemens integraal onderzocht. Een bekend voorbeeld zijn in dit geval de effectrapportages voor grootschalige infrastructuurwerken, die worden uitgevoerd op grond van de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (de OEF-leidraad; zie Eijgenraam e.a. 2000).

In het vorige hoofdstuk concludeerden we dat de informatiebehoefte verschilt per fase van het Europese beleidsvormingsproces. Daarom zal het accent in de ruimtelijke-effectanalyse in elke fase anders liggen, en zullen ook de methoden en technieken per fase uiteenlopen. Hieronder gaan we achtereenvolgend in op de volgende ‘onderzoekstappen’: het analyseren van het probleem, het bepalen van beleidsalternatieven, het analyseren van effecten en het evalueren van effecten. Aansluitend daarop beantwoorden we specifiek de vraag hoe de ruimtelijke effecten, zoals beschreven in het eerste hoofdstuk van de Verdieping, het beste kunnen worden geanalyseerd. Hoewel een ruimtelijke-effectanalyse per definitie geen integrale analyse is, zijn de basisprincipes uit deze OEI-leidraad voor het doel van deze analyse zeer wel bruikbaar, in het bijzonder op het punt van de probleemanalyse, het zorgvuldig omgaan met de causaliteit van verschillende effecten (om dubbeltellingen te voorkomen) en de definitie van de alternatieven. We sluiten onze onderzoeksmethoden dan ook zoveel mogelijk aan bij reeds bestaande inzichten op basis van de OEI-leidraad.

Het analyseren van het probleem

Een probleemanalyse is om twee redenen een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke-effectanalyse. In de eerste plaats omdat een probleem-analyse noodzakelijk is voor het genereren van zinnige alternatieven voor de voorgestelde beleidsmaatregel. In een reactieve opstelling gaat het hierbij alleen om implementatiealternatieven. In een proactieve opstelling kan de Nederlandse overheid, als zij vermoedt dat de effecten niet gunstig (genoeg) zijn, in een vroeg stadium van het EU-beleidsproces een beleidsalternatief inbrengen, bijvoorbeeld via zogenoemde (departementale) *position papers*, maar ook met hulp van lobby’s en onderhandeling.

In de OEI-leidraad wordt het belang onderstreept om in het begin van het proces oog te houden voor fundamentele alternatieven en niet te snel de probleemdefinitie ‘dicht te timmeren’: ‘De probleem-analyse dient ervoor te zorgen dat de aandacht niet verschuift van een algemene probleemstelling naar een te eng gedefinieerde, technische probleemstel-

ling. Verder kan een goede probleemanalyse helpen bij het identificeren van de informatie die nodig is om afgewogen beslissingen te nemen. (...) Het onderzoek in de eerste fase is dus sterk inventariserend van aard. Het is belangrijker dat alle relevante onderwerpen aan de orde komen dan dat op enkele onderdelen reeds diepgravend onderzoek heeft plaatsgevonden. (...) Er is dan al een beeld van knelpunten of kansen en de betekenis van (...) beleidsmogelijkheden. Het is van groot belang om juist in deze fase de fundamentele vraagstukken ter hand te nemen om te voorkomen dat later in het proces de eerste keuzen en afbakeningen nog eens ter discussie worden gesteld’ (Eijgenraam e.a. 2000: 10-11).

Bij een probleemanalyse komen onder andere de volgende vragen aan de orde. Wat is het probleem? Welke situatie is problematisch? Hoe komt die situatie tot stand? Welke oorzaak-gevolgrelaties veroorzaken het probleem? Wat betekent dit voor de in te zetten oplossingen? Is het voorgestelde beleid de enige manier om knelpunten op te lossen of om kansen te benutten? Daarnaast speelt bij Europees beleid altijd de fundamentele vraag of dat beleid, gelet op de aard van de problematiek, gerechtvaardigd is. Vraagt het probleem al dan niet om Europees beleid? Of kan de oplossing van het probleem beter aan de nationale overheid of aan de markt worden overgelaten? Ten slotte speelt het tijdsaspect een belangrijke rol. Wanneer speelt het probleem? Lost het zich in de toekomst misschien vanzelf op?

Daarmee komen we op de tweede reden waarom de probleemanalyse een belangrijke plaats in de ruimtelijke-effectanalyse inneemt: voor het kunnen identificeren van de kritieke ruimtelijke effecten is een analyse van de ontwikkeling van het probleem in de toekomst essentieel.

Om inzicht te krijgen in de toekomstige ontwikkeling van het probleem, kunnen omgevingsscenario’s worden ingezet. Volgens de OEI-leidraad kent de ‘omgeving waarin het [beleid] gaat functioneren, (...) op lange termijn onvermijdelijk onzekerheden. Uitgaan van slechts één voorspelling zou alleen schijnzekerheid opleveren. Het is van belang eerst de kritische succesfactoren te bepalen en vervolgens verschillende denkbare ontwikkelingen in beeld te brengen voor deze factoren. Indien er een behoorlijke mate van samenhang is tussen de factoren, kan

(...) met scenario’s worden gewerkt’ (Eijgenraam e.a. 2000: v).

Bij deze omgevingsscenario’s speelt de vraag hoe het probleem zich zou hebben ontwikkeld als er geen EU-beleid was gekomen. Nederland zou mogelijk zelf beleid hebben ontwikkeld (bijvoorbeeld om de luchtkwaliteit te verbeteren), dat wellicht vergelijkbare ruimtelijke effecten zou hebben gehad. In dat geval is het niet juist om die effecten toe te schrijven aan de EU-richtlijn of de implementatie daarvan.

Het bepalen van beleidsalternatieven

In het Brusselse beleidsproces zullen vaak al beleidsalternatieven in omloop zijn. In dat geval is het uiteraard belangrijk om deze alternatieven in ieder geval mee te nemen in de analyse, aangezien daarover een politiek standpunt wordt verwacht.

Bij een proactieve opstelling echter, kunnen er ook van Nederlandse zijde (wellicht betere) alternatieven worden geformuleerd.² Ook hiervoor kunnen scenario’s worden gebruikt, omdat daarmee zowel effecten zijn te identificeren, als oorzaak-gevolgrelaties zijn te vinden en vandaaruit nieuwe alternatieven kunnen worden afgeleid. We gebruiken hier het begrip ‘scenario’ in brede zin: het doordenken van een bepaalde handelingswijze om zo meer kennis te krijgen over cruciale verbanden, en daaruit eventueel nieuwe handelingswijzen te destilleren.

In de OEI-leidraad wordt altijd van een zogeheten nulalternatief uitgegaan: ook als het voorgestelde beleidsalternatief niet wordt uitgevoerd, ‘moeten verantwoorde keuzes worden gemaakt. Het nulalternatief is daarom een combinatie van de beste andere aanwending van middelen en de best mogelijke andere oplossingen voor knelpunten. Het nulalternatief is dus iets anders dan “niets doen” en het is ook niet “bestaand beleid”’ (Eijgenraam e.a. 2000: vii). Een andere aanwending van de beschikbare middelen kan soms een betere maatschappelijke optie zijn. Het nulalternatief betekent dus eigenlijk: een ander probleem oplossen.

Het is de vraag of deze opvatting van een ‘nulalternatief’ in de context van de Europese besluitvorming een relevante notie is. In vroege fases van het EU-besluitvormingsproces kan het misschien nog een optie zijn om de Europese Commissie te laten afzien

van beleid en op een ander onderwerp in te zetten. In latere fases is dit in de praktijk zeer onwaarschijnlijk, en zal het vooral om beleidsalternatieven gaan. Het enige ‘nulalternatief’ is in die fase een ‘nee-stem’, wat in dit geval wel degelijk ‘niets doen’ kan betekenen.

Als er consensus over de aard van het probleem is, kan een nulalternatief achterwege worden gelaten. In dat geval kan worden volstaan met een beperkte analyse (bijvoorbeeld met hulp van een kosteneffectiviteitsanalyse, zie verderop), waarbij slechts uitvoeringsvarianten worden bekeken van in grote lijnen hetzelfde beleid – met dus ook bijna dezelfde maatschappelijk baten, namelijk de oplossing van het probleem. De baten hoeven dan niet in kaart te worden gebracht, alleen de negatieve effecten dan wel kosten.³

Beleidsalternatieven kunnen op zeer uiteenlopende niveaus worden geformuleerd. In het vorige hoofdstuk maakten we al het onderscheid tussen probleem-definitie, beleidsinstrumenten en normering. We gaan hier in het vervolg verder op in.

Alternatieve probleemdefinitie en oplossingsrichting
‘Het’ probleem bestaat niet, zeker niet als er zulke diverse partijen bij zijn betrokken als in de Europese Unie; er is altijd een keuze hoe een probleem te definiëren, afhankelijk van het perspectief vanwaaruit dat probleem wordt benaderd. De bestuurskundige Hoppe (2001) spreekt zelfs van ‘stijlen van probleem-definiëring’. Om zicht te krijgen op de variëteit aan perspectieven kunnen sessies worden georganiseerd met deelnemers met verschillende achtergronden en expertise, met het doel om de belangrijkste alternatieven voor het beleidsvoorstel van de Europese Commissie te verkennen.

Alternatief beleidsinstrumentarium
Het beleidsalternatief kan ook worden gevormd een andere keuze voor beleidsinstrumenten binnen dezelfde probleemdefinitie. Het kan daarbij gaan om een ander soort EU-optreden, maar ook om een andere inhoudelijke maatregel. Op deze twee soorten alternatieven gaan we hieronder in.

Om een idee te geven van de variëteit aan instrumenten in de Europese Unie, bespreken we hier enkele varianten van soorten EU-optreden zoals die

worden beschreven in het WRR-rapport *Slagvaardigheid in de Europese Unie* (2003).

- Nationaal beleidsoptreden in plaats van Europese samenwerking. De Europese Unie hoeft niet altijd te worden ingeschakeld, ook in nationaal beleid kan worden geanticipeerd of gereageerd op wat andere lidstaten doen. Bovendien kunnen zaken ook bilateraal worden geregeld.
 - Centralisatie versus gezamenlijke beslissingen (*joint decision*). Centralisatie is tamelijk uitzonderlijk in de Europese Unie; een voorbeeld hiervan is de oprichting van de Europese Centrale Bank, die de nationale centrale banken in de euro-landen vervangt.
 - Binnen de *joint decision*-variant: bindend versus niet-bindend beleid.
 - Bindend beleid krijgt vorm in richtlijnen, verordeningen of beschikkingen. Binnen het bindende beleid zijn de belangrijkste opties unificatie van de regelgeving of harmonisatie van beleid. Het laatste kan de vorm aannemen van wederzijdse erkenning van elkaars regels, kaderrichtlijnen of procesrichtlijnen.
 - Binnen niet-bindend beleid wordt wel een onderscheid gemaakt tussen beleidscoördinatie (samenwerkingsvormen waarin het nationale beleid van lidstaten onderling wordt afgestemd) of consultatie (activiteiten waarbij geen gemeenschappelijke doelen zijn geformuleerd, zoals het uitwisselen van informatie).
 - De beleidscoördinatie kent een harde en een zachte variant. De hardheid wordt bepaald door de sancties in geval van non-implementatie, die kunnen variëren van rapportageverplichtingen en *namings and shaming* tot hoge financiële boetes. Zachte beleidscoördinatie kan de vorm aannemen van *gentlemen's agreements*, resoluties, aanbevelingen, adviezen en mededelingen.
 - Differentiatie in rechten en plichten tussen lidstaten. Deze kan diverse vormen aannemen, bijvoorbeeld wel dezelfde rechten en plichten, maar keuze in het moment van inwerkingtreding (het zogenoemde meersnelhedentraject) of een permanente uitzondering voor een of meer lidstaten.
- Een alternatief beleidsinstrumentarium kan ook tot stand komen door inhoudelijke alternatieven. Deze alternatieven zijn uiteraard voor elk dossier anders; in

het geval van de fijnstofcasus gaat het daarbij bijvoorbeeld vooral om andere normstellingen, niet alleen in de zin van hogere of lagere normen, maar ook in de vorm van alternatieve afspraken over de normmeting (zie voor inhoudelijke alternatieven het volgende hoofdstuk).

Beleidsalternatieven kunnen, ten slotte, ook worden gevonden in een andere fasering van het oplossen van het probleem. In de probleemanalyse is onderzocht hoe het probleem zich zou kunnen ontwikkelen. Alternatieven kunnen dan de timing en de schaal van het beleid betreffen. De voor- en nadelen van 'nu' versus 'later' dienen systematisch te worden verkend. De uitvoering van het beleid kan bijvoorbeeld marktpartijen uitdagen tot efficiëntie-verbeteringen, zoals het produceren van motoren met minder CO₂-uitstoot, waardoor het probleem zich anders ontwikkelt en vervolgmaatregelen achterwege kunnen blijven.

Het analyseren van effecten

De analyse van de effecten valt uiteen in twee stappen: het onderscheiden van effecten en het kwalificeren of kwantificeren van die effecten. Bij het onderscheiden van effecten speelt de vraag welke oorzaak-gevolgrelaties er zijn een belangrijke rol. Het is echter ondoenlijk om alle oorzaak-gevolgrelaties mee te nemen, omdat het in de praktijk onmogelijk is alle effecten te meten.⁴ Een effectanalyse gaat altijd gepaard met een keuze om bepaalde effecten wel en andere niet te meten. Bij partiële effectrapportages wordt op voorhand al een keuze gemaakt om te rapporteren over een bepaalde groep van effecten. Ook dan geldt, zeker bij een ruimtelijke-effectanalyse die betrekking kan hebben op veel ruimtelijke terreinen, echter nog dat van tevoren een afbakening zal moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld op welke ruimtelijke terreinen de effecten worden geanalyseerd. De eerste stap in de ruimtelijke-effectanalyse is dan ook het inventariseren van de *kritieke* effecten (zie ook de Bevindingen).

Het product van deze eerste stap is een lijst van effecten. In figuur 8 is aan de hand van de fijnstofcasus een voorbeeld weergegeven van een (overigens niet-uitputtende) effectenlijst.

Figuur 8. Voorbeeld van een effectenlijst

Effecten van de implementatie van de fijnstofrichtlijn

Wettelijk en bestuurlijk kader	Gemeenten, provincies en rijk: bij planologische beslissingen rekening houden met luchtkwaliteit
	Burgers: mogelijkheid zich te beroepen op Besluit Luchtkwaliteit
Ruimtelijk handelen	Gemeenten zullen bepaalde gebieden geen woonbestemming geven
	Gemeenten zullen binnen bestaande woonbestemming soms toch geen vergunningen voor woonprojecten afgeven
	Gemeenten en provincies zullen in sommige gevallen geen vergunning geven voor bedrijfsmatige activiteiten
	Infrastructurele projecten van gemeenten, provincies en rijk moeten worden stilgelegd
	Gemeenten komen met aanvullende plannen om luchtkwaliteit te verbeteren (bijvoorbeeld door mobiliteitsbeleid: auto's weren uit binnensteden)
	Bovenstaande effecten leiden tot ander verplaatsingsgedrag van burgers dan zonder EU-beleid
Consequenties voor de fysieke ruimte	Verdeling: vooral in stedelijke agglomeraties zullen bovenstaande effecten optreden
	Verdeling: binnen agglomeraties treden effecten vooral op bij plannen voor inbreiding

Figuur 9. Voorbeeld van een effectentabel

Effecten van de implementatie van het Europese-Commissiealternatief

Gemeenten maken meer kosten bij vergunningverlening	Grootteorde x-aantal euro's
Gemeenten zullen andere gebieden woonbestemming geven	x-aantal hectare
Gemeenten zullen vergunningen voor woonprojecten soms niet afgeven	x-aantal projecten
Gemeenten en provincies zullen in sommige gevallen geen vergunning geven voor bedrijfsmatige activiteiten	x-aantal gevallen
Infrastructurele projecten van gemeenten en rijk moeten worden stilgelegd	x-aantal projecten
Ander verplaatsingsgedrag van burgers dan zonder EU-beleid	Extra aantal uren reistijd
Gemeenten komen met aanvullende plannen om luchtkwaliteit te verbeteren (bijvoorbeeld mobiliteitsbeleid)	x-aantal gemeenten
Morfologie: lege gaten en onafgemaakte bouwprojecten	x-aantal plekken
Verdeling: vooral in stedelijke agglomeraties stopgezette projecten	x-aantal projecten in agglomeraties tegen x-aantal daarbuiten

De tweede stap in de analyse is het kwantificeren of kwalificeren van de effecten. Dit leidt tot een effectentabel, waarin de (orde van) grootte, intensiteit of omvang van de effecten uit de effectenlijst wordt bepaald en uitgedrukt in kwantitatieve of kwalitatieve informatie (zie figuur 9). Hoe deze informatie te bepalen is, verschilt per effect. In sommige gevallen is bekend hoe een verandering van het één leidt tot een verandering van het ander en zijn zogenoemde kengetallen beschikbaar; bijvoorbeeld: een verandering van regelgeving kost het ministerie een x-aantal uren, wat een kostenpost oplevert van zoveel duizend euro. In andere gevallen, zoals wanneer het effect ontstaat door een keten van andere effecten, zullen de effecten minder makkelijk kunnen worden bepaald.

Wanneer effecten niet kunnen worden gemeten of berekend, vormen kwalitatieve omschrijvingen een alternatief. De omvang van een effect kan ook worden ontleend aan beschikbare onderzoeksgegevens. Zo wordt binnen de Europese Unie bij het merendeel van de Europese Commissievoorstellen een *impact assessment* uitgevoerd, die is gericht op de economische, sociale en ecologische effecten; deze effecten kunnen ook ruimtelijk relevant zijn. Voor het berekenen van effecten kan de onderzoeker ook gebruikmaken van modellen. Zo beschikt het Ruimtelijk Planbureau over het verkeersprognosemodel SMART en het regionaleconomische model RAEM. Als de kennis niet of minder makkelijk voorhanden is, zal deze moeten worden verzameld, bijvoorbeeld door het inschakelen van experts, het organiseren van workshops of brainstormsessies of het gebruiken van andere prognosemodellen.

Bij het in kaart brengen van de oorzaak-gevolgrelaties en het opstellen van de effectenlijst en -tabel, moeten in ieder geval de drie aspecten van ruimtelijke effecten (het handelingskader, het ruimtelijk handelen van actoren en de zichtbare effecten) en de verbanden daartussen naar voren komen (zie ook het eerste hoofdstuk van de Verdieping). Verderop in dit hoofdstuk gaan we in op de beschikbare methoden en informatiebronnen om deze aspecten te meten.

In de OEl-leidraad wordt voor het in beeld brengen van de causale doorwerking van een project een belangrijk onderscheid gemaakt tussen *directe* en

indirecte effecten. Vloeiende effecten rechtstreeks voort uit het project, of zijn ze afgeleid uit rechtstreekse effecten? Dit onderscheid is belangrijk om dubbelstellingen te voorkomen als de alternatieven onderling vergeleken gaan worden (zie de volgende paragraaf). Een goed inzicht in de samenhang tussen de verschillende effecten is daarvoor een vereiste.

De verschillende aspecten van ruimtelijke effecten kunnen daarom wel apart worden opgenomen in een effectenlijst – om oorzaak-gevolgrelaties helder te hebben is dit zelfs wenselijk – en vervolgens worden gekwalificeerd of gekwantificeerd in een effectentabel, maar niet zonder meer worden ‘opgeteld’. Het gaat namelijk om verschillende aspecten van hetzelfde effect (of directe en indirecte effecten die onderdeel zijn van dezelfde effectenketen).

Bij een ex ante-analyse is er altijd een zekere mate van onzekerheid, het gaat immers om te verwachten effecten in de toekomst. Omgevingsscenario's maken het mogelijk de gevolgen van een beleidsalternatief in verschillende omstandigheden te verkennen. Naast onzekerheid zijn er bij het kwalificeren of kwantificeren van effecten nog meer aspecten waarmee in de effectanalyse rekening moet worden gehouden. Het gaat hier, overeenkomstig de milieueffectrapportage (zie Cel MER 1997) om de volgende onderwerpen:

- Tijdsduur en frequentie. Wanneer en hoe lang treedt het effect op? Is het een incidenteel of een regelmatig terugkerend effect? Treedt het alleen in een bepaalde periode op (dag, nacht, seizoen enzovoort)?
- Omkeerbaarheid. Is het effect omkeerbaar? Bij een omkeerbaar effect keert de oude situatie na stopzetting van het beleid onveranderd terug. Bij een onomkeerbaar effect keert de oorspronkelijke situatie ook na stopzetting van het beleid nooit terug.
- Herstelbaarheid. In hoeverre kunnen onomkeerbare effecten ongedaan worden gemaakt door extra ingrepen?
- Waarschijnlijkheid. In hoeverre is er zekerheid over het effect?
- Schaal of reikwijdte. Waar doet het effect zich voor? Voorzover dit aspect niet al in de effectenlijst of -tabel is opgenomen, zal er duidelijkheid moeten

Figuur 10. Rudimentair voorbeeld van multicriteria-analyse

Effect van de implementatie van de fijnstofrichtlijn	Grootteorde	Score op beoordelings- criterium 'economische groei'	Score op beoordelings- criterium 'belevings- waarde'	Totaalscore
Gemeenten maken meer kosten bij vergunningverlening	x-aantal euro's	-1	0	-1
Infrastructurele projecten van gemeenten en rijk moeten worden stilgelegd	x-aantal projecten	-4	1	-3
Ander verplaatsingsgedrag van burgers dan zonder EU-beleid	Extra aantal uren reistijd	-3	0	-3
Morfologie: lege gaten en onafgemaakte bouwprojecten	x-aantal plekken	0	-2	-2
Verdeling: vooral in stedelijke agglomeraties stopgezette projecten	x-aantal in agglomeraties en x-aantal daarbuiten	0	0	0

zijn of de effecten zich voordoen op grote (mondiaal, internationaal, nationaal of regionaal) of kleine schaal (lokaal).

Het meenemen van deze aspecten kan leiden tot een extra kolom in de effectentabel. Vervolgens kunnen ze als wegingsfactor fungeren in de beoordeling van de effecten en de evaluatie van de alternatieven in de volgende fase van de analyse.

Het evalueren van effecten: vergelijking van alternatieven

Theoretisch zou een effectanalyse kunnen volstaan met het geven van een overzicht via een effectentabel. Echter, in veel gevallen is een effectanalyse een hulpmiddel voor de besluitvorming over de keuze voor het beste alternatief, en moeten de alternatieven tegen elkaar worden afgewogen. Voor het evalueren van effecten zijn verschillende methoden beschikbaar. We bespreken deze methoden hier eerst in het algemeen.

Bij ex ante-evaluatiemethoden wordt vaak een onderscheid gemaakt in monetaire en niet-monetaire methoden (Hellendoorn 2002). Bij *monetaire methoden* worden de effecten zoveel mogelijk in geld gewaardeerd, om zo per alternatief tot een eenduidig

oordeel te komen. *Kosteneffectiviteitsanalyses* worden gebruikt om te onderzoeken bij welk alternatief er kostenminimalisatie of effectmaximalisatie wordt bereikt. *Kosten-batenanalyses* (КБА's) worden toegepast om over een langere periode zoveel mogelijk voor- en nadelen te moneteriseren, onder andere met hulp van kengetallen of een maatschappelijke kosten-batenanalyse (МКБА). De waardering van effecten is bij een КБА gebaseerd op de waardering door individuen. Voor op een markt verhandelde zaken is dat de prijs zoals die door vraag en aanbod wordt bepaald; de betalingsbereidheid van de vragers voor een extra eenheid van een product wordt dan afgewogen tegen de extra kosten die de aanbieder daarvoor moet maken. Om ook de niet op een markt verhandelde zaken te kunnen waarderen, wordt een markt nagebootst waaraan de waardering, ook wel schaduwprijs genoemd, kan worden ontleend. Bij deze waardering van effecten zijn twee hoofdrichtingen te onderscheiden: methoden waarin a. de waargenomen voorkeuren (*revealed preferences*) centraal staan of b. de beweerde voorkeuren (*stated preferences*).

Niet-monetaire methoden worden toegepast wanneer het onmogelijk of onwenselijk is de effecten in geld uit te drukken. *Overzichtstabelmethodes* hebben als doel de kwantitatieve of kwalitatieve informatie over effecten van alternatieven te structureren. Dit

kan door het aangeven van de volgorde van effecten, of door op een andere wijze de effecten dusdanig weer te geven dat daarmee het accent vooral komt te liggen op de belangrijkste effecten.

Bij *multicriteria-analyses* (MCA's) worden de alternatieven op grond van diverse criteria en prioriteiten gerangschikt. Waar bij monetaire methoden de effecten kunnen worden gesommeerd omdat ze in één eenheid kunnen worden uitgedrukt, kunnen bij MCA's met hulp van diverse technieken alternatieven worden gerangschikt die niet in dezelfde eenheid zijn gemeten. Na kwalificatie of kwantificatie van de effecten worden deze aan bepaalde criteria getoetst en eventueel gewogen. Vervolgens wordt aan elk effect een gestandaardiseerde score toegekend, en kunnen uiteindelijk de scores van alle effecten worden gesommeerd. In figuur 10 is aan de hand van de fijnstofcasus een (niet-uitputtend) voorbeeld van deze methode uitgewerkt.

Bij effectanalyses en evaluatiestudies is het belangrijk het onderzoek te verantwoorden, en duidelijk te maken hoe betrouwbaar de uitkomsten zijn. Onzekerheden over de uitkomsten kunnen, zoals eerder aangegeven, deels worden ondervangen met scenario's. Maar het is evenzeer belangrijk om aan te geven welke keuzes in het onderzoeksproces zijn gemaakt, en wat de consequenties daarvan zijn. Bij een MKBA kan het bijvoorbeeld veel uitmaken met welke discontovoet is gewerkt, en bij een MCA welke wegingsfactoren zijn gekozen. Het is daarom aan te bevelen ook een 'gevoeligheidsanalyse' uit te voeren, waarin de onderzoeker nagaat in hoeverre de gehanteerde methodiek van invloed is op de uitkomsten.

Het analyseren van ruimtelijke effecten

In deze paragraaf gaan we in op de vraag welke methoden specifiek geschikt zijn voor het in kaart brengen van de *ruimtelijke* effecten. We volgen daarbij de in het eerste Verdiepingshoofdstuk aangebrachte driedeling in de aspecten van ruimtelijke effecten.

Effecten op het handelingskader van actoren

Voor een inzicht in het effect van EU-beleid op het

handelingskader van in Nederland betrokken ruimtelijke actoren (overheidsorganisaties, bedrijven, burgers) is in de eerste plaats een institutionele analyse nodig. Welke partijen worden beïnvloed door het EU-beleid? Welke taken en verantwoordelijkheden krijgen de diverse overheden erbij of juist minder? Is nieuwe regelgeving nodig? Wie moet het beleid uitvoeren en handhaven? Welke kosten zijn daaraan verbonden? Welke beperkingen en stimulansen (bijvoorbeeld door regelgeving of subsidies) gelden er meer of minder voor private partijen? Deze effecten kunnen vervolgens worden opgenomen in de effectenlijst- en tabel en eventueel in de uiteindelijke evaluatie.

Een mogelijke institutionele analyse is de *legal impact assessment*, zoals het ministerie van venw (2006) die hanteert: '[Dit] is een grondige (juridische) risicoanalyse in een vroeg stadium van het Europese besluitvormingsproces en fungeert als "early warning system".' Deze analyse 'brengt in kaart welke gevolgen voorstellen voor Europese wetgeving hebben voor venw' en 'maakt een inschatting van de gevolgen van een voorstel voor de venw-wet- en -regelgeving en geeft daarnaast een juridische analyse van de vastgestelde tekst' (venw 2006: 22). Een dergelijke analyse zou uitgebreid kunnen worden naar het hele ruimtelijke-orderingsstelsel, waarbij niet alleen de gevolgen voor de ministeries worden geanalyseerd, maar ook die voor andere overheden en partijen, hun taken, verantwoordelijkheden en handelingsruimte.

Effecten op ruimtelijk handelen

De analyse van het ruimtelijk handelen van actoren behelst de vraag tot welke andere ruimtelijke handelingen het vernieuwde handelingskader waarschijnlijk zal voeren, en welke voor- en nadelen zij hiervan zullen ondervinden. Dit kan breed worden onderzocht (welke winst of verlies in ruimtelijke kwaliteit boeken of lijden deze actoren?), of eng (welke investeringen moet een actor doen, en hoeveel winst kan hij verwachten?). De lasten en opbrengsten kunnen worden gemeten en in een ruimtelijke-effectanalyse worden meegenomen. Dit kan voor alle actorgroepen samen worden gemeten, waaruit een MKBA resulteert, maar ook voor een specifieke groep. Welke andere ruimtelijke beslissingen nemen

bijvoorbeeld de Nederlandse agrariërs als gevolg van de voorgestelde hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en wat zijn daarvan voor hen de kosten en baten? In de literatuur wordt hiervoor de term bedrijfseconomische kosten-batenanalyse gebruikt, maar omdat wij ons ook richten op andere actoren dan bedrijven, noemen we dit verder een actorgebonden kosten-batenanalyse (AKBA). Deze financiële effecten kunnen vervolgens worden opgenomen in een effectentabel en vervolgens eventueel ook worden meegenomen in de evaluatie.

Gezien de doelstelling van dit onderzoek, ligt het voor de hand in ieder geval te kijken naar de gevolgen voor het ruimtelijk handelen van overheidsorganisaties. Dat vergt allereerst inzicht in het bestuurlijk schaalniveau (rijksoverheid, provincies, gemeenten, functionele overheden, uitvoeringsorganen enzovoort) waarbinnen veranderingen zullen plaatsvinden en welke (financiële, personele of organisatorische) gevolgen het EU-beleid voor deze diverse overheidslagen heeft.

Het ministerie van venw stelt voor een dergelijke analyse een zogeheten uitvoerings- en handhavingstoets voor. In de uitvoeringstoets gaat het ministerie na welke financiële, personele en organisatorische consequenties een Commissievoorstel heeft voor de uitvoering van het staande venw-beleid, zoals de inzet van kennis of opleiding, financiële middelen en ICT, en welke administratieve lasten hieruit voortvloeien. In deze toets gaat het er ook om of de regelgeving niet in conflict is met andere uitvoeringsdoelen, of dat zij juist realisatie van deze doelen bevordert. In de handhavingstoets wordt onderzocht wat de gevolgen zijn voor het toezicht op de naleving van het voorstel, dat wil zeggen voor de handhavingstructuur, voor de toezichtskosten voor het ministerie en de toezichtskosten voor derden, die moeten voldoen aan bijvoorbeeld (informatie)verplichtingen vanwege het toezicht (venw 2006).

Consequenties voor de fysieke ruimte: morfologie

Methoden om toekomstige zichtbare effecten in de ruimte in de ruimtelijke-effectanalyse inzichtelijk te maken, liggen op het terrein van het ontwerp, dat wil zeggen stedenbouw, landschapsontwerp en eventueel architectuur. Als de overheid vreest dat

EU-maatregelen grote gevolgen zullen hebben voor het aanzicht van de ruimte, zou zij (behalve een analyse van de ruimtelijke verdeling van deze gevolgen, zie verder) een zogeheten 'onderzoek door ontwerp' kunnen entameren. Op basis van de verwachte opgave (zoals programma-eisen, maar ook omvang en schaal) kunnen ontwerpers naar oplossingen zoeken die voor de streek of stad het meest efficiënt zijn. Van deze oplossingen kunnen zij tekeningen of *artist impressions* maken, waarmee zij de mogelijke morfologische veranderingen als gevolg van de EU-maatregelen inzichtelijk kunnen maken.

Volgens de welvaartstheorie zijn ook de zichtbare ruimtelijke effecten welvaartseffecten; mensen waarderen immers schoonheid. Een nieuwe weg betekent een verlies aan schoonheid en dus aan welvaart, wat een negatief extern effect is. Een van de sterke punten van de MKBA – het objectief onder één noemer brengen van alle positieve en negatieve effecten – is tegelijkertijd echter de zwakte. Veel ruimtelijke effecten zijn namelijk moeilijk te moneteriseren, en hoewel met de genoemde prijsmethoden veel externe, on geprijsde effecten een monetaire waarde kunnen krijgen, blijven effecten op onder andere belevingswaarde, schoonheid en landschap lastig in geld uit te drukken. Dit is dan ook de reden waarom deze effecten (te) vaak met een 'pm' in de rapportage van een KBA worden opgenomen en in de afweging onderbelicht blijven (Dammers e.a. 2005). Momenteel wordt wel veel onderzoek gedaan naar de geldelijke waardering van externe effecten als belevingswaarde en landschap, onder andere naar het daarvoor genereren van kengetallen. Overigens wordt in de OER-leidraad voorgesteld om pm-posten (kwalitatief of kwantitatief) extra toe te lichten, om zo te voorkomen dat ze in de politieke afweging over het hoofd worden gezien. Hoe meer van deze posten, hoe meer de MKBA op een effectentabel gaat lijken.

Consequenties voor de fysieke ruimte: verdeling

Het toevoegen van de ruimtelijke dimensie is mogelijk in effectentabellen. In dat geval gaat de tweedimensionale tabel over in een vierdimensionale matrix. Deze matrix kan ook worden beschouwd als een verzameling geografische datasets (Herwijnen 1999). Afgebeeld op kaarten – regionale verschillen

kunnen uiteraard ook heel goed letterlijk in kaart worden gebracht – ontstaat zo een verzameling criteriumkaarten voor elk alternatief (vgl. Hermans 2006). De evaluatie van alternatieven (met behulp van overzichtstabelmethoden of MCA) verandert hiermee van het onderling vergelijken van de kolommen uit de effectentabel in het onderling vergelijken van geografische datasets of, als de scores in kaarten zijn gepresenteerd, in het onderling vergelijken van criteriumkaarten (Herwijnen 1999).

In het kader van het Europese onderzoeksprogramma ESPON is gewerkt aan een *territorial impact assessment* (TIA) (ESPON 2006). Dit is feitelijk een MCA per regio: in deze methode krijgen regio's binnen de Europese Unie per effectsoort een parameter, die als het ware de gevoeligheid van die regio voor dat effect weergeeft. De impact op die regio is dan gelijk aan de effecten vermenigvuldigt met de gevoeligheid van de regio voor die effecten. Daarmee zouden ook de (verschillende) effecten van verschillende beleidsalternatieven voor de lidstaten inzichtelijk worden. Deze aanpak is ook interessant voor de ruimtelijke-effectanalyse. Door effecten in tabellen als het ware te wegen naar de mate van impact op of relevantie voor verschillende gebieden, kan snel en overzichtelijk inzicht worden verkregen in de ruimtelijke gevolgen voor die verschillende gebieden. Dit kunnen bijvoorbeeld lidstaten zijn, of regio's of gebieden op een lager dan nationaal schaalniveau. Daarmee is het enerzijds mogelijk de standpunten van die lidstaten of regio's in te schatten, en anderzijds om inzicht te krijgen in grensoverschrijdende effecten.

Resumé

De verschillende methoden hebben ieder hun eigen voor- en nadelen. De keuze voor een bepaalde methode is onder andere afhankelijk van het doel van de ruimtelijke-effectanalyse, de fase in het besluitvormingsproces, het type vraagstuk en de beschikbaarheid van gegevens. Dat neemt niet weg dat er generieke eisen zijn te stellen aan de methode. We bevelen daarom aan zoveel mogelijk conform de OEI-leidraad te werken, wat in dit verband inhoudt dat er in ieder geval moet worden gewerkt met een gedegen probleemanalyse, verschillende helder gedefinieerde alternatieven en een systematisch

onderscheid van de effecten, waarbij dubbelstellingen worden voorkomen en rekening wordt gehouden met mogelijke omgevingsscenario's. Een verantwoording van de gekozen effecten en afwegingscriteria, bijvoorbeeld met hulp van een gevoeligheidsanalyse, maakt hier idealiter onderdeel van uit.

Wanneer signalering de belangrijkste functie van de ruimtelijke-effectanalyse is, vaak in een vroege fase van het EU-beleidsproces, ligt het accent op een probleemanalyse en een eerste inschatting van de gevolgen (onder verschillende omstandigheden) met hulp van een effectentabel. Binnen een proactieve opstelling past het formuleren van alternatieven, en een inschatting van de Nederlandse situatie in relatie tot andere lidstaten. Bij welke alternatieven en onder welke omstandigheden is Nederland (bovenmatig) gevoelig voor de problematiek die aan de orde wordt gesteld? Wat zijn de mogelijke knelpunten?

Wanneer er weinig tijd is, kunnen de kritieke effecten worden afgezet tegen de Nederlandse beleidsdoelstellingen, of tegen een aantal concrete criteria. Hiervoor leent zich een multicriteria-analyse. Met de daarmee opgedane kennis kan de Nederlandse overheid bijvoorbeeld haar voorlopige positie in de Brusselse arena bepalen en eventueel op zoek gaan naar coalitiepartners. Tegelijkertijd kan zij al nadenken over welke maatregelen Nederland zou moeten nemen, om met hulp van flankerend of aanvullend beleid knelpunten te voorkomen of kansen te benutten.

Wanneer het vanuit een reactieve opstelling wenselijk is een nauwkeurige inschatting te geven van de gevolgen, zal eenzelfde probleemanalyse nodig zijn, maar gaat het uiteindelijk vooral om het weergeven van de effecten. Naarmate het EU-beleidsproces vordert, zal het aantal alternatieven beperkter en concreter zijn. Dit maakt het mogelijk om dieper in te gaan op het kwalificeren of kwantificeren ervan, en de verschillende alternatieven (inclusief implementatiealternatieven) ook nauwkeuriger te evalueren. Bij een volledige rapportage past een breder (welvaarts)perspectief, waar bijvoorbeeld in een MKBA van wordt uitgegaan, met dien verstande dat een integrale analyse niet alleen soms te veel tijd kan kosten, maar in principe ook niet het doel is van een ruimtelijke-effectanalyse, waarin per definitie immers alleen de ruimtelijke effecten

centraal staan. In plaats daarvan kan bijvoorbeeld ook worden gekozen voor een kosteneffectiviteitsanalyse, waarbij de alternatieven worden vergeleken op basis van alleen de (relevante of als kritisch benoemde) negatieve effecten.

Noten

1. Het gaat hierbij om stappen die in veel rapportageprocessen een belangrijke plaats innemen. Deze stappen hoeven elkaar niet noodzakelijkerwijs op te volgen maar kunnen, afhankelijk van het analyseproces en de gekozen methode, ook gelijktijdig of herhaaldelijk worden genomen.
2. Het bedenken of genereren van alternatieven is een creatief proces, waarvoor tal van technieken bestaan (zie bijvoorbeeld Dammers e.a. 2002).
3. Overigens kunnen er bij diverse alternatieven wel andere nevenbaten zijn. Alleen het bedoelde positieve effect is constant, maar er zijn wisselende onbedoelde positieve effecten. Als deze per alternatief in betekenisvolle mate verschillen, zal daar bij een kosteneffectiviteitsanalyse wel rekening mee moeten worden gehouden.
4. Dit geldt zelfs ook voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA): een volledige MKBA komt in de praktijk nauwelijks voor. Meestal wordt volstaan met een analyse waarin de indirecte effecten worden weggelaten.

De EU-dochter-richtlijn fijn stof

In dit laatste hoofdstuk van de Verdieping illustreren we de beoogde systematiek van de ruimtelijke-effectanalyse aan de hand van een specifieke casus, te weten de EU-dochterrichtlijn fijn stof. We willen daarmee niet alleen deze systematiek verhelderen, maar ook een voorbeeld geven van een praktische uitwerking van de leidraad.

Na een korte introductie over richtlijnen voor de luchtkwaliteit, bespreken we aan de hand van het fijnstofdossier de belangrijkste onderwerpen van de leidraad: ruimtelijke effecten, fasen en kennisbehoeften in de EU-beleidsvorming en methoden. Daarna passen we de leidraad zelf – voorzover mogelijk – toe op de dochterrichtlijn fijn stof en kijken we wat deze analyse oplevert.

Om misverstanden te voorkomen: de fijnstofcasus dient uitsluitend ter illustratie van de leidraad. Het is niet onze bedoeling om op basis van deze zeer beperkte exercitie een oordeel te geven over de omgang met de fijnstofproblematiek, noch om inhoudelijke voorstellen hiervoor te doen.

De casus laat bovendien goed zien dat het opstellen van een ruimtelijke-effectanalyse alleen er nog niet toe leidt dat ruimtelijke problemen kunnen worden voorkomen. Dit is immers mede afhankelijk van het resultaat van onderhandelingen in Brussel, maar zeker ook van een juiste afstemming tussen ministeries in Nederland. De meerwaarde van de effectanalyse is dat de Nederlandse overheid niet wordt verrast door de mogelijke ruimtelijke gevolgen van EU-beleid of de implementatie daarvan in Nederland.

Luchtkwaliteit

In 1996 werd de Europese Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit van kracht. Deze richtlijn gaf een nieuw en samenhangend algemeen Europees kader voor de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, zowel voor de mens als voor de natuur. Vervolgens

verschenen in 1999, 2000, 2002 en 2005 enkele zogenoemde dochterrichtlijnen, uitwerkingen van luchtkwaliteitseisen voor specifieke stoffen. De eerste dochterrichtlijn (1999) heeft in Nederland de meeste impact gehad vanwege de normen voor fijn stof en stikstofdioxide. Deze richtlijn bevat harde normen waaraan (in de toekomst) moest worden voldaan en voorschriften voor de meetmethoden en -apparatuur. We concentreren ons hier op fijn stof (PM₁₀).

De eerste dochterrichtlijn kent twee grenswaarden voor fijn stof. Er is een grenswaarde voor de jaargemiddelde fijnstofconcentratie, vooral bedoeld om bescherming te bieden tegen de langetermijneffecten van fijn stof. Deze grenswaarde bedraagt 40 µg/m³. De tweede grenswaarde is voor de daggemiddelde fijnstofconcentratie. Deze is vooral bedoeld ter bescherming tegen kortetermijneffecten. De grenswaarde voor het daggemiddelde is 50 µg/m³, dat niet meer dan 35 dagen per kalenderjaar mag worden overschreden. In de oorspronkelijke opzet waren de twee grenswaarden als equivalent bedoeld, dat wil zeggen dat ze op basis van de toenmalige kennis als even 'streng' werden verondersteld. In de praktijk blijkt dit niet het geval te zijn. De grenswaarde voor het daggemiddelde is 'strenger' dan die voor het jaargemiddelde (MNP 2005: 35).

De implementatie van de eerste dochterrichtlijn is in Nederland in 2001 in de wetgeving opgenomen in de vorm van het Besluit Luchtkwaliteit (BLK). Sinds de inwerkingtreding van het BLK is een juridisch regime ingegaan waarmee bouw- en uitbreidingsplannen kunnen worden geblokkeerd of moeten worden bijgesteld als de besluiten niet in overeenstemming zijn met de eisen uit het BLK. Dit komt naar voren in uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). Alleen al in de periode van november 2002 tot februari 2005 is vanwege een mogelijke strijdigheid met het BLK tegen ruim veertig (ruimtelijke) ontwikkelingsplannen bezwaar aangezet tot bij de ABRS. In ongeveer een derde van deze zaken heeft de ABRS op basis van het BLK een plan vernietigd (Koelemeijer e.a. 2005). Inmiddels gaat het om veel meer uitspraken.¹ De uitspraken betreffen bijvoorbeeld bestemmingsplannen voor woningbouw of bedrijfsterreinen, vergunningen voor nieuwe bedrijfsactiviteiten, en plannen voor de aanleg of aanpassing van (snel)wegen. Het niet

voldoen aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden kan een reden zijn om ruimtelijke ontwikkelingen tegen te houden. De uitspraken van de ABRS maken duidelijk dat voor het toelaten van zulke plannen, de gevolgen voor de luchtkwaliteit zeer zorgvuldig moeten worden geanalyseerd. In 2005 is het BLK aangepast, waarbij de koppeling tussen bouwbesluiten en luchtkwaliteit iets is versoepeld. In 2007 is de richtlijn opnieuw geïmplementeerd, nu in de Wet Milieubeheer, waarbij de koppeling verder is geflexibiliseerd.

Inmiddels is er een nieuwe EU-luchtkwaliteitsrichtlijn tot stand gekomen, die de kader- en dochterrichtlijnen integreert. Hierin wordt ook aandacht besteed aan de fijnere fractie van fijn stof (PM_{2,5}).

Fijn stof: ruimtelijke effecten, fasen en kennisbehoeften in EU-beleid, en methoden

Ruimtelijke effecten

In het eerste hoofdstuk van de Verdieping hebben we drie aspecten van ruimtelijke effecten onderscheiden, namelijk een verandering van het handelingskader van actoren, een verandering van het ruimtelijk handelen van actoren, en zichtbare veranderingen in de fysieke ruimte. Hoe zien we deze terug bij fijn stof? Wat zijn in deze casus de ruimtelijke effecten in brede zin?

Handelingskader. Na de omzetting van de richtlijn in het BLK verandert het wettelijk kader voor overheden. Bestuursorganen moeten volgens het besluit de grenswaarden in acht nemen bij het uitoefenen van bevoegdheden of bij het toepassen van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit. Hiertoe behoren onder andere het rijks- en provinciaal planologisch beleid en de gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (SER 2006). Vanaf het BLK van 2005 is in aparte regelingen gepreciseerd bij welke plannen er al dan niet moet worden getoetst aan de gevolgen voor fijn stof. Door het BLK veranderen de mogelijkheden van gemeenten, provincies en het rijk voor vergunningverleningen, en voor gemeenten de mogelijkheden voor bestemmen. Voor burgers verandert het kader eveneens: het BLK opent nieuwe mogelijkheden voor

bezwaar en beroep. Projectontwikkelaars zijn op grond van het besluit gedwongen bij de ontwikkeling van hun plannen rekening te houden met fijn stof; daarmee worden ook hun randvoorwaarden beïnvloed.

Ruimtelijk handelen van actoren. Het gewijzigde handelingskader leidt bij overheden tot het nemen van andere beslissingen bij hun ruimtelijke activiteiten, wetende dat de ABRS deze op de fijnstofnormen kan toetsen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vergunningen die provincies afgeven voor industriële activiteiten, of gemeentelijke bouwvergunningen voor inbreiding of de aanleg van infrastructuur. Dit kan op den duur resulteren in het opnieuw moeten maken van bestemmingsplannen voor woningbouw, industrie of infrastructuur. Soms kunnen gemeenten besluiten de inrichting te veranderen, met als doel de fijnstofconcentratie te verminderen – bijvoorbeeld door het autoluw maken van een straat of wijk.

Het BLK leidt er dus toe dat bepaalde gebieden anders worden bestemd, benut en ingericht. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de ruimtelijke activiteiten van 'verplaatsen' en 'waarderen' (via de zogenoemde feedbackmechanismen; zie het eerste Verdiepingshoofdstuk). Als een infrastructuurproject, bijvoorbeeld, niet kan doorgaan, verandert het verplaatsingsgedrag van burgers ten opzichte van de situatie zonder EU-beleid en de implementatie daarvan. Dit heeft invloed op de bereikbaarheid en op de ruimtelijke activiteit van het waarderen door burgers en bedrijven.

Consequenties voor de fysieke ruimte. Direct zichtbare ruimtelijke effecten zijn bijvoorbeeld lege bouwplekken en niet afgemaakte stukken snelweg. Dit zijn echter tijdelijke fenomenen. Op de lange duur zou – bij een blijvende overtreding van de EU-norm – het zichtbare effect kunnen zijn dat op andere soorten plekken wordt gebouwd: oude fabrieksterreinen in de buurt van de haven kunnen niet worden getransformeerd in woongebieden; in de buurt van snelwegen is geen woningbouw meer mogelijk; binnenstedelijke gebieden kunnen niet worden vernieuwd. Het BLK kan ook effect hebben op de wijze van ontwerpen en inrichten, zoals meer autoluwe straten in de binnenstad.

Naast deze direct zichtbare effecten zijn er verdelingseffecten die zichtbaar kunnen worden gemaakt: er zijn ruimtelijke feiten die op de kaart kunnen worden gezet. Bijvoorbeeld: waar moeten bestemmingen/vergunningen worden stopgezet? Waar neemt de bereikbaarheid toe of af (vergeleken met de geplande situatie)? Waar neemt de grond- en vastgoedwaarde toe of af? De verdeling van fijnstofconcentraties is daarbij een proxy om aan te geven waar ruimtelijke orderingsproblemen zullen optreden.

Deze verdeling kan echter op verschillende schaalniveaus worden geanalyseerd. Op een laag schaalniveau kan het bijvoorbeeld gaan om een analyse van de verdeling binnen agglomeraties; doen de problemen zich vooral voor langs snelwegen, in binnenstedelijke gebieden of industriegebieden? Op een hoger schaalniveau kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de verdeling van de fijnstofconcentratie over de Randstad en elders in Nederland, of over Europese regio's.

Fasen en kennisbehoeften

In het tweede Verdiepingshoofdstuk zijn we ingegaan op de verschillen in kennisbehoeften in verschillende fasen van het EU-beleidsproces. Welke beslissingen zijn in de loop van het beleidsproces rond fijn stof genomen die consequenties hebben voor de ruimte? Welke informatie had een ruimtelijke-effectanalyse dus moeten opleveren?

We geven een overzicht van een aantal belangrijke sluismomenten in het beleidsproces van de fijnstofrichtlijn. Hierbij pretenderen we geen volledige historische reconstructie te geven van het proces; dit is door anderen gedaan (zie Rood e.a. 2005). We gaan hier alleen op basis van de diverse activiteiten in het beleidsproces na welke vragen een ruimtelijke-effectanalyse in verschillende fasen zou kunnen hebben opgeworpen.

In de *pre-expertfase* is vooral de *startkeuze* belangrijk: de beslissing om een bepaald onderwerp op de beleidsagenda te zetten. Al sinds het begin van de jaren zeventig is er Europees beleid op het gebied van luchtkwaliteit (onder andere uitgewerkt in het Eerste Milieuactieprogramma 1973 en de Luchtkwaliteitsrichtlijn 1980). Begin jaren negentig besloot de Euro-

pese Commissie zich opnieuw te gaan bezighouden met luchtkwaliteit, waaronder fijn stof. Voor het optreden van de Commissie tegen te hoge fijnstofconcentraties zijn diverse redenen. Een van de belangrijkste daarvan is dat de Commissie het tot haar taak rekent bij te dragen aan het verwezenlijken van een hoog beschermingsniveau van gezondheid. Een tweede belangrijke reden is het grensoverschrijdende karakter van luchtverontreiniging, waardoor gemeenschappelijke maatregelen nodig zijn en meer milieuwinst is te boeken (SER 2006).

Bij de startkeuze is nog weinig bekend over het beleid. Een ruimtelijke-effectanalyse heeft dan vooral tot doel om proactief een strategische inschatting mogelijk te maken: wil de Nederlandse overheid of het ministerie van VROM dat de Europese Commissie met voorstellen op dit thema gaat komen?

Niettemin maakt de Commissie al bij de eerste initiatieven voor de aanpak van het onderwerp de eerste afbakeningen. In de *pre-expertfase* en in de *expertfase* gaat het daarbij vooral om de *probleemdefinitie*. In het geval van fijn stof koos de Commissie ervoor het probleem te benaderen vanuit het gelijkheidsbeginsel: ervan uitgaande dat alle EU-burgers, waar zij ook wonen, het recht op gezondheid hebben, wil de Commissie al haar burgers een minimumniveau aan luchtkwaliteit garanderen. Er zijn evenwel alternatieve probleemdefinities mogelijk, die op andere oplossingsrichtingen voorsorteren. Een ruimtelijke-effectanalyse kan deze alternatieven aangeven. Hierop gaan we bij de toepassing van de effectanalyse op de fijnstofrichtlijn verder in.

In de eerste fasen van het beleidsproces neemt de Europese Commissie fundamentele beslissingen over de oplossingsrichting. Wat betreft de luchtkwaliteit volgt zij daarbij diverse sporen. Milieuriichtlijnen kunnen, naar de aard van de verplichtingen die daarmee aan de lidstaten worden opgelegd, in vier categorieën worden onderverdeeld (SER 2006: 41). Er zijn verplichtingen gericht op:

1. het effect: de mate van bescherming van de volksgezondheid of van het ecosysteem;
2. de milieukwaliteit: de maximale concentratie van een schadelijke stof in de lucht, het (grond)water of de bodem;

3. de milieudruk: te reguleren door emissieplafonds (in een bepaald gebied mag in een bepaalde periode niet meer dan een bepaalde hoeveelheid schadelijke stoffen worden uitgestoten);
4. de beperking van emissies door afzonderlijke bronnen.

De Europese Commissie kiest ervoor de sporen 2, 3 en 4 tegelijkertijd te volgen. Zij hanteert emissieplafonds per land (spoor 3) voor een aantal stoffen (waaronder stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO_2) en ammoniak (NH_3)), die weer van invloed zijn op de concentratie fijn stof (de *National Emission Ceiling*- of NEC-richtlijnen). De Commissie werkt tevens met emissievoorschriften voor afzonderlijke bronnen, zoals producten (denk aan de normen voor roetfilters voor voertuigen), productieprocessen (bijvoorbeeld de Europese richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, kortweg de IPPC-richtlijn) en brandstofsamenstelling (spoor 4). Daarnaast wil de Commissie een minimumniveau aan luchtkwaliteit voor de hele EU-bevolking garanderen. Emissieplafonds of normen voor afzonderlijke bronnen waarborgen niet dat er op bepaalde plekken toch hoge concentraties fijn stof aanwezig zijn. Daarom geldt de verplichting van de dochterrichtlijn voor de milieukwaliteit (spoor 2). De Europese Commissie koos niet voor dusdanig strenge normen op spoor 3 en 4 dat de milieukwaliteit (spoor 2) automatisch zou worden gehaald. Het argument daarvoor is dat zij een zekere beleidsdruk op nationale en lokale overheden wil handhaven, zodat ook bij hen het onderwerp luchtkwaliteit op de beleidsagenda blijft staan.

In het Europese luchtkwaliteitsbeleid als geheel is er dus een duidelijke koppeling tussen de verschillende sporen. Desondanks drong de Nederlandse overheid in het beleidsproces rond de dochterrichtlijn aan op een strakkere koppeling binnen de richtlijn zelf. Zij pleitte ervoor de ingangstermijn of de hoogte van de milieukwaliteitsnormen niet onafhankelijk te zien van het EU-bronbeleid.

In de aanloop naar het groenboek (*expertfase*) en witboek (*commissiefase*) werkt de Europese Commissie de oplossingsrichtingen verder uit (*beleidsontwerp*). Voor het instrumentarium koos zij als bindingsvorm in plaats van voor een streefwaarde

voor een grenswaarde die niet mag worden overschreden.

In de *expert-* en *commissiefase* van het fijnstof-dossier had een ruimtelijke-effectanalyse dus antwoord moeten geven op de vraag welke ruimtelijke gevolgen het voor Nederland heeft als de Europese Commissie luchtkwaliteit ziet als een probleem van 'te veel vervuiling op een bepaalde plek' (met bijbehorend instrumentarium), en niet op een andere manier, bijvoorbeeld als uitsluitend een probleem van de uitstoters (bronbeleid, emissieplafonds).

In de *commissiefase*, maar zeker in de *raadsfase* moeten de Commissie en lidstaten manoeuvreren naar een voorstel, dat politiek enige kans maakt in de Raad. In Nederland wees onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) uit dat de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof in de Nederlandse context niet zouden worden gehaald (Rood e.a. 2005). Daaruit blijkt dat normering in het geval van de fijnstofcasus geen technisch issue is dat in de comitologiefase kan worden afgehandeld. De manier waarop het gemiddelde fijnstofniveau wordt gemeten (per dag, per jaar, de concentratie op één plek of de achtergrondconcentratie) is beslissend voor de vraag of de norm in Nederland al dan niet werd gehaald. Toch besloot de Nederlandse overheid het concept van een grenswaarde voor de luchtkwaliteit of de hoogte ervan niet aan te vallen.

Coalitievorming met landen die de norm waarschijnlijk ook niet zouden halen, was een van de alternatieven. Volgens Rood e.a. (2005) wilde de Nederlandse overheid echter niet het kamp kiezen van landen die niet bekendstonden om hun aandacht voor het milieu, maar hoorde zij liever bij het 'groene kamp' van de vooruitstrevende Scandinavische landen, die de normen wél makkelijk zouden halen. Zij koos in de *raadsfase* uiteindelijk voor een strategie van schadebeperking (het aandringen op een strenge evaluatie van de richtlijn en op aanvullend bronbeleid voor de automobiellindustrie). Dat de norm in Nederland niet zou worden gehaald en dat dit kosten (alleen al voor aanvullend beleid) met zich zou meebrengen, speelde volgens Rood e.a. (2005: 23-24) geen noemenswaardige rol: '[De] kosten die gemoeid zouden zijn met de implementatie van de richtlijn, met name

de noodzaak van aanvullend nationaal beleid, [spelen] geen rol van betekenis bij de bepaling in de Nederlandse opstelling in de expertfase en onderhandelingsfase. (...) Het kostenaspect werd pas een nationaal politiek issue *nadat* de richtlijn tot stand gekomen was.'

In de *raadsfase* van de fijnstofrichtlijn had een ruimtelijke-effectanalyse dus informatie moeten aanleveren voor twee politieke beslissingen: hoe aanvaardbaar is het voorstel voor Nederland gezien de impact, en welke landen of regio's hebben eveneens moeite met het halen van de normen, waardoor coalitievorming met zulke partijen een optie is?

In de (eventuele) *comitologieprocedure* gaat het om *technische kwesties* rond de implementatie van de richtlijn. De Europese Commissie, in samenspraak met een comité van vertegenwoordigers van lidstaten, krijgt het mandaat van de Raad om hierover beslissingen te nemen. In het geval van de fijnstofrichtlijn zijn enkele technische beslissingen over de normering en de meetmethoden cruciaal voor de vraag of de norm wordt gehaald of niet; zo worden uiteenlopende meetmethoden gebruikt, die in sommige landen tot relatief lage fijnstofwaarden leiden (De Leeuw 2005).

In de *comitologieprocedure* moet de ruimtelijke-effectanalyse dan ook zo precies mogelijk de effecten weergeven van verschillende standaarden en manieren van meten.

In de *implementatiefase* wordt de richtlijn omgezet in *nationaal beleid*, in het geval van Nederland in het Besluit Luchtkwaliteit (BLK). In veel onderzoek (onder andere Backes & Nieuwerburgh 2005; Bakker 2004; Koelemeijer e.a. 2005; VROM-raad 2008) wordt geconcludeerd dat de beperkingen voor de ruimtelijke ordening in Nederland vooral zijn ontstaan door de implementatie van de fijnstofrichtlijn, omdat in de eerste implementatie de normering voor luchtkwaliteit strikt is gekoppeld aan besluiten in de ruimtelijke ordening. Deze koppeling ligt in de Nederlandse traditie van milieubeleid voor de hand; de verplichte MER bij grote projecten is hiervan een voorbeeld. Rood e.a. (2005: 24) constateren dat de koppeling aan de WRO en de daaruit mogelijk

voortvloeiende implementatieproblemen tijdens de onderhandelingen geen punt van aandacht zijn geweest, waarschijnlijk juist omdat deze koppeling regulier beleid vormt.

Deze in de Nederlandse beleidspraktijk logische koppeling is ook nog eens strikt uitgevallen. Dit was deels een gevolg van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het memorandum bij het BLK van 2001 merkte de wetgever nog op dat de toetsing door gemeenten wat betreft fijn stof wellicht iets losser mocht zijn, aangezien fijn stof een grootschalig, zelfs internationaal fenomeen is waarop gemeenten zelf weinig invloed hebben; gemeenten zouden dan ook vooral een inspanningsverplichting hebben. Toch hield de ABR in haar jurisprudentie, met een beroep op de Europese richtlijn, de strikte norm aan. Bovendien speelde een rol dat zij in haar toetsing geen onzekerheden over het meten en modelleren van de luchtkwaliteit meewoog.

De strikte koppeling in het BLK van 2001 hield daarnaast verband met de regel dat alle projecten moesten worden getoetst aan de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Bij latere implementaties (in het BLK van 2005 en de Wet Milieubeheer van 2007) is de koppeling losser gemaakt. Sinds het van kracht worden van de Wet Milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) hoeven projecten die niet 'in betekende mate' bijdragen aan een verhoging van de fijnstofconcentratie niet meer te worden getoetst aan de grenswaarden.

Dat er aanzienlijke speelruimte zat in de mogelijkheden voor implementatie is ook af te lezen uit het feit dat in andere landen andere keuzes zijn gemaakt. Zo zijn er overheden die zichzelf strengere grenswaarden hebben opgelegd. In Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn de grenswaarden geen absolute criteria, maar slechts een van de belangen waarmee in de afweging bij projecten rekening moet worden gehouden (SER 2006).²

Na de implementatie van de richtlijn is er in Nederland in het zogeheten Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit *flankerend beleid* opgesteld om de normen te halen. Hieronder vallen ten eerste generieke maatregelen van de rijksoverheid (zoals subsidies voor roetfilters voor auto's, differentiatie van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BRM), of het beprijzen van het wegver-

keer). Ten tweede gaat het om regionale maatregelen van de provincies (waaronder het vergunningsbeleid voor industrie en regionaal vervoersbeleid), en ten derde om lokale maatregelen van de gemeente (bijvoorbeeld maatregelen om de vraag naar vervoer in de stad te beïnvloeden, zoals het invoeren van betaald parkeren, het stimuleren van het openbaar vervoer, het instellen van milieuzones of het opzetten van stadsdistributiecentra voor goederen) (Folkert e.a. 2006).

Kortom: in de *implementatiefase* ligt het EU-beleid geheel en al vast. Maar de wijze waarop de richtlijn wordt geïmplementeerd, kan belangrijke ruimtelijke gevolgen hebben. Dat is de kennisbehoefte waarin de ruimtelijke-effectanalyse kan voorzien: welk effect hebben verschillende implementatiealternatieven gezien de afgesproken grenswaarden van fijn stof?

Methoden

In het vorige hoofdstuk bespraken we de methoden voor het maken van een probleemanalyse, het bepalen van alternatieven en het vaststellen van de omvang van de ruimtelijke effecten (de impact). Welke methoden zijn nu, mede op grond van de voorgaande inzichten in de ruimtelijke effecten van en de kennisbehoeften in de diverse fasen van het EU-beleidsproces rond de fijnstofrichtlijn, het meest toepasselijk voor een praktische uitwerking van de ruimtelijke-effectanalyse van deze richtlijn?

Omdat het in het bestek van dit beleidsadvies onmogelijk was om nieuw onderzoek te doen, hebben we ons voor de keuze van de methoden laten leiden door onderzoek dat reeds naar de fijnstofproblematiek is verricht, vooral door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Het materiaal dat beschikbaar is gaat vooral over de spreiding van fijnstofconcentraties. Dit gebruiken we als proxy voor de ruimtelijke verdeling, het derde aspect van een ruimtelijk effect. Over de gevolgen voor het ruimtelijk handelen (het tweede aspect) zijn veel minder studies beschikbaar; zo is er naar ons weten geen gedegen studie gedaan naar de maatschappelijke kosten van de gevolgen van het fijnstofbeleid.

Fijn stof: praktische uitwerking van de stappen van een ruimtelijke-effectanalyse

Hoe zou een ruimtelijke-effectanalyse voor de dochterrichtlijn fijn stof er idealiter kunnen uitzien? We geven hiervan in deze slotparagraaf per fase in het EU-beleidsproces een indruk, waarbij we, net als in de leidraad, rekening houden met het verschil tussen een proactieve en een reactieve opstelling. We maken daarentegen geen onderscheid tussen signalering en rapportage. Dit voorbeeld lijkt eerder een signalering van kritieke effecten dan een volledige rapportage, waarin de effecten ook worden geëvalueerd (of waarin de effecten worden gescoord op criteria en de scores worden opgeteld).

Bij deze exercitie past opnieuw de kanttekening dat deze praktische toepassing van de ruimtelijke-effectanalyse op de dochterrichtlijn fijn stof niet is bedoeld om met wijsheid achteraf te wijzen op tekortkomingen in de behandeling van het fijnstofdossier, noch om aan te geven wat de Nederlandse overheid had moeten doen. Zij dient uitsluitend ter illustratie van wat een ruimtelijke-effectanalyse zou kunnen inhouden.

Pre-expertfase

Wat had een ruimtelijke-effectanalyse in een vroeg stadium kunnen zeggen over het voornemen van de Europese Commissie om zich opnieuw te gaan bezighouden met luchtkwaliteit, en fijn stof in het bijzonder? Vanuit andere dossiers (zoals de nitraatrichtlijn) was op dat moment al duidelijk dat het volle Nederland slecht scoorde op milieu-issues en dat de fijnstofregeling belangrijke consequenties kon hebben voor de ruimtelijke ordening. Dit alleen was voldoende reden geweest voor het ex ante in gang zetten van een *impact assessment*, ook naar de ruimtelijke effecten.

Deze voorkennis heeft echter niet geleid tot een andere strategische inschatting; de overheid achtte het steunen van het milieu-initiatief belangrijker, mede omdat zij zichzelf altijd als een voorloper op het gebied van het milieu had gezien en ook als zodanig bekend wilde staan (Rood e.a. 2005). Alleen al daarom wilde zij Europese initiatieven tot beleid op dit vlak steunen. Daarnaast zijn er goede argumenten voor beleid op het niveau van de Europese Unie:

alleen op Europese schaal is effectief beleid te voeren, enerzijds vanwege het grensoverschrijdende karakter, anderzijds vanwege het bevorderen van een gemeenschappelijke markt zonder concurrentievervalsingen. Ook vanuit de beginselen van subsidiariteit waren er dus geen redenen om het EU-beleid niet te ondersteunen (SER 2006).

Expertfase

Op het moment dat bekend is dat de Europese Commissie zich met fijn stof gaat bezighouden, wordt het mogelijk om te starten met het identificeren van kritieke effecten, mede op basis van een probleemanalyse. Daarnaast worden, in een proactieve opstelling, eventueel meer gunstige beleidsalternatieven gegenereerd om in het beleidsproces in te brengen.

In het kader van de probleemanalyse is het zinnig om een soort 'gevoeligheidsanalyse' uit te voeren: hoe gevoelig is Nederland voor fijnstofbeleid, als nog niet bekend is welke normen de Europese Commissie precies gaat stellen? Nederland neemt binnen de Europese Unie een vrij unieke positie in (Rood e.a. 2005). Het kent een hoge activiteiten-dichtheid (bevolking, industrie, verkeer, landbouw) en daarmee een hoge milieudruk. Er zijn maar weinig landen in Europa die landsdekkend dezelfde activiteitendichtheid hebben, alhoewel ook daar dichtbevolkte stedelijke regio's zijn. Twee van deze gebieden (het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit) liggen vlak over de Nederlandse grens, waardoor Nederland niet alleen hoge emissies per vierkante kilometer heeft, maar ook een hoge mate van blootstelling (zie figuur 11 en 12).

Het is in deze fase nog niet duidelijk welk beleid de Europese Commissie precies gaat voeren, maar hoe dan ook zou een EU-voorschrift op dit gebied een stevig beleid op het gebied van luchtkwaliteit vergen. Echter, in hoeverre is de fijnstofconcentratie ook beïnvloedbaar? Wat zijn de bronnen van fijn stof? In hoeverre komt het door het weer, of uit het buitenland overwaaien? Een goede probleemanalyse is noodzakelijk om deze vragen te beantwoorden.

Uit figuur 13 komt duidelijk naar voren dat Nederland het probleem slechts beperkt zelf in de hand heeft. Ten eerste komt een belangrijk deel van het fijn stof in Nederland uit het buitenland.⁴ Ten tweede

is een groot deel van het fijn stof afkomstig van niet-antropogene bronnen, zoals zeezout.

Ten derde blijkt de fijnstofconcentratie boven Nederland in belangrijke mate te worden beïnvloed door de meteorologische omstandigheden (zie Koelmeijer e.a. 2005: 26). Dit alles maakt de gekozen oplossingsrichting (namelijk één waarin een land wordt afgerekend op de kwaliteit van de lucht boven zijn grondgebied) buitengewoon onaantrekkelijk.

In het kader van de probleemanalyse is het tevens essentieel dat de onderzoeker ook het tijdsaspect van de problematiek in ogenschouw neemt. Hoe gaat de fijnstofconcentratie zich in de toekomst ontwikkelen? Wordt het probleem groter of kleiner in de toekomst? Zonder inzicht in dit tijdsaspect, loopt de overheid het risico nu al dure maatregelen te gaan nemen die later niet nodig blijken te zijn. Figuur 14 laat zien dat er onder andere als gevolg van (nationale of EU-)maatregelen hoe dan ook een sterke afname is te verwachten.

Ervan uitgaande dat het in de expertfase bekend was dat de Europese Commissie dacht aan een richtlijn die de luchtkwaliteit boven het hele grondgebied zou voorschrijven, welke kritieke effecten waren dan in ieder geval te voorzien? Daarbij moet in eerste instantie worden gedacht aan activiteiten op terreinen die bijdragen aan de vervuiling, namelijk infrastructuur, mobiliteit en industrie. Vooral voor actoren op deze terreinen zouden de randvoorwaarden veranderen. Zonder de precieze implementatie te kunnen voorzien, had dit vraagtekens kunnen oproepen over de toekomstige mogelijkheden voor infrastructureel en industrieel bestemmen en benutten. Dit zou direct (en indirect) effecten hebben op het verplaatsingsgedrag. Wat betreft de zichtbare effecten, had de onderzoeker in ieder geval een inschatting kunnen maken van de verdeling van de vervuiling: op welke plekken binnen Nederland is de lucht nu al het meest vervuild met fijn stof? Waar zullen eventuele knelpunten zich dus het meest voordoen?

We gaan ervan uit dat het in dit stadium nog mogelijk is om alternatieve probleemdefinities bij de Europese Commissie in te brengen. De Commissie definieert het probleem als een kwestie van volksgezondheid: op bepaalde plekken moeten burgers

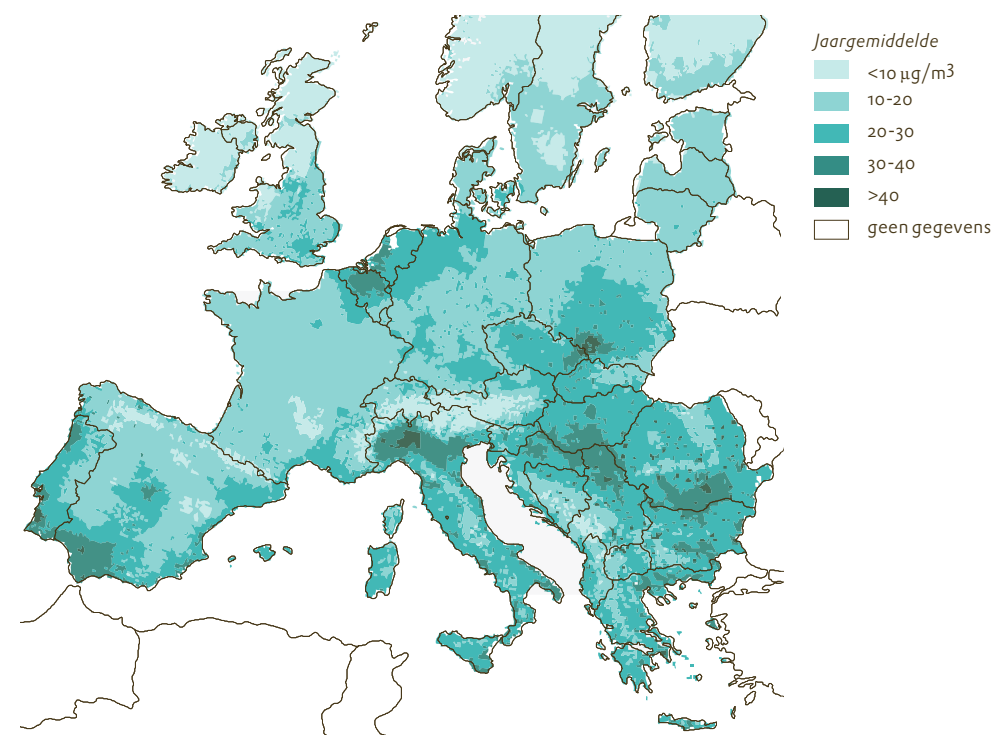
ongezonde lucht inademen, en zij wil vanuit het gelijkheidsbeginsel aan alle burgers een minimumniveau aan luchtkwaliteit garanderen. Er zijn echter ook andere manieren om het probleem te definiëren, bijvoorbeeld als onderdeel van de *leefbaarheidsproblematiek* in de grote steden. Het leven in grote steden heeft voordelen, maar ook nadelen, zoals lawaai, weinig groen, criminaliteit en een ongezonde lucht. Als het probleem zo zou worden gedefinieerd, wordt het een vrije keuze om slechte lucht in te ademen (namelijk om in de stad te gaan wonen) en wordt het mogelijk om ongezonde lucht te compenseren met andere maatregelen om de leefbaarheid te bevorderen, bijvoorbeeld door meer parken aan te leggen, of een zwembad.

Een andere alternatieve probleemdefinitie is de slechte luchtkwaliteit te zien als een probleem van *overlast*, iets dat de ene burger (die autorijdt, die een fabriek bezit) een andere burger aandoet, vergelijkbaar met het 'meeroken'. Deze zienswijze leidt ertoe dat de bron moet worden aangepakt, of dat de veroorzaker compensatie moet bieden voor de schade.

Zonder te willen suggereren dat deze probleemdefinities vanuit ruimtelijk oogpunt 'beter' waren geweest, is het van belang om in te zien dat vanuit andere probleemdefinities meer nadruk komt te liggen op andere oplossingsrichtingen dan de normering van luchtkwaliteit in een bepaald gebied (spoor 2), bijvoorbeeld op bronbeleid of mobiliteitsbeleid (wat beide overigens oplossingsrichtingen zijn die in Europese en nationale context wel *aanvullend* op de normering van luchtkwaliteit zijn toegepast). Een ruimtelijke-effectanalyse zou moeten uitwijzen of zulke alternatieven – alleen bronbeleid, alleen mobiliteitsbeleid – andere ruimtelijke effecten zouden hebben gehad.

Bronbeleid (bijvoorbeeld voor voertuigen of industrieën) zou niet hebben geleid tot een nieuw handelingskader voor de ruimtelijk relevante actoren, of tot ander ruimtelijk handelen.⁵ Mobiliteitsbeleid zou vervuilers verbieden of financieel ontmoedigen om op plekken te komen waar een hoge fijnstofconcentratie is (zoals dat nu met vignetten in Duitsland gebeurt), door hen minder hard te laten rijden (zoals op de ringwegen in Nederland gebeurt), door afhankelijk van de vervuiling een heffing te vragen, enzovoort. Dit beleid zou duidelijke kritieke effecten heb-

Figuur 11. Geïnterpoleerde metingen van jaargemiddelde fijnstofconcentraties in Europa in 2004.³ Bron: MNP 2008



Figuur 12. Fijnstofemissie in 2000 voor EU-15. Bron: Folkert e.a. 2005



ben op het handelingskader voor automobilisten en goederenvervoerders, en een veel directere invloed op de bereikbaarheid en op verplaatsingen dan bij het gekozen beleidsalternatief.

Commissiefase

In de commissiefase was het inmiddels duidelijk dat niet zou worden gekozen voor een streefwaarde maar een grenswaarde. De hoogte van de grenswaarde werd vastgesteld op $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ daggemiddelde (dat maximaal 35 dagen per jaar mag worden overschreden), en $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ jaargemiddelde. We gaan ervan uit dat de probleemdefinitie in deze fase vaststond, en dat het zeker was dat de Europese Commissie het onder het nieuwe beleid niet zou toelaten dat EU-burgers zouden worden blootgesteld aan te hoge fijnstofconcentraties. Dat trekt de aandacht meer naar het terrein van wonen, naast de 'vervuilende' activiteiten op het gebied van infrastructuur en mobiliteit.

Deze verbreding naar het terrein van wonen wordt bevestigd, wanneer in deze fase ook implementatiealternatieven in beschouwing worden genomen. Dat betekent dat de onderzoeker zich concreet moet afvragen hoe de richtlijn in het nationale wettelijk kader kan worden ingepast. In dit geval betekent dat, dat de richtlijn wordt ingepast in de Nederlandse traditie om zo beslissingen te toetsen aan de verwachte gevolgen voor het milieu.

Door deze mogelijke implementatie verandert voor gemeenten het wettelijk en bestuurlijk kader voor het bestemmen en het verlenen van vergunningen. Maar het wettelijk kader verandert ook voor andere actoren dan de overheid: zo moeten projectontwikkelaars bij hun planning en ontwerp rekening houden met luchtkwaliteit, en kunnen burgers zich op deze richtlijn (of beter gezegd: de implementatie daarvan) gaan beroepen.

Op basis van deze veranderingen ligt het in de lijn der verwachting dat actoren andere beslissingen nemen bij hun ruimtelijk handelen. Op het terrein van woningbouw wordt het moeilijker te bestemmen of vergunningen af te geven (benutten), vooral in de stedelijke gebieden en langs snelwegen. Hetzelfde geldt voor de bestemming en benutting van bedrijventerreinen en infrastructuur die extra vervuiling gaat opleveren. Dit alles heeft effect op de ruimtelijke

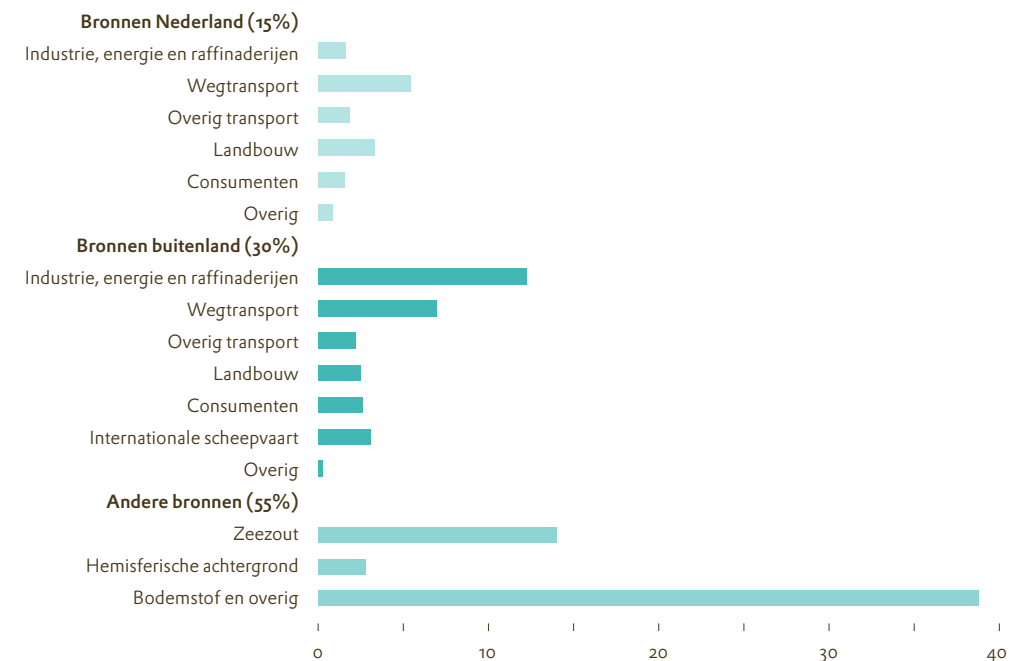
activiteit 'verplaatsen': als geplande wegen niet worden aangelegd, is er een effect op het verplaatsingsgedrag. Hoe dan ook zal dit gepaard gaan met een verandering van de kosten en baten. Op de korte termijn zijn dit kosten die samenhangen met de verandering van de plannen (bijvoorbeeld planschade), maar op de langere termijn moet worden bekeken welke kosten en baten zijn gemoeid met het feit dat andere plekken voor ontwikkeling in aanmerking komen. Bovendien mag worden verwacht dat gemeenten de norm niet gaan halen en zullen komen met aanvullende plannen om de luchtkwaliteit te verbeteren, bijvoorbeeld door auto's te weren. Dit brengt op zijn beurt weer ruimtelijke effecten met zich mee.

In het kader van de ruimtelijke-effectanalyse zou de onderzoeker hier bijvoorbeeld een kosten-batenanalyse (KBA) kunnen uitvoeren, om de maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Tegenover het stopzetten van vergunningen en bestemmingsplannen voor woningbouw en infrastructuur staan kosten, zowel voor overheden als projectontwikkelaars. Om deze kosten in kaart te brengen, moet de onderzoeker in de eerste plaats in verschillende regio's een inschatting maken welke plannen geen doorgang kunnen vinden. Hiertoe kan worden geïnventariseerd welke plannen met een beroep op het BLK na uitspraak van de ABRS zijn stopgezet. Vervolgens kan de onderzoeker vaststellen tot wat voor soort kosten dit zou leiden (planschade, misgelopen inkomsten) en op basis van kengetallen tot een kostenraming komen.

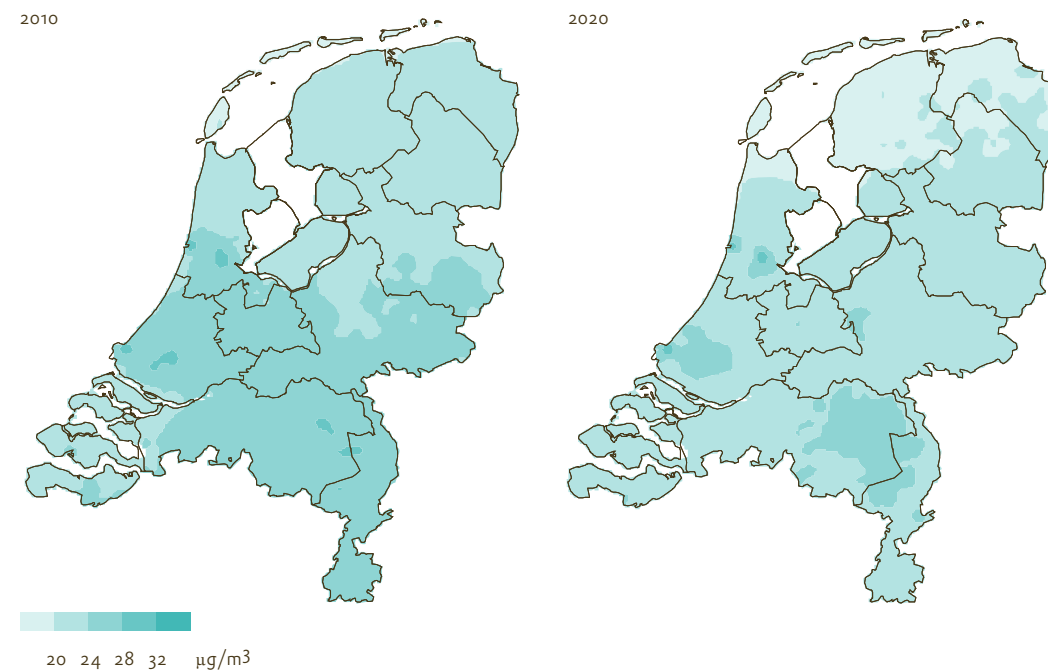
Daarnaast betekent het stopzetten van infrastructurele plannen onder andere dat het verplaatsingsgedrag van mensen verandert ten opzichte van de geplande situatie. Deze verandering kan op basis van een mobiliteitsmodel (zoals SMART) worden voorspeld. Ook dit andere verplaatsingspatroon leidt tot kosten voor de overheid, bijvoorbeeld misgelopen inkomsten.

Meer indirect heeft de EU-norm op het terrein van wonen en infrastructuur waarschijnlijk ook effecten op de ruimtelijke activiteit 'waardering' in de grondmarkt. Dat bepaalde plekken niet meer kunnen worden bestemd als woongebied of plek voor infrastructuur, of omdat deze plekken minder bereikbaar zijn dan in de geplande situatie, zal zich vertalen in de prijzen op de grondmarkt, zeker als daar al was geaan-

Figuur 13. Gemiddelde opbouw van fijnstofconcentraties in buitenstedelijke gebieden in Nederland, onderverdeeld naar bronbijdragen. Bron: MNP 2005



Figuur 14. Concentratiekaart grootschalige luchtverontreiniging (GCN-kaart) voor jaargemiddelde concentratie fijn stof in 2010 en 2020, gebaseerd op modelberekeningen en metingen.⁶ Bron: Velders e.a. 2006



ticipeerd op de plannen. Bij een deel van deze effecten gaat het om tijdelijke overgangseffecten, zoals planschade bij het stoppen van bouwprojecten, maar andere effecten, zoals het beperken van de ontwikkelingsmogelijkheden langs snelwegen waardoor de vraag naar andere locaties toeneemt, zijn langduriger van aard. Uiteindelijk is de problematiek echter ook op de lange termijn eindig, als blijkt dat de uitstoot van fijn stof, door schonere technieken, in de toekomst dusdanig afneemt dat overal aan de normen wordt voldaan. Hier moet in de ruimtelijke-effectanalyse aandacht aan worden besteed, bijvoorbeeld door het verdisconteren van deze effecten zoals in een kosten-batenanalyse.

Een ander aandachtspunt is dat sommige effecten elkaar beïnvloeden, en dus niet zomaar mogen worden gesommeerd. Zo leiden andere verplaatsingen tot andere waarderingen van bestemmingen. De kosten of baten van de veranderde verplaatsingen worden dus weerspiegeld in de grond- of vastgoedwaarde. Door beide effecten apart te waarderen én vervolgens op te tellen, kunnen dubbeltellingen ontstaan. Wel kunnen beide effecten voor bepaalde actoren meer of minder relevant zijn, bijvoorbeeld om op te anticiperen, waarmee ze dus wel het vermelden waard zijn in de rapportage.

Zichtbare effecten liggen op de langere termijn vooral in het feit dat ruimtelijke ontwikkelingen op andere plekken zullen plaatsvinden. De verdeling van dit gevolg kan op verschillende schaalniveaus worden onderzocht, met de fijnstofconcentratie als proxy. Een ruimtelijke-effectanalyse moet in ieder geval de verdeling laten zien van de Nederlandse regio's waar de EU-norm wel wordt gehaald en waar niet. Het MNP geeft schattingen van de jaargemiddelde concentratie, waaruit een beeld ontstaat in welke gebieden de concentraties het hoogst zijn (zie figuur 15). Hieruit blijkt dat de fijnstofconcentraties vooral hoog zijn in binnenstedelijke straten en langs snelwegen, bij havens vanwege de op- en overslag van droge bulkgoederen en in gebieden met intensieve veehouderij.

Nu eenmaal duidelijk is welk EU-beleidsinstrumentarium wordt ingezet, kunnen hiervoor – vanuit een proactieve instelling – ook alternatieven worden gegenereerd. Wat betekenen deze alternatieven

voor de kritieke effecten zoals hiervoor beschreven? We geven twee voorbeelden.

1. De norm geldt nu in principe op elke plek in het land. Bij fijn stof wordt echter een onderscheid gemaakt tussen de regionale achtergrondconcentratie en de 'pieken' als gevolg van specifiek lokale omstandigheden (veel verkeer, bebouwingsdichtheid, enzovoort). De norm zou ook alleen kunnen worden opgesteld voor de achtergrondconcentratie in een bepaald gebied.⁷ De gezondheidseffecten treden immers vooral op door langdurige blootstelling, en mensen bevinden zich nu eenmaal niet steeds op dezelfde plek. Bij een dergelijke normstelling wordt overschrijding op het ene punt gecompenseerd door de waarde op een ander punt. Er zullen minder knelpunten zijn, maar bovendien zal de verdeling er anders uitzien. Beide effecten hangen af van de vaststelling van de zone waarin de norm geldt. Hoe groter de zone, hoe meer vrijheidsgraden er zijn om te compenseren. Eveneens wordt het gemakkelijker te compenseren wanneer de agglomeratiegrenzen grotere stukken niet-stedelijk gebied omsluiten. In figuur 16 is een fictief voorbeeld gegeven, waarbij de fijnstofwaarden van figuur 15 zijn gemiddeld over de COROP-gebieden. COROP-gebieden zijn gebaseerd op gemeentegrenzen, maar ook op functionele relaties tussen gebieden zoals woon-werkverkeer.

2. Een ander alternatief betreft de vraag of de norm echt overal moet gelden, of alleen op plekken waar ook (veel) mensen aan fijn stof worden blootgesteld. Moet op een oud haventerrein waar weinig mensen komen, dezelfde norm gelden als in een winkelstraat? Bij dit beleidsalternatief zijn de kritieke effecten anders verdeeld; in de nieuwste herziening van de EU-richtlijn wordt hierop ook inderdaad ingegaan. In figuur 17 is de fijnstofconcentratie weergegeven, rekening houdend met de bevolkingsdichtheid in het gebied. Dit levert opnieuw een andere verdelingspatroon op dan de oorspronkelijke fijnstofconcentratiekaart (figuur 15) en het eerste alternatief (figuur 16).

In deze fase kunnen ook al alternatieven worden gegenereerd op het gebied van implementatie – die ook in een reactieve opstelling zinvol zijn. Een voor de hand liggende vraag is of bij elk bouwproject moet worden gecontroleerd of het van invloed is op de fijn-

stofconcentratie, of alleen bij de plannen die substantieel bijdragen aan de hoeveelheid fijn stof. Dit maakt nogal uit voor het werk dat de gemeente eraan heeft.

Raadsfase

Wat de ruimtelijke-effectanalyse in deze fase toevoegt ten opzichte van de vorige fases, is een analyse van welke andere Europese regio's problemen zouden hebben met het halen van de normen (zie figuur 11). De grenswaarde voor de daggemiddelde fijnstofconcentratie komt binnen Europa overeen met een jaargemiddelde concentratie van ongeveer $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (MNP 2008). Dat betekent dat in deze figuur de donkergroene gebieden boven het jaargemiddelde vallen, en de lichtgroene waarschijnlijk ook boven het daggemiddelde.

In de raadsfase is het lastiger geworden om nog geheel nieuwe alternatieven in te brengen. In deze fase is het vooral van belang te weten welke opties in discussie zijn voor het beleidsinstrumentarium. Hoewel het ministerie van EZ bij dat van VROM aandrang om in Europees verband te streven naar een streefwaarde in plaats van een grenswaarde, was dat in het Brusselse proces allang een gepasseerd station (Rood e.a. 2005). Ook de hoogte van de grenswaarde stond niet ter discussie. Een van de reële alternatieven in de onderhandelingsfase was de vraag of fijn stof afkomstig van natuurlijke bronnen – zoals zeezout – zou mogen worden afgetrokken van de concentratie. Enkele zuidelijke lidstaten, die zelf ook moeite zouden hebben om de normen te halen en bovendien veel 'last' hadden van natuurlijk fijn stof, drongen daarop aan. Op basis van een dergelijke inschatting (hoe scoren andere Europese regio's op de norm) had de Nederlandse overheid haar onderhandelingsstrategie kunnen bepalen.

Figuur 18 laat zien welke invloed de aftrek van fijn stof afkomstig van zeezout zou hebben voor verschillende Nederlandse regio's.

Comitologiefase

In de comitologiefase kan de ruimtelijke-effectanalyse inzicht geven in welke technische alternatieven er nog in discussie zijn na de onderhandelingsfase in de Raad en het Parlement. Een van de technische issues die later in rapportages opdook, was de manier van meten in verschillende landen. Nederland

gebruikt naast een meetsysteem ook een model om de meetgegevens over een groter gebied te kunnen projecteren. Andere landen gebruiken alleen meetgegevens (Spanje), corrigeren op een andere manier voor meetfouten (Frankrijk), of modelleren wel maar niet tot op straatniveau. De Nederlandse methode zorgt voor een relatief groot aantal geconstateerde knelpunten (Koelemeijer e.a. 2005). Met een ruimtelijke-effectanalyse zouden de verschillende methoden en de gevolgen daarvan voor de ruimtelijke effecten op een rij kunnen worden gezet.

Implementatiefase

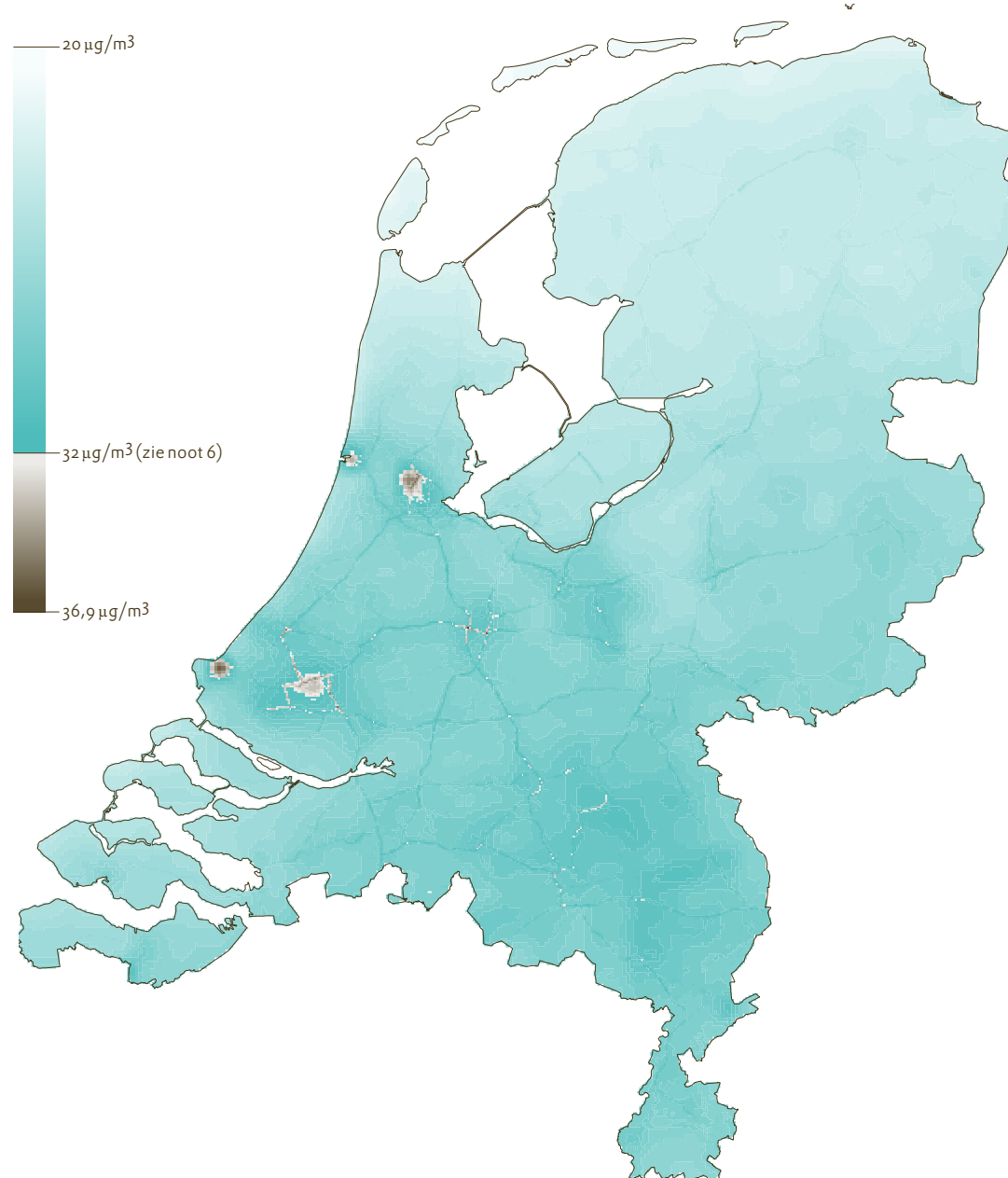
Hiervoor is al duidelijk geworden dat de implementatie van de EU-dochterrichtlijn in de nationale wetgeving en bestuurspraktijk bepalend is geweest voor de ruimtelijke effecten. Dit wordt nog eens geïllustreerd door het feit dat de dochterrichtlijn maar liefst twee keer opnieuw is geïmplementeerd (in het BLK van 2005 en in de Wet Milieubeheer van 2007), waarbij de koppeling tussen luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening is versoepeld. De dochterrichtlijn fijn stof is niet de enige EU-richtlijn waarin in de implementatiefase keuzes zijn gemaakt die cruciaal zijn voor de ruimtelijke gevolgen (VROM-raad 2008).

Een ruimtelijke-effectanalyse zou in deze fase moeten zijn gericht op de verschillen in kritieke effecten van diverse implementatiealternatieven. In hoeverre het ook mogelijk is om kritieke effecten ex ante te voorzien ten tijde van de eerste implementatie, is nog de vraag. De implementatie kent immers minstens drie verschillende aspecten: de vertaling van de richtlijn in de formele wetgeving, de inbedding van de geïmplementeerde richtlijn in de gewoonten en praktijken van het Nederlandse rechts- en bestuursstelsel, en de juridische interpretatie van de geïmplementeerde richtlijn. De gevolgen zijn moeilijk te voorspellen. Maar een ruimtelijke-effectanalyse kan met een 'wat als?-redenering' voorbereiden op de mogelijke gevolgen.

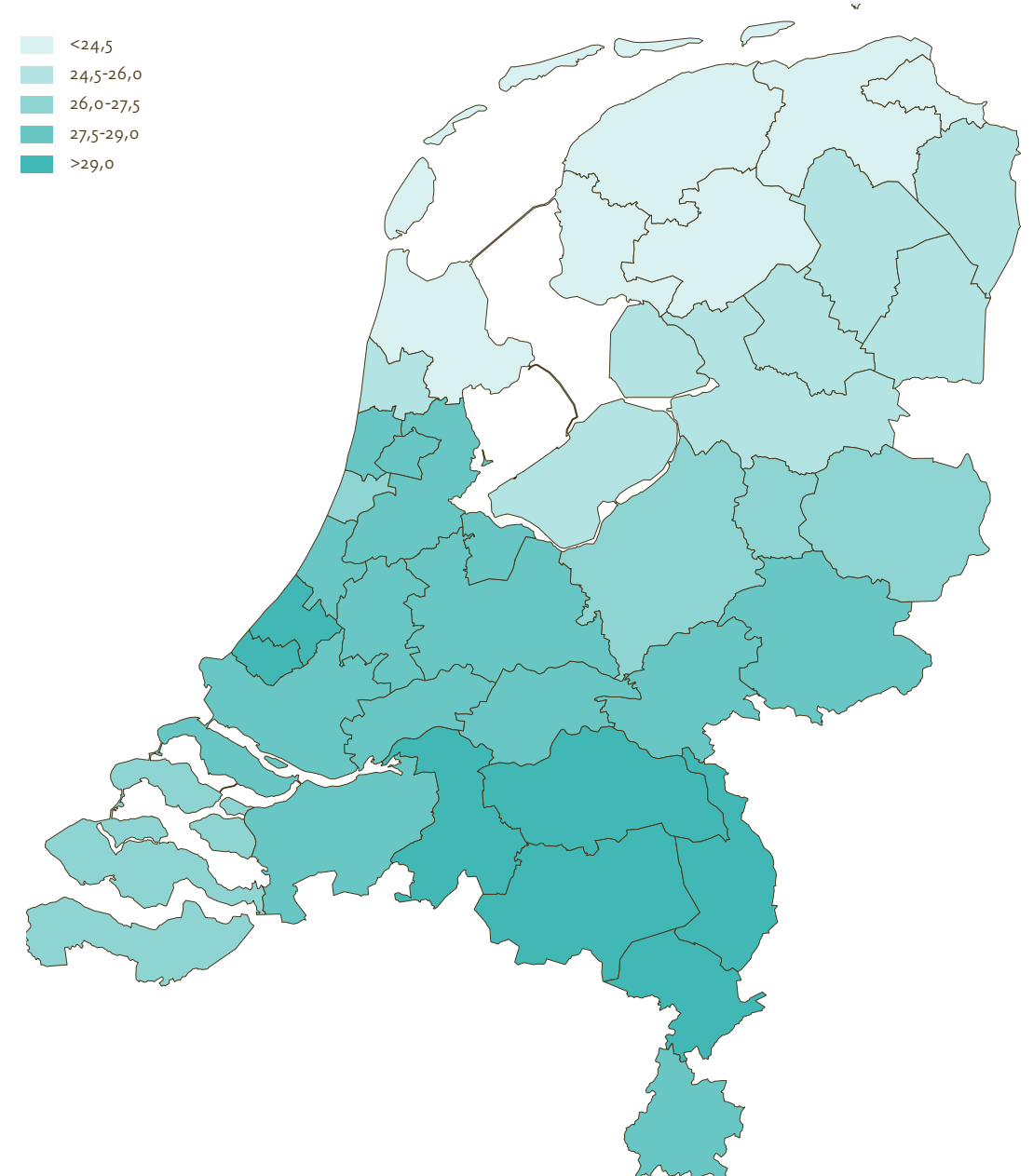
Een van de alternatieven van de formele implementatie die we hiervoor al zijn tegengekomen, is de omvang van het plan: worden in praktijk ook de 'kleine' plannen getoetst, of alleen die plannen die 'in betekende mate' bijdragen aan de problematiek?

Figuur 15. Landelijk beeld luchtkwaliteit voor fijn stof in Nederland en in de Randstad in 2006 (waarden gemiddeld over 500x500m).

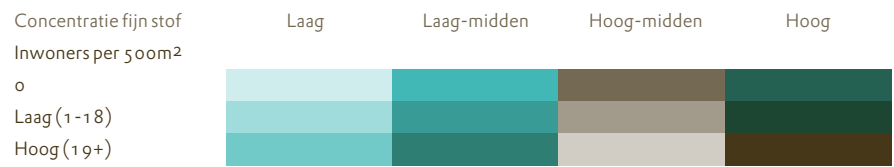
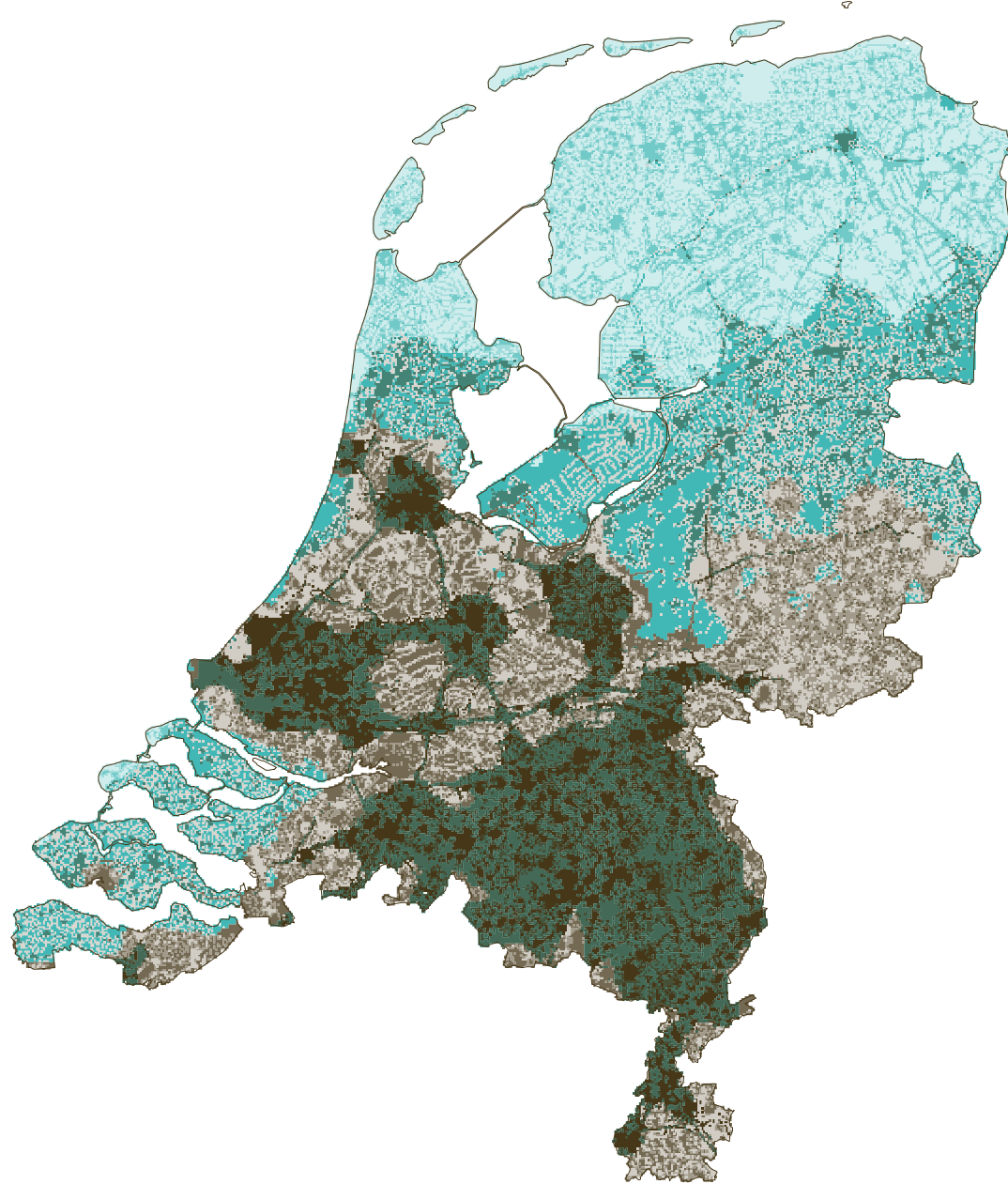
Bron: MNP, bewerking RPB



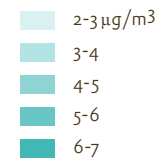
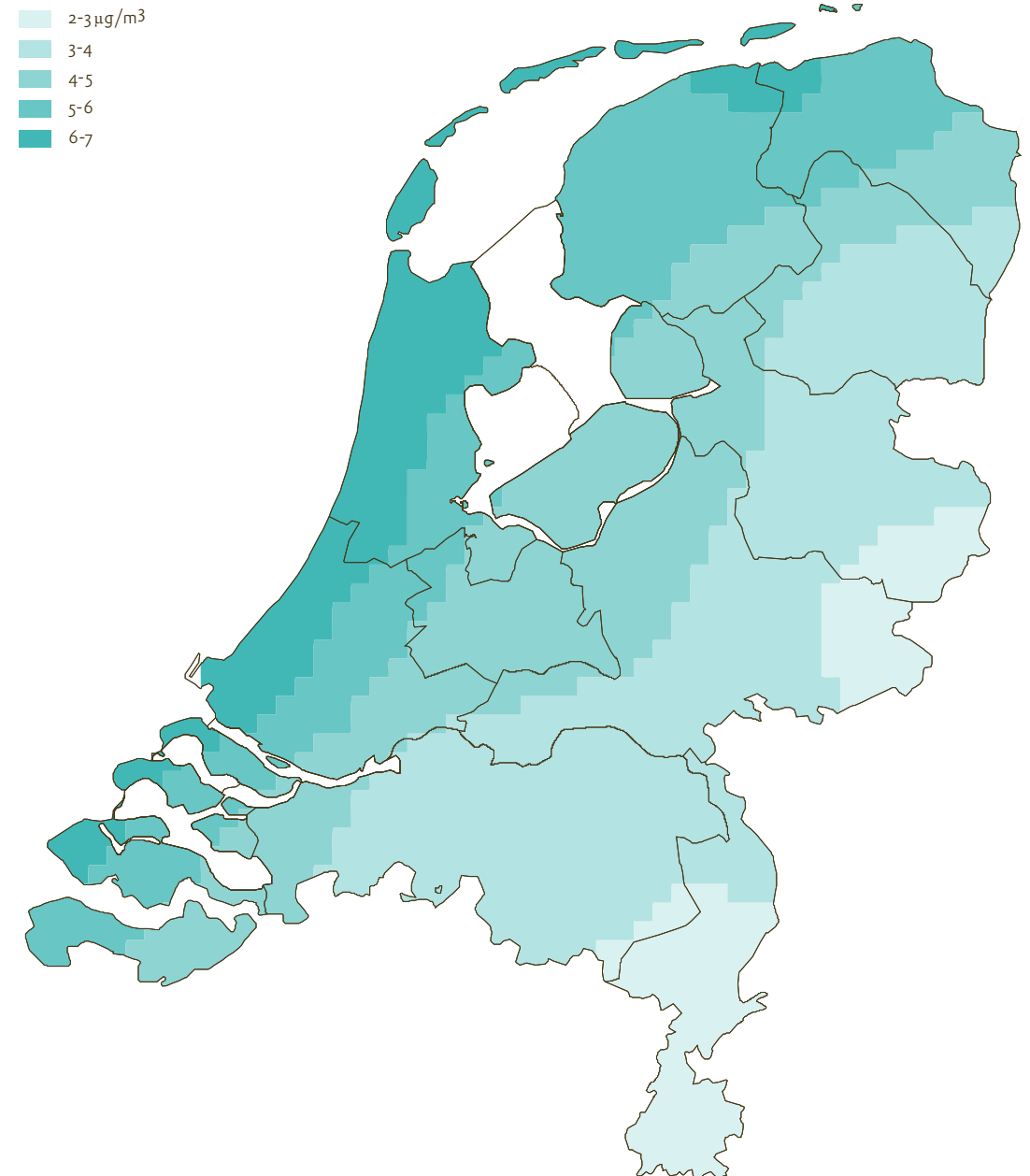
Figuur 16. Fijnstofconcentratie, gemiddeld over COROP-gebieden in microgram per kubieke meter. Bron: MNP; bewerking RPB



Figuur 17. Fijnstofconcentratie en bevolkingsdichtheid. *Bron:* MNP en CBS; bewerking RPB



Figuur 18. Jaargemiddelde bijdrage van zeezoutaërosol aan de fijnstofconcentratie in Nederland. ⁸ *Bron:* MNP 2005.



Een ander implementatiealternatief betreft het *standstill*-beginsel. Mag in een gebied, waar de norm hoe dan ook wordt overtreden, een plan doorgang vinden als de luchtkwaliteit er weliswaar niet door verslechtert, maar het plan er evenmin voor zorgt dat de norm ter plaatse zal worden gehaald? Of moet bij elk nieuw plan de norm worden toegepast, hetgeen kan betekenen dat veel plannen worden gestopt? Dit vraagstuk speelt vooral als het gaat om inbreiding en om herstructurering in stedelijke gebieden.

Implementatie behelst ook de inbedding van de richtlijn in het Nederlandse bestuursrechtstelsel. Waar ligt bijvoorbeeld de bewijslast? Moet de vergunningaanvrager of de bezwaarmaker aantonen dat de norm door het plan wordt overschreden? In Nederland is het de vergunningaanvrager, in veel andere landen de bezwaarmaker. Dit wordt als een van de redenen genoemd waarom de richtlijn in veel andere landen niet heeft geleid tot stopzetting van projecten: het kost simpelweg te veel moeite om het overschrijden van de norm aan te tonen. Toegang tot de rechter speelt ook een rol. In Duitsland wordt een belangengroep als Milieudefensie niet als belanghebbende erkend; alleen individuen die direct consequenties ondervinden van een plan kunnen daar bij de rechter rekenen op succes.

Enkele essentiële alternatieven, die grote consequenties hebben voor de kritieke effecten van de richtlijn, zijn pas naar voren gekomen in de interpretatie van de ABRs van het BLK in zaken waarin een beroep op dat besluit werd gedaan. Ten eerste wordt in Nederland de norm strikt gehanteerd, en niet als onderdeel van de afweging. Dat betekende aanvankelijk dat een plan geen doorgang kon vinden als het tot een overschrijding van de norm leidde, hoe klein ook. Inmiddels is dit aangepast. In andere landen is de invloed op de luchtkwaliteit een onderdeel van een bredere afweging, en kan een lichte overschrijding van de norm worden afgewogen tegen economische belangen.

Ten tweede was van tevoren niet duidelijk of een plan zou worden getoetst aan de vraag of realisering ervan zou leiden tot meer fijn stof in de lucht (doordat er meer auto's zouden komen, of door een bouwwijze die het fijn stof niet laat wegwaaien), of dat er ook moest worden bekeken of het plan ertoe zou lei-

den dat meer mensen zouden worden blootgesteld aan een te hoge dosis. In het laatste geval zou een plan worden afgekeurd, omdat het ervoor zorgt dat meer mensen naar een bepaalde plek komen, ook als het plan zelf de fijnstofconcentratie niet zou verhogen.

Ten slotte werd in de richtlijn en in het BLK niet de vraag behandeld of de norm ook geldt in gebieden waar geen mensen worden blootgesteld. De ABRs had in haar oordeel rekening kunnen houden met de achtergrond van de regelgeving, namelijk bescherming van de gezondheid. In het licht daarvan had zij kunnen oordelen dat de grenswaarden alleen gehandhaafd hoeven te worden op plaatsen waar de bevolking redelijkerwijs kan worden blootgesteld.

Bovenaande implementatiealternatieven kunnen in kaart worden gebracht – maar alleen achteraf, als duidelijk is tegen welke projecten juridisch bezwaar is aangetekend met een beroep op het BLK.

Noten

1. Via de website van de Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (www.stab.nl) is het mogelijk de uitspraken te vinden die refereren aan de fijnstofrichtlijn.
2. Wat betreft Duitsland ligt dit iets ingewikkelder: daar vindt een project alleen geen doorgang als het het halen van de norm *uitsluit*, dus als ook met aanvullende maatregelen na voltooiing de norm niet wordt gehaald.
3. De metingen kunnen systematische fouten bevatten.
4. Met de aantekening dat Nederland in totaal een netto-exporteur is van fijn stof (MNP 2005).
5. Wel zou er ook met bronbeleid een bepaalde verdeling van fijn stof en de daaraan verbonden gezondheidseffecten over Nederland zijn ontstaan – een fenomeen dat niet direct relevant is voor de ruimtelijke ordening, maar dat in het licht van sociale rechtvaardigheid misschien toch in een ruimtelijke-effect-analyse moet worden opgemerkt.
6. De kaart geeft jaargemiddelde concentraties weer. De waarden zijn gemiddeld over vijfhonderd bij vijfhonderd meter. De grenswaarde voor de daggemiddelde fijnstofconcentratie komt ongeveer overeen met een jaargemiddelde concentratie van 32µg/m³.
7. In het voorstel voor de PM_{2,5}-richtlijn is dit ook gebeurd.
8. De schatting is gebaseerd op interpolatie van meetresultaten, gecombineerd met aannames over de verdeling van zeezout langs de Nederlandse kust.

VROM Bijlage



Directoraat-Generaal Ruimte,
Directie Ruimtelijke Ordening en Bestuursrecht
Directie Stedelijke Ordening en Nieuw bouwen

Ruimtelijk Planbureau
T.a.v. de heer prof. W. Derksen
Postbus 30011
2000 GH DEN HAAG

Rijkspost 0
Postbus 30010
2000 GB Den Haag
Internetsite: www.vrom.nl
Telefoon 070-1091200
Fax 070-1091200
www.vrom.nl

Methodiek voor ruimtelijke effectrapportering over EU-initiatieven voor beleid en regelgeving

Datum: 16 november 2007
Kenmerk: 2007/113758

Wetgeving	1
Beleidsmaatregelen	1
A	1

Geachte heer Derksen,

Momenteel is er geen uitgewerkte en beproefde methode beschikbaar om de ruimtelijke effecten van nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving van de Europese Commissie in te schatten. Daarom richt ik mij tot u met het verzoek om een methodiek voor een ruimtelijke effectrapportage te ontwikkelen. Deze methodiek zal bruikbaar moeten zijn om de ruimtelijke impact in te schatten van concrete initiatieven van de Europese Commissie. Hieronder licht ik het één en ander toe.

De Europese regelgeving wordt steeds belangrijker voor het nationale ruimtelijke beleid. De richtlijn over fijnstof maakte duidelijk dat er bij het beoogde positieve effect van schoner lucht ook onbedoelde negatieve effecten kunnen optreden: te denken valt aan bouwprojecten die geen doorgang kunnen vinden of vertraging oplopen, als Nederland onvoldoende aandacht besteedt aan de mogelijke gevolgen van de implementatie van nieuwe EU-regelgeving. Tegelijkertijd wijst de ervaring met de Hoogwaterrichtlijn uit dat Nederland ook zijn belangen op positieve wijze kan laten doorklinken in een nieuwe richtlijn. Die kansen moeten we benutten.

In de motie-Melinoordtsma o.s. (FK, maart 2005) dringt het parlement aan op een meer alerte houding van de regering ten aanzicht van EU-regelgeving met mogelijke ruimtelijke impact. De Kamer verzoekt de regering onder meer 'om kennis over EU-beleid te vergaren, te bundelen en te vertalen in de beleidsconsequenties ten aanzien van onze ruimtelijke ordening'.

Om uitvoering te geven aan deze motie onderneemt het Ministerie van VROM een aantal acties, waaronder het bijhouden van een overzicht van EU-dossiers met ruimtelijke impact en het oprichten van een 'Signaleringsnetwerk voor EU-initiatieven met ruimtelijke impact'. Hieraan zullen naast VROM, andere ministeries (RZK, EZ, V&W en LNV) en de decentrale overheden met hun koppel en gebieds-acties in Brussel deelnemen maar ook onderzoeksinstituten en andere 'stakeholders' in het werkveld van de ruimtelijke ordening. Het doel van het netwerk is om in een zo vroeg mogelijk stadium nieuwe voorstellen van de Europese Commissie te signaleren, en de mogelijke effecten (kansen, beperkingen) voor de ruimtelijke ordening van ons land in te schatten.



Op basis daarvan kan het management van de deelnemende partijen besluiten nemen over eventueel te ondernemen acties. Heel concreet wordt het dan ook mogelijk om bij te dragen aan de voorbereiding van het kabinetstandpunt over ruimtelijk relevante voorstellen van de Europese Commissie, zoals dat in de diverse formaties van de Europese Raad wordt ingebracht.

Concreet gaat het dus om een ekrad voor de aanpak van een ruimtelijke effectrapportage die is toegesneden op de informatiebehoefte in 'Den Haag' en het informatieaanbod uit 'Brussel'.

In een vroeg stadium van de Brusselse besluitvorming zal een beleidsvoorstel nog niet dusdanig concreet zijn, dat een volledige ruimtelijke effectrapportage mogelijk zal zijn. Een quick scan, bijvoorbeeld een snelle beoordeling door experts, kan dan dienstbaar zijn om een eerste mening te vormen over de mogelijke belangen voor de ruimtelijke ordening als nog meerdere beleidsopties denkbaar zijn. Als het voorstel vastere vorm begint te krijgen, bijvoorbeeld in een groenboek, kan een lichte effectrapportage voldoen. Zodra het Commissievoorstel ontworpen wordt van de Europese besluitvormingsprocedure (meestal goedkeuring door de Europese Raad en het Europees Parlement) is een volwaardige ruimtelijke effectrapportage mogelijk.

Met de te ontwikkelen methodiek dient dus goed ingespeeld te kunnen worden op de wisselende behoefte aan een meer globale dan wel meer gedetailleerde effectrapportage; het zal van het desbetreffende beleidsdossier af hangen of al dan niet volstaan kan worden met een 'quick scan'. Aangezien de methodiek ter beschikking gesteld zal worden van 'het werkveld van de ruimtelijke ordening', dit in de geest van de eerder genoemde meneer Meindertsma, kunnen er meerdere opdrachtgevers zijn voor een ruimtelijke effectrapportage. Zij zullen zelf willen bepalen, in welk stadium van beleidsontwikkeling een effectbeoordeling zal moeten plaatsvinden, en welke mate van diepgang die zal hebben.

Ik verzoek u om bij uw onderzoek naar een geschikte methodiek de uitkomsten tenminste op één concrete casus uit te proberen, die u in goed overleg met mijn directeur Normstelling, Instrumenten en Beleidskaders (NIB) kunt selecteren. Daarmee kan de methodiek worden getest op haalbaarheid, praktische bruikbaarheid en consistentie.

Ik zie uw reactie graag op korte termijn tegemoet.

Hoogachtend,
de directeur-generaal Ruimte,



drs. C.B.F. Kuipers

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2004), *Financiële gevolgen van eu-beleid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Backes, C.W. & T. Niewerburgh (2005), *Transformatie van de richtlijn 1999/20/EG in het recht van enkele EG-landen en – regio's en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM10 in de praktijk*, Utrecht: Centrum voor omgevingsrecht en beleid/NILOS aan de Universiteit Utrecht.
- Bakker, M.G. (2004), *Quick scan luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening in Europa*, Den Haag: INFOMIL.
- Bos, E.J. (2007), *Integrating ecology in social cost-benefit analysis*, Maastricht: Shaker.
- Cel MER (1997), *Richtlijnenboek voor het opstellen en beoordelen van milieueffectrapporten*, Brussel: Vlaamse Overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Cel Milieueffectrapportage.
- Dammers, E., J.A. Klijn, R.P. Kranendonk, N.P. van der Windt & H.J.J. Kroon (2002), *Innoveren in de groene ruimte: een verkenning van methoden*, Wageningen: Alterra.
- Dammers, E., W. Hornis & J. de Vries (2005), *Schoonheid is geld!. Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dauvellier, P.L. (1991), 'Ruimtelijke kwaliteit: de oorsprong en toepassing van een begrip', pp. 7-14 in: *Hoe duurzaam is ruimtelijke kwaliteit*, Rapporten Werkgroep Landelijk Gebied, nr.3, Wageningen.
- Eijgenraam, C.J.J., Koopmans, C.C., Tang, P.J.G. & A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut.
- espon (2006), 'Territorial impact assessment', in: *Espon project 3.2: Spatial scenario's and orientations in relation to the ESPD and cohesion policy*, volume 5, Luxemburg: eu.
- Faludi, A.K.F. & B. Waterhout (2002), *The making of the European spatial development perspective: no masterplan*, Londen: Routledge.
- Folkert, R.J.M. e.a. (2005), *Consequences for the Netherlands of the EU thematic strategy on air pollution*, rapportnr. 500034002/2005, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Folkert, R.J.M. e.a. (2006), *Salderingsmodel luchtkwaliteit, methodiek en uitgangspunten*, rapportnr. 500095002/2006, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg: Dick Coutinho.
- Hellendoorn, J.C. (red.) (2002), *Evaluatiemethoden ex-ante*, Den Haag: Ministerie van Financiën/SDO.
- Hermans, T., H.S.D. Naeff & I.J. Terluin (2006), *Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland*, Wageningen: Alterra/LEI.
- Herwijnen, M. van (1999), *Spatial decision support for environmental management*, PhD thesis, Amsterdam: VU.
- Hoppe, R. (2001), 'Stijlen in probleemdefiniëring: Culturele theorie en probleemdefiniëring', in: *Beleidswetenschap 5*: 461-496.
- Klaassen, H.L. & F.K.M. van Nispen (1996), 'De wildgroei van effectrapportages', in: *Bestuurskunde 5-7*: 308-316.
- Koelemeijer, R.B.A. e.a. (2005), *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, rapportnr. 500052001/2001, Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- Leeuw, F. de (2005), *PM10 measurement methods and correction factors in AIRBASE - 2004 status report*, ETC/ACC Technical paper 2005/6 (december), Bilthoven: ETC/ACC.
- MNP (2008), *Milieubalans 2007*, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- MNP (2005), *Fijn stof nader bekeken, de stand van zaken in het dossier fijn stof*, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM
- venw (2006), *Europa in de hand. Handreiking voor VenW'ers voor het omgaan met Europese besluitvorming in Den Haag en Brussel*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- 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/Ruimtelijk Planbureau.
- Reijndorp, A., B. Truijens, I. Nio, H. Visser & V. Kompier (1998), *De kern van het ruimtelijk beleid, een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, Werkdocument nr. w99, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Rood, J., M. van Keulen, S. Nollen & G. Arts (2005), *Nederland en de totstandkoming van eu-milieurichtlijnen. Eindrapport*, Den Haag: Clingendael European Studies Programme.
- RPB (2003), *Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

- Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer & H. Verbruggen (2004), *Waardering van natuur, water en bodem in maatschappelijke kosten-batenanalyses. Aanvulling op de Leidraad O&I*, Den Haag: Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken.
- Schendelen, R. van (2002), *Macchiavelli in Brussels, the art of lobbying the eu*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- SER (2006), *Nederland en eu-milieurichtlijnen*, publicatienummer 6, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening (STAB), website www.stab.nl.
- VROM-raad (2008), *Brussels Lof, handreikingen voor de ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Den Haag: VROM-raad
- Wallace, H. (2005), *Policy making in the European Union*, fifth edition, Oxford: Oxford University Press.
- WRR (2003), *Slagvaardigheid in een Europabrede Unie*, Rapporten aan de regering nr. 65, Den Haag: SDU.
- Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte 2006*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Over de auteurs

Joost Tennekes studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam en Wijsbegeerte aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. In 2005 promoveerde hij in de Bestuurskunde aan de Universiteit Twente op een onderzoek naar *good governance* in ontwikkelingslanden. Sinds 2006 is hij werkzaam als onderzoeker bij het RPB. Hij is coauteur van *Atlas Europa* (2006), *Overstromingsrisico als ontwerppogave* (2007) en *De staat van de ruimte 2007. Nederland zien veranderen* (2007).

Willemieke Hornis studeerde sociale geografie, met als specialisatie stadsgeografie, aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast heeft zij de masteropleiding 'Bestuur en management van complexe ruimtelijke ontwikkelingen' gevolgd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Sinds augustus 2004 werkt ze bij het RPB. Zij is coauteur van onder meer *Schoonheid is geld!* (2005), *Geluid rondom luchthavens* (2006) en *Het nieuwe ommeland. Veranderingen in stad-landrelaties* (2007).