

Knelpunten gebieds- ontwikkeling: de rol van Europese richtlijnen

Knelpunten gebiedsontwikkeling: de rol van Europese richtlijnen

November 2011

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Auteurs:

Wil Zonneveld (projectleider)

Willem Korthals Altes

Marjolein Spaans

Bas Waterhout

Herman de Wolff

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

© Copyright 2011 by OTB Research Institute for the Built Environment

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 De vraag	3
1.2 De aanpak.....	3
1.3 Dit rapport	4
2 De Habitatrichtlijn	6
2.1 Inleiding: de inhoud van de richtlijn op hoofdlijnen	6
2.2 De totstandkoming van de richtlijn.....	6
2.3 De omzetting van de richtlijn	7
2.4 De toepassing van de richtlijn	9
2.5 De juridische handhaving van de richtlijn.....	12
2.6 Conclusies	14
3 Luchtkwaliteitsrichtlijnen	16
3.1 Inleiding.....	16
3.2 De totstandkoming van de richtlijnen van de eerste generatie	16
3.3 De omzetting van de eerste richtlijnen	18
3.4 De toepassing van de eerste richtlijnen	20
3.5 De juridische handhaving van de eerste richtlijnen.....	20
3.6 Omzetting fase 2: een nieuwe route.....	22
3.7 De toepassing van de richtlijn fase 2	23
3.8 De totstandkoming van de nieuwe Europese richtlijn.....	23
3.9 Omzetting in wetgeving (fase 3) en toepassing.....	25
3.10 De juridische handhaving van de richtlijn.....	25
3.10 Conclusies	26
4 Casus Reconstructieplan de Peel: omgaan met complexiteit	27
4.1 Inleiding: het plangebied en gebiedsontwikkeling	27
4.2 Reconstructieplan de Peel.....	28
4.3 Europese richtlijnen en het Reconstructieplan de Peel	29
4.4 Vogel- en Habitatrichtlijnen	30
4.5 Kaderrichtlijn Water	32
4.6 Nitraatrichtlijn.....	33
4.7 Integrated Pollution Prevention Control (IPPC) richtlijn.....	34
4.8 Richtlijn Luchtkwaliteit.....	34
4.9 NEC richtlijn.....	35
4.10 Conclusies	35
5 Casus Harderwijk: Omgaan met onzekerheid	37
5.1 Inleiding: Waterfront project, kenmerken en beleidsinkadering	37
5.2 Relevante Europese regelgeving	39
5.3 Waterfront Harderwijk: gang van zaken tot nog toe	40
5.4 Natura 2000 gebieden: omgaan met onzekerheid	45
5.5 Conclusies	49

6 Meta-analyse van onderzoek over de relatie tussen EU-milieurichtlijnen en gebiedsontwikkeling	51
6.1 Inleiding.....	51
6.1 De totstandkoming van Europese richtlijnen	51
6.2 De omzetting van Europese richtlijnen	55
6.3 De toepassing van Europese richtlijnen	60
6.4 De juridische handhaving van richtlijnen.....	63
7 Conclusies en samenvatting	65
7.1 Inleiding.....	65
7.2 Tegenstrijdigheden in en tussen de EU-regels.....	65
7.3 Stapeling van EU-regelgeving	66
7.4 Keuzes gemaakt bij nationale implementatie van Europese regelgeving	67
7.5 De uitvoering van EU beleid op lokaal en regionaal niveau.....	68
7.6 Bestuurlijke cultuur en juridisch systeem	69
7.7 Beleving van Europese richtlijnen.....	70
Literatuur	72
Bijlage: Respondenten; leden begeleidingscommissie	75

1 Inleiding

1.1 De vraag

EU-regelgeving zorgt, in combinatie met hieraan gerelateerde nationale regelgeving, in de beleving van velen voor belemmeringen voor gebiedsontwikkeling. Er zijn zelfs geluiden dat de afwegingsfunctie van ruimtelijke ordening, die zo kenmerkend is voor het Nederlandse beleidsstelsel, onder druk komt te staan vanwege dwingende sectorale regelgeving en hiermee samenhangende verplichtingen. Zoals Chris Kuijpers najaar 2010 tijdens een NIROV-debat over de toekomstagenda ruimtelijke ordening zei: het ruimtelijke ordeningsstelsel slibt dicht. Er zijn ook andere geluiden, vooral vanuit de milieuhoeke. Daar valt te beluisteren dat Europese regelgeving ervoor zorgt dat eindelijk het milieubelang serieus wordt genomen. Tegelijk wordt ook wel toegegeven dat regelgeving ertoe dwingt om soms voor oplossingen te kiezen die niet voor het hoogste 'milieurendement' zorgen. Met andere woorden: regelgeving zit soms een goed milieubeleid in de weg.

Kortom, er zijn verschillende visies, maar de dominante lijn in de discussie is echter dat Europese regelgeving gebiedsontwikkeling erg complex heeft gemaakt. De beschuldigende vinger wijst hierbij in de richting van het ministerie van I&M, met name het directoraat-generaal Ruimte. Dit ministerie geldt op nationaal niveau nu eenmaal als het belangrijkste aanspreekpunt met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Bovendien is het de rijksoverheid die invloed heeft op de totstandkoming van Europese regelgeving en ook verantwoordelijk is voor de omzetting naar nationale regelgeving. Het is het ministerie van I&M (en voorheen VROM) dat ervoor zou moeten zorgen dat geen sprake is van ongewenste of onverwachte impact op gebiedsontwikkeling. Althans: dit is de perceptie.

De centrale vraag van dit door het ministerie van Infrastructuur en Ruimte gevraagde onderzoek luidt: *welke factoren dragen bij aan de belemmeringen van gebiedsontwikkeling door Europese regelgeving en is de beleving hiervan wel terecht? Ligt het aan de tegenstrijdigheden in en tussen de EU-regels zelf, de stapeling van EU-regelgeving, gedane keuzes bij de nationale implementatie, de manier waarop EU beleid op lokaal en regionaal beleid wordt uitgevoerd of aan de bestuurlijke cultuur en het juridische systeem?*

Deelantwoorden op bovenstaande vragen zijn in verschillende onderzoeken terug te vinden, hoewel conclusies niet eensluidend lijken te zijn. De analyse die nodig is om de centrale vraag en de hiervan afgeleide vragen te beantwoorden heeft hiermee deels een evaluatief karakter (vergelijking en weging van reeds verricht onderzoek) en deels een empirisch karakter (fact finding ten aanzien van een beperkt aantal goed gekozen casussen).

De doelgroepen van de analyse zijn verschillend: de opdrachtgever (het ministerie), bestuurders, politici en uitvoerende partijen in het kader van gebiedsontwikkeling en betrokkenen bij het AVI: het thans lopende Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling.

1.2 De aanpak

Dit onderzoeksproject staat in het teken van analyse en *fact finding*. Vier onderwerpen staan hierin centraal:

1. Een analyse van veelgehoorde bezwaren tegen EU-richtlijnen via een aantal strategische vraaggesprekken.
2. Een analyse van de onderzoeks- en adviesliteratuur over de relatie tussen EU-milieurichtlijnen en gebiedsontwikkeling.
3. Een onderzoek naar de levensloop (dit begrip wordt hieronder uitgelegd) van twee EU-richtlijnen met het meest significante effect op gebiedsontwikkeling: het 'dossier' luchtkwaliteit (in feite meerdere richtlijnen) en de Habitatrichtlijn.

4. Een onderzoek naar twee gebiedscasussen waarvan één gesitueerd in het landelijke domein en één gericht op stedelijke ontwikkeling.

Vanwege de dynamiek rond Europese regelgeving – onder meer als gevolg van de permanente discussie daarover, de lerende praktijk, maar ook het loskomen van nieuwe onderzoeksrapporten- is het van belang om te benadrukken dat het onderzoek medio 2011 is afgesloten. Ontwikkelingen en literatuur nadien zijn niet meegenomen.

Structurerend voor het onderzoek (met name in het geval van het tweede en derde van de hierboven genoemde onderwerpen) is het onderscheiden van vier fasen die in de levensloop van een Europese richtlijn onderkend kunnen worden.

1. De *totstandkoming* van de richtlijn: waarom is de richtlijn er gekomen (niet alleen de formele, verdragsrechtelijke grondslag, maar ook de politieke motieven)?; wat stond de Europese wetgever voor ogen (om eventuele discrepanties tussen de bedoeling van de richtlijn en de Nederlandse interpretatie daarvan vast te stellen)?; wat is de Nederlandse standpuntbepaling terzake geweest en hoe is deze gecoördineerd (bijvoorbeeld via CoCo)?; heeft Nederland zich überhaupt laten gelden bij de totstandkoming?; is binnen de Europese Commissie sprake geweest van een impact assessment waarbij de (mogelijke) ruimtelijke effecten (inclusief de beleidseffecten) zijn meegenomen en meegewogen?
2. De *omzetting* van de richtlijn: hoe is het Nederlandse omzettingsproces in hoofdlijnen verlopen?; heeft – in het geval van ruimtelijke impact – overleg plaats gevonden binnen het ministerie¹ respectievelijk tussen het ministerie en andere verantwoordelijke departementen en (mogelijk) decentrale overheden en hun koepels?; zijn eventuele 'koppen' toegevoegd, dat wil zeggen een verdergaande benadering dan de Europese wetgever voor ogen stond?; bestonden er discrepanties voor wat betreft de aansluiting tussen het Europese en Nederlandse 'regelgevingssysteem' terzake? (bij deze laatste deelvraag zal gebruik worden gemaakt van het door VROM tijdig beschikbaar te stellen (concept-)studierapport dat momenteel door de UvA wordt opgesteld in opdracht van het Ministerie van Justitie).
3. De *toepassing* van de richtlijn: welke keuzes worden in de praktijk gemaakt bij het voldoen aan de resultaatverplichtingen van de betreffende richtlijn? Zo kan bij de Habitatrictlijn gedacht worden aan de keuze van de Nederlandse Natura 2000 gebieden (aantal; ligging; begrenzing) in relatie tot de bedoelingen van de richtlijn; hoe is het proces van toepassing en uitvoering vormgegeven?
4. De *juridische handhaving* van de richtlijn: op welke wijze interpreteren diverse handhavende instanties en partijen de richtlijnen en wat is de impact van hieropvolgende juridische procedures op gebiedsontwikkeling?; is sprake van een bepaalde ontwikkeling door de tijd (bijvoorbeeld strengere beoordeling)?

1.3 Dit rapport

Dit rapport heeft de volgende structuur:

1. *Casusonderzoek richtlijnen: hoofdstukken 2 en 3.*

Doel van het casusonderzoek richtlijnen is het 'schrijven' van wat een biografie van de richtlijn genoemd kan worden. De verschillende fasen in de levensloop van de geselecteerde richtlijnen worden ontrafeld om te bepalen welke keuzes zijn gemaakt en waarom. Om het populair te stellen: wat heeft Nederland zichzelf aangedaan (een veel geuite klacht die we zullen tegenkomen in de Stappen 1 en 2) en wat is feitelijk afkomstig van de Europese Unie?

Gezien de beschikbare tijd zijn twee richtlijnen onderzocht en wel die richtlijnen die de meest significante effecten hebben voor gebiedsontwikkeling: de Habitatrictlijn en luchtkwaliteitsrichtlijnen.

2. *Casusonderzoek gebiedsontwikkelingsprojecten: hoofdstukken 4 en 5.*

Zoals aangegeven is één casus in de meer 'landelijke' sfeer onderzocht en één casus in de meer 'stedelijke' sfeer:

- De landelijke casus wordt gevormd door de Peel. Strikt genomen is dit geen gebiedsontwikkelingsproject in de zin van een projectmatig, door een projectorganisatie aangestuurd traject van gebiedsontwikkeling, maar 'een gebied met veel ontwikkelingen'. Hier zijn

¹ Bij de opdrachtverlening was nog sprake van het ministerie van VROM.

vooral de volgende richtlijnen van belang: de Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

- De stedelijke casus is Waterfront Harderwijk. Hier zijn vooral van belang de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

3. *Onderzoek en advies nader bekeken: hoofdstuk 6.*

Over een aantal jaren is een reeks van studies uitgevoerd over Europese regelgeving en zijn meerdere adviezen opgesteld. In dit deel van de studie zullen alleen die onderzoeken en adviezen nader worden bekeken waarin een expliciete relatie wordt gelegd tussen (de effecten van) Europese regelgeving en gebiedsontwikkeling.

4. *Conclusies: hoofdstuk 7.*

In dit hoofdstuk worden de centrale vraag en de daarbij horende deelvragen beantwoord.

2 De Habitatrictlijn

2.1 Inleiding: de inhoud van de richtlijn op hoofdlijnen

De Europese Habitatrictlijn dateert van 1992 en heeft als doel bij te dragen tot en het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het grondgebied van de Lidstaten. Hiertoe zijn er twee sporen, die beide nadrukkelijk raakvlakken hebben met gebiedsontwikkeling.

Allereerst het spoor van de gebiedsbescherming. Het gaat dan om het in stand houden van natuurlijke habitats en habitats van soorten. Hiertoe worden speciale beschermingszones (SBZ) aangewezen, die samen een coherent Europees ecologisch netwerk vormen. De richtlijn schrijft voor dat voor deze gebieden instandhoudingsmaatregelen getroffen worden. In welke vorm deze moeten worden getroffen laat de richtlijn enigszins open (beheersplannen, publiek- of privaatrechtelijke maatregelen worden genoemd). Het gaat zowel om maatregelen die ervoor zorgen dat de kwaliteit niet verslechtert, als om het voorkomen van storende factoren voor de soorten die een significant effect zouden kunnen hebben. Projecten die geen verband houden met het beheer van het gebied, maar wel significante gevolgen kunnen hebben voor zo'n gebied, mogen alleen doorgang vinden nadat een 'passende beoordeling' is gemaakt waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. In een uitzonderingssituatie kan zo'n project waar sprake is van aantasting toch doorgaan, als er sprake is van dwingende reden van groot openbaar belang. Voorwaarde is dan wel dat compenserende maatregelen worden genomen. De mogelijkheid een uitzondering te maken is nog verder beperkt indien prioritair gebieden en of soorten in het geding zijn: dan kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten als dwingende reden gelden. Alleen na advies van de Europese Commissie kunnen dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Het tweede spoor van de richtlijn is de soortenbescherming. Hiertoe zijn Lidstaten verplicht de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming. Dit heeft onder andere betrekking op de instelling van een verbod op de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen voor dieren en een verbod op het afsnijden, ontwortelen en vernielen van plantensoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Van dit verbod kan worden afgeweken, als er geen andere bevredigende oplossing bestaat en onder andere als er dringende redenen van groot openbaar belang zijn. Over deze afwijkingen bestaat een rapportageplicht. Verder kunnen de Lidstaten in het kader van toezicht op de strikte bescherming van soorten zelf maatregelen treffen, waaronder voorschriften ten aanzien van de toegang van terreinen.

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten kan de richtlijn zodoende op verschillende manieren in beeld komen. Een voorgenomen ontwikkeling zou een SBZ kunnen aantasten en de ontwikkeling zou een voortplantings- of rustplaats van een soort of een verspreidingsgebied van een plant kunnen aantasten. Allereerst zal moeten worden bepaald of dit het geval is; als dit zo is kan in sommige omstandigheden het project nog wel doorgang vinden, maar zal aan bepaalde voorwaarden (onder andere compensatie) moeten worden voldaan.

2.2 De totstandkoming van de richtlijn

Het eerste voorstel van een richtlijn voor de Europese Commissie dateert van september 1988. Onder Nederlands voorzitterschap van de EU is in oktober 1991 overeenstemming bereikt over de inhoud van de richtlijn. Het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zoals in Nederland ontwikkeld, is door de Nederlandse delegatie nadrukkelijk in de onderhandelingen bij de EU ingebracht.² Dat past

² Van Keulen, 2007.

overigens in een traditie van exporteren van interne beleidsconcepten naar het EU niveau.³ Het meewerken aan de inhoud van de richtlijn gebeurde ambtelijk. De richtlijn werd vooral als een technisch verhaal gezien; de politiek was niet geïnteresseerd en de onderhandelingen in Europa werden aan deskundigen uit de groene sector overgelaten. Dat een richtlijn directe rechtswerking had, was iets wat lang niet iedereen zich toentertijd realiseerde.⁴ Het was aanvankelijk dan ook vooral een zaak van enkele specialisten. Bij de totstandkoming van de richtlijn is het gebiedsontwikkelingsperspectief vanuit Nederland dus niet expliciet ingebracht.

2.3 De omzetting van de richtlijn

De richtlijn moest in juni 1994 geïmplementeerd zijn in een wettelijke regeling. Geen van de Lidstaten heeft deze deadline gehaald.⁵ Ook in Nederland werd aanvankelijk geen aparte wettelijke regeling gemaakt. Nederland was oorspronkelijk in de veronderstelling dat dit ook niet nodig was, en dat implementatie via de lijn van de ruimtelijke ordening voldoende zou zijn: ruimtelijke aanwijzing in het kader van het beleid rond de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Toen de Europese Commissie Nederland naar het Hof van Justitie bracht in december 2002, was dit de 'trigger' om te ontdekken dat deze implementatie onvoldoende was.⁶

Na de ingebrekestelling door de Europese Commissie in 2000 is in 2001 het wettelijk kader in procedure gebracht ter implementatie van de richtlijn; daarbij is gekozen voor een wijziging van de Natuurbeschermingswet. Deze wet moest de juridische basis vormen voor de SBZ:

- De instandhoudingsdoelstellingen (de bevoegdheid om een beheerplan vast te stellen en de bevoegdheid als bevoegd gezag zelf maatregelen te treffen om de gunstige staat van instandhouding te bereiken). Nederland koos daarmee voor het instrument van het beheerplan, om deze gunstige staat van instandhouding te bereiken.
- De noodzaak van een passende beoordeling van plannen en projecten met significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000 gebied.

De wetwijziging is uiteindelijk in 2005 in werking getreden (kort hiervoor was Nederland door het Hof van Justitie veroordeeld).

De wijze van implementatie is vaak onderwerp van discussie: is Nederland het braafste jongetje van de klas geweest? Uit rechtsvergelijkend onderzoek uit 2006 komt het beeld naar voren dat Nederland geen striktere implementatie dan andere onderzochte landen had van de richtlijn. Wel blijken grote verschillen in de wijze van implementatie⁷. Ook blijkt dat de rol van de rechter in Nederland prominenter te zijn, omdat deze tot rechtstreekse toetsing aan de richtlijn is overgegaan toen deze nog niet geïmplementeerd was en de gang naar de rechter in Nederland sneller wordt gemaakt.⁸ Verder blijken uit dit rechtsvergelijkende onderzoek verschillen in informatievoorziening naar betrokken overheden, waarbij Nederland relatief achterop liep: "In de onderzochte landen hebben de voor de omzetting en toepassing van artikel 6 Hrl. verantwoordelijke organen eerder dan in Nederland handleidingen of toelichtingen over de interpretatie van artikel 6 Hrl. gepubliceerd."⁹ Het ontbreken daarvan maakt het toepassen van de richtlijn in de praktijk lastig; het kan voor meer discussie en ook meer fouten zorgen.

Nederland koos voor implementatie in een al bestaand wettelijk kader, en daardoor moest aansluiting gezocht worden bij bestaande regels en werkwijzen. Binnen dit bestaande kader gaan eisen soms verder dan op grond van Europese regels noodzakelijk is, of zijn eisen anders geformuleerd. Dat aanvullende eisen worden gesteld – men spreekt ook wel over "nationale koppen" op Europese regelgeving – is niet onlogisch: met de Europese richtlijn worden immers alleen natuurwaarden van Europees belang beschermd, en er kan reden zijn om ook natuurwaarden die van nationaal of regionaal niveau van belang zijn te beschermen. Een voorbeeld waarbij eisen anders zijn geformuleerd, is de regeling

³ Van Keulen, 2007: 7.

⁴ Van Keulen, 2007: 8.

⁵ Van Keulen, 2007: 6.

⁶ Van Keulen, 2007: 10.

⁷ Backes et alia, 2006: 31.

⁸ Backes et alia, 2006.: 39 en verder

⁹ Backes et alia, 2006: 24.

voor compensatie bij aantasting van de EHS (geregeld via het ruimtelijk beleid – nu de AMvB Ruimte) en de compensatieprocedure bij het doorzetten van activiteiten die verwachte significante effecten hebben op instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000 gebied (ADC-toets: zoeken naar alternatieven, aantonen van dwingende redenen, compensatie laten plaatsvinden).

Bij de aanwijzing van de Natura 2000 gebieden bestond er in Nederland ook al een net van beschermde natuurmonumenten die eerder op basis van de Natuurbeschermingswet waren aangewezen; deze gebieden kenden een eigen beschermingsregime zodat er twee regimes van natuurbescherming naast elkaar bestaan. Bij de implementatie werd de keus gemaakt dat de nationaal te beschermen waarden aan de instandhoudingsdoelstellingen van het SBZ moesten worden toegevoegd en daardoor werd ook het strengere beschermingsregime van toepassing.

Bij de implementatie van de Europese richtlijn heeft de afstemming met bestaande regels niet de hoogste prioriteit gehad. De Raad van State waarschuwde hiervoor al in haar advies op het in 2001 ingediende wijzigingsvoorstel. "Het geheel overziende komt de raad tot de conclusie dat het wetsvoorstel weliswaar geschikt is om op korte termijn het geconstateerde implementatiegebrek weg te nemen, maar dat de regeling structureel verbetering behoeft. Het wetsvoorstel kan dan ook gezien worden als een voorlopige, en niet als een definitieve regeling". Het gaat de Raad van State daarbij in belangrijke mate om de afstemming op bestaande regelingen en de coördinatie van procedures.¹⁰ Deze uitvoerbaarheid is later wel een item geworden in het beleid (zie hierna).

Ook op een ander terrein ging de implementatie moeizaam: Nederland liep ook achter met de aanwijzing van de gebieden (en dus met de bescherming) ten opzichte van de oorspronkelijke gestelde data in de richtlijn. Overigens was Nederland zich er wel van bewust dat ze niet de enige was; in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uit 2002/2003 wordt geconstateerd dat Nederland in vergelijking tot andere Lidstaten relatief goed scoort ten aanzien van de omzetting in nationaal recht en de aanwijzing van SBZ's en het beschermen van deze zones.¹¹

Het achterlopen leidde in 2006 tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. De commissie vond dat de Natura 2000 gebieden die op lijst van de Europese Commissie met gebieden van communautair belang staan, in Nederland onvoldoende beschermd waren. De formele aanwijzing van deze gebieden had immers nog niet plaatsgevonden, en in het Nederlandse systeem was er zonder aanwijzing geen helder beschermingsregime.

Om dit (tijdelijke) probleem op te lossen, is besloten de Natuurbeschermingswet opnieuw te wijzigen. In 2007 is deze wijziging in procedure gebracht, waarin de volgende zaken geregeld werden:

- Wettelijke bescherming van gebieden die op de communautaire lijst staan.
- Bestaand gebruik wordt vrijgesteld van een vergunningsplicht, totdat een beheerplan voor het gebied is vastgesteld. Wel krijgt de minister een aanschrijvingsmogelijkheid om in die situatie in te grijpen als blijkt dat bestaand gebruik wel een significant effect zou hebben op de staat van instandhouding.
- Een vergunning voor verstoring is voortaan alleen maar nodig als er sprake is van een significant verstorend effect (deze minder strenge regeling is conform de richtlijn; de strengere nationale wetgeving wordt hier dus versoepeld).

De wetswijziging kreeg een kritisch advies van de Raad van State, maar is desalniettemin doorgezet. Ook de Europese Commissie is over de wetswijziging om advies gevraagd, en deze heeft aangegeven op voorhand geen bezwaren te hebben tegen deze implementatie. De wetswijziging is februari 2009 in werking getreden.

Veel discussie in het Natura 2000 beleid brengt de vestiging en uitbreiding van veehouderijbedrijven met zich mee. Deze bevinden zich vaak in de omgeving van de kwetsbare gebieden (zie het hoofdstuk over de Peel). Probleem is dat de stikstofbelasting in die gebieden al te hoog is, onder andere door hoge achtergrondwaarden in Nederland. Dat zet ook regulier agrarisch gebruik in de omgeving van de Natura 2000 gebieden onder druk. Het werd onwenselijk gevonden als door het Natura 2000 beleid,

¹⁰ TK, vergaderjaar 2001-2002, 28171 B (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28171-B.html>).

¹¹ IBO, 2002-2003.

vestiging en uitbreiding op slot zou zitten. In 2008 kwam als oplossing in beeld om voor ammoniakdepositie door vestiging en uitbreiding van veehouderijbedrijven nabij Natura 2000 gebieden, zolang geen beheerplan is vastgesteld, een generieke vrijstelling van de vergunningsplicht te geven via een vast te stellen Algemene Maatregel van Bestuur. In wezen zou dan de externe werking voor deze bedrijven wat dit aspect betreft worden opgeheven. De Raad van State adviseerde negatief over deze oplossing: die zou juridisch niet houdbaar zijn. Argument was dat het niet zeker is dat elke uitbreiding of nieuwvestiging geen significant effect zal hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende Natura 2000 gebied. Dit plan tot wijziging van de regelgeving is uiteindelijk ook niet doorgegaan.

Er is nu een nieuwe weg ingeslagen. In 2009 is een nieuw wettelijk kader in procedure gebracht (als onderdeel van de Crisis- en Herstelwet); er heeft met diensten van de Europese Commissie overleg over dit wetsvoorstel plaatsgevonden. Het nieuwe kader gaat uit van de volgende zaken:

- bestaand gebruik ook nadat een beheerplan is vastgesteld is vrijgesteld van de vergunningplicht, maar het bevoegd gezag krijgt wel een mogelijkheid tot ingrijpen bij ongunstige activiteiten voor de staat van instandhouding;
- een separaat regime voor de beoordeling van de gevolgen voor de stikstofdepositie in die gevallen waarin een activiteit nergens bijdraagt aan een toename van depositie;
- een beperking van de beroepsmogelijkheden tegen het beheerplan.

Naar aanleiding van het wetsvoorstel is, in het verlengde van het advies van de adviesgroep Huys, vanuit de Tweede Kamer gepleit voor een programmatische aanpak van de stikstofdepositie.¹² Dat is ook in de uiteindelijke wet, maart 2010 in werking getreden, opgenomen. Idee is dat op gebiedsniveau doelstellingen worden geformuleerd voor een lagere stikstofbelasting. Als kan worden aangetoond dat via het programma de belasting zal afnemen, zou er ruimte komen voor continuering van de agrarische bedrijvigheid.

In het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving is nagegaan hoe andere landen met "externe werking" omgaan: heeft Nederland door de wijze van invulling van het Natura 2000 beleid hier extra last van?¹³ Dat is volgens de onderzoekers niet het geval. Ook in andere landen is geprobeerd de externe werking te begrenzen, bijvoorbeeld via een afstandscriterium, maar dat bleek juridisch niet haalbaar. Een andere argument dat wel wordt gebruikt, is dat Nederland extra last heeft van het beleid omdat in Nederland extra kleine gebieden zijn aangewezen waardoor de externe werking vanzelf groter zou zijn (zie ook volgende paragraaf). Volgens het onderzoek van het PBL is ook dat niet het geval. Wat wel zou kunnen is dat in Nederland extra last wordt gevoeld omdat de druk op de ruimte groter is als gevolg van de hogere bevolkingsdichtheid en de intensiteit van milieubelastende economische sectoren zoals intensieve veehouderij.

Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe aanpassing van het wettelijk kader. Het gaat dan om een integratie van de Boswet, de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. In een beleidsbrief van 23 februari 2011 geeft de staatsecretaris aan dat in de nieuwe regelgeving geen eisen bovenop de Europese eisen rond biodiversiteit meer zullen worden gesteld (geen "nationale koppen"). Concreet is het voorstel het eigen regime van aanwijzing van beschermde natuurgebieden af te schaffen, zodat alleen Natura 2000 gebieden overblijven. De gebieden die "afvallen" blijven dan wel beschermd, maar alleen via de planologische lijn. Verder is het voorstel de vergunningplicht uit de Natuurbeschermingswet voor SBZ's te beperken tot wat Europees is voorgeschreven in de richtlijn (alleen een vergunning nodig voor handelingen die verstoringen of verslechtingen veroorzaken die een significant effect hebben op de staat van instandhouding in het betreffende gebied).

2.4 De toepassing van de richtlijn

De aanwijzing van gebieden

Binnen drie jaar na de kennisgeving van de richtlijn (dus in 1995) moest een lijst met gebieden aan de Europese Commissie worden gestuurd waarin de natuurlijke habitats en de habitats van soorten wa-

¹² Adviesgroep Huys, 2009.

¹³ PBL, 2011.

ren opgenomen. Op basis van die lijst wordt door de commissie in overleg met de Lidstaat gekeken welke gebieden hiervan van communautair belang zijn. Die lijst zou vervolgens uiterlijk binnen 6 jaar na de kennisgeving van de richtlijn (dus in 1998) moeten worden vastgesteld. De Europese Commissie stelde bepaalde randvoorwaarden aan de aanwijzing van de gebieden, waarbij ook een door de Commissie gewenste dekkingsgraad en geografische spreiding een rol speelden.

De praktijk is dat geen van de Lidstaten deze deadline heeft gehaald.¹⁴ In Nederland is in 1996 en 1998 de eerste en tweede aanmelding van gebieden gedaan: totaal 76. De Europese Commissie reageerde hierop in respectievelijk 1999 en 2002 en vond dat de aanmelding in onvoldoende mate de habitattypen en soorten die in Nederland voorkomen afdekte en er ook kleinere gebieden moesten worden aangemeld.¹⁵ In 2001 werden de gebieden opnieuw bepaald, en op 19 mei 2003 is een geheel herziene lijst van 141 gebieden als SBZ aangemeld bij de Europese Commissie, nadat een ontwerp-lijst ter inzage had gelegen. Nederland was overigens de eerste Lidstaat die een lijst bij de Commissie indiende.

De aanwijzing wordt in Nederland centraal gedaan door het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie. Natuurbeheer is op basis van de decentralisatie weliswaar een taak van de provincies geworden, maar de aanwijzing van SBZ's is niet meegenomen bij deze decentralisatie.¹⁶ Bij de aanwijzing worden de instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. De aangewezen natuurwaarden (habitattype of voorkomen van bepaalde soorten) moeten beschermd worden en moeten in een gunstige staat van instandhouding gehouden of gebracht worden. Zie een voorbeeld in het tekstkader over het Voornes Duin.¹⁷

Er is geregeld kritiek op de begrenzing van de aangewezen gebieden. Een veelgehoord geluid is dat ook agrarische belangen een rol zouden moeten spelen. De achterliggende gedachte is meer van politieke aard, want dit is juridisch niet mogelijk. De jurisprudentie stelt immers dat: "uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken kunnen worden bij de begrenzing van het gebied". Anders is dat voor een aantal habitattypen en soorten er keuzevrijheid kan bestaan ten aanzien van de aanwijzing van gebieden; voorwaarde is dan dat er voldoende gebieden zijn met vergelijkbare kwaliteit en mogelijkheden tot het realiseren van een duurzame staat van instandhouding.

Nederland heeft, in vergelijking met regio's om ons heen, relatief grote gebieden als SBZ aangemeld (zie ook de verwijzing hierboven naar onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar dit aspect). Op aandringen van de Europese Commissie zijn er, zoals aangegeven, in de derde tranche uiteindelijk ook een aantal kleine gebieden aangewezen¹⁸. Hiervoor waren alleen gebieden groter dan 250 ha geselecteerd.¹⁹ Grote gebieden zouden minder kwetsbaar zijn, maar doordat er in Nederland vaak sprake is van intensieve landbouw in de omgeving van de Natura 2000 gebieden, speelt de externe werking zelfs bij grotere gebieden een belangrijke rol.

De instandhoudingsdoelstellingen (habitattype en soorten) zijn weer afgeleid van landelijke instandhoudingsdoelstellingen die in 2006 door het ministerie zijn geformuleerd. Ze kunnen betrekking hebben op behoud of op herstel (toename van soorten en habitattype wordt nagestreefd). Voor wat betreft de manier waarop instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd geldt dat fasering mogelijk is. Er is geen deadline voor herstel. Samen met de Vogelrichtlijngebieden zijn er nu 162 Natura 2000 gebieden in procedure (zie afbeelding 2.1). De minister heeft op 19 februari 2008 de eerste drie gebieden definitief aangewezen.

Op 30 december 2010 was de stand van zaken dat 56 gebieden van de 162 zijn aangewezen.²⁰ De regering wil één gebied laten verwijderen van de aangemelde lijst, omdat de te beschermen habitat daar niet is aangetroffen. Voor enkele gebieden is nog steeds geen ontwerp-aanwijzingsbesluit genomen. De definitieve aanwijzing van een aantal gebieden is aangehouden in verband met de zogeheten

¹⁴ Van Keulen, 2007.

¹⁵ Ministerie van LNV, 2007.

¹⁶ Van Keulen, 2007.

¹⁷ Raad van State, 200802546/1, Aanwijzingsbesluit Voornes Duin.

¹⁸ PBL, 2011: 12.

¹⁹ Kamerbrief 14 september 2011

²⁰ Website ministerie ELI, mei 2011 (<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k>).

koppelingsafspraken, een toezegging die de minister heeft gedaan aan de Tweede Kamer in het voorjaar van 2008: provincies zijn in de gelegenheid gesteld eerst concept-beheerplannen te maken, om mogelijke knelpunten in beeld te brengen zodat er nog gebiedsspecifieke wijzigingen zouden kunnen worden aangebracht in het aanwijzingsbesluit. Op 1 september 2009 was de deadline voor de provincies. In totaal zijn er van 71 Natura 2000-gebieden conceptbeheerplannen of knelpuntennotities opgeleverd, met daarin algemene knelpunten en ruim 100 gebiedsspecifieke wijzigingsvoorstellen. In het voorjaar 2010 heeft op verzoek van de Tweede Kamer nog een laatste overlegronde plaatsgevonden, waarvan de Minister op 26 april 2010 de Tweede Kamer per brief op de hoogte stelt.²¹ Officieel moesten in december 2010 alle 162 gebieden definitief zijn aangewezen, maar er vindt momenteel nog discussie met de Tweede Kamer plaats naar aanleiding van de voorgenomen aanwijzing.

Tekstbox 2.1. Voorbeeld uit aanwijzingsbesluit Voornes Duin

Artikel 1

1. Als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206) wordt aangewezen: het op de bij dit besluit behorende kaart aangegeven gebied, bekend onder de naam: **Voornes Duin**.

2. De in het eerste lid bedoelde speciale beschermingszone is aangewezen voor de volgende natuurlijke habitattypen opgenomen in bijlage I van Richtlijn 92/43/EEG; prioritaire habitattypen zijn met een sterretje (*) aangeduid:

H2120 Wandelende duinen op de strandwal met *Ammophila arenaria* ("witte duinen")

H2130 *Vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie ("grijze duinen")

H2160 Duinen met *Hippophaë rhamnoides*

H2170 Duinen met *Salix repens* ssp. *argentea* (*Salicion arenariae*)

H2180 Beboste duinen van het Atlantische, continentale en boreale gebied

H2190 Vochtige duinvaleien

3. De in het eerste lid bedoelde speciale beschermingszone is aangewezen voor de volgende soorten opgenomen in bijlage II van Richtlijn 92/43/EEG; prioritaire soorten zijn met een sterretje (*) aangeduid:

H1014 Nauwe korfslak

H1340 *Noordse woelmuis

H1903 Groenknolorchis

In 2009 heeft de minister van LNV een viertal nieuwe Natura 2000-gebieden bij de Europese Commissie aangemeld; aanleiding hiervoor was de Kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG van 17 juni 2008), die is opgesteld naar aanleiding van Europees beleid om maritieme gebieden beter te beschermen. Maar al in 2004, bij de definitieve aanmelding van de 141 Habitatrichtlijngebieden, zijn afspraken gemaakt dat deze gebieden nog zouden worden toegevoegd aan de lijst.²² Op 22 december 2009 besloot de Europese Commissie voor Nederland deze vier nieuwe mariene Habitatrichtlijngebieden te plaatsen op de lijst van gebieden van Europees belang: Doggersbank, Klaverbank, Vlakte van de Raan en Noordzeekustzone 2. Samen beslaan ze 7.330 km² van de Nederlandse Noordzee

Als een gebied is aangewezen, moet binnen 3 jaar een beheerplan worden gemaakt. Zo'n plan wordt gemaakt voor een periode van 6 jaar. Het wordt gemaakt door het bevoegd gezag, en dat is als regel Gedeputeerde Staten. Het beheerplan is van belang, omdat hierin benoemd wordt welke activiteiten al dan niet kunnen plaatsvinden, met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen die voor een bepaald gebied geformuleerd zijn. Een beheerplan is van belang om duidelijkheid te geven over bestaand gebruik, en kan verder een kader schetsen waardoor op voorhand vaststaat dat bepaalde activiteiten al dan niet toelaatbaar zijn (of onder voorwaarden toelaatbaar zijn) omdat ze geen significant effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen. Ook kan een beheerplan aangeven volgens welk tempo

²¹ Afronding Natura 2000 koppelingsafspraken, brief van de Minister van 26 april 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 XIV, nr. 195.

²² Kamerbrief 14 september 2011 (zie eerder).

de instandhoudingsdoelstellingen bereikt moeten worden. Medio 2011 zijn er pas twee beheerplannen definitief, Voordelta en Oudeland.²³

Tekstbox 2.2. Voorbeeld: Beheerplan Voordelta

Bestaande activiteiten

Ten behoeve van dit beheerplan zijn alle activiteiten die nu bekend zijn in vier categorieën ingedeeld:

- De activiteit is vrijgesteld van vergunningplicht en toegestaan.
- De activiteit is vrijgesteld van vergunningplicht en toegestaan onder voorwaarden die zijn vastgelegd in het beheerplan.
- De activiteit is niet vrijgesteld van vergunningplicht; van geval tot geval wordt bekeken of de activiteit is toegestaan en, zo ja, of er een vergunning nodig is.
- De activiteit is niet toegestaan

Bijvoorbeeld:

- windsurfen, dat is i.h.a. toegestaan, alleen beperkt in de rustgebieden:

"In het rustgebied Bollen van de Ooster is het toegestaan te windsurfen, golfsurfen en kanoën binnen de gemarkeerde zone van de noordoostelijke punt van dit gebied. Ook het betreden van dit deel van de plaat met als enige oogmerk het uitoefenen van deze genoemde sporten is toegestaan".

- Garnalenvisserij (anders dan sleepnetvisserij kleiner dan 260 pk (191 kW)), dit is niet toegestaan in de rustgebieden en wel in het bodembeschermingsgebied en de rest van de Voordelta, mits Ja, mits de Natuurbeschermingswet-procedure wordt gevolgd. Daarbij is bekend dat de garnalenvisserij door een proces van certificering onder het systeem van de 'Marine Stewardship Council' (MSC) doorloopt.

Mogelijk dat de kwaliteitseisen van certificering zodanig worden, dat gecertificeerde ondernemers in de Voordelta geheel vrijgesteld kunnen worden van genoemde vergunningplicht.

Maar dat is nu nog niet bekend. Daarom is met het Ministerie bij het vaststellen van beheerplan afgesproken dat zij voor garnalenvisserij een Natuurbeschermingswetvergunning zal afgeven voor een periode van twee jaar. Daarna zou de certificering gereed moeten zijn. Tot aan het moment dat certificering gereed is, kan garnalenvisserij doorgaan op grond van de dan vigerende vergunningen; daarna zal deze vorm van visserij mogelijk kunnen worden vrijgesteld.

Indien de certificering na twee jaar niet gereed is, blijft de verplichting om een vergunningprocedure in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 te doorlopen van toepassing.

Nieuwe activiteiten

Voor nieuwe activiteiten die niet voorzien zijn in het beheerplan geldt dat altijd per geval een beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet moet plaatsvinden (dus er moet worden nagegaan of ze een significant effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen).

De vraag is hoe definitief de aanwijzing van een gebied is. Kunnen later de instandhoudingsdoelstellingen nog worden bijgesteld of de aanwijzing van een gebied worden ingetrokken? Het Planbureau voor de Leefomgeving beredeneert dat dit soms mogelijk is, met als belangrijke voorwaarde dat dit dan wel binnen het netwerk elders opgevangen kan worden. De jurisprudentie hierover is echter nog niet geheel uitgekristalliseerd. Van belang is verder dat in Nederland voor veel soorten en habitats de instandhoudingsdoelstellingen behoorlijk onder druk staan en bepaald nog niet gehaald. Compensatie binnen het netwerk zal lang niet altijd eenvoudig zijn. Vaak zal er juist een opgave liggen om preventief beleid te voeren zodat instandhoudingsdoelstellingen wel bereikt worden.

2.5 De juridische handhaving van de richtlijn

Het feit dat Nederland in 1998 werd aangesproken door het Europese Hof op het onvoldoende aanwijzen van gebieden, heeft allerlei partijen op scherp gezet. Tot dan toe was het verschijnsel "Europese richtlijn" relatief onbekend, "it took until 1998 before realisation dawned at the Ministry that an EU directive has actually legal status", aldus een van de respondenten in het onderzoek van Van Keulen.²⁴ Ook de Raad van State zelf was aanvankelijk voorzichtig ten aanzien van het meenemen van het directe effect van Europese richtlijn, iets wat bijvoorbeeld ook in Vlaanderen het geval is.²⁵ Diverse milieuorganisaties ontdekten toen de mogelijkheid om de richtlijn in de strijd te werpen, wat sindsdien veelvuldig is gebeurd, beginnend met de proefboringen bij Ameland (Rechtbank Leeuwarden, 7 juli 1998). Daar komt bij dat in Nederland partijen relatief eenvoudig toegang hebben tot de rechter.²⁶

²³ PBL, 2011: 14.

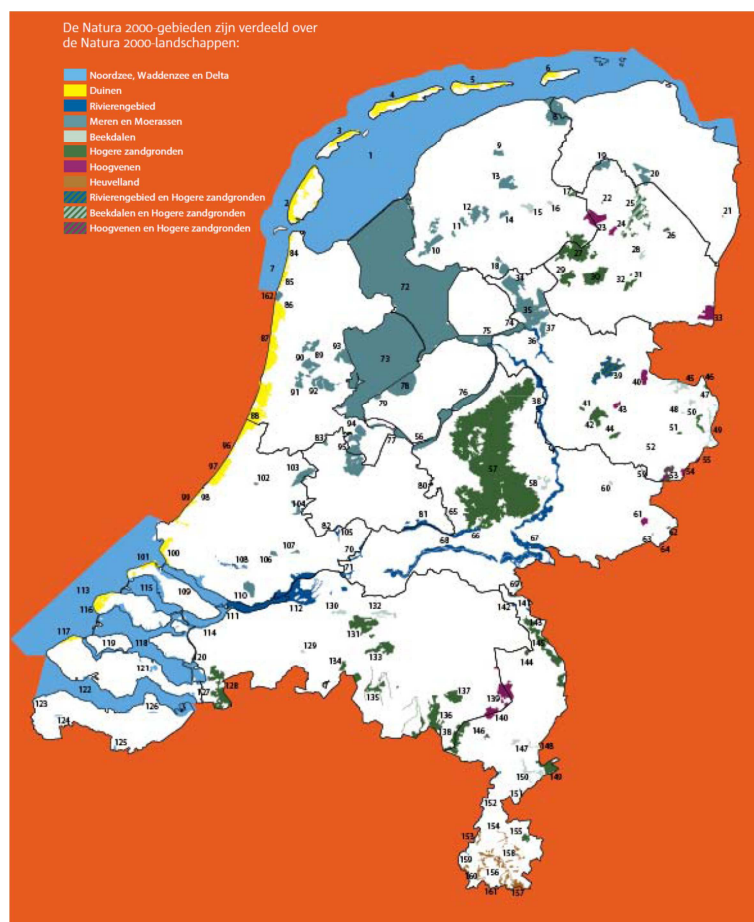
²⁴ Van Keulen, 2007.

²⁵ Backes et alia, 2006.

²⁶ VROM-raad, 2008; zie ook; Backes et alia, 2006.

Een vanuit de Tweede Kamer bekritiseerde rol heeft de Raad van State gespeeld in de discussie rond uitbreiding en nieuwvestiging van veehouderijbedrijven. De voorzitter van de Raad van State trof op 2 juni 2008 een voorlopige voorziening.²⁷ De "Voorzitter heeft ernstige twijfel of het 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000' voldoende waarborg biedt dat de vergunde uitbreiding geen significante gevolgen heeft voor het Natura 2000 gebied Drents-Friese Wold en Leggelderveld". De Tweede Kamer was kritisch over de consequentie van deze uitspraken. Dat heeft ertoe geleid dat twee adviestrajecten zijn gestart (de adviesgroep Huys en een ambtelijke groep binnen het ministerie zelf), waarbinnen gezocht zou worden naar ruimte in de beschermingsregelgeving. Er werd een aantal conclusies getrokken in deze adviestrajecten: er zijn mogelijkheden tot fasering van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen (geen verplichting om in aangewezen gebieden voor een bepaalde datum de gunstige staat van instandhouding te bereiken) en het gebruik van de kritische depositiewaarde in Nederland is in sommige gevallen te streng.²⁸

Afbeelding 2.1 De 162 Natura 2000 gebieden in Nederland (Bron: EL&I)



Sommigen vinden dat de rechter in Nederland strenger aan de Habitatrichtlijn toetst dan hoeft; zo kan er volgens Van der Wal en Van Schaik meer gebruik worden gemaakt van de open normen die de richtlijn heeft (bijvoorbeeld "significant"), waardoor een meer inhoudelijke beoordeling plaats kan vinden.²⁹ Backes en anderen constateren dat de wetgever bij de implementatie van de richtlijn een terminologie heeft gekozen die sterk afwijkt van het Europese recht. Dit geldt het soortenbeschermingsrecht, maar, aldus Backes c.s., ook in het gebiedsbeschermingsrecht door recente wetwijzigingen.³⁰ Backes c.s. concluderen dat het gevolg hiervan is dat de regelgeving in de praktijk lastig toepasbaar

²⁷ LJN: BD3576, Voorzitter Raad van State, 200802552/1.

²⁸ Adviesgroep Huys, 2009

²⁹ Van der Wal en Van Schaik, 2007.

³⁰ Zie: Vereniging voor Milieurecht, 2010.

wordt. Dat kan dan weer tot extra juridische procedures leiden over de interpretatie van de regelgeving.

2.6 Conclusies

De Habitatrichtlijn is een weerbarstig dossier. Hoewel Nederland zelf aan de wieg van de richtlijn heeft gestaan (via het EHS-concept), bleek de uiteindelijk formelere vormgeving van de richtlijn een lastige om goed te implementeren. Er is zeer veel discussie over de richtlijn geweest en er heeft bijzonder veel onderzoek plaatsgevonden naar het functioneren en verbeteren van de regelgeving en de wijze van implementatie. En die discussie loopt nog steeds.

Nederland zette aanvankelijk op in het behoud van biodiversiteit door de bescherming van habitats vooral via een actieve aanpak te realiseren. Het basisidee was aankoop van terreinen en het borgen door planologische bescherming, beginnend met het Structuurschema Groene Ruimte uit 1995, en beheerovereenkomsten.³¹ Volgens Buunk was er een spanningsveld dat de EHS aanpak van Nederland gericht was op de realisatie van ruimtelijk beeld, en Europa meer gericht was op verbinding van maatschappelijke en bestuurlijke schaalniveaus die bij bescherming betrokken moeten worden.³²

De gebieden zijn te laat aangewezen, maar dat geldt ook voor veel andere landen. Nederland heeft al vroeg een eerste tranche aangemeld, maar over de precieze lijst is vervolgens discussie gekomen, en ook de definitieve aanwijzingsbesluiten hebben lang op zich laten wachten en zijn deels zelfs nog niet genomen.

Ook de richtlijn zelf is te laat geïmplementeerd. Wellicht is de EHS aanpak teveel leidend geweest, en had pragmatischer de richtlijn geïmplementeerd kunnen worden gericht op verbetering van het afwegingskader. Nederland heeft er daarbij aanvankelijk voor gekozen niet te gaan voor letterlijke implementatie (een op een), maar heeft gekozen voor implementatie in een bestaande wet, waardoor implementatie anders en soms ook ruimer is geworden dan waar de richtlijn om vraagt. Backes en anderen spreken in dit verband over een "nationale kop" die is toegevoegd.³³ Inmiddels zijn velen het erover eens dat dit minder handig is geweest, mede omdat daardoor ook allerlei interpretatievragen zijn ontstaan. Sinds de eerste implementatie van de richtlijn is een aantal van deze nationale koppen geschrapt, en de intentie van de Minister is ze – voor zover ze zijn ontstaan bij de implementatie van de richtlijn – allemaal te schrappen.³⁴ Al blijven er op nationaal en regionaal niveau inhoudelijke overwegingen om eigen, aanvullend, beleid te kunnen voeren, bijvoorbeeld omdat naast ecologische criteria ook bijvoorbeeld "natuurschoon" een reden kan zijn om bepaalde natuurwaarden te beschermen. Verder wordt aangevoerd dat vooraf (strategisch) overleg met diensten van de Europese Commissie over de wijze van implementatie handig had kunnen zijn, zoals later bij voorgenomen wetswijzigingen wel veelvuldig is gebeurd.

In Nederland valt natuurbeheer onder het ministerie van Economische zaken, Landbouw, en Innovatie (en hiervoor LNV). Daarom heeft het accent gelegen op sectoraal onderhandelen in Brussel en sectorale implementatie, de ruimtelijke afweging bij de aanwijzing van gebieden is daarbij onderbelicht geweest.³⁵ Complicerend was dat natuurbeheer aan provincies is overgedragen, terwijl de aanwijzing van SBZ's vaste Europese kaders kende. Het voormalige ministerie van LNV is de aanwijzing gaan doen, maar er was in het begin niet voldoende terugkoppeling naar het lokale niveau als het ging om de aanmelding van gebieden. Bij de daadwerkelijke aanwijzing is nu wel nadrukkelijk overleg met de provincies geweest, en verwacht kan worden dat de uitvoerbaarheid van het beleid daardoor vergroot wordt.

Op dit moment zijn er nog nauwelijks vastgestelde beheerplannen. Een beheerplan kan vooraf duidelijkheid scheppen over welke activiteiten wel en welke niet in de omgeving van een Natura 2000 pro-

³¹ IBO, 2002-2003.

³² Buunk, 2006.

³³ Vereniging Milieurecht, 2010.

³⁴ Voortgang Natura 2000 - brief van de staatssecretaris van economische zaken, landbouw en innovatie van 14 september 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 670, nr. 23 1

³⁵ Zie onder andere Van Keulen, 2007.

ject uitgevoerd mogen worden. Een snellere helderheid zou discussies wellicht hebben kunnen voorkomen.

Naast problemen als gevolg van de moeizame wijze van implementatie van de richtlijn in de afgelopen jaren – waardoor duidelijkheid in de uitvoeringspraktijk ontbrak en soms nog steeds ontbreekt – en het effect van de richtlijn soms groter was dan behoefde, blijft ook het Europese beleid zelf oorzaak van de spanning tussen natuurbeleid en gebiedsontwikkeling. Feit blijft dat het ambitieniveau van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen, voortvloeiend uit de ecologische criteria van Europa, hoog is, maar de staat van instandhouding in Nederland van veel habitats en soorten laag is vanwege een hoge druk op de ruimte en het milieu.³⁶ Op projectniveau wrekt zich dat: activiteiten in de omgeving van een SBZ zullen spanning kunnen geven ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat is meer een probleem van de ambities van het beleid, dan van de regelgeving. Dit debat, over het realiteitsgehalte van instandhoudingsdoelstellingen in relatie tot de ruimte- en milieudruk in Nederland, mede in relatie tot keuzes die zijn gedaan omtrent economische sectoren, wordt in Nederland ook geregeld gevoerd. Fetz stelt het zo: "Nederland is - wat betreft de aanwezige natuurwaarden - ongeschikt om door 16 miljoen mensen te worden bewoond. De Habitatrichtlijn biedt buiten het ADC traject (zoeken naar alternatieven, aantonen van dwingende redenen, compensatie laten plaatsvinden) geen instrumenten om aan deze 'onrechtvaardigheid' tegemoet te komen".³⁷ Zijn boodschap is dan ook te accepteren dat de situatie in Nederland qua staat van instandhouding relatief ongunstig is, en dat aan Europa de ruimte moet worden gegeven in die zin dat door de richtlijn soms bepaalde activiteiten onmogelijk zullen zijn.

De ontsnappingsclausule in het gebiedenbeleid is inderdaad het ADC traject: de richtlijn biedt de mogelijkheid dat een project waarvoor geen goed alternatief is toch doorgaat (bij groot openbaar belang voor het project), mits er compensatie is voor de schade. Indien op deze redenen van groot openbaar belang een beroep wordt gedaan, moet de Europese Commissie in kennis worden gesteld van het voornemen, en zal de manier van compensatie een bespreekpunt worden. Een voorbeeld waarbij dit in de praktijk tot overeenstemming heeft geleid, is de casus van de Tweede Maasvlakte.³⁸

Samenvattend: in het debat in Nederland wordt vaak gerefereerd aan het feit dat Nederland de richtlijn minder slim geïmplementeerd heeft dan andere landen. Diverse keren is vergelijkend onderzoek uitgevoerd, en uit deze onderzoeken blijkt overwegend dat Nederland in Europees verband niet uit de pas loopt. De beeldvorming dat dit wel zo is, blijft echter hardnekkig. Wel is de toegang tot de rechter in Nederland relatief makkelijk. Dit heeft tot algemeen effect dat bij plannen en projecten nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met natuurdoelen als harde randvoorwaarde bij (gebieds)ontwikkeling.

³⁶ IBO 2008-2009.

³⁷ Fetz, 2010. ADC staat voor de keten: alternatieven, dwingende redenen, compensatie.

³⁸ Expertise centrum PMR, 2001.

3 Luchtkwaliteitsrichtlijnen



Illustratie op voorzijde van 'Een schone en gezonde lucht in de noordvleugel: Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel' (2008)

3.1 Inleiding

Op het gebied van luchtkwaliteit is de invoering van de betreffende richtlijnen niet geheel lineair verlopen. In feite zijn Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen twee keer omgezet. De tweede omzetting is een gevolg van het feit dat de eerste wijze van omzetting belangrijke gebreken kende. De Europese richtlijnen zelf zijn ook herzien. Hiermee heeft dit hoofdstuk een andere structuur dan het voorafgaande: om de lezer een overzichtelijk beeld te verschaffen is de historie van de richtlijnen gevolgd waardoor onderwerpen als omzetting en toepassing meerdere malen terugkeren.

3.2 De totstandkoming van de richtlijnen van de eerste generatie

Bij luchtkwaliteit is er in Nederland vooral veel aandacht geweest voor de 1^e Dochterrichtlijn' van 1999.³⁹ Dit is echter slechts een uitwerking van de 'Richtlijn 96/62/EG dan de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit', ook wel aangeduid als de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.⁴⁰ Overigens is het Europees milieubeleid met betrekking tot luchtkwaliteit al veel

³⁹ REU, 1999. Zie bijvoorbeeld het rapport van Rood et alia, 2005.

⁴⁰ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 39(L163) 55-63. Zie ook: Beijen, 2010: 147 e.v.

ouder. Zie bijvoorbeeld de 'Richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes'.⁴¹ Volgens deze richtlijn uit 1980 moeten Lidstaten maatregelen nemen opdat "de concentraties van zwaveldioxide en zwevende deeltjes in de lucht niet meer bedragen dan de grenswaarden". Deze richtlijn kende veel lichtere normen dan die later werden gesteld en gaf Lidstaten de mogelijkheid om voor bepaalde kwetsbare gebieden strengere normen te stellen. Gegeven deze normstelling kon Nederland prima uit de voeten met een stelsel waarin deze normen in acht moesten worden genomen, alhoewel deze invulling geenszins werd voorgeschreven door de Europese richtlijn. De Kaderrichtlijn uit 1996 definieert basisbegrippen als 'grenswaarde', 'streefwaarde' en 'overschrijdingsmarge' en vormt de basis van de manier waarop het Europese beleid werkt.

Tekstbox 3.1. De kaderrichtlijn Luchtkwaliteit uit 1996

Artikel 7 lid 3 "De Lid-Staten stellen actieplannen op, waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmprempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Al naar gelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer."

Artikel 8 van deze richtlijn uit 1996 regelt de "Maatregelen die van toepassing zijn in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarde":

"1. De Lid-Staten stellen de lijst op van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden.

(...).

2. De Lid-Staten stellen de lijst op van de zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen tussen de grenswaarde en de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde liggen.

3. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties treffen de Lid-Staten maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

Dit plan of programma, waartoe het publiek toegang dient te krijgen, bevat ten minste de in bijlage IV vermelde informatie.

4. In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties waar het niveau van meer dan één verontreinigende stof hoger ligt dan de grenswaarden, zorgen de Lid-Staten voor een geïntegreerd plan voor alle betrokken verontreinigende stoffen.

5. De Commissie controleert regelmatig de uitvoering van de krachtens lid 3 ingediende plannen of programma's door na te gaan hoe deze vorderen en hoe de luchtverontreiniging zich ontwikkelt.

6. Wanneer het niveau van een verontreinigende stof ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere Lid-Staat boven de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde of, in voorkomend geval, de alarmprempel ligt of dreigt te komen, plegen de betrokken Lid-Staten overleg met elkaar om een oplossing te vinden. De Commissie kan dat overleg bijwonen."

Bijlage IV bij deze richtlijn bevat de informatie die moet worden opgenomen in plaatselijke, regionale of nationale programma's ter verbetering van de luchtkwaliteit. De dochterrichtlijn bevat de grenswaarden voor onder andere stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀) en geeft aan wanneer Lidstaten verplicht zijn de actieplannen overeenkomstig artikel 8, lid 3, van Richtlijn 96/62/EG op te stellen en uit te voeren.

Uit een rapport van Clingendael blijkt dat bij de discussies over de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van deze richtlijn het kiezen van de juiste opstelling als lastig werd ervaren.⁴² Enerzijds wilde men graag blijven behoren bij de groep van landen die voorop lopen op milieugebied en wilde men niet meegaan met Zuid-Europese landen die een meer gematigde koers voorstonden. Anderzijds was men er zich van bewust dat strenge grenswaarden nationaal tot problemen zouden kunnen leiden. Nederland bleef daarom hameren op een strenger bron- c.q. flankerend beleid (strengere Europese normen voor brandstof motoren, etc.) en langere implementatietermijnen. Deze concentratie op grenswaarden en de hoogte ervan en niet op het systeem van actieplannen (programma's) en de rol hiervan is opmerkelijk: de regeling gaat hier niet over. Tegelijk is dit begrijpelijk vanuit de systematiek van de in Nederland ontwikkelde milieuwetgeving. Nederland kent een centrale wet waarin (of waaronder, wanneer het gaat om Algemene Maatregelen van Bestuur die in deze wet worden benoemd) zoveel mogelijk Europese richtlijnen in moeten worden omgezet. Hiermee wordt gepoogd versnipperde Europese regelgeving nationaal te vertalen in afgestemd beleid.

⁴¹ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 23(L229) 30-48.

⁴² Rood et alia, 2005.

3.3 De omzetting van de eerste richtlijnen

In 1997 werd een wijziging van de Wet Milieubeheer aan de Tweede Kamer voorgelegd waarmee beoogd werd de Kaderrichtlijn om te zetten. Hierin staat de tekst volgens artikel 5.2a centraal (zie tekstbox 3.1).

Tekstbox 3.2. Artikel 5.2a uit de Wet Milieubeheer

1. Indien bij een maatregel als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, grenswaarden zijn gesteld ter uitvoering van een richtlijn van de Raad van de Europese Unie, vastgesteld overeenkomstig artikel 4 van de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit, bevat die maatregel regels met betrekking tot:

- het opstellen en uitvoeren van een plan of programma als bedoeld in artikel 8, derde lid, en bijlage IV van de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit;
- het opstellen van verslagen over de voortgang van de uitvoering van een plan of programma als bedoeld onder a en
- het opstellen van actieplannen waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van grenswaarden op korte termijn moeten worden genomen als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit.

2. Bij het stellen van de in het eerste lid bedoelde regels worden artikel 8, vierde lid, en artikel 11, eerste lid, onder a, sub iv, van de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit in acht genomen.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat een plan, programma of verslag als bedoeld in het eerste lid, of gedeelten daarvan, onderdeel uitmaken van het nationale milieubeleidsplan, het nationale milieuprogramma, het provinciale milieubeleidsplan, het provinciale milieuprogramma, het regionale milieubeleidsplan, het regionale milieuprogramma of het gemeentelijke milieuprogramma, bedoeld in de artikelen 4.3, 4.7, 4.9, 4.14, 4.15a, 4.15b onderscheidenlijk 4.20.

Artikel 5.1 eerste lid van de Wet Milieubeheer regelt dat bij Algemene Maatregel van Bestuur "eisen worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu vanaf een daarbij te bepalen tijdstip." Deze milieukwaliteitseisen moeten binnen het Nederlandse recht 'in acht worden genomen' voor zover het 'grenswaarden' betreft⁴³. Dit betekent dat de overheid in haar besluitvorming niet mag afwijken van deze grenswaarden. De Europese richtlijn luchtkwaliteit van 1996 gaat niet zo ver (zie artikel 8 zoals geciteerd hierboven in tekstbox 3.1). Deze regelt dat de overheid plannen moet maken gericht op het realiseren van deze grenswaarden. De consequentie van een situatie waarin een grenswaarde niet wordt gehaald is dus anders. De EU richtlijn vraagt om de opstelling en uitvoering van plannen om binnen een bepaalde tijdsperiode gestelde grenswaarden te halen. De Nederlandse wetgever wilde bij elk besluit dat deze grenswaarden niet (verder) overschreden zouden worden.

De enige relevante opmerking in de Tweede Kamer in dit verband kwam vanuit de PvdA-fractie:

"De leden van de PvdA-fractie constateren dat met de implementatie van deze kaderrichtlijn luchtkwaliteit nog niet geheel duidelijk is voor onder meer lagere overheden, hoe luchtkwaliteitsnormen uit de dochterrichtlijnen in de toekomst gehandhaafd kunnen worden. Zij zouden graag vernemen hoe de regering deze situatie beoordeelt."⁴⁴

Hierop kwam een antwoord van de regering dat allereerst de procedure nog eens uitlegde, waarmee het probleem naar de toekomst werd verschoven:

"Als reactie daarop dient in de eerste plaats te worden opgemerkt, dat eerst na vaststelling van de dochterrichtlijnen en implementatie daarvan in de Nederlandse regelgeving, (nieuwe) normen voor luchtkwaliteit zullen worden gesteld. Bij de implementatie van die dochterrichtlijnen zal worden vastgelegd hoe de luchtkwaliteitsnormen dienen te worden gehandhaafd."⁴⁵

Vervolgens werd de Nederlandse werkwijze uitgelegd:

"Als rechtsbasis voor die luchtkwaliteitsnormen zal hoofdstuk vijf (milieukwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer dienen. In dit hoofdstuk wordt bepaald dat indien er bij een Algemene Maatregel van Bestuur milieukwaliteitseisen worden gesteld, er bevoegdheden worden aangewezen bij de uitoefening waarvan de bij de maatregel gestelde grenswaarden in acht moeten worden genomen of met de bij de maatregel gestelde richtwaarden rekening moet worden gehouden. Tevens kunnen bij de maatregel regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop aan de daarin opgenomen verplichtingen uitvoering moet worden gegeven."⁴⁶

⁴³ Van Buuren et alia, 2009: 399.

⁴⁴ Kamerstuk 25686, nr. 4.

⁴⁵ Kamerstuk 25686, nr. 4.

⁴⁶ Kamerstuk 25686, nr. 4.

Pas daarna kwam de beantwoording van de vraag aan de orde, waarbij de beoordeling van de situatie door de minister kan worden omschreven als 'business as usual'. De beantwoording geeft geen signaal af dat het ministerie belangwekkende effecten verwacht voor de Nederlandse praktijk:

"Dit zal betrekking hebben op handhaving door het rijk maar ook door provincies en gemeenten. Overigens verwacht ik dat het systeem van handhaving van toekomstige luchtkwaliteitsnormen zal aansluiten bij en uiteindelijk niet wezenlijk zal verschillen van de handhaving van de luchtkwaliteitsnormen in de huidige regelgeving inzake luchtkwaliteit. Instrumenten daarvoor zijn onder meer vergunningverlening, algemene regels op het gebied van emissies en toezicht daarop en handhaving daarvan door het bevoegd gezag."⁴⁷

Bij het lijstje van instrumenten staan voorbeelden van besluiten genoemd waar de luchtkwaliteitseisen later een rol zouden gaan spelen. Ook werd reeds vooruitgekeken op de eerste teksten van de dochterrichtlijn. Gegeven het uitgangspunt dat de minister de Kamer altijd juist en volledig dient te informeren, lijkt het er op dat bij het ministerie geen enkel besef aanwezig was dat er in de praktijk problemen zouden kunnen zijn met de omzetting van deze richtlijn op de hier voorgestelde wijze:

"Onlangs is een voorstel van de Europese Commissie ontvangen voor de eerste dochterrichtlijn (voor stikstofoxiden, zwevende deeltjes, zwaveldioxide en lood). Het punt handhaving zal bij de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving uiteraard een belangrijke rol spelen."⁴⁸

De minister beoordeelde de situatie dus neutraal. In de praktijk bleek 'het punt handhaving' (stilzetten van bouwprojecten) bij de implementatie inderdaad een belangrijke rol te spelen.

De kern van de Kaderrichtlijn was dat Lidstaten programma's en plannen moesten opstellen voor gebieden die niet aan bepaalde normen voldoen. De kern van de Nederlandse interpretatie (gebaseerd op de praktijk die was ontwikkeld rond de uitvoering van eerdere richtlijnen, bijvoorbeeld die uit 1980), zoals verwoord door de Minister in de nota van antwoord bij de wet, is dat de richtlijn normen stelt die volgens de wet in acht genomen moeten worden en die moeten worden gehandhaafd. In de praktijk betekende deze andere interpretatie een grotere effect op operationele besluitvorming rond gebiedsontwikkeling. Het effect op het maken van deze plannen – waar de kaderrichtlijn voor is bedoeld – was echter niet strenger (mogelijk zelfs slapper) dan bedoeld. Daar waar Europa verschillende richtlijnen heeft, integreerde Nederland deze in één, wettelijke regeling, Wet Milieubeheer. Hier werd geen recht gedaan aan de verschillen in juridische betekenis tussen begrippen in diverse Europese richtlijnen. Europa is verkokerd: er ontbreekt "in het Europese systeem de samenhang [...] die in het nationale recht noodzakelijk is."⁴⁹ Het invoeren van deze versnipperde richtlijnen in een nationaal stelsel brengt risico's met zich mee, waar toen geen aandacht voor was.⁵⁰

Het wetsvoorstel is vervolgens zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer op 19 februari 1998. Ook in de Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.⁵¹ Op 24 maart 1998 werd de wetswijziging zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.⁵² Kortom, de betrokken instanties waren zich niet bewust van de politieke lading die deze wetgeving later zou krijgen en beschouwden dit kennelijk als een technische, beleidsneutrale, omzetting van een Europese richtlijn in nationaal recht.

De 1^e Dochterrichtlijn is vervolgens in 2001 op grond van deze bijgestelde wet als Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ingevoerd. Op dit moment waren de parlementariërs overigens wel uit de 'zonder beraadslagingen en zonder stemming aannemen'-positie gekomen en verzochten de regering (per brief van 27 juli 2001) zaken niet per AMvB, maar per wet te regelen. Dit was te laat: het Koninklijk Besluit (KB) is immers al gedateerd op 11 juni 2001.⁵³ De inwerkingtreding is geregeld bij een af-

⁴⁷ Kamerstuk 25686, nr. 4.

⁴⁸ Kamerstuk 25686, nr. 4.

⁴⁹ Beijen, 2010. : 256.

⁵⁰ Zie ook Vogelezang-Stoute et alia, 2009: 64.

⁵¹ Kamerstuk 25686, n2. 286.

⁵² Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet inzake de Luchtverontreiniging, Staatsblad 1998 (221) 1-3.

⁵³ Besluit van 11 juni 2001, houdende uitvoering van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L

zonderlijk KB van 9 juli 2001.⁵⁴ Hierin is de datum van inwerkingtreding vastgesteld op 19 juli 2001. De brief van de Kamer is dus gedateerd op een tijdstip dat het Koninklijk Besluit al van kracht was. Hiermee was deze brief een gepasseerd station. Deze ongelukkige samenloop van omstandigheden is niet bevorderlijk geweest voor een vruchtbare samenwerking tussen Minister en Staten Generaal op dit dossier.

Kortom, de wet was, mede gebaseerd op een reeds bestaande praktijk die dit mogelijk maakte, te licht aangepast. Door vrijwel niets te veranderen aan de Nederlandse wetgeving was de Europese regelgeving veel zwaarder ingevoerd dan zou moeten. Immers kern van het in de richtlijn van 1996 geïntroduceerde stelsel van actieplannen of programma's is dat bij overschrijdingen er plannen moeten worden ontwikkeld. Dit zou in beginsel de agenda zetten voor een nieuw te ontwikkelen planningsstelsel. Ze waren echter geïmplementeerd als normen die ook bij individuele besluiten over bijvoorbeeld de goedkeuring van een bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten in acht moeten worden genomen en waarbinnen het reeds bestaande (ruimtelijke) planningsstelsel moest functioneren.

3.4 De toepassing van de eerste richtlijnen

Op het gebied van plannen zoals aangeduid in artikel 5.2a van de Wet Milieubeheer is het lang rustig geweest in Nederland: er werden geen specifieke plannen of programma's opgesteld. Volgens Clingendael was ook in de implementatiefase 'geen sprake van een integrale nationale aanpak'.⁵⁵ De nadruk in de Nederlandse aanpak lag aanvankelijk op pogingen om de Europese Commissie te overtuigen van de noodzaak van het nemen van bronmaatregelen, omdat de kosten te hoog zouden zijn om lokaal de problematiek op te pakken. Hier zijn inhoudelijke argumenten voor aan te voeren. Uit de Milieubalans 2005 valt bijvoorbeeld op te maken dat slechts 6% van de zwevende deeltjes in Nederland door lokaal verkeer worden veroorzaakt en dat op een gegeven locatie de bijdrage van Nederlandse bronnen aan deze zweefdeeltjes maximaal 45% is.⁵⁶ Kortom het is een Europees probleem, waarbij overigens ook geldt dat in Nederland geproduceerd fijnstof ook voor een belangrijk deel naar het buitenland verdwijnt en daar bijdraagt aan de luchtverontreiniging. Binnen Nederland kwam dit thema pas goed op de agenda, toen er juridische uitspraken waren die eisten dat deze normen in acht werden genomen.

3.5 De juridische handhaving van de eerste richtlijnen

Geheel in overeenstemming met de gekozen methode van omzetting ontstond er een zeer uitgebreide jurisprudentie waarin bestemmingsplannen werden afgekeurd in die gevallen waar sprake was van lokale overschrijdingen van gestelde normen.⁵⁷ Opmerkelijk was dat de gekozen omzettingwetgeving niet alleen werd opgepakt door buurtbewoners en milieugroeperingen, maar ook door partijen die op deze wijze de vestiging van concurrenten in de nabijheid probeerden onmogelijk te maken. Dit deed zich voor bij onder meer een parkeergarage bij het Centraal Station in Amsterdam en de vestiging van een nieuwe Praxis in Capelle aan den IJssel. Er werden, kortom, bezwaren ingediend die in het geheel niet voortkwamen uit luchtkwaliteitsoverwegingen. Het beperken van de vrijheid tot vestiging op de Europese Interne Markt is overigens aan grenzen gebonden en het is een thema waar rekening mee

163) en richtlijn 96/62/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296) (Besluit luchtkwaliteit), Staatsblad, 2001(269), 1-58.

⁵⁴ Besluit van 9 juli 2001, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit (Stb. 2001, 269), Staatsblad, 2001(344), 1.

⁵⁵ Rood et alia, 2005.

⁵⁶ Priemus en Schutte, 2009.

⁵⁷ Significante voorbeelden zijn (alle sites laatst geraadpleegd 27 oktober 2011): Revisievergunning voor inrichting voor bouwstoffen, breken van vouw- en sloopafval en productie van beton, Raad van State, 21/04/2004, 200206822/1 (www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AO7900); Bestemmingsplan Stationseiland Amsterdam, Raad van State, 09/02/2005, 200400323/1 (www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AS5492); Voorlopige voorziening Praxis Capelle aan den IJssel, Raad van State, 09/12/2005, 200509482/2 (www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AU7967); Bestemmingsplan Haarlemmerplein Amsterdam, Raad van State, 20/12/2006, 200600103/1 (www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AZ4811); Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden, Raad van State, 25/07/2007, 200602152/1 (www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BB0350).

gehouden zou kunnen worden bij de vormgeving van plannen voor luchtkwaliteit.⁵⁸ Dit aspect is niet ter juridische toetsing voorgelegd aan het Europese Hof.

Hoe dan ook, het problematische karakter van de Nederlandse wijze van omzetting van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen werd steeds nadrukkelijker aan de orde gesteld; ook in juridische literatuur.⁵⁹ Op dit gebied heeft het Europees Hof van Justitie is op 25 juli 2008 een arrest gewezen in een Duitse zaak. Het ging daarbij om een serie van vragen. Allereerst was de vraag of "een derde die wordt geraakt door een voor zijn gezondheid schadelijke vervuiling door PM₁₀," recht heeft op het opstellen van een actieplan, "waarin de op korte termijn te treffen maatregelen worden vastgelegd die verzekeren dat de emissiegrenswaarde voor PM₁₀ strikt in acht wordt genomen". De vervolgvraag was of, wanneer dit niet het geval is, de in een actieplan vastgestelde maatregelen het risico van overschrijding van de grenswaarde dienden te verkleinen en de vraag of het actieplan zich, zoals een stappenplan, mag "beperken tot maatregelen die weliswaar niet verzekeren dat de grenswaarde in acht wordt genomen, maar op korte termijn toch bijdragen tot een verbetering van de luchtkwaliteit". Op dit alles kwam van het Europees Hof van Justitie het antwoord dat "de Lidstaten slechts verplicht zijn om, onder het toezicht van de nationale rechter, binnen het kader van een actieplan en op korte termijn, maatregelen te nemen die geschikt zijn om het risico van overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, rekening houdend met de feitelijke omstandigheden en alle betrokken belangen, tot een minimum te beperken en geleidelijk terug te keren naar een niveau onder deze waarden of deze drempels."⁶⁰

Kortom: niet de *normen*, maar het *plan* voor de aanpak van de luchtkwaliteit staat centraal. De zinsnede "rekening houdend met feitelijke omstandigheden en alle betrokken belangen" geeft aan dat er bij het formuleren van een dergelijk plan en de daarin opgenomen maatregelen ruimte is voor afwegingen van het belangen van een goede luchtkwaliteit met andere belangen. Het Europees recht schrijft hier niet een behandeling voor die vergelijkbaar is met de juridische status van milieukwaliteitseis in de zin van artikel 5.1 lid 1 van de Wet Milieubeheer. De keuze zoals vastgelegd in Wet Milieubeheer was dus problematisch, want onder meer in strijd met het toepassen van het zogeheten ALARA-beginsel ('as low as reasonably achievable') bij het verlenen van een milieuvergunning: het 'in acht nemen van grenswaarden (...) betekent dat het bevoegd gezag niet van die waarden kan afwijken'.⁶¹

Het Europees recht schrijft voor dat Lidstaten *plannen* maken om de luchtkwaliteit te verbeteren en dat de normen de waarden zijn waar deze plannen op gericht moeten zijn. Het was dus niet voorgeschreven dat elk bestemmingsplan als een dusdanig plan moest worden beoordeeld alsof elk vastgesteld bestemmingsplan van Nederland een plan is dat gericht is op het realiseren van deze luchtkwaliteitsnorm. Kortom, bij de omzetting van de Europese richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit stond

⁵⁸ Een persbericht van de Europese Commissie (IP/09/1002) van 25 juni 2009 meldt bijvoorbeeld "The Commission draws the attention of the German authorities to the planning requirements for large-scale retail facilities contained in the planning laws of Nordrhein-Westfalen and the region of Stuttgart, as they limit the establishment of shops with a certain product range outside dedicated central supply areas and make it subject to the assessment of its economic effects." Er zijn dus grenzen in het Europees recht om concurrenten het vestigen te beletten. Met dit belang kon geen rekening gehouden worden bij beslissingen over maatregelen op grond van de Nederlandse omzetting van de richtlijn 96/62/EG. Op 24 maart 2011 is ook nog een arrest (C-400/08) gewezen door het Europese Hof waarin deze vaststelt dat Spanje in strijd met Europees recht heeft gehandeld door de vestiging van grootwinkelbedrijven buiten bepaalde kernen te beperken. Dit ondanks dat overwegingen vanuit milieubeleid en ruimtelijke ordening in beginsel wel de vrijheid van vestiging kunnen beperken, maar het Hof overwoog dat de vormgeving van dit beleid onvoldoende was om dit te rechtvaardigen. Een lidstaat dient bijvoorbeeld bij "een afwijking van het beginsel van de vrijheid van vestiging een analyse te voegen van de geschiktheid en evenredigheid van de door hem genomen beperkende maatregel, en moet hij zijn betoog met nauwkeurige gegevens staven" (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0400:NL:html>; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011). Daar waar de omzetting van de Europese richtlijn op het gebied van de beperking van de vrijheid van vestiging (van bijvoorbeeld een bouwmarkt of parkeergarage) verder ging dan Europees was voorgeschreven lijkt een dergelijke analyse te ontbreken.

⁵⁹ Koelemeijer et alia, 2005; Backes en Nieuwerburgh, 2005.

⁶⁰ Europees Hof van Justitie, Zaak C 237/07 Dieter Janecek tegen Freistaat Bayern, 25 juli 2008 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007CJ0237:NL:HTML>, punt 47; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011). In het Duits (de procestaal van dit arrest) luidt deze passage: "dass den Mitgliedstaaten – unter der Aufsicht der nationalen Gerichte – nur die Verpflichtung obliegt, im Rahmen eines Aktionsplans und kurzfristig Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände und aller betroffenen Interessen auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte oder Schwellen zurückzukehren."

⁶¹ Raad van State (2004) Revisievergunning voor inrichting voor bouwstoffen, breken van vouw- en sloopafval en productie van beton, 21/04/2004, 200206822/1 (www.rechtspraak.nl/jjn.asp?ljjn=AO7900; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

de nationale milieuregelgeving voorop. In dit nationale beleidsstelsel hebben begrippen als 'grenswaarde' een bepaalde (juridische) betekenis die anders is dan in de richtlijn zelf. Dit zorgde in de praktijk voor grote problemen. Met de toenemende eurosceptis en het vooropstellen van eigen nationale beleidsstelsel in het debat kan zeker niet worden uitgesloten dat dit nog een keer gebeurd. Het kan dit zelfs bevorderen. Een goed begrip van Europa en de daarin gehanteerde begrippen bij de omzetting van regelgeving is de enige manier om dit te voorkomen.

3.6 Omzetting fase 2: een nieuwe route

Als reactie op de niet verwachte, grote impact van het luchtkwaliteitsdossier op gebiedsontwikkeling, werd vanuit het ministerie al snel gezocht naar mogelijkheden om deze impact te mitigeren. Vanwege het hierboven beschreven incident met de Kamer (in 2001), waarin een expliciete wens tot omzetting per wet niet kon worden gehonoreerd, omdat de Algemene Maatregel van Bestuur al van kracht was, was de relatie op dit dossier tussen minister en Tweede Kamer moeizaam geworden. De Kamer stond op een wetswijziging en stond niet achter aanpassingen van de Algemene Maatregel van Bestuur. Het Besluit Luchtkwaliteit uit 2005⁶² (vooral bedoeld om kortdurend wat verlichting te brengen) kon daarom alleen worden genomen omdat er uiteindelijk een nieuwe wet zou komen. Inhoudelijk van belang is dat met dit Besluit uiteraard niet de door het parlement in 1998 aangenomen wet, met daarin de koppeling aan de milieukwaliteitseisen, opzij kon worden gezet. In 2007 werd derhalve de Wet Milieubeheer gewijzigd.⁶³ Het in 1998 ingevoerde artikel 5.2a kwam te vervallen en ook de reikwijdte van artikel 5.1 werd ingeperkt. Voor de kwaliteit van de buitenlucht werd een nieuw juridisch stelsel ingericht, wat beter aansloot bij de Europese regelgeving en de systematiek die daarin is opgenomen. Een belangrijk begrip in de wet is de plandremmel 'kwaliteitsniveau bij het bereiken waarvan een planmatige aanpak van de luchtverontreiniging noodzakelijk is'. Dit begrip speelt een belangrijke rol in het planstelsel, zoals geïntroduceerd in artikel 5.9 van de gewijzigde Wet Milieubeheer (zie kader), dat veel dwingender en directer is ingevoerd dan het geval was in de wetswijziging van 1998.

Tekstbox 3.3. Artikel 5.9 uit de gewijzigde Wet Milieubeheer

1. Burgemeester en wethouders stellen in de in bijlage 2 aangegeven gevallen waarin een plandremmel wordt overschreden een plan vast, waarin wordt aangegeven op welke wijze en door middel van welke maatregelen voldaan zal worden aan de desbetreffende in de bijlage genoemde grenswaarde, binnen de voor die waarde gestelde termijn. Zij dragen zorg voor de uitvoering van het plan.
2. Op de voorbereiding van een plan als bedoeld in het eerste lid, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.
3. Gedeputeerde staten, Onze Minister, Onze Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Verkeer en Waterstaat en andere bestuursorganen die maatregelen kunnen treffen leveren op verzoek van burgemeester en wethouders een bijdrage aan het opstellen en uitvoeren van een plan als bedoeld in het eerste lid. Daarbij geven de desbetreffende bestuursorganen in het plan gemotiveerd rekenschap van het al dan niet treffen van maatregelen. Omtrent het opstellen en uitvoeren van het plan bevorderen burgemeester en wethouders overleg met die bestuursorganen.
4. Voor 1 mei van het jaar volgend op het jaar waarin de overschrijding van de desbetreffende plandremmel, met inachtneming van de krachtens artikel 5.20 gestelde regels, is vastgesteld en gerapporteerd, stellen burgemeester en wethouders gedeputeerde staten in kennis van een vastgesteld plan als bedoeld in het eerste lid. Voor 1 juli van dat jaar stellen gedeputeerde staten Onze Minister in kennis van alle door hen ontvangen plannen.
5. Burgemeester en wethouders rapporteren eenmaal in de drie jaar, voor 1 mei van het op die periode volgende jaar, aan gedeputeerde staten omtrent de voortgang van de uitvoering van een plan of plannen als bedoeld in het eerste lid. Voor 1 juli van dat jaar stellen gedeputeerde staten Onze Minister in kennis van alle door hen ontvangen voortgangsrapportages.
6. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat het plan, bedoeld in het eerste lid, in overeenstemming is met een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, of 5.13, eerste lid.

Hiermee heeft het (achteraf gezien) meer dan 10 jaar geduurd voordat de kaderrichtlijn Luchtkwaliteit op adequate wijze in Nederlandse wetgeving was omgezet. Lokale overheden kunnen sindsdien veel beter met dit dossier uit de voeten. Voorwaarde hiervoor is dat de nationale overheid zelf aan de slag ging om ruimte te geven aan deze lokale overheden via het instellen van een nationaal programma luchtkwaliteit.

⁶² Besluit van 20 juni 2005 ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit en tot uitvoering van richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (PbEG L 313), (Besluit luchtkwaliteit 2005) Staatsblad 2005 (316) 1-41.

⁶³ Wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), Staatsblad, 2007 (414) 1-19.

3.7 De toepassing van de richtlijn fase 2

Op grond van de nieuwe wetgeving werden de voorbereidingen gestart voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Hiermee werd geanticipeerd op een nieuwe richtlijn die reeds enige tijd in voorbereiding was. De Europese Commissie had immers op 21 september 2005 een voorstel ingediend voor een door het Europees Parlement en de Raad van de EU vast te stellen richtlijn op dit gebied. Via tal van wegen heeft Nederland geprobeerd de vormgeving van dit vernieuwde voorstel te beïnvloeden. Deze paragraaf kan kort zijn, omdat reeds snel een nieuwe fase is ingegaan met de totstandkoming van een nieuwe Europese richtlijn, waardoor de resultaten van de werkzaamheden (zoals het vaststellen van het NSL) feitelijk waren gebaseerd op deze nieuwe richtlijn.

3.8 De totstandkoming van de nieuwe Europese richtlijn

In 2008 is een nieuwe richtlijn op het gebied van luchtkwaliteit van kracht geworden.⁶⁴ Deze richtlijn vervangt de Kaderrichtlijn en de vier daarop gebaseerde dochterrichtlijnen. De nieuwe richtlijn definieert wederom de figuur van luchtkwaliteitsplannen (artikel 23) en bouwt qua systematiek grotendeels voort op de eerdere richtlijnen. Er is een aantal verschillen in de reikwijdte die de toepassing vergemakkelijken (de zeezout problematiek is verholpen door een focus op niet-natuurlijke bronnen en ook de relatie met echte gezondheidsproblematiek is versterkt door een focus op voor mensen toegankelijke gebieden), maar qua systematiek zijn er slechts beperkt verschillen met de voorgaande richtlijnen.

Tekstbox 3.4. Artikel 23 uit de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit van 2008

Luchtkwaliteitsplannen

1. Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de Lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.

De luchtkwaliteitsplannen kunnen bovendien maatregelen omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens en kunnen maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24. Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld.

Wanneer voor verscheidene verontreinigende stoffen een plan moet worden opgesteld of uitgevoerd, stellen de Lidstaten, waar passend, geïntegreerde luchtkwaliteitsplannen op voor alle betrokken verontreinigende stoffen en voeren zij deze uit.

Artikel 22 van de richtlijn vormt het kader van het NSL omdat dit programma "aantoont dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau alle passende maatregelen genomen zijn om de uiterste tijdstippen na te leven."

Nederland heeft actief gelobbyd om de vormgeving van deze nieuwe richtlijn te beïnvloeden die via een medebeslissingsprocedure door het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie is tot stand gekomen. Hierbij verliep de weg via de Raad niet erg soepel.⁶⁵ Volgens het *Maatschappelijk jaarverslag 2006* van het Ministerie van VROM, noemde de toenmalige staatssecretaris (Van Geel) de gang van zaken in de Milieuraad in de zomer van 2006 een 'ballentent'⁶⁶ (blz. 33), omdat de andere Lidstaten niet wilde meewerken aan de door Nederland voorgestane oplossingen in dit dossier, onder meer wat betreft mogelijkheden tot uitstel. In het Europees Parlement (EP) kwam het Nederlandse belang sterker naar voren. Dit kwam allereerst doordat veel Nederlandse Europarlementariërs door hun pan-Europese fracties werden uitgevaardigd als vertegenwoordigers in de commissie die de behandeling van deze richtlijn voorbereide. Hierdoor kon het Nederlandse belang een belangrijke rol spelen bij de voorbereiding van de behandeling van deze richtlijn in het EP. Bovendien waren fracties

⁶⁴ Europees Parlement en Raad van de Europese Unie (2008) Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 51(L152), 1-44

⁶⁵ Milieuraad van 27 juni 2006 te Luxemburg; zie <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/192>; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

⁶⁶ Ministerie van VROM, 2006: 33.

die een meerderheid in het EP vertegenwoordigden bereid een compromis te steunen dat mogelijkheden bood voor maatwerk aansluitend bij de Nederlandse situatie.

Opmerkelijk was dat veel van de punten die Nederland naar voren bracht ook in het advies van het Comité van de Regio's van 26 april 2006 werden genoemd.⁶⁷ Het gaat dan om zaken als het beperken van emissies door flankerend maatregelen en technische verbeteringen aan motoren, het optreden van luchtverontreiniging in bepaalde stedelijke omgevingen, het belang van de vraag waar piekbelasting plaatsvindt in relatie tot bewoning, het belang van tijd (tijdstippen waarop geen mensen aanwezig zijn op plekken met een bepaalde belasting) en het belang van inzicht in de maatschappelijke effecten van het stellen van normen. De Nederlandse lokale en provinciale bestuurders die lid zijn van dit Comité hebben hier de mogelijkheden die dit comité biedt ten volle benut. Het is echter niet zo dat voorstellen van dit Comité automatisch worden overgenomen in het vervolgproces. Zeker wanneer deze afwijken van het voorstel van de Europese Commissie en er ook in de voorbereidende Raad (in dit geval de Milieuraad) in de praktijk de prioriteiten elders worden gelegd. Een vergelijking van het voorstel voor de richtlijn van de Europese commissie van 21 september 2005⁶⁸ en de tekst van de uiteindelijke richtlijn in het Publicatieblad van de Europese Unie van 11 juni 2008 (L152) geeft aan dat er een aantal wijzigingen is dat tegemoetkomt aan de Nederlandse positie. De belangrijkste lijn daarin is omschreven in het nieuwe nummer 16 van de preambulaire overwegingen:

"Voor zones en agglomeraties met bijzonder moeilijke omstandigheden moet het mogelijk zijn de nalevingstermijn voor de grenswaarden voor de luchtkwaliteit op te schorten in gevallen waarin zich, ondanks de tenuitvoerlegging van passende maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging, in specifieke zones en agglomeraties acute nalevingsproblemen voordoen. Elke opschorting voor een bepaalde zone of agglomeratie dient vergezeld te gaan van een door de commissie te beoordelen uitvoering plan dat de naleving tegen het eind ervan de herzien nalevingstermijn garandeert. Het bestaan van de nodige communautaire maatregelen (...) ter vermindering van emissies aan de bron (...) is van belang voor een doeltreffende uitstootvermindering binnen het tijds kader dat in deze richtlijn wordt vastgesteld in verband met naleving van de grenswaarden en er moet rekening mee worden gehouden bij de beoordeling van verzoeken tot uitstel van de nalevingstermijnen."

Nieuw is niet zozeer dat derogatie mogelijk is, maar dat dit proces veel beter is uitgewerkt als een reguliere status binnen de richtlijn. Nieuw bij de afweging van 'passende maatregelen' (uit bovenstaand citaat) is dat deze in artikel 17 lid 1 (en ook lid 2) zijn ingeperkt tot 'maatregelen die geen buitensporige kosten meebrengen'. Ook geeft artikel 22 meer invulling aan het uitstel door de Commissie en betreft zij daarin ook toekomstige communautaire maatregelen. Ook artikel 22 over luchtkwaliteitsplannen beschrijft meer uitgebreid de situatie dat grenswaarden zijn overschreden. Als tegenhanger worden dan ook meer uitgebreide rapportageverplichtingen van de Lidstaten aan de Commissie genoemd. Wat betreft de aard van de luchtverontreinigingen zijn naast de bijdragen van natuurlijke bronnen (die de Commissie reeds noemde in haar voorstel uit 2005), nu ook overschrijdingen door het strooien van zand en zout op wegen in de winter (artikel 21) uitgezonderd van de richtlijn.

Er zijn, kortom, wat meer mogelijkheden gekomen tot maatwerk om op termijn te komen tot een betere luchtkwaliteit. In de verschillende gremia die Europa op dit gebied heeft, is ingezet op een voor Nederland werkbare oplossing, waarbij in dit geval de weg via het Europees Parlement (dat medebeslissingsrecht heeft op dit dossier) het meeste resultaat opleverde: hier werden Nederlandse Europarlementariërs woordvoerders voor het voor Nederland zo belangrijke dossier, waardoor de Nederlandse positie binnen het Europees Parlement goed naar voren kwam.

⁶⁷ Zie: www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5287672 (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011) voor alle dossierstukken van het Europees parlement, waaronder dit advies van het Comité van de Regio's: <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=NL&docnr=0045&year=2006> (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

⁶⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0447:FIN:NL:PDF> (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

3.9 Omzetting in wetgeving (fase 3) en toepassing

De nieuwe richtlijn is omgezet via een wijzigingswet, omdat in de Wet Milieubeheer van 2007 al was geanticipeerd op de nieuwe richtlijn.⁶⁹ De wetswijziging gaat vooral in op technische aspecten rond het meten van de vervuiling.

Voor wat betreft de toepassing is een Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit opgesteld, op grond waarvan aan de Europese Commissie uitstel is gevraagd en gekregen bij het bereiken van de normstellingen.⁷⁰ In stedelijke agglomeraties waar sprake is van overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen⁷¹ zijn ook Regionale Samenwerkingsprogramma's (RSL) opgesteld.⁷²

Het NSL (en ook de RSL's) bevat een lijst met maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren (die daarom verplicht moeten worden uitgevoerd) en projecten die mogelijk tot verslechtering van deze kwaliteit kunnen leiden. De effecten die dit programma heeft op de luchtkwaliteit worden jaarlijks doorgerekend en hierover wordt een monitoringsrapportage opgesteld. Het voortschrijdend inzicht dat uit deze rapportage voortvloeit kan leiden tot de noodzaak van nieuwe maatregelen of tot aanpassingen in het programma met projecten. Wanneer een van de partijen tussentijds merkt dat een project bijvoorbeeld later wordt gerealiseerd, dient dit aan de minister te worden gemeld die eventueel bezwaar kan aantekenen. Projecten die 'niet in betekenende mate' bijdragen aan luchtverontreiniging hoeven niet te zijn opgenomen in het NSL. Hiervoor zijn richtlijnen beschikbaar om dit vast te stellen.⁷³

Inmiddels zijn de marges binnen het NSL kleiner zijn geworden. Dit komt door autonome ontwikkelingen, zoals het minder effectief zijn van Euro4 en Euro5 motoren wat betreft het terugdringen van NO_x in de stad, dat als gevolg heeft dat milieuzones een minder effectieve maatregel zijn om binnenstedelijke overschrijdingen van NO_x te beteugelen.⁷⁴ Dit komt ook door het politieke besluit om voornamelijk niet over te gaan tot het invoeren van prijsmaatregelen voor autoverkeer. Dit zorgt ervoor dat er steeds minder mogelijkheden zijn om nieuwe tegenvallers op te vangen.

3.10 De juridische handhaving van de richtlijn

Op grond van de Aarhus conventie die onder andere toegang tot de rechter garandeert voor belanghebbenden van milieuvervuiling, hebben de Vereniging Milieudefensie en de Stichting Stop Luchtverontreiniging tevergeefs⁷⁵ getracht de goedkeuring van het uitstel door de Europese commissie ongedaan te maken. In de Nederlandse praktijk is het nieuwe systeem ook juridisch getoetst; als eerste in een uitspraak over de vrijstelling van een bestemmingsplan voor onder meer de aanleg van een fly-

⁶⁹ Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) (Staatsblad, 2009, nr 158).

⁷⁰ CEC (2009) Beschikking van de Commissie van 7.4.2009 betreffende de kennisgeving van Nederland inzake uitstel van het tijdstip waarop aan de grenswaarden voor NO₂ moet worden voldaan en vrijstelling van de verplichting de grenswaarden voor PM₁₀ toe te passen, Brussel, 07/04/2009, C(2009) 2560 definitief (http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/1_NL_ACT.pdf; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011)

⁷¹ De juridische basis hiervan wordt gevormd door: Besluit van 19 augustus 2009, houdende bepalingen met betrekking tot de aanwijzing van zones en agglomeraties als bedoeld in de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wet milieubeheer en van de tijdstippen tot welke de in die voorschriften opgenomen tijdelijk verhoogde grenswaarden van kracht zijn in die zones en agglomeraties (Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)) Staatsblad 2009 (366) 1-6.

⁷² Ook deze actieplannen zijn opgestuurd naar de Europese Commissie en kunnen ook via de website http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time_extensions.htm; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011) worden opgevraagd. Voor een voorbeeld: Provincies Flevoland en Noord-Holland (2008) Een schone en gezonde lucht in de noordvleugel: Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, Provincie Noord-Holland, Haarlem, http://www.noord-holland.nl/bestanden/programmabegroting2010/65_129799.pdf (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

⁷³ Wet Milieubeheer artikel 5.16 lid 4; Besluit van 30 oktober 2007, houdende regels omtrent het niet in betekenende mate bijdragen, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer (Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)), Staatsblad, 2007 (440) 1-31.

⁷⁴ De per 2015 in te voeren euro6 motoren komen niet beschikbaar voor de ijkdatum van 2015 voor NO_x

⁷⁵ Zie voor het verzoek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:037:0038:02:NL:HTML> (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011) en voor de beantwoording http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/8_reply.pdf (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011), en voor de Beschikking van de president van het Gerecht van eerste aanleg van 17 december 2009 — Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commissie, Europees Hof van Justitie, T-396/09 R, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:037:0038:02:NL:HTML> (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

over op het 24 oktoberplein te Utrecht.⁷⁶ Het systeem bleef juridisch overeind. In het NSL-besluit waren namelijk in de agglomeratie Utrecht compenserende maatregelen opgenomen die naar verwachting ertoe zouden leiden dat op tijd aan de grenswaarde kon worden voldaan. Het ging hierbij onder meer om het weren van zwaar vrachtverkeer in de oude binnenstad, het inrichten van verkeersluwe gebieden en de aanschaf van bussen die op LPG rijden.

3.10 Conclusies

Het omzetten van Europese milieuregelgeving naar de nationale praktijk is complex. De veiligste manier van het invoeren van Europese richtlijnen is het letterlijk kopiëren ervan in nationale wetgeving.⁷⁷ Dit leidt niet tot integratie, maar tot versnippering: het begrip grenswaarde in de ene regeling betekent mogelijk iets anders dan in een andere regeling. Maar de kans dat een afzonderlijke Lidstaat wordt geconfronteerd met een andere uitwerking dan elders verdwijnt. Hiervoor is in Nederland niet gekozen. Hierdoor zou het versnipperde Europese milieubeleid worden omgezet naar versnipperd Nederlands milieubeleid. Afstemmingsproblemen tussen Europese milieurichtlijnen worden dan niet geadresseerd bij de omzetting ervan naar nationale regelgeving, maar volledig doorgegeven aan de praktijk.⁷⁸ Nederland heeft daarom gekozen om Europese richtlijnen via wetwijzingen te incorporeren in één centrale wet om samenhang en overzicht te creëren voor Nederlandse burgers, bedrijven en overheidsinstanties.

De luchtkwaliteitscasus laat zien dat dit ook risico's met zich meebrengt. Het begrip 'grenswaarde' betekende in de kaderrichtlijn op het gebied van luchtkwaliteit niet precies hetzelfde als in de Nederlandse milieuwetgeving. In wet- en regelgeving gaat het vaak om details en in dit geval had dit voor Nederland als consequentie dat in alle goedkeuringsbesluiten van bestemmingsplannen deze grenswaarden in acht genomen en diende te worden, terwijl elders in Europa dit betekende dat de overheid plannen moest ontwikkelen om deze grenswaarden te bereiken, maar waar ruimtelijke plannen niet werden getoetst alsof het plannen gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit waren. Dit leidde erin Nederland toe dat allerlei plannen werden stilgezet. Kortom, het uitgaan van het huidige stelsel en daar wat kleine aanpassingen aan verrichten, kan leiden tot een veel grotere impact op gebiedsontwikkeling als de begrippen in het Europese recht een heel andere doel en functie hebben dan in het Nederlandse recht. Dit was uitdrukkelijk een gevolg van keuzes die in Nederland werden gedaan: keuzes die niet voortkwamen uit de betreffende richtlijn, integendeel zelfs. Hierdoor werd de deur wijder open gezet dan die toch al staat om bezwaar te maken tegen besluiten met (potentiële) gevolgen voor luchtkwaliteit.

Uiteindelijk is met grote inspanning een systeem opgetuigd dat wel voldoet aan de betreffende Europese richtlijn. Hiermee is een voor gebiedsontwikkeling werkbaar stelsel gekomen. Dit is echter ten koste gegaan van de integratie. De wet kent een apart hoofdstuk op het gebied van luchtkwaliteit, waarin 'grenswaarde' een andere betekenis heeft dan in de rest van de wet. Het verminderen van juridische obstakels voor gebiedsontwikkeling is daarmee ten koste gegaan van de eenheid van het Nederlandse milieubeleid. Tevens is sprake van (extra) kosten om het nieuwe planstelsel op het gebied van luchtkwaliteit te onderhouden. Voor gebiedsontwikkeling is dit niet zonder consequenties: er moeten namelijk inspanningen worden geleverd om een (extra) sectoraal belang op een voor deze sector adequate wijze te bedienen. Het bestaan van een NSL biedt echter ruimte voor politieke en beleidsmatige afweging en compensatie, waardoor het reguliere proces van afstemming, waarmee men in de ruimtelijke ordening zo vertrouwd is, binnen bepaalde marges tot zijn recht kan komen. Door autonome ontwikkelingen, zo is aan het slot van de vorige paragraaf vastgesteld, worden deze marges echter smaller.

⁷⁶ RVS (2010) Vrijstelling bestemmingsplan 24 oktoberplein Utrecht, Raad van State, 31/03/2010, 200900883/1/H1, <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BL9581> (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

⁷⁷ Jans en Squintani, 2009.

⁷⁸ Beijen, 2010: 302-303.

4 Casus Reconstructieplan de Peel: omgaan met complexiteit

4.1 Inleiding: het plangebied en gebiedsontwikkeling

In deze casus staat het Reconstructieplan de Peel⁷⁹ centraal, dat betrekking heeft op de gemeenten Asten, Deurne, Geldrop-Mierlo (deels), Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek, Nuenen c.a. en Someren. Aan de randen van het plangebied zijn drie Natura 2000 gebieden gelegen die deels hier binnen zijn gesitueerd: (1) Deurnsche Peel en Mariapeel, (2) Strabrechtse Heide en Beuven en (3) Groote Peel. We gaan na wat de knelpunten in de gebiedsontwikkeling in het Reconstructieplan de Peel zijn naar aanleiding van Europese richtlijnen. We geven eerst een definitie van gebiedsontwikkeling en sluiten daarbij aan bij die van de Commissie voor de Milieueffectrapportage⁸⁰:

“Gebiedsontwikkeling heeft betrekking op complexe ruimtelijke opgaven, ook in financiële zin, die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden. De opgaven hebben betrekking op een omvangrijk, maar duidelijk afgeperkt gebied, en kennen een lange doorlooptijd. Betrokkenen zijn meerdere bestuurlijke partijen, private partijen, en een veelheid aan eigenaren en gebruikers van het gebied. Voor realisatie van de opgaven zijn verschillende alternatieven mogelijk.”

In het geval van de Peel betreft het dan vooral landelijke functieveranderingen zoals verplaatsingen van veehouderijbedrijven, inpassing van recreatieve bedrijven en aanleg van natuurgebied. Om het onderzoek inhoudelijk en wat respondenten betreft te kunnen afbaken is – in aansluiting op de definitie van de Commissie voor MER – voor een duidelijk afgeperkt gebied gekozen. Dit impliceert dat ontwikkelingen buiten het reconstructiegebied niet zijn meegenomen.

In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens het plan voor het reconstructiegebied de Peel toegelicht, de relatie van dit plan met relevante Europese richtlijnen en de knelpunten die deze hebben of mogelijk zullen opleveren.

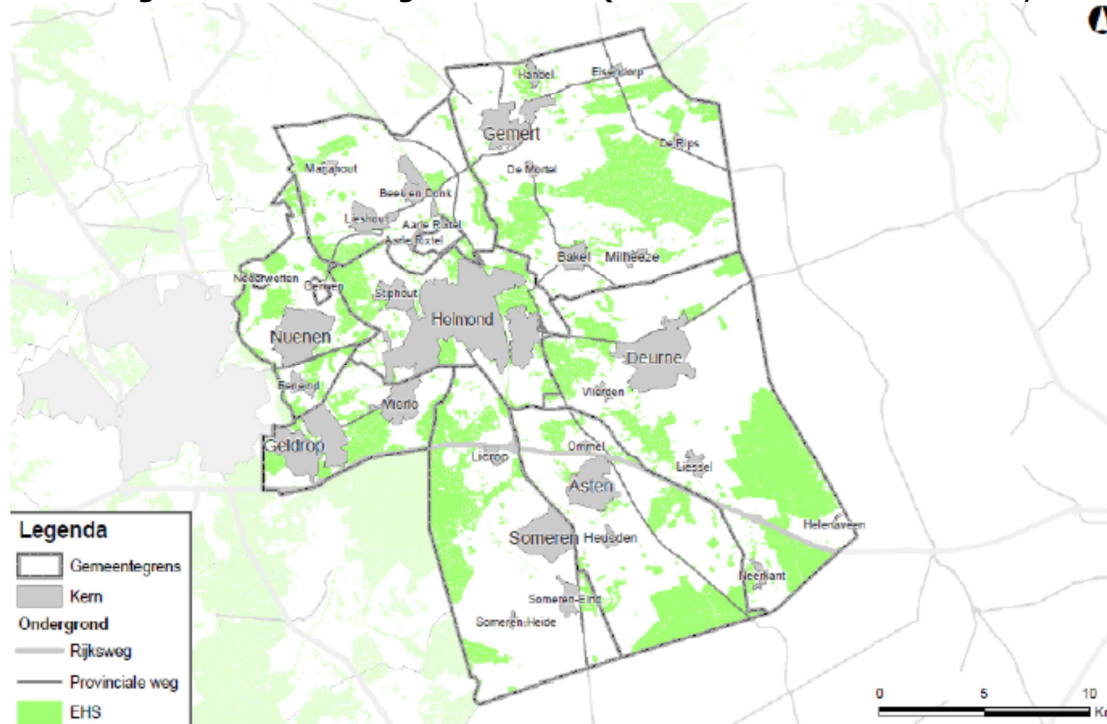
Afbeelding 4.1 Reconstructiegebied de Peel binnen de provincie Noord-Brabant



⁷⁹ Provincie Noord-Brabant, 2008.

⁸⁰ CMER, 2010.

Afbeelding 4.2 Reconstructiegebied de Peel (bron: Provincie Noord-Brabant, 2005)



4.2 Reconstructieplan de Peel

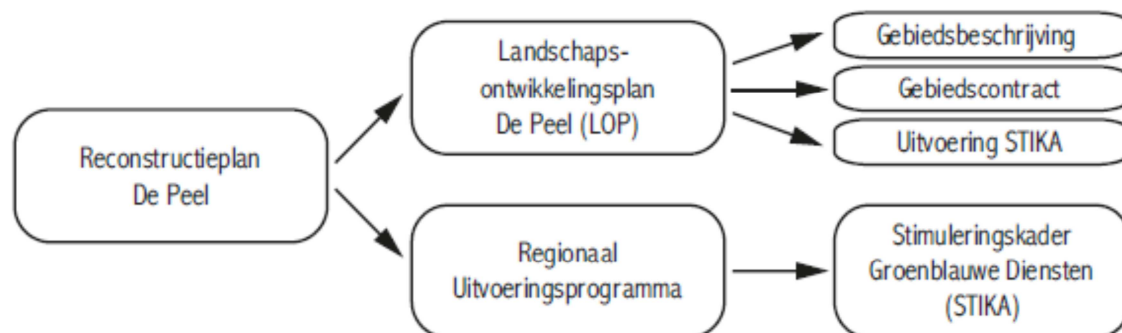
Deze paragraaf schetst de geschiedenis en stand van zaken van het Reconstructieplan de Peel. In 2002 is de Reconstructiewet concentratiegebieden⁸¹ in werking getreden, die als doel heeft om de ruimtelijke structuur te verbeteren in gebieden met veel intensieve veehouderij. Aanleiding voor deze wet was het uitbreken van een aantal dierziekten in gebieden met een grote concentratie aan intensieve veehouderijbedrijven. De provincie Noord-Brabant (met uitzondering van West-Brabant) werd aangewezen als concentratiegebied en werd opgedeeld in zeven reconstructiegebieden, waarvan de Peel er één is. De twee hoofddoelen van het Reconstructieplan de Peel zijn: (1) het scheppen en benutten van kansen voor een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling en (2) het creëren van een goede omgevingskwaliteit. De reconstructiecommissie de Peel heeft op basis van deze doelen voor 2016 een streefbeeld voor de Peel opgesteld. De laatste versie van het Reconstructieplan de Peel – de correctieve herziening – werd in 2008 door Provinciale Staten vastgesteld. Het Reconstructieplan biedt het kader; voor de uitvoering van de doelstellingen worden voor telkens een periode van vier jaar uitvoeringsprojecten in een Regionaal Uitvoeringsprogramma opgenomen. Binnen het Reconstructieplan worden zes thema's aan de orde gesteld die in totaal 70 doelen omvatten, met elk weer een eigen ambitieniveau.

In het Reconstructieplan wordt onderscheid gemaakt in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Een landbouwontwikkelingsgebied biedt agrarische bedrijven – onder bepaalde (duurzame) voorwaarden – ruimte zich te ontwikkelen. In een extensiveringsgebied krijgen natuur, waterbeheer en recreatie extra aandacht (en moet de intensieve veehouderij daar uiteindelijk verdwijnen) en in een verwevingsgebied bestaan verschillende functies naast elkaar. In deze zone kunnen intensieve veehouderijen alleen onder voorwaarden uitbreiden. De gebiedstypologie berust hiermee op een vrij klassiek onderscheid tussen scheiding en verweving. Op het Reconstructieplan zijn behalve de (plan) milieueffectrapportage-procedure ook de habitattoets en watertoets als toetsingsprocedures van toepassing omdat binnen het studiegebied beschermingszones vallen op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

⁸¹ Voluit: Wet van 31 januari 2002, houdende regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden.

In aanvulling op het Reconstructieplan de Peel is in 2007 het Landschapsontwikkelingsplan de Peel (LOP) opgesteld⁸². Dit is een (niet juridisch bindend) streefbeeld voor de regionale landschapsstructuur. Op basis van het LOP worden met gemeenten gebiedscontracten opgesteld. Alle plannen vloeien voort uit de Reconstructiewet concentratiegebieden en niet uit een Europese verplichting.

Afbeelding 4.3 Overzicht van beleidsplannen en producten (Bron: Opendijk van Veen, Rijk en Sol, 2009)



Medio 2010 was de uitvoering van projecten ter implementatie van het streefbeeld van het Reconstructieplan nog goed op streek. Tussentijdse landbouw-, water- en natuurdoelen werden bereikt. Sindsdien is het door bezuinigingen (minder geld voor EHS, cultuurhistorie en ruilgronden⁸³) veel moeilijker geworden om projecten van de grond te krijgen. Dit geldt voor projecten in de intensieve veehouderij, recreatie en toerisme en integrale projecten die meer doelen bedienen (onder andere water). Verder is van de 100 hectare grond in overheidshanden die voor glastuinbouw bestemd is, nog nauwelijks iets afgenomen.

Betrokken partijen

Voor zowel het Reconstructieplan als het LOP geldt dat Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant formeel opdrachtgever is, maar gemeenten, waterschap en provincie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering. Voor de opstelling en uitvoering van het Reconstructieplan heeft de provincie de Reconstructiecommissie de Peel ingesteld die onder haar verantwoordelijkheid valt. De commissie bestaat uit bestuurlijke afgevaardigden van gemeenten, waterschappen, ZLTO (landbouw), BMF (natuur en cultuurhistorie), TOP Brabant (recreatie en toerisme), Streekplatform de Peel en provincie Noord-Brabant.⁸⁴ In de Reconstructiecommissie worden voorstellen besproken om het platteland anders en beter in te richten. De commissie wordt ondersteund door het zogeheten Streekhuis de Peel, bestaande uit vertegenwoordigers van alle partijen die betrokken zijn bij het buitengebied van de Peel. De gebiedscoördinator en de gebiedsmakelaar ondersteunen vanuit de provincie de Reconstructiecommissie bij de uitvoering van het Reconstructieplan. De instelling van een reconstructiecommissie is gebaseerd op de Reconstructiewet en is dus geen verplichting op basis van Europese regelgeving.

4.3 Europese richtlijnen en het Reconstructieplan de Peel

In deze paragraaf worden de effecten van de richtlijnen afzonderlijk geanalyseerd. Daarbij is echter sprake van een methodologisch probleem dat zich ook in de (beleids)praktijk voordoet, namelijk dat de domeinen die door de richtlijnen worden geadresseerd in de praktijk sterk met elkaar samenhangen. Bij aanvang van het onderzoek is geïnventariseerd welke Europese richtlijnen op het Reconstructieplan de Peel van invloed zouden kunnen zijn. In de conclusie geven we aan welke hiervan in praktijk inderdaad een rol spelen. Uit documenten en informatie van respondenten komt naar voren dat de richtlijnen die de meeste invloed op het plan hebben gehad de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kader-

⁸² Grontmij en Bureau Praedium, 2007.

⁸³ Ruilgronden worden door de overheid aangekocht om in het kader van landinrichting particulieren uit te kunnen kopen en te verplaatsen naar ruilgronden.

⁸⁴ ZLTO: Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie; BMF: Brabantse Milieufederatie; TOP: Toeristisch Ondernemers Platform.

richtlijn Water, de Nitraatrichtlijn en de IPPC richtlijn (nu Industriële Emissies genoemd) zijn. Zijdelings zijn de richtlijn Luchtkwaliteit, de NEC richtlijn en de Richtlijn voor de bescherming van landbouwhuisdieren van toepassing. Deze laatste richtlijn was niet van invloed op het Reconstructieplan zelf, omdat deze met name betrekking heeft op de huisvestingssituatie van pluimvee. Door een andere huisvestingssituatie zou het kunnen voorkomen dat er sprake is van meer emissie (meer pluimvee op elkaar zorgt voor minder emissie). Eisen vanuit de richtlijn moeten in 2013 geïmplementeerd zijn. Hierdoor kunnen pluimveehouders zich genoodzaakt zien hun bedrijf te beëindigen.

Europese richtlijnen hebben op twee schaalniveaus betrekking op het Reconstructieplan de Peel. In het *totaalplan* moest rekening gehouden worden met diverse Europese richtlijnen, maar vergunningverlening van individuele *projecten* binnen dit gebied moet ook getoetst worden aan de diverse richtlijnen.

Toen het concept Reconstructieplan in 2004 werd uitgebracht waren de meeste Europese richtlijnen al wel bekend en zijn ze volgens de provincie zo goed mogelijk meegenomen. Van een aantal richtlijnen met een nationale doorwerking, had de Rijk deze bij de opstelling van het plan echter nog niet in nationale wetgeving geïmplementeerd. In het Reconstructieplan konden de eisen vanuit de Kaderrichtlijn Water⁸⁵ en de Nitraatrichtlijn⁸⁶ daarom nog niet worden verwerkt. Maar – zoals gezegd – was er al wel voor zover mogelijk op geanticipeerd door een aantal maatregelen op te nemen in het Reconstructieplan.

4.4 Vogel- en Habitatrictlijnen

In het Reconstructieplan de Peel liggen drie Natura 2000 gebieden die zowel onder de Habitat- als de Vogelrichtlijn vallen. Twee daarvan liggen deels in de provincie Limburg en een deels in het Reconstructieplan Boven Dommel. De gebieden zijn de Deurnsche Peel en Mariapeel⁸⁷, de Stabrechtse Heide en Beuven⁸⁸ en de Grootte Peel⁸⁹. Ze maken tevens deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Twee zijn definitief aangewezen als Natura 2000 gebied, voor de derde is er een ontwerp aanwijzingsbesluit. Vastgelegd is dat drie jaar na de aanwijzing een beheerplan moet zijn vastgesteld. De verplichting tot een beheerplan vloeit voort uit Europese regelgeving. Voor de twee gebieden die in 2010 werden aangewezen betekent dit dat er in 2013 een beheerplan moet zijn vastgesteld.

In het Reconstructieplan de Peel heeft de provincie Noord-Brabant de Natura 2000 gebieden gezoneerd als extensiveringsgebied, inclusief een beschermingszone van 1.000 meter rondom Vogel- en Habitatrictlijngebieden. Een landbouwontwikkelingsgebied (LOG) ligt op minimaal 1.000 meter afstand van Natura 2000 gebieden. Voor nieuwvestiging van intensieve veehouderij geldt een afstand van 1.500 meter. Een van de rijksuitgangspunten in de Reconstructiewet concentratiegebieden is dat een varkensvrije zone ten minste 1.000 meter breed is en dat de ligging van een varkensvrije zone aansluit op onder andere waardevolle en kwetsbare gebieden. De provincie heeft in het Reconstructieplan aan deze afstand uit de Reconstructiewet – die niet gebaseerd is op een Europese richtlijn – een van 500 meter toegevoegd. Binnen 1.500 meter rond waardevolle en kwetsbare en waardevolle gebieden – waartoe ook Natura 2000 gebieden behoren – mag geen nieuwvestiging van intensieve veehouderij plaatsvinden. Hoewel in de Vogel- en Habitatrictlijnen ten aanzien van Natura 2000 gebieden geen grens is aangegeven waarbinnen bepaalde activiteiten niet mogen plaatsvinden, heeft de provincie door het aangeven van deze ruimtelijke grens rond extensiveringsgebieden getracht de externe werking te concretiseren. Behalve op het vergroten van de afstand tussen natuurgebieden en intensieve veehouderij richt het beleid van de provincie Noord-Brabant zich ook op de inzet van technische middelen – zoals luchtwassers – om de uitstoot van belastende stoffen door de intensieve vee-

⁸⁵ De Kaderrichtlijn Water trad in 2001 in.

⁸⁶ De Europese Nitraatrichtlijn is in 1991 in werking getreden. Deze is in Nederland geïmplementeerd in de Meststoffenwet (in 2006), de Wet bodembescherming en de Wet herstructurering varkenshouderij.

⁸⁷ 2.736 ha. groot en gelegen in de gemeenten Deurne (reconstructiegebied De Peel), Horst aan de Maas, Sevenum en Venray (alle drie provincie Limburg). Definitief aangewezen als Natura 2000 gebied in september 2009, proces beheerplan gestart.

⁸⁸ 1.859 ha. groot en gelegen in de gemeenten Geldrop-Mierlo, Someren (beide reconstructiegebied De Peel) en Heeze-Leende (provincie Limburg). Ontwerp aanwijzingsbesluit in januari 2007, proces beheerplan gestart.

⁸⁹ 1.410 ha. groot en gelegen in de gemeenten Asten (reconstructiegebied De Peel), Meijel en Nederweert (beide provincie Limburg). Definitief aangewezen in september 2009, proces beheerplan gestart.

houderij te verkleinen. Dergelijke technische middelen worden ingezet om grenswaarden die voortvloeien uit Europese richtlijnen, te kunnen realiseren.

In het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen moet er een zogenaamde habitattoets worden uitgevoerd voor alle plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor de 'speciale beschermingszones' die zijn aangewezen als Vogelrichtlijn- dan wel als Habitatrichtlijngebied. Bij het opstellen van het Reconstructieplan en de milieueffectrapportage waren op nationaal niveau de Vogel- en Habitatrichtlijnen nog niet (correct) in de Natuurbeschermingswet geïmplementeerd (dat gebeurde in 2005) zodat totdat de nieuwe Natuurbeschermingswet in werking trad, rechtstreeks de bepalingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen golden. De nieuwe Natuurbeschermingswet kent de al eerder genoemde habitattoets voor Natura 2000 gebieden als er een nieuwe vergunning aangevraagd wordt of een beheerplan goedgekeurd moet worden. Volgens die wet moet er ook een beheerplan voor een Natura 2000 gebied worden opgesteld. Als Natura 2000 gebieden onder de Kaderrichtlijn Water vallen, wordt er behalve het Natura 2000 beheerplan ook een stroomgebiedsbeheerplan opgesteld⁹⁰. Van alle Nederlandse Natura 2000 gebieden hebben er namelijk slechts twee geen waterafhankelijke natuurwaarden. Omdat de Natura 2000 gebieden in de Peel hoogveengebieden zijn, zijn deze vooral afhankelijk van regenwater. De Kaderrichtlijn Water richt zich met name op de kwaliteit van het water, de Habitatrichtlijn op zowel de kwaliteit als kwantiteit van water. Bij het laatste gaat het om zowel oppervlaktewater als grondwater (ondiep en diep). Zo kan onttrekking van water in de zone rond Natura 2000 gebieden door drainage natuurwaarden negatief beïnvloeden.

Op basis van het Reconstructieplan zijn in de Natura 2000 gebieden zelf geen ingrepen gepland die de natuurlijke kenmerken van de gebieden direct aantasten. Uit de milieueffectrapportage blijkt dat door autonome ontwikkelingen de natuurlijke kenmerken van de gebieden veelal in stand blijven dan wel versterkt worden door bijvoorbeeld verdere realisatie van de ecologische hoofdstructuur, afname van de ammoniakemissie en verhoging van de grondwaterstand in natte natuurparels⁹¹. In het milieueffectrapport wordt echter ook aangegeven dat als gevolg van sommige planonderdelen wel significant negatieve gevolgen kunnen optreden, dus ingrepen elders met effect op de ecologische waarden in de speciale beschermingszones. Potentieel negatieve effecten als gevolg van het Reconstructieplan zijn bijvoorbeeld een plaatselijke toename van ammoniakemissies als gevolg van groei, verplaatsing dan wel nieuwvestiging van intensieve veehouderijen; een toenemende druk op natuurgebieden als gevolg van extra recreatief en toeristisch gebruik en de verslechtering van de waterkwaliteit door bestrijdingsmiddelen bij intensivering van het landbouwkundig gebruik. Maar ook de waterkwantiteit kan negatief beïnvloed worden door drainage in de omgeving.

Stikstof vormt het grootste probleem voor Natura 2000 gebieden. De hoeveelheid stikstof die onder andere via ammoniak neerkomt op natuurgebieden is veel te hoog. Op nationaal niveau heeft de uitwerking van de Voorlopige Programmatische Aanpak Stikstof (VPAS) vertraging opgelopen. Medio 2010 werd de VPAS naar de Tweede Kamer gestuurd. Hoewel de definitieve PAS voor eind 2010 werd aangekondigd⁹², bleek de uitwerking meer tijd te kosten en schoof deze door naar het najaar van 2011⁹³. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is een methode om de gebiedsgerichte, regionale en landelijke aanpak te integreren in een constellatie waarbij er harde afspraken gemaakt worden tussen de betrokken overheden. De aanpak vormt de onderbouwing voor wat aan huidige activiteiten (bestaand gebruik) bij de natuurgebieden wordt toegelaten. Verder is de aanpak bepalend voor de beheerplannen en de vergunningverlening bij de betreffende gebieden. Momenteel wordt gewerkt aan fase 3, de regionale uitwerking. Een knelpunt bij deze regionale uitwerking is de aanvulling op het gebied van watermaatregelen in de GGORs (Gewenst Grond- en Oppervlakte Regime) die door de provincie Noord-Brabant zijn opgesteld (zie Kaderrichtlijn Water). Deze zijn al vastgesteld door de waterschappen en er lijkt weinig bereidheid te zijn bij de waterschappen om eventuele veranderingen in de GGORs op basis van eventuele watermaatregelen als gevolg van de PAS door te voeren.⁹⁴

⁹⁰ Een stroomgebiedsbeheerplan wordt echter voor een groter gebied dan een Natura 2000 gebied opgesteld. Dit plan is vereist op basis van de KRW.

⁹¹ De provincie hanteert in het Reconstructieplan het concept natuurlijkparel en definieert dit als "Zogenaamde begeleidnatuurlijke eenheden en de daarbuiten gelegen bos- en natuurgebieden die bijzondere natuurwaarden hebben vanwege specifieke omstandigheden van de bodem of het (grond)water." Behalve de drie Natura 2000 gebieden valt hier ook een aantal andere natuurgebieden onder.

⁹² Brief aan de Tweede Kamer van de minister van LNV van 6 september 2010.

⁹³ Brief aan de Tweede Kamer van de minister van EL&I van 30 november 2010.

⁹⁴ Informatie van respondenten.

De provincie Noord-Brabant heeft samen met de provincie Limburg een stikstofaanpak ontwikkeld met als doel de stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden substantieel te verminderen en vergunningverlening rond deze gebieden weer vlot te trekken. Dit liep in feite vooruit op de PAS. De aanpak wordt breed gesteund, ook door maatschappelijke organisaties. In september 2009 werd er een convenant en later de Verordening Stikstof en Natura 2000 vastgelegd, waaraan alle veehouderijbedrijven in Noord-Brabant moeten voldoen. In dat kader werd – behalve beleidsdocumenten die realisatie van het streefbeeld voor het gebied moeten stimuleren – ook de Depositiebank opgericht. Deze moest de toetsing van nieuwbouw of renovatieplannen van veehouderijbedrijven beter inzichtelijk maken. Een veehouder die het voornemen heeft om een nieuwe stal te bouwen of een stal geheel of gedeeltelijk te renoveren, is verplicht dit te melden bij de provincie. In de Depositiebank wordt bijgehouden welke bedrijven stoppen en wat dit betekent voor de uitstoot van stikstof en de belasting van de natuurgebieden. Omdat er onduidelijkheid was over het saldo en de hardheid van de ‘ammoniakrechten’ is de Depositiebank echter (tijdelijk) stilgelegd om het een en ander juridisch uit te zoeken.

In procedures bij de Raad van State die betrekking hebben op het Reconstructieplan als geheel en individuele projecten daarbinnen, wordt vaak gerefereerd aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Procedures over het Reconstructieplan zelf, betreffen vaak de exacte begrenzing van de zones (bijvoorbeeld bij doorsnijding van gebouwen door zonegrenzen). Naar aanleiding hiervan is in een aantal gevallen op detailniveau de begrenzing van zones aangepast. De ruimtelijke begrenzing is echter niet direct door Europese richtlijnen bepaald: de provincie Brabant heeft zelf een ruimtelijke begrenzing bepaald voor de diverse zones, waaronder de beschermingszone rond Natura 2000 gebieden.

Op het niveau van individuele vergunningaanvragen betreft het vaak de aanvraag van een vergunning voor exploitatie, nieuwvestiging of drainage voor een intensief veehouderijbedrijf in relatie tot een Natura 2000 gebied. Voor de invoering van de nieuwe Natuurbeschermingswet moest een bedrijf voor een vergunning ter exploitatie of nieuwvestiging deze rechtstreeks aan de Vogel- en Habitatrichtlijn laten toetsen.

Een ander punt dat naar voren komt in Raad van State procedures was het feit dat de Natuurbeschermingswet tot februari 2009 nog onvoldoende aansloot op Europese richtlijnen. De sindsdien aangepaste wet voorziet in een speciale regeling voor bestaand gebruik. Hieronder vallen activiteiten in en om beschermd Natura 2000-gebieden die al plaats hadden voordat een gebied als beschermd gebied is aangewezen. De rol en functie van het beheerplan voor een Natura 2000 gebied in relatie tot de vergunningplicht, beleid en wetteksten sluiten nu op elkaar aan zonder strijdigheid met de Habitatrichtlijn.

4.5 Kaderrichtlijn Water

De richtlijn is in 2000 vastgesteld en geeft aan dat de gestelde waterkwaliteits- en ecologische doelstellingen in beginsel eind 2015 moeten zijn bereikt. Grond- en oppervlaktewaterlichamen moeten dan in goede kwalitatieve en kwantitatieve toestand zijn. Hiertoe is een aantal stroomgebiedsbeheerplannen opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Deze moeten uiterlijk in 2012 operationeel zijn en de uitvoering ervan ligt in handen van het waterschap, de regionale waterbeheerder. Stroomgebiedsbeheerplannen zijn een vereiste vanuit de KRW.

Vaak blijkt fosfaat en in mindere mate nitraat maatgevend om de ecologische doelstellingen in het oppervlaktewater te realiseren. Het milieueffectrapport over het Reconstructieplan de Peel geeft aan dat de waterkwaliteit onvoldoende is voor de gewenste natuurdoeltypen in de natte natuurparels. Om de uit ecologische doelstellingen voortvloeiende waterkwaliteitsdoelstellingen te kunnen realiseren moeten er zeer forse ingrepen worden gepleegd in het reconstructiegebied om de uitspoeling van stikstof en de afspoeling van fosfaat te reduceren. Daarnaast moet ook de belasting door bestrijdingsmiddelen en zware metalen (diervoeding en kunstmest) afnemen. De effecten van de in het Reconstructieplan opgenomen maatregelen voor (oppervlakte)water- en bodemkwaliteit konden nog niet getoetst worden aan de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn water, omdat de stroomgebiedsbeheerplannen nog niet waren opgesteld en vastgesteld ten tijde van de opstelling van het Reconstructie-

plan. Hoewel de provincie vooruitlopend hierop maatregelen heeft opgenomen in het plan, heeft de planvorming en -uitvoering zich wat water betreft voor een deel in een beleidsvacuüm afgespeeld.

Het stroomgebiedsbeheerplan Maas is eind 2009 gepubliceerd. Dit plan is van toepassing in het Reconstructieplan de Peel en is een direct uitvloeisel van de KRW. In het beheerplan wordt aangegeven dat alle Natura 2000 gebieden gebaat zijn bij behoud en verbetering van de watertoestand omdat ze meer of minder afhankelijk zijn van grond- en/of oppervlaktewater en dat daarom besloten is alle Natura 2000 gebieden in het stroomgebied van de Maas op te nemen in het register Beschermd gebied. Daardoor moeten het stroomgebiedsbeheerplan op basis van de Kaderrichtlijn water en de beheerplannen op basis van de Natura 2000 status op elkaar afgestemd worden.

Voordat de KRW een stroomgebiedsbeheerplan vereiste, was elke provincie op basis van nationaal beleid al verplicht om kwantitatieve en kwalitatieve afspraken over water voor belangrijke natuurgebieden vast te leggen met de waterschappen in GGORs (Gewenst Grond- en Oppervlakte Regime). Natura 2000 gebieden vallen ook onder de belangrijke natuurgebieden. De provincie streeft ernaar om de processen die met kwantitatieve en kwalitatieve eisen ten aanzien van water te maken hebben samen op te laten lopen. Provincies kregen geen richtlijnen mee van bijv. het Rijk hoe deels parallelle processen ten aanzien van waterdoelen op elkaar afgestemd zouden kunnen of moeten worden; elke provincie heeft min of meer zelf het wiel moeten uitvinden hierin. Het stroomgebiedsbeheer geeft maatregelen op hoofdlijnen weer; het GGOR geeft voor een deelgebied daarbinnen de gedetailleerde uitwerking daarvan. Deels vooruitlopend op de beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden zijn de maatregelen om de instandhoudingsdoelen ten aanzien van water te realiseren al opgenomen in het GGOR voor dat gebied. Er is inhoudelijk dus een relatie tussen het beheerplan voor de Natura 2000 gebieden en het stroomgebiedsbeheerplan van de Maas het op het gebied van water; echter beide trajecten lopen niet geheel gelijk op. Het stroomgebiedsbeheerplan Maas werd eind 2009 gepubliceerd, terwijl de beheerplannen voor de Natura 2000 in 2008-2009 opstartten.

In de KRW-toets – op basis van het stroomgebiedsbeheerplan – wordt niet getoetst aan de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998). De waterbeheerders zijn hiervoor geen bevoegd gezag. Voor zover voor Natura 2000 gebieden strengere doelstellingen ten aanzien van de kwaliteit van water zijn vastgesteld, kan de waterbeheerder die wel in zijn overwegingen betrekken. De eerste toetsstap zal zijn dat een waterbeheerder nagaat in hoeverre de activiteiten al waren opgenomen in de beheerplannen Natura 2000, en indien niet, of ze gunstig dan wel ongunstig zijn ten aanzien van de waterkwaliteit. Bij tegenstrijdige belangen wordt afstemming gepleegd met het bevoegd gezag op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Een eventuele Nbw-vergunningsprocedure kan desgewenst gecoördineerd met de aanvraag voor een watervergunning worden doorlopen.

Behalve met de Vogel- en Habitatrichtlijnen is er ook een sterke relatie met de Nitraatrichtlijn⁹⁵, die hieronder wordt toegelicht.

4.6 Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn is in 1991 in werking getreden. De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming en Wet herstructurering varkenshouderij. Het doel van de Richtlijn is het verminderen en verder voorkomen van nitraatverliezen uit de landbouw om het aquatisch milieu te beschermen. De Europese richtlijn schrijft een aantal voorwaarden op bedrijfsniveau voor⁹⁶. Na een uitspraak van het Europese Hof mogen Nederlandse boeren van deze voorwaarde afwijken door een beroep te doen op derogatie⁹⁷. Zo wordt de toestemming van de Europese Commissie aan Lidstaten genoemd om af te wijken van de eisen van de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie heeft ingestemd met deze derogatie omdat onder de Nederlandse omstandigheden de graslandopbrengst erg hoog is. Voorwaarde voor derogatie is een door de Europese Commissie goedgekeurd actieprogramma met een wetenschappelijke onderbouwing.

⁹⁵ Beijen, 2010.

⁹⁶ Een boer mag niet meer dan 170 kg stikstof per hectare uit dierlijke mest gebruiken.

⁹⁷ Een boer mag na beroep op derogatie 250 kg stikstof uit dierlijke mest op een hectare voedergrasland gebruiken.

In het algemeen zijn de zandgronden in De Peel gevoelig voor de uitspoeling van nitraat en fosfaat. In De Peel is sprake van overschrijding van de basisnorm (MTR) voor nitraat in grond- en oppervlaktewater en voor fosfaat in oppervlaktewater. De milieueffectrapportage geeft aan dat ondanks de invoering van de EU-nitraatrichtlijn in 2030 de concentratie nitraat in het grond- en/of oppervlaktewater nog steeds de basisnorm zal overschrijden. In het plan is wel ingezet op terugdringing van de uitspoeling van nitraat en fosfaat.

4.7 Integrated Pollution Prevention Control (IPPC) richtlijn

Deze in 1996 van kracht geworden richtlijn betreft de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. De huidige nieuwe naam van de richtlijn is Industriële Emissies. Bij de oprichting en/of uitbreiding van onder andere installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij boven een bepaalde omvang moet worden getoetst of de voorgenomen activiteit een 'belangrijke verontreiniging' of 'belangrijke toename van verontreiniging' veroorzaakt. Voor deze installaties zijn emissiegrenswaarden vastgesteld. De richtlijn bevat eisen ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies in lucht, water en bodem.

In de Peel is de IPPC vooral van belang voor het aspect ammoniak. In het Reconstructieplan en het milieueffectrapport daarover zijn verwachtingen ten aanzien van groei en krimp van bedrijven en veranderingen in de ruimtelijke verdeling van bedrijven vertaald in verwachtingen ten aanzien van emissie en depositie van ammoniak.

Door de focus op ammoniak in de IPPC richtlijn is er een relatie met de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Natura 2000 gebieden). Hoewel aanvankelijk werd aangenomen dat ammoniak vooral een rol speelde in Habitatrichtlijngebieden, blijkt dat ammoniak toch ook – zij het in mindere mate – effect heeft op Vogelrichtlijngebieden. Bij de relatie tussen de IPPC richtlijn en de Habitatrichtlijn is er soms onduidelijkheid over toepassing door de wijze van implementatie in Nederlandse wetgeving⁹⁸. Dit komt onder meer tot uiting in de moeizame totstandkoming van de nationale PAS en de Brabantse uitwerking in de Depositiebank.

4.8 Richtlijn Luchtkwaliteit

Voor uitgebreide informatie over de richtlijn zelf, wordt verwezen naar hoofdstuk drie. De laatste versie van de richtlijn werd in 2008 van kracht en heeft formeel de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. De Provincie Noord-Brabant heeft in 2005 een onderzoek gedaan naar de luchtkwaliteit. Dit betrof onder meer de uitstoot van fijn stof in relatie tot de reconstructie. Terwijl voor Nederland als geheel de doelgroep verkeer en vervoer de grootste bijdrage levert aan de emissie van PM₁₀, ligt dit voor Brabant iets anders. Daar hebben de doelgroepen verkeer en vervoer en landbouw een bijna even groot aandeel in de emissie. De emissie vanuit veehouderijbedrijven bedraagt daar 2.320 ton/jaar. Door de reconstructie treedt een verdergaande concentratie van bedrijven en dieren op in de verwevingsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden. Hierdoor neemt de concentratie fijn stof in en rond die gebieden verder toe.

In het kader van de milieueffectrapportages van de reconstructieplannen werd bij het voorkeursalternatief ook PM₁₀ betrokken. Daaruit blijkt dat voor PM₁₀ in het voorkeursalternatief voor de gemiddelde Brabantse situatie de situatie verbetert. Lokaal kan sprake zijn van verslechtering, maar op grotere schaal wordt dit gecompenseerd door verbetering. Sinds juli 2001 – toen de 1^e Dochterraichtlijn onder de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit werd ingevoerd (zie hoofdstuk drie) – moeten alle besluiten die onder de Wet Milieubeheer vallen – dus ook alle ruimtelijke ordeningsprocedures en milieuvergunningen – worden getoetst op luchtkwaliteit. De provincie heeft in het Reconstructieplan om woongebied heen extensiveringsgebied aangewezen om de milieubelasting op het woongebied te verminderen. De adviesafstand van de provincie was hierbij 250 meter. Oorspronkelijk werd deze afstand vanwege geuroverlast aangehouden, maar voor de aanpak van de fijn stof problematiek bleek dit ook gunstig.

⁹⁸ Mondelinge informatie provinciale respondent.

4.9 NEC richtlijn

In de NEC richtlijn zijn voor de Europese Lidstaten emissieplafonds (National Emission Ceilings) voor 2010 vastgesteld voor de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO_2), ammoniak (NH_3) en niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS), die als oplosmiddelen zitten in bijvoorbeeld benzine of verf.⁹⁹ De richtlijn heeft tot doel de oppervlakte in Europa die door verzuring is aangetast minimaal met de helft te verminderen. Een tweede doel van de richtlijn is de vermindering van de ozonbelasting voor de mens: door het terugdringen van de NO_x en NMVOS emissies kan de vorming van ozon worden tegengegaan. Voor 2020 worden nieuwe plafonds vastgesteld, waarbij er ook plafonds voor fijn stof ($\text{PM}_{2,5}$) zullen komen.

Ook is er een relatie tussen het halen van de NEC doelstellingen en het verbeteren van de luchtkwaliteit, bijvoorbeeld uit de doelstelling om de ozonbelasting terug te dringen; ozon is samen met fijn stof en in mindere mate NO_x en SO_2 verantwoordelijk voor smogvorming. De NEC richtlijn is van belang in de Peel omdat hierin het emissieplafond voor ammoniak is opgenomen. De NEC richtlijn legt het emissieplafond voor Nederland vast dat op nationaal niveau vervolgens in de PAS wordt vertaald, terwijl de IPPC voor individuele grotere veehouderijbedrijven geldt. Omdat de PAS nog niet regionaal is uitgewerkt, moest hierop worden geanticipeerd in het reconstructieplan.

4.10 Conclusies

De richtlijnen afzonderlijk beschouwd

In het voorgaande zijn de diverse Europese richtlijnen die een rol leken te spelen de revue gepasseerd. De Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Nitraatrichtlijn hebben de meeste invloed gehad op het Reconstructieplan zelf en de projecten daarbinnen. Dit blijkt uit documenten en de interviews met respondenten. Hun relatie met een aantal andere richtlijnen – met name de Kaderrichtlijn Water – maakt dat deze een grote invloed hebben op de implementatie van het Reconstructieplan.

Bij het opstellen van het Reconstructieplan de Peel heeft de provincie zo goed mogelijk rekening gehouden met de resultaatverplichtingen vanuit de toen bestaande Europese richtlijnen (althans voor zover de eisen vanuit deze richtlijnen op nationaal niveau waren vertaald). Dit is onder meer gedaan door de Natura 2000 gebieden en het gebied eromheen als extensiveringsgebied aan te wijzen. Op indicatie van het ministerie is hiervoor een zone van 1.000 meter aangehouden¹⁰⁰. De intensieve veehouderij moet in dit gebied uiteindelijk verdwijnen. Elk reconstructiegebied heeft een emissieplafond dat is afgeleid uit het landelijke NEC-plafond.

Door de zonering in landbouwontwikkelingsgebied, extensiveringsgebied en verwevingsgebied en daarbij rekening houdend met bovengenoemde afstanden was er in reconstructiegebied de Peel 14.000 ha landbouwontwikkelingsgebied, 200.000 ha extensiveringsgebied (incl. natuurgebieden) en 88.000 ha verwevingsgebied. De zonering heeft ertoe geleid dat bepaalde gebieden afvielen als gebied voor ontwikkeling van de intensieve veehouderij. Dit heeft de politieke afwegingsruimte volgens de provincie significant verkleind, omdat het areaal met mogelijkheden voor intensieve veehouderij in het plan relatief klein is.

Sommige Europese richtlijnen – met name de Kaderrichtlijn Water en de uitwerking van de NEC richtlijn in de PAS – waren bij de opstelling van het reconstructieplan nog niet uitgewerkt in nationale regelgeving en regionale eisen, zodat de provincie hierop alleen kon anticiperen met een aantal maatregelen. Ook eisen over fijn stof waren ten tijde van het op- en vaststellen van het Reconstructieplan nog niet uitgekristalliseerd. Soms worden er dus tijdens het planproces van een gebiedsontwikkelingsproject Europese richtlijnen vastgesteld en moet in het planproces geanticipeerd worden op de wijze waarop dit in nationale wetgeving geïmplementeerd zal worden. Dit hoeft niet per se in lijn te zijn met

⁹⁹ Raad van de Europese Unie (1999) Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 42(L163) 41-60.

¹⁰⁰ Voor nieuwvestiging van intensieve veehouderij bedrijven heeft de provincie een extra marge van 500 meter hieraan toegevoegd.

de wijze waarop het uiteindelijk geïmplementeerd wordt, zodat er mogelijk aanvullende maatregelen getroffen moeten worden.

Knelpunten door stapeling van richtlijnen

In het bovenstaande werd al voor de individuele richtlijnen aangegeven of er relaties waren met andere richtlijnen. Een groot knelpunt voor Natura 2000 gebieden is de overbelasting door stikstof. De Natuurbeschermingswet (die is aangepast aan de Habitatrichtlijn) stelt eisen ten aanzien van bescherming. Stringente jurisprudentie heeft ertoe geleid dat ontwikkelingen in de intensieve veehouderij worden bemoeilijkt. Hiertoe is in de provincie Verordening Stikstof en Natura 2000 een Depositiebank opgericht. Deze liep vooruit op de Programmatische Aanpak Stikstof. De Depositiebank ligt momenteel stil om juridische problemen verder uit te zoeken en de PAS heeft vertraging in de uitwerking opgelopen.

Een ander knelpunt betreft de afstemming tussen de Natura 2000 beheerplannen (vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen) en de stroomgebiedsbeheerplannen (vanuit de Kaderwet Water), die qua tijdplanning niet gelijktijdig lopen; het KRW-traject loopt voor op het Natura 2000 beheerplantraject. De Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijnen hebben allen een inhoudelijke relatie met water, zodat het van belang is de beheerplannen op basis van deze richtlijnen af te stemmen. In de GGORs worden alle kwantitatieve en kwalitatieve waterdoelen uitgewerkt en vastgelegd. Op de waterdoelen vanuit de Natura 2000 beheerplannen (die nog niet zijn vastgesteld) kon redelijk worden ingespeeld voordat de GGORs werden vastgesteld. Vanuit de regionale uitwerking van de Programmatische Aanpak Stikstof die mede een rol speelt in het kader van de op te stellen Natura 2000 beheerplannen, kunnen naar verwachting aanvullende eisen ten aanzien van waterdoelen verwacht worden. Hoewel de GGORs niet statisch zijn, is de vraag hoe gemakkelijk deze hieraan aangepast kunnen worden.

We gaven eerder al aan dat er bij pluimveebedrijven een stapeling van eisen vanuit de Richtlijn luchtkwaliteit (fijn stof) en de Richtlijn voor de bescherming van landbouwhuisdieren kan spelen. Deze richtlijn speelt niet zozeer op het niveau van het schaalniveau van het Reconstructieplan als wel op dat van individuele projecten binnen het Reconstructieplan.

Vanuit diverse richtlijnen wordt een aantal toetsen verplicht gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de habitattoets (VHR), de watertoets (KRW) en de strategische milieueffectrapportage (SMB-richtlijn). In het geval van een strategische milieueffectrapportage, kunnen de habitattoets en de watertoets procedureel hieraan gekoppeld worden. Onderzoek dat voor water- en habitattoets moet worden uitgevoerd, zou in het kader van de strategische milieueffectrapportage ook moeten plaatsvinden. De koppeling van toetsen levert dus een positief aspect van stapeling van richtlijnen op.

Eindconclusies: invloed Europese richtlijnen op casus Reconstructieplan de Peel

De grote druk van de intensieve veehouderij op het grote areaal natuurgebied vormt het grootste probleem in de Peel. Daarnaast speelt de invloed van intensieve veehouderij op het woongebied (door fijn stof). Binnen de speelruimte die de Habitatrichtlijn biedt, moet Nederland bepaalde gebieden tot Natura 2000 aanwijzen.

In deze casus speelt toetsing aan Europese richtlijnen en de vertaling daarvan in Nederlandse wetgeving op twee schaalniveaus: dat van het Reconstructieplan zelf en dat van vergunningverlening van individuele projecten binnen het Reconstructieplan. Mede daarom lijkt niemand een totaaloverzicht te hebben van de eventuele problematiek van stapeling EU regelgeving. Er is een onderscheid in kennis per schaalniveau en per sector (landbouw, natuurbescherming etc.). Sommige informanten vinden het ook moeilijk om onderscheid te maken tussen nationale en Europese eisen. Dit maakt tevens dat kennis over de stand van zaken en eventuele knelpunten versnipperd is. De provincie geeft echter aan dat lijnen kort zijn en relatief eenvoudig tot afstemming gekomen kan worden.

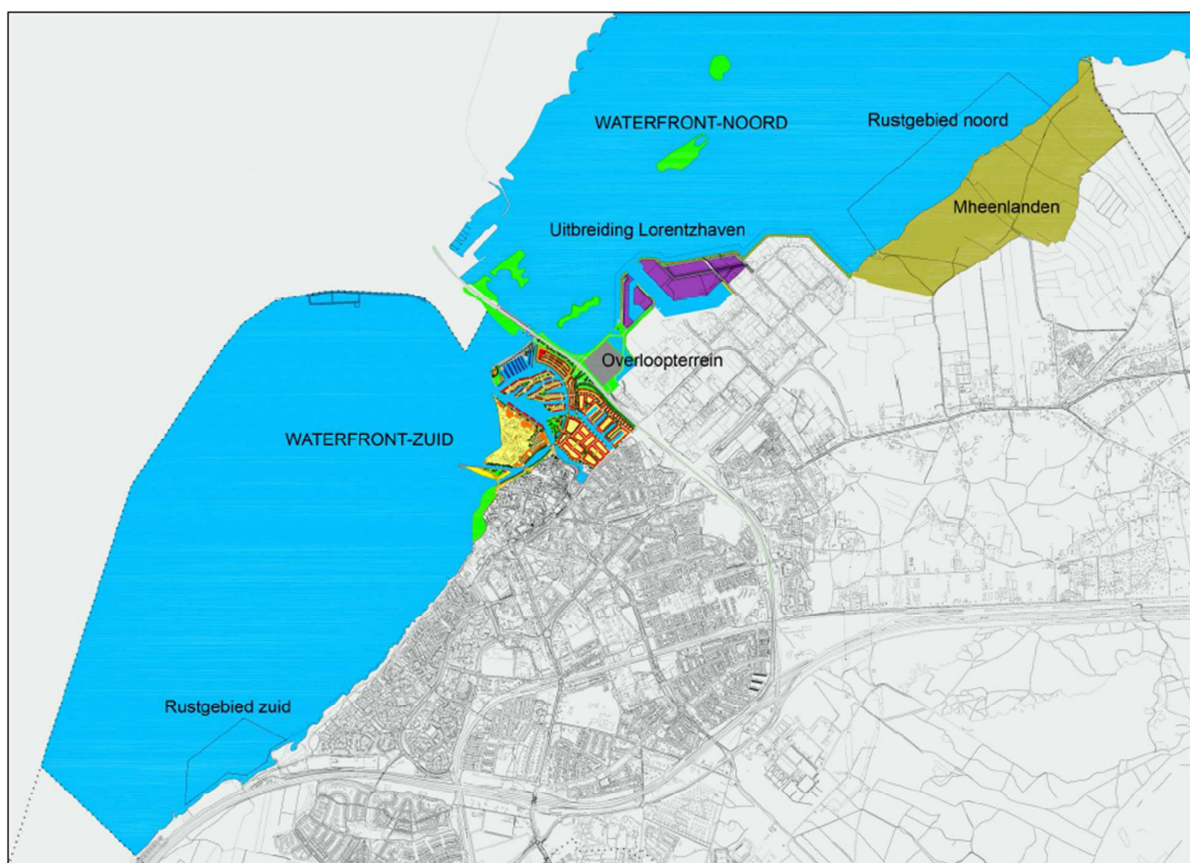
5 Casus Harderwijk: Omgaan met onzekerheid

5.1 Inleiding: Waterfront project, kenmerken en beleidsinkadering

Harderwijk Waterfront betreft een 'klassiek' integraal gebiedsontwikkelingsproject waarbij verschillende doelstellingen in samenhang worden nagestreefd, verschillende overheids- en private partijen zich aan het project hebben verbonden, er gewerkt wordt met een budget van enkele honderden miljoenen euro's en er sprake is van een tijdsplanning die zo'n tien jaar bestrijkt van start tot oplevering.

Het project Waterfront is erop gericht het centrum van Harderwijk, ooit een kustplaats aan de Zuiderzee, weer in contact te brengen met het water, meer in het bijzonder met het Wolderwijd, een onderdeel van de Veluwerandmeren. Momenteel wordt de doorgang versperd doordat het Boulevardgebied fungeert als toegangsweg en uitgebreide parkeergelegenheid voor het Dolfinarium, dat meer dan 700.000 bezoekers per jaar trekt en groeit.

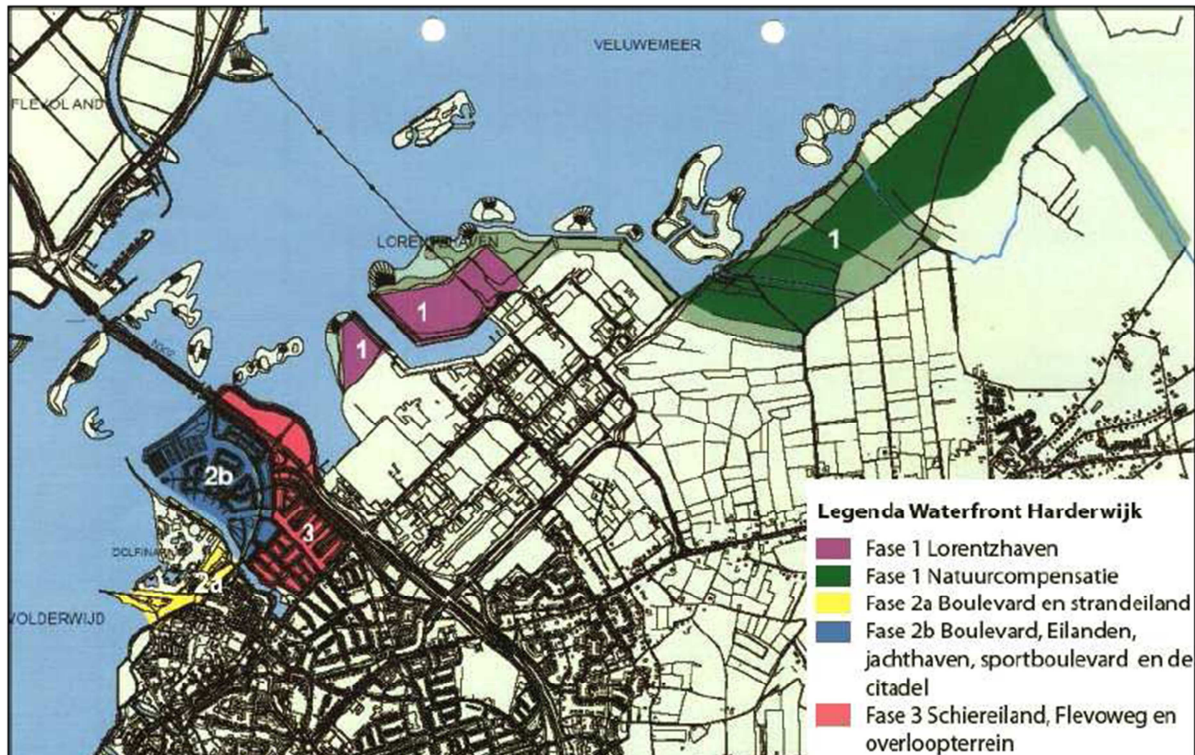
Afbeelding 5.1 Overzichtskaat van het project Waterfront (Bron: B&W Harderwijk 2010)



Het project bestaat uit een aantal onderdelen, zoals ook aangegeven op de kaart in afbeelding 5.1. Aan de zuidkant van de Knardijk: een autoluwe boulevard, een autovrij strandeiland, het Dolfinarium-eiland en 1600 woningen in en aan het water op de plek waar nu de haven en een aantal bedrijven liggen. Aan de noordkant van de Knardijk: een nieuw op te spuiten gebied (24 ha) aansluitend aan de bestaande Lorentzhaven, waar watersport gerelateerde bedrijven naar toe verhuizen, en twee parkeergarages en een, eveneens voor parkeren bestemd, overloopgebied ten behoeve van het Dolfinarium worden gerealiseerd. Ten noorden van het Lorentzgebied wordt voorzien in de ontwikkeling van een ruim honderd hectare groot natuurgebied tussen Harderwijk en Hierden, de Mheenlanden, te be-

heren door Natuurmonumenten. In het Veluwemeer zelf wordt voorzien in de aanwijzing van twee beschermd natuureservaten, zogenaamde rustzones.¹⁰¹ Het plan voorziet verder in een tweede recreatieve vaargeul van vijftig meter breed en enkele honderden meters lang¹⁰² die de bewoners van de nieuw te bouwen woningen in staat moet stellen om via twee routes het Wolderwijd en aangrenzende randmeren te bereiken. Het totale budget bedraagt aanvankelijk (rond 2006) zo'n 250 miljoen euro, later oplopend tot een geschatte 500 miljoen euro.

Afbeelding 5.2 Oorspronkelijke faseringstekening, behorend bij Uitvoeringsbesluit Waterfront, juni 2005 (Bron: B&W Harderwijk 2010)



Oorspronkelijk voorzag de planning van werkzaamheden in een begin in 2008 en oplevering in 2016. Onder meer door vernietiging van één van de bestemmingsplannen (namelijk Waterfront Noord) door de Raad van State in oktober 2008, is deze planning niet langer actueel. In april 2011 is echter dan toch de start gemaakt met het uitbreiden van de Lorentzhaven om zodoende ruimte te creëren voor het overplaatsen van bedrijven uit het deel ten zuiden van de Knardijk / N302. De geplande oplevering is nu voorzien in 2018/19. Fasering is een belangrijk onderdeel van het plan Waterfront dat alleen uitgevoerd kan worden middels het doorlopen van een aantal volgtijdelijke stappen (zie tekstbox 5.1 en afbeelding 5.2).

Tekstbox 5.1. Oorspronkelijke planning en fasering

Oorspronkelijk zag de planning van de werkzaamheden er als volgt uit. In 2008 wordt begonnen met de aanleg van bedrijventerrein Lorentzhaven. Daarheen verhuizen vervolgens de watersportbedrijven en de watergebonden bedrijven die nu gevestigd zijn op industrieterrein Haven. Tegelijkertijd start de natuurontwikkeling in de Mheenlanden. Daarna volgt de verplaatsing van Jachthaven De Knar en wordt het openbaar zandstrand aangelegd. Ook wordt dan een begin gemaakt met de aanleg van de nieuwe parkeervoorzieningen. De wandelpromenade zou tussen 2009 en 2011 gestalte krijgen. Rond dezelfde periode zou met de reconstructie van de provinciale weg N302 worden begonnen. De eerste steen van het woningbouwprogramma was gepland voor 2012. De Bakens en De Eilanden zouden in 2016 voltooid zijn. De Stadswerven en De Kades vijf jaar later. Dan is ook de laatste voorziening van het Waterfront klaar: het terrein dat tijdens toeristische topdagen de extra parkeerdruk op kan vangen.

Beleidsmatig is het project ingekaderd in het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO) en vormt één van de acht Gelderse sleutelprojecten. Dit vertaalt zich onder meer in een subsidie van de provincie Gelderland van 3 miljoen euro voor de periode 2008-2011.¹⁰³ Tevens is er sprake van bestuurlijke

¹⁰¹ Conform MER Waterfront, met passende beoordeling ex Natuurbeschermingswet (2010).

¹⁰² Eijsenga 31 okt. 2008, De Stentor.

¹⁰³ Provincie Gelderland 2008.

en ambtelijke ondersteuning vanuit de provincie. Op nationaal niveau wordt het project Harderwijk Waterfront genoemd in de Nota Ruimte Deel 3A in het kader van zonerings van het IJsselmeergebied:

"Binnen de zonerings van het IJsselmeergebied worden geen nieuwe buitendijkse watergebonden functies (of uitbreiding van bestaande functies) zoals waterrecreatie en natte bedrijventerreinen ontwikkeld, tenzij deze passen en bijdragen aan het natuur-, cultuurhistorisch en het waterbeleid gericht op waterhuishoudkundig beheer en watertransport. Voor herstructurering van buitendijks gelegen bedrijventerreinen en woningbouwlocaties (met name in de oude Zuidoostgebieden) geldt hetzelfde. Een passende mogelijkheid is er bijvoorbeeld in Harderwijk. Hier draagt de ontwikkeling van het Waterfront bij aan oplossingen voor een aantal ruimtelijke, economische en milieukundige problemen, die zijn ontstaan door de toenemende ruimtelijke druk."¹⁰⁴

5.2 Relevante Europese regelgeving

Europese regelgeving die van belang is in het Waterfront project betreffen de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Aanbestedingsrichtlijn en in mindere mate de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

Aanbestedingsrichtlijn

Aanbesteding heeft weinig problemen opgeleverd. Omdat er al sprake was van een al door de gemeenteraad goedgekeurd masterplan (2003) is destijds gekozen voor een niet-openbare aanbestedingsprocedure. Vanwege de aanwezigheid van dit plan bestond er geen behoefte aan overleg met marktpartijen op de manier zoals dit binnen een concurrentiegericht dialogo kan plaats vinden, waarbij in verschillende dialogorondes de invulling van de opdracht wordt besproken. Het bestaande masterplan is vertaald in een programma van eisen dat kon dienen als basis voor de selectieleidraad. Hierbij is alleen de realisatie van het project aanbesteed. Uit eerder onderzoek is gebleken dat met name de gemeente positief is over deze wijze van aanbesteden, terwijl marktpartijen minder overtuigd zijn van deze methode omdat deze weinig ruimte laat voor het inbrengen van eigen inzichten en mogelijk goedkopere en betere oplossingen.¹⁰⁵ Niettemin is de aanbesteding als zodanig goed verlopen en verliep de uiteindelijke ondertekening van het contract tussen gemeente en het consortium Johan Matser/TBI Bouwgroep/Boskalis op vrijdag 22 december 2006 razendsnel.¹⁰⁶

Luchtkwaliteitsrichtlijn

De Luchtkwaliteitsrichtlijn heeft in zoverre invloed dat de omlegging en verbreding van de N302 gesitueerd is in een gebied waar aanvankelijk onduidelijk was of de luchtkwaliteit aan de in de richtlijn gestelde eisen voldoet. In de planvormingsfase, rond 2005, was er sprake van een bouwstop in grote delen van Nederland als gevolg van de toepassing van de Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit en werden ook problemen voorzien voor dit project. Doormetingen van verschillende varianten¹⁰⁷ door TNO wezen echter uit dat in geen van de varianten sprake was van niet toegestane overschrijdingen voor wat betreft stikstofdioxide (NO₂), fijnstof (PM₁₀), kooldioxide (CO₂) en andere stoffen genoemd in het Besluit Luchtkwaliteit 2005. In de gebieden waar wel sprake was van overschrijding bevinden zich geen adressen volgens gegevens van het Kadaster.¹⁰⁸ Inmiddels is de weg verbreed en aangepast en in bijzijn van toenmalig minister Eurlings geopend op 5 juni 2010. 'Belevingsonderzoek' wijst uit dat bewoners en bedrijven de nieuwe situatie een lichte verbetering vinden voor wat betreft geluidsoverlast, maar nog niet voor wat betreft luchtkwaliteit.¹⁰⁹

Vogel- en Habitatrichtlijnen

De voornaamste invloed op het plan wordt echter uitgeoefend door de Vogel- en Habitatrichtlijnen, aangezien zowel het Wolderwijd/Nuldernauw als het Veluwemeer aangewezen zijn als Natura 2000 gebied en het Waterfrontplan hier invloed op heeft. Ten eerste is het geplande op te spuiten gebied gesitueerd binnen de grenzen van de speciale beschermingszone (SBZ), ten tweede heeft verande-

¹⁰⁴ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006, p. 159.

¹⁰⁵ Zie uitgebreider: Meekes 2009.

¹⁰⁶ www.waterfrontharderwijk.nl/Waterfront/Nieuwsberichten/Highlights2006/ChampagneEnTaartBijOndertekeningHistorischContract.htm (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011)

¹⁰⁷ Grontmij, 2005.

¹⁰⁸ TNO, 2006.

¹⁰⁹ Provincie Gelderland, 2011.

rend en meer intens gebruik van de Veluwerandmeren als gevolg van de nieuwe bebouwing en ligplaatsen mogelijk effecten voor de habitat van bepaalde beschermde (vogel) soorten. Het resterende deel van dit hoofdstuk heeft dan ook betrekking op de invloed van Natuurbeschermingswet en de verplichtingen voortkomende uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen op het project Waterfront Harderwijk.

5.3 Waterfront Harderwijk: gang van zaken tot nog toe

Twee projecten

Het Harderwijk Waterfront project valt voor wat betreft zijn ontwikkeling in de tijd vrijwel volledig samen met de omzetting en implementatie van belangrijke onderdelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en uiteindelijk de aanwijzing van Natura 2000 gebieden. Terwijl de eerste ideeën voor het Waterfront project ontstonden halverwege de jaren 1990 en voor het eerst officieel werden neergelegd in de in maart 1998 aangenomen Ontwikkelingsvisie Harderwijk (zie tekstbox 5.2), werd tegelijkertijd de laatste hand gelegd aan de op 25 mei 1998 aangenomen Natuurbeschermingswet, waarin de Habitatrichtlijn van 1992 is omgezet (zie ook hoofdstuk twee van dit rapport). Het is in deze periode, 1996 en 1998, dat Nederland de eerste lijsten met mogelijke gebieden met natuurwaarden van communautair belang aan de Europese Commissie doorgeeft (zie hoofdstuk twee). Op dat moment is nog onduidelijk hoe het Waterfront project en dit op behoud en ontwikkeling van habitats gerichte beleidsspoor elkaar zouden beïnvloeden.

Tegelijkertijd wordt ook begonnen aan een ander project dat raakvlakken heeft met het Waterfront project, namelijk het Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), dat ook sterk beïnvloed zou worden door de Europese en Nederlandse natuurreggeving. Het IIVR betreft een programma van 36 samenhangende maatregelen op het gebied van water, natte natuur, watersport, oevergebruik en recreatie in het Natura 2000 gebied de Veluwerandmeren. Het IIVR project wordt eveneens sterk beïnvloed door de Kaderrichtlijn Water. Hoewel dit de scope van dit onderzoek te buiten gaat, kan opgemerkt worden dat de KRW in de praktijk tot strijdigheden leidt met de beleidsdoelen voortkomend uit de Habitatrichtlijn.¹¹⁰ Van belang voor dit onderzoek is echter de relatie met het Waterfront project Harderwijk. Deze relatie ligt vooral op het vlak van maatregelen gericht op het vergroten van vaarmogelijkheden in de Veluwerandmeren en het aanleggen dan wel verbreden van vaargeulen vanuit Harderwijk naar het Wolderwijd.¹¹¹ Ook heeft het IIVR project vanzelfsprekend – want inmiddels vrijwel volledig als Natura 2000 gebied aangewezen (december 2009, zie tekstbox 5.2) – betrekking op de instandhouding en verbetering van de leefomgeving ter bescherming en instandhouding van bepaalde soorten. Onder deze soorten vormt met name de Kleine Zwaan en zijn voedselbron, kranswieren, een belangrijk speerpunt van beleid. Ruimtelijk gezien raken de twee projecten elkaar en op bepaalde plekken overlappen ze of grijpen in elkaar. De projecten overlappen ruimtelijk met name voor wat betreft het vastleggen en vormgeven van de zogeheten rustgebieden zuid en noord in respectievelijk het Wolderwijd en het Veluwemeer (zie afbeelding 5.1). De passende beoordeling Waterfront maakt echter duidelijk dat er geen sprake is van samenloop tussen IIVR en Waterfront. Dat de rustgebieden in hetzelfde gebied liggen is van secundair belang.

Vernietiging bestemmingsplan Waterfront Noord

Op 22 oktober 2008 vernietigt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State "het besluit van gedeputeerde staten van de provincie Flevoland van 3 juli 2007, kenmerk 561912, voor zover het betreft het gehele zuidwestelijke gedeelte van het plangebied (het Lorentz-gedeelte)".¹¹² Zowel op basis van procedurele als inhoudelijke argumenten wordt geoordeeld dat de goedkeuring door de provincie Flevoland onterecht was. Niet alleen wordt de 'herziene habitattoets' die het bestemmingsplan vergezelde, ontoereikend geacht als 'passende beoordeling'.¹¹³ Ook wordt de gevolgde procedure in de be-

¹¹⁰ Meer in het bijzonder hebben de doorzichteisen voortkomend uit de KRW positieve invloed op de hoeveelheid driehoeksmossen en negatieve invloed op kranswieren als voedselbron voor respectievelijk de Kuifeend en Tafelend enerzijds en de Kleine Zwaan anderzijds. Met LNV is destijds een 'ten gunste' regeling afgesloten waarmee 'voorrang' wordt verleend aan bepaalde kranswier afhankelijke soorten.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld: Staatscourant 86, 5 januari 2011.

¹¹² RvS 200706044/1, 22 oktober 2008, p.17 (<http://jure.nl/bg1153>; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

¹¹³ Art. 7 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat de in art. 6 genoemde habitattoets en passende beoordeling ook van toepassing is op speciale beschermingszones aangewezen op basis van de Vogelrichtlijn.

sluitvorming onzorgvuldig geacht en biedt de herziene habitattoets niet de vereiste zekerheid voor wat betreft het uitblijven van significante effecten (zie verder: tekstbox 5.3).

Het oordeel van de Raad van State geeft aan dat de betrokkenen in de Harderwijkse casus destijds over onvoldoende kennis beschikten waar het de omgang en toepassing betreft van bepalingen uit de Habitatrichtlijn. Dat destijds werd volstaan met een 'licht' instrument als de habitattoets bij een dergelijk groot project wekt nu verwondering (zie tekstbox 5.5 voor een nadere toelichting). Ook de zinsnede in de habitattoets dat "significante gevolgen zijn niet te *verwachten*" (zie tekstbox 5.3) zal gezien de gevolgen vermoedelijk niet licht gebruikt worden in een passende beoordeling. Hoewel het bijna een semantische kwestie betreft biedt een dergelijke formulering voor de Raad van State niet de vereiste zekerheid; vereist wordt dat significante effecten kunnen worden *uitgesloten*. Al met al is niet exact te achterhalen hoe de kennisachterstand verklaard kan worden en of deze casus specifiek dan wel een meer algemeen beeld weerspiegelt. Wel kan opgemerkt worden dat met het voortschrijdend inzicht en algemene kennis rond Natura 2000 het onwaarschijnlijk is dat dergelijke inschattingfouten ook nu, anno 2011, nog gemaakt worden.

Tekstbox 5.2. Beknopte chronologie van het gebiedsontwikkelingsproject Waterfront Harderwijk

- 19 maart 1998 – Ontwikkelingsvisie Harderwijk vastgesteld door gemeenteraad (bron: Structuurplan Harderwijk 2020).
- 24 maart 2000 – Besluiten tot aanwijzing Drontermeer (N/2000/327; Staatscourant 2000, nr.65), Veluwemeer (N/2000/344) en Wolderwijd en Nuldernauw (N/2000/345; Staatscourant 31 maart 2000, nr.65) tot speciale beschermingszone onder de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979, de Vogelrichtlijn.
- 14 oktober 2002 – Bezwaren tegen aanwijzing Veluwemeer door verweerder, de minister van LNV, ongegrond verklaard
- 15 november 2002 – Tegen dit besluit heeft gemeente Harderwijk bij brief van 15 november 2002, bij de Raad van State ingekomen op 18 november 2002 bezwaar gemaakt.
- 16 oktober 2002 – Besluit tot wijziging van aanwijzing Veluwemeer (TRCJZ/2002/5717 II; Stcrt. 2002, nr 200)
- Mei 2003 – Aanmelding volgens artikel 4 van de Habitatrichtlijn van Veluwemeer en Wolderwijd als voorgenomen habitatgebied.
- September 2003 – Het Masterplan Waterfront is in september 2003 unaniem vastgesteld door de gemeenteraad.
- 13 november 2003 – Ongegrond verklaring RvS beroep college van B&W Harderwijk inzake begrenzing Veluwemeer.
- 14 oktober 2004 – Structuurplan Waterfront
- 7 december 2004 – Beschikking Europese Commissie (OJ L387) inzake plaatsing Veluwemeer en Wolderwijd onder nummer NL2003048 op lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische Biogeografische regio.
- 15 juni 2006 – Structuurplan Harderwijk 2020
- Augustus 2006 – Definitieve selectie van ontwikkelingsconsortium (uit in totaal 5) voor Waterfront via de openbare Europese aanbestedingsprocedure.
- December 2006 – Aanbestedingsprocedure is afgerond en contracten met consortium (Johan Matser / TBI Bouwgroep / Boskalis) getekend.
- 21 december 2006 – vaststelling bestemmingsplan Waterfront Noord door gemeenteraad Harderwijk
- 3 juli 2007 – goedkeuring gedeputeerde staten Flevoland Bestemmingsplan Waterfront Noord (I)
- 17 juli 2007 – goedkeuring gedeputeerde staten Gelderland Bestemmingsplan Waterfront Noord (I)
- 23 augustus 2007 – beroep ingediend bij RvS door KNNV en Vogelbeschermingswacht tegen besluit Provincie Flevoland van 3 juli 2007.
- 22 oktober 2008 – Raad van State vernietigt het bestemmingsplan Waterfront Noord (I), wegens onvoldoende zekerheid omtrent uitblijven significante effecten en procedurele fouten.
- 3 april 2009 – Wethouder Henk Eijsenga (CDA) treedt af. De gemeenteraad heeft het vertrouwen in de wethouder opgezegd en houdt hem verantwoordelijke voor de problemen rond het project. Problemen betreffen onder meer de vernietiging van het bestemmingsplan door de Raad van State als het niet tijdig aanvragen van plankostenkrediet en een onvoldoende daadkrachtige projectorganisatie (Bureau Balance 2009)..
- 23 december 2009 – Aanwijzing Natura 2000 gebied Veluwerandmeren op 23 december 2009 door de minister van LNV. Hiermee vervallen de eerder aangewezen speciale beschermingszones onder Vogelrichtlijn van Drontermeer, Wolderwijd/Nuldernauw en Veluwemeer van respectievelijk maart 2000 en oktober 2002. De beroepstermijn liep van 19 februari tot en met 1 april 2010. (bron: <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendataba-se.aspx?subj=n2k&groep=5&id=n2k76>, laatst geraadpleegd 27 oktober 2011)
- 12 januari 2010 – MER (inclusief Passende beoordeling) Waterfront Harderwijk aangeboden aan gemeenteraad 23 april 2010 – Commissie m.e.r. toetsingsadvies: hoewel de Commissie de concludeert dat de gevolgen ten aanzien van de waterkwaliteit niet 'neutraal tot licht positief' zijn, zoals de gemeente concludeerde, maar 'neutraal tot licht negatief' onderschrijft de Commissie, ervan uitgaande dat onder meer rustzones worden gerealiseerd, de conclusie in de Passende Beoordeling dat geen sprake is van significante effecten op de randmeren (Commissie m.e.r. 2010)
- 2 juni 2010 – De twee natuurverenigingen KNNV en Vogelbeschermingswacht gaan toch in beroep tegen het bestemmingsplan Waterfront Noord (II). Reden is dat de realisatie van de benoemde compenserende maatregelen voor natuur niet afdoende zou zijn verzekerd. De verenigingen willen tenminste twee rustgebieden voor vogel in de randmeren, aldus woordvoerder Jaap Schröder. (Het Kontakt)
- 10 juni 2010 - Goedkeuring bestemmingsplan Waterfront Noord (II) door gemeenteraad Harderwijk.
- Juni 2010 – Nieuw beroep Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging (KNNV) en Vogelbeschermingswacht
- April 2011 – Start Waterfront project met uitbreiding Lorentzhaven
- Verwacht 2011 – Uitspraak Raad van State.

Met deze uitspraak wordt de kurk weggenomen waar het Waterfront project op drijft. Het is namelijk dit gebied, de Lorentzhaven, dat in de eerste fase van uitvoering een belangrijke rol speelt (zie ook afbeelding 5.2 en tekstbox 5.1). Door het opspuiten van nieuw land en het verleggen van havenkades wordt immers beoogd ruimte te creëren voor het verplaatsen van de bedrijven ten zuiden van de Knardijk/N302, om in het vrijgekomen gebied vervolgens de bodem te reinigen en woningen te bouwen. Zonder dit bestemmingsplan kan het project niet van start.

De vernietiging van het bestemmingsplan kwam onverwacht voor de gemeenteraad Harderwijk. Deze had eerder nog, voorafgaande aan de goedkeuring aan het bestemmingsplan, een compromis rond natuurcompensatie in het Waterfront project van tafel geveegd, overeengekomen tussen het college van B&W en de twee natuurverenigingen Vogelbeschermingswacht Noord-Veluwe en de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging (KNNV). Het afwijzen van dit compromis kan, in combinatie met gereede inhoudelijke twijfels over de 'natuurneutraalheid' van het project, gezien worden als de directe aanleiding voor deze natuurorganisaties om bezwaar in te dienen tegen het bestemmingsplan. De uitspraak van de Raad van State, in combinatie met de financiële crisis waardoor het project in zwaar financieel weer verzeild raakte, heeft onder meer geleid tot het opzeggen door de gemeenteraad van het vertrouwen in verantwoordelijk wethouder Eijsinga. Een ander gevolg is dat een nieuwe projectleider is aangesteld die bovendien met een ruimer mandaat kon gaan werken dan zijn voorganger.

Tekstbox 5.3 Uitspraak 200706044/1 Raad van State inzake Bestemmingsplan Waterfront Noord, 22 oktober 2008

2.11.1 Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan was een habitattoets uitgevoerd. Het gemeentebestuur heeft Bureau Waardenburg opdracht gegeven deze habitattoets te herzien. ... Flevoland heeft zijn besluit primair gebaseerd op de herziene habitattoets. Ter zitting is door ... Flevoland gesteld dat de **aanleiding voor het uitbrengen van de herziene habitattoets** was gelegen in het verkrijgen van nader inzicht in het aantal vaarbewegingen vanwege de naar het Mheenlandengedeelte te verplaatsen watersportlocatie van de kanovereniging en de zeeverkennergroep. (...) In [art] 2.9 zijn de in de herziene habitattoets vermelde omstandigheden genoemd welke tot het uitbrengen van de toets aanleiding hebben gegeven. Het betreft hier voor zowel het Mheenlandengedeelte als het Lorentz-gedeelte wezenlijke omstandigheden. **Deze omstandigheden zijn mede ingegeven door andere beleidsmatige inzichten en beperken zich, anders dan ter zitting gesteld, niet tot een nadere actualisering van telgegevens.** (...) Naar het oordeel van de Afdeling [bestuursrechtspraak van de RvS] betekent het voorgaande dat de in de stukken neergelegde informatie, zoals deze beschikbaar was ten tijde van vaststelling van het bestemmingsplan, voor ontoereikend moet worden gehouden. (...)

2.11.2 De Afdeling overweegt verder nog dat de in het kader van een habitattoets te onderscheiden stappen duidelijk dienen te zijn... In dit geval is in de ten tijde van de vaststelling van het plan beschikbare rapporten ingegaan op de verwachtingen omtrent de significantie van de gevolgen van de beoogde maatregelen. Significante gevolgen van het bestemmingsplan konden volgens die rapporten uitgesloten worden geacht. In de herziene habitattoets is daarentegen aangegeven dat significante gevolgen niet zijn te verwachten. Voorts is in de herziene habitattoets en in het besluit van het college van gedeputeerde staten van de provincie Flevoland gesteld dat deze toets kan worden aangemerkt als een passende beoordeling. (...) Voor zover de herziene habitattoets is aan te merken als passende beoordeling en nu zij niet verder reikt dan het aangeven **dat significante gevolgen niet zijn te verwachten**, geeft zij naar het oordeel van de Afdeling niet de mate van zekerheid als hiervoor bedoeld.

Daar komt bij dat uit de stukken en met name de herziene habitattoets niet voldoende duidelijk kan worden gemaakt of alle mogelijke bedrijfsmatige gevolgen ter plaatse van het Lorentz-gedeelte in de verschillende varianten zijn verdisconteert. (...) Gelet op deze onvolkomenheid **kan de herziene habitattoets niet als een toereikende passende beoordeling worden beschouwd.**

[nadruk aangebracht door auteurs van dit rapport]

Op basis van de ontstane situatie is door direct betrokkenen de volgende analyse gemaakt:¹¹⁴

- Harderwijk is eind 2008 op hardhandige wijze geconfronteerd met het dwingende karakter van de Natuurbeschermingswet en in het bijzonder de bepalingen die overgenomen zijn uit de Habitatrichtlijn.¹¹⁵
- Harderwijk heeft, omdat de gemeente vond dat sprake was van onvoldoende duidelijkheid over de manier waarop de wettelijke vereisten zouden moeten worden geoperationaliseerd, getracht de inhoudelijke en procesrisico's te minimaliseren en daarmee te voorkomen dat zij ten tweede male op juridisch vlak onderuit zou gaan.

¹¹⁴ Gebaseerd op reactie respondent Frank Brouwer, projectleider Waterfront.

¹¹⁵ Respondenten voor de casus Harderwijk Waterfront verwijzen in gesprekken en tekst vrijwel uitsluitend naar de Natuurbeschermingswet wanneer het gaat om het behalen van doelen en verplichtingen voortkomende uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Uiteraard zijn de richtlijnen bekend bij de respondenten, het relevante wettelijke kader waarmee ze in de praktijk werken is echter de Natuurbeschermingswet.

- Er is een integrale MER met bijbehorende Passende Beoordeling voor het gehele Waterfrontproject opgesteld. Het onderdeel Passende Beoordeling is ondersteund door een expert-groep, waarmee beoogd werd de best beschikbare kennis op het gebied van ecologie en milieurecht samen te brengen (zie ook verderop).

Een hoofduitkomst van de MER/Passende Beoordeling is dat een 'natuur-inclusief' ontwerp van het Waterfront, waar een tweetal vogelrustgebieden onderdeel van uitmaakt, ervoor zorgt dat significante effecten op de geldende instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden uitgesloten. Daarmee zijn beide rustgebieden uitgangspunt voor verdere planuitwerking.

Harderwijk is doende om met alle relevante betrokkenen, waaronder de gemeente Dronten, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Rijkswaterstaat, invulling te geven aan de planvorming rond rustgebieden. Dit wordt gedaan in de vorm van werkconferenties. Opgave is om als zodanig functionerende rustgebieden operationeel te hebben op het moment dat de woningen in het Waterfrontgebied – die immers aanleiding zijn tot de rustgebieden – worden opgeleverd. Dit proces bevindt zich (medio 2011) in een afrondend stadium.

Bestemmingsplan Waterfront Noord (II)

Inmiddels is het bestemmingsplan Waterfront Noord (II) aangenomen door de gemeenteraad. Tevens is een m.e.r.-procedure doorlopen voor het gehele project Waterfront en een passende beoordeling opgesteld als onderdeel hiervan.¹¹⁶ Ook nu weer is echter bezwaar en beroep aangetekend door de beide natuurverenigingen gezamenlijk. Het punt van zorg betreft het ontbreken van zekerheid over de daadwerkelijke realisatie van de twee rustzones (zie afbeelding 5.1) en de inhoudelijke beoordeling van effecten in het kader van de passende beoordeling waar het areaalverlies van Natura 2000 gebied betreft (zie afbeelding 5.3). Uitspraak van de Raad van State is nog niet gedaan.

Ook overleg met de natuurbeschermingsorganisaties is nog gaande. Strikt genomen kan nog geen voldoende zekerheid worden geboden. Voor de natuurverenigingen is vooral de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de rustzones van belang. Hierbij gaat het om een combinatie van fysieke afbakening door middel van zaken als dijkes en paaltjes en handhaving. Andere partijen, zoals Rijkswaterstaat en de vertegenwoordigers van de surfgemeenschap die vooral actief is rond de zuidelijke rustzone, hebben echter ook eisen ten aanzien van de wijze van afbakening. Werkconferenties tussen de genoemde partijen, hierboven al genoemd, zijn gestart om tot onderlinge afspraken te komen. Inmiddels zijn vier van dergelijke conferenties gehouden.

In de werkconferenties is ook het aspect juridische verankering van de rustgebieden aan de orde. Geconstateerd is dat het vormgeven van rustzones bij voorkeur door middel van aanwijzing door de staatssecretaris via artikel 20 van de NB-wet zou moeten plaatsvinden. Onder een aantal strikte voorwaarden is het ministerie van EL&I inmiddels bereid hieraan medewerking te verlenen. Op dit moment wordt nog gewerkt aan het invullen van die voorwaarden.

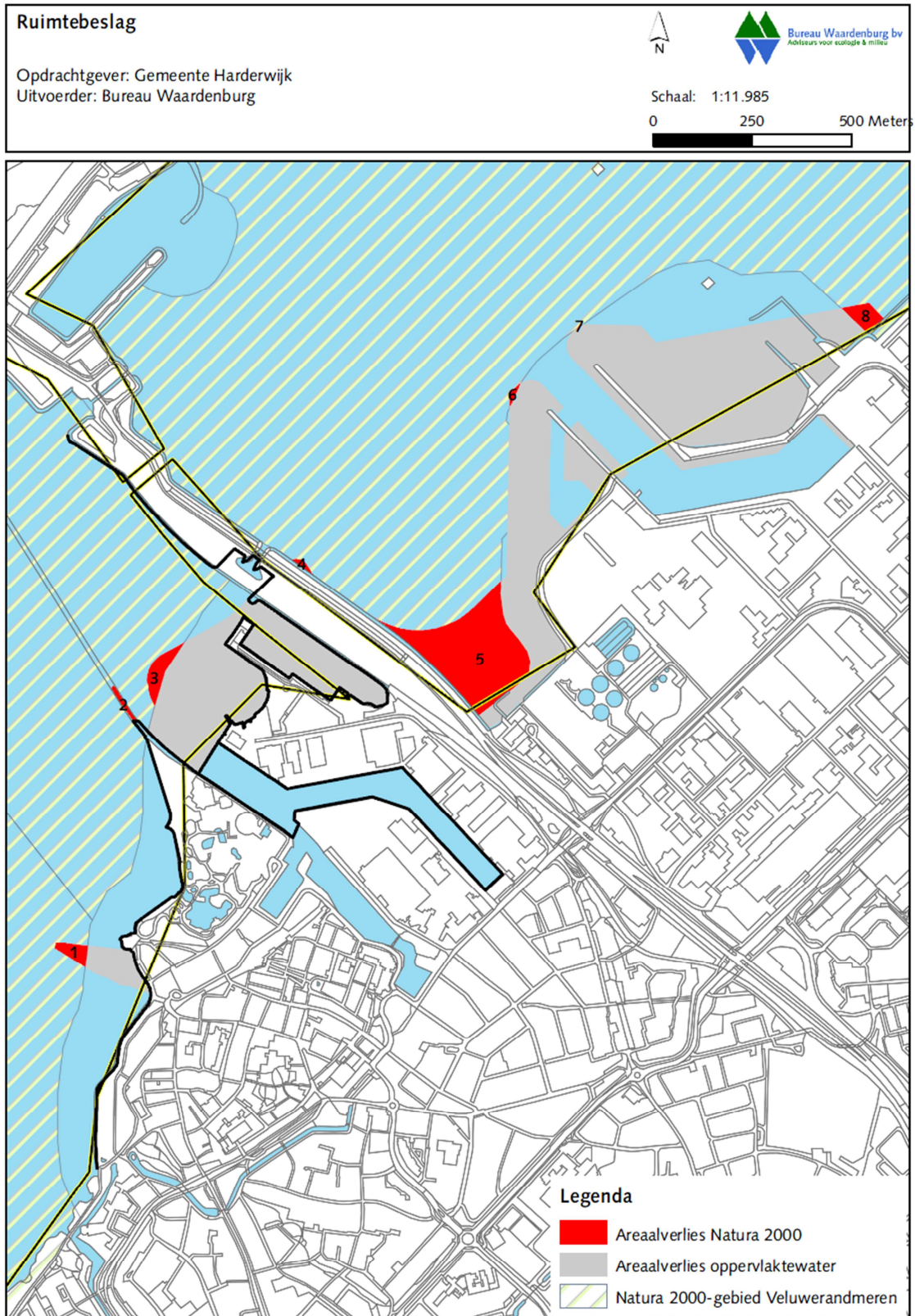
Van start ondanks beroepsprocedure

Zolang geen zekerheid biedende uitkomst is bereikt door middel van werkconferenties, regelgeving en onderlinge afspraken, blijft het beroep boven het bestemmingsplan hangen. Indien alsnog overeenstemming wordt bereikt, trekken de verenigingen hun beroep in en kan het waterfrontproject, waar deze verenigingen verder overigens achter staan, worden uitgevoerd.

Inmiddels is, hangende de beroepsprocedure, het project al wel van start gegaan met de uitbreiding van de Lorentzhaven. Een 'voorlopige voorziening', waarmee het project hangende het beroep volledig stil zou komen te liggen, is niet aangevraagd door de appellanten. Hiermee kan in ieder geval dat deel van het project worden uitgevoerd waarover verder geen verschillen van inzicht bestaan tussen de natuurverenigingen en de gemeente.

¹¹⁶ Bureau Waardenburg 2010.

Afbeelding 5.3 Passende beoordeling Waterfront Harderwijk (Bron: Bureau Waardenburg 2010)



5.4 Natura 2000 gebieden: omgaan met onzekerheid

Aanwijzing SBZ Veluwemeer

Een eerste vraag die opkomt na lezing van het voorgaande is waarom er bij het aanwijzen van de speciale beschermingszone Veluwemeer geen rekening gehouden is met de voorgenomen plannen omtrent het Waterfront en meer in het bijzonder de aanleg van kades en het overloopgebied? Door hier op voorhand rekening mee te houden zou nu niet de noodzaak bestaan om hapjes van het Natura 2000 gebied te nemen, met alle gevolgen van dien. Zoiets was ook de overweging van het college van B&W van Harderwijk zijn geweest toen het zich geconfronteerd zag, in 2000, met het besluit tot aanwijzing van de SBZ Veluwemeer in het kader van de Vogelrichtlijn (zie tekstbox 5.2). In 2002 werd immers bezwaar aangetekend bij de staatssecretaris (later de minister) van LNV, die dit vervolgens ongegrond verklaarde, waarop bezwaar werd ingediend bij de Raad van State. Op 19 november 2003 werd uitspraak gedaan en bepaalde de Raad dat het beroep, wederom, ongegrond was (zie tekstbox 5.4 voor de exacte uitspraak van de RvS). De begrenzing bleef dus gehandhaafd.

Dit voorbeeld geeft aan dat, zoals de Habitatrictlijn stelt, alleen ecologische (en in het geval van de Vogelrichtlijn, ornithologische) redenen de grondslag mogen vormen voor afbakening van een SBZ (zie ook paragraaf 2.4). Eventuele voorgenomen plannen, bijvoorbeeld voor woningbouw, recreatie of economische ontwikkeling, mogen geen rol spelen in het afbakeningsproces.

Tekstbox 5.4. Uitspraak Raad van State, zaak 200205630/1, woensdag 19 november 2003, inzake aanwijzing SBZ Veluwemeer¹¹⁷

[...] Gebiedsspecifieke bezwaren

2.7. In aanvulling op de in het vorenstaande besproken beroepsgronden overweegt de Afdeling het volgende.

Appellant sub 4 [College van B&W Harderwijk] heeft in de voorliggende procedure aangevoerd dat verweerder [de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (thans: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)] bij de begrenzing van de SBZ ten onrechte een afstand van 100 meter tot de kust aanhoudt. Volgens appellant beperkt dit de mogelijkheid van verdichting van stedelijke functies aan de kust. Appellant wijst erop dat het rijksbeleid juist op deze verdichting is gericht.

2.7.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat Vogelrichtlijngebieden alleen geselecteerd mogen worden op grond van vogelkundige criteria. Bij de begrenzing is uitgegaan van landschapsecologische eenheden en de biotoeppen van de desbetreffende vogelsoorten. Naar verweerdere mening draagt een ruimere overgangszone tussen stad en natte natuur niet bij aan de ornithologische waarden van het gebied. Het rijksbeleid staat niet in de weg aan de aanwijzing tot SBZ, aldus verweerder.

2.7.2. Zoals de Afdeling in overweging 2.4.5. van haar eerdergenoemde uitspraak van 19 maart 2003, no. 200201933/1, heeft geoordeeld, ziet zij geen aanleiding de methode van begrenzing onredelijk of anderszins onjuist te achten. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting ziet de Afdeling in hetgeen appellant heeft aangevoerd geen aanleiding om wat betreft de zone tussen de stad en de natte natuur thans tot een ander oordeel te komen.

Voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre een deugdelijke motivering ontbeert, bestaat geen aanleiding.

De Afdeling merkt in dit verband op dat verweerder, gelet op de ornithologische criteria, de begrenzing van de SBZ ten opzichte van de voorgenomen activiteiten in Harderwijk reeds tamelijk ruim heeft bepaald. [...]

Wat EU richtlijnen en ook de NB-wet echter niet voorschrijven zijn procedures en methoden waarmee bepaald wordt waar de grenzen van een gebied liggen. Hoewel in grote mate 'berekend' of geteld (want daar komt het vaak op neer) kan worden welke soorten en bijbehorende voedselvoorziening aanwezig zijn, bestaat binnen het proces van aanwijzing niettemin enige ruimte voor het oprekken dan wel inperken van begrenzing, met name aan de randen van een gebied. Hoewel dit niet nader onderzocht is, is door verschillende respondenten gesuggereerd dat de begrenzing ter hoogte van het Lorentzgebied, maar ook elders langs de Veluwemeerkust, enigszins arbitrair is geweest, of althans, niet eenduidig is terug te voeren op ecologische kenmerken.

¹¹⁷ <http://jure.nl/an8325>; laatst geraadpleegd 27 oktober 2011.

Methoden en procedures

Een tweede aspect gerelateerd aan VHR en NB-wet dat uit de ervaringen in met het Waterfront project naar voren kwam betreft de onduidelijkheid omtrent te volgen procedures en te gebruiken methoden om uit hoofde van het 'voorzorgsbeginsel', een principe dat rechtstreeks volgt uit de Habitatrichtlijn, aan te tonen dat een project of plan geen significante effecten¹¹⁸ zal hebben. Duidelijk is dat ten tijde van het bestemmingsplan Waterfront Noord (1), de juridische context rond speciale beschermingszones niet goed was ingeschat. Waar een 'passende beoordeling' op zijn plaats was, althans volgens de in Nederland ontstane praktijk, werd volstaan met een 'habitattoets' (zie tekstbox 5.5 voor nadere toelichting). Deze toets werd tijdens het besluitvormingstraject nog herzien, met het oordeel van de Raad van State tot gevolg. Relevant in dit verband is dat, mede door het ontbreken van een duidelijke operationele kaderstelling, het besef in algemene zin onvoldoende aanwezig was dat de intentie van de Natuurbeschermingswet is om, zodra daarvoor ook slechts een geringe aanleiding lijkt te bestaan, een Passende Beoordeling voor te schrijven.

Tekstbox 5.5. Van habitattoets naar passende beoordeling (Bron: Bureau Waardenburg, 2010)

Een vergunning kan pas worden afgegeven nadat een '**habitattoets**' het bevoegd gezag de zekerheid heeft gegeven dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

In de '**oriëntatiefase**' – voorheen ook wel '**voortoets**' genoemd – wordt onderzocht of een plan, project of handeling (kortweg: 'activiteit'), gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, mogelijk schadelijke gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied en zo ja of deze gevolgen significant kunnen zijn. De gevolgen moeten worden beoordeeld in samenhang met die van andere plannen en projecten ('**cumulatieve effecten**').

Indien de oriëntatiefase uitwijst dat er geen effecten zijn, zijn er vanuit de NB-wet geen verdere verplichtingen of beperkingen voor de uitvoering van de activiteit. Wel kan het verstandig zijn om met het bevoegd gezag in overleg te treden, om te bezien of men zich in de conclusies van het uitgevoerde onderzoek kan vinden.

Als de verslechtering van habitattypen of het leefgebied van soorten niet-significant is en er geen significante verstoring optreedt, volgt een nadere toetsing (voorheen: 'verslechterings- en verstoringstoets').

Als er een kans is op significante effecten volgt een '**passende beoordeling**'. In de nadere toetsing worden de effecten gespecificeerd. Daarbij hoeft dan niet meer naar cumulatieve effecten te worden gekeken. Het bevoegd gezag beoordeelt of de effecten aanvaardbaar zijn of niet. Aan de vergunning kunnen beperkende voorwaarden (mitigatie en compensatie, zie onder) worden verbonden.

De '**passende beoordeling**' is veel uitgebreider. Op basis van de beste wetenschappelijke kennis dienen de effecten op de habitats en soorten te worden ingeschat, rekening houdend met cumulatieve effecten.

Als de passende beoordeling uitwijst dat er slechts beperkte effecten zijn, dan dient vergunning te worden aangevraagd, die wordt verleend indien de effecten aanvaardbaar worden geacht. Als er significante effecten zijn, dan mag vergunning alleen worden verleend als er voldaan is aan alle drie onderstaande ADC-criteria:

- Er zijn geen geschikte Alternatieven.
- Er is sprake van Dwingende redenen van groot openbaar belang, waaronder redenen van sociale en economische aard.
- Er is voorzien in exacte en tijdige Compensatie.

Als er sprake is van aantasting van een gebied dat is aangewezen ter bescherming van prioritair natuurlijk habitat of een prioritaire soort, dient eerst door de minister van LNV aan de Europese Commissie advies te worden gevraagd. Bovendien is het aantal redenen van groot openbaar belang beperkt.

Ook tijdens het uitvoeren van de passende beoordeling, als onderdeel van het m.e.r. Harderwijk Waterfront ten behoeve van onder meer het nieuwe bestemmingsplan Waterfront Noord (II), was onduidelijk welke methoden en procedures exact gehanteerd moesten worden. Om elke twijfel uit te sluiten is bij wijze van pro-actieve pragmatische oplossing ervoor gekozen om een zogenaamde expertgroep in te stellen ter ondersteuning van het bureau dat de passende beoordeling zou opstellen. Deze begeleidingsgroep bestond uit een aantal deskundigen van verschillende universiteiten en met verschillende achtergronden.¹¹⁹ De voornaamste taak van de begeleidingsgroep was ervoor te zorgen dat de passende beoordeling zou worden opgesteld volgens de meest recente inzichten omtrent te volgen procedures en onderzoekaankpak en dat alles op basis van jurisprudentie. Volgens verschillende respondenten heeft dit goed gefunctioneerd en is de tekst van de passende beoordeling in het eindstadium up-to-date gebracht met de dan geldende inzichten.

¹¹⁸ Het begrip 'significante effecten' is rechtstreeks afkomstig uit de Habitat richtlijn. De beoordeling of er sprake is van dergelijke effecten is een nationale aangelegenheid.

¹¹⁹ Dit betroffen: prof. mr. A. Freriks (Universiteit van Utrecht), dr. F. Heinis (ecoloog), mr. W. Freeling (juridisch adviseur Boskalis), drs. R. van Apeldoorn (ecoloog Alterra), drs W. Heijligers (ecoloog Tauw) en Prof. mr. Jonathan Verschuuren (Universiteit van Tilburg) (Bureau Waardenburg 2010).

Niettemin bleek ook uit de lange discussies tussen begeleidingscommissie en de uitvoerder van de passende beoordeling, Bureau Waardenburg, dat er nog steeds sprake is van veel onduidelijkheden. Een belangrijk voorbeeld van een interpretatievraagstuk is het oordeel van begeleidingscommissie en het bureau dat vaarbewegingen als gevolg van nieuwe woningen wél meegenomen moeten worden in de passende beoordeling. Deze interpretatie vormt de directe aanleiding voor het aanwijzen van de twee voorziene rustgebieden. Omdat echter onduidelijk is om hoeveel vaarbewegingen het zal gaan, wat van belang is in de winter als de kleine zwaan overwintert, is gekozen om uit te gaan van een maximaal scenario aan vaarbewegingen en, als logische consequentie, van maximaal mitigerende maatregelen (de rustzones).

De problemen die ontstaan rond het aantonen dat geen sprake is van significante effecten kan ook in relatie worden gebracht met de aanwijzingsbesluiten als zodanig. Hoewel dit in het geval Waterfront Harderwijk niet noodzakelijkerwijs het geval is, wijzen Bastmeijer et al. er bijvoorbeeld op dat concept-aanwijzingsbesluiten en de hierin opgenomen instandhoudingsdoelstellingen niet in alle gevallen even helder zijn geweest en dat de instandhoudingsdoelen daarom weinig houvast zouden bieden voor toetsing van concrete plannen en projecten en weinig richting geven aan de te treffen instandhoudingsmaatregelen. Een mogelijk uitwerking hiervan kan zijn dat het heel moeilijk is om een activiteit toe te staan, omdat het heel lastig is om aan te tonen dat een activiteit geen significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen zal hebben.¹²⁰ Met andere woorden, dit zou erop duiden dat de complexiteit en onduidelijkheid moet worden begrepen als het geheel van de gebiedsaanwijzingen en de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan zoals aangegeven in de NB-wet en VHR regelgeving.

Een laatste punt, gerelateerd aan methoden en procedures, is het kostenaspect. Alle respondenten merken op dat de bewijsplicht als gevolg van het voorzorgsbeginsel zwaar drukt op de begroting van projecten (iets wat volgens de respondenten ook geldt voor andere projecten waar zij bij betrokken zijn, bijvoorbeeld in relatie met de Luchtkwaliteitsrichtlijn). Het instellen van een begeleidingscommissie is bijvoorbeeld niet zonder kosten. Hetzelfde geldt voor het uit laten voeren van een passende beoordeling. Dit soort kosten zijn echter niet eenduidig toe te schrijven aan de EU dan wel de Nederlandse regelgeving. Veeleer is het een combinatie van deze twee. De VHR-richtlijnen leiden tot een onderzoeksverplichting (en dus kosten). De gevoelde onzekerheden die samenhangen met de Nederlandse implementatie hebben ook aanleiding gegeven tot onderzoek.

Technische eisen aan onderzoek

Het bovenstaande leidt tot een volgend belangrijk thema dat samengevat kan worden als 'technische eisen aan onderzoek en onmogelijkheid om effecten te meten'. Als gevolg van vragen over specifieke onderdelen van projecten, ontstaat een wens bij beleidsmakers, bezwaarmakers en juristen om mogelijke effecten van planonderdelen tot in detail door te rekenen. Gevraagd of voor de oevers van de Lorentzhaven en het overloopgebied afzonderlijk effecten beoordeeld kunnen worden heeft Bureau Waardenburg aangegeven dat dit technisch niet te doen is. Om niettemin tegemoet te komen aan de, vanuit juridisch oogpunt logische vraag tot specificering, is ervoor gekozen om de passende beoordeling op te delen in verschillende onderdelen van het project Waterfront. Zodoende kan de passende beoordeling gehanteerd worden als onderlegger voor verschillende deelprojecten, projectonderdelen en bestemmingsplannen. Kenmerkend is de indruk bij alle respondenten dat het project Waterfront voor een belangrijk deel wordt overheerst door het voldoen aan technische eisen die gesteld worden aan onderzoek en de haalbaarheid om aan deze eisen te voldoen. Een deel houdt verband met het exacte karakter van instandhoudingsdoelstellingen. Overigens wordt, omgekeerd, van de kant van natuurbescherming aangegeven dat een dergelijke exactheid, zoals '120 Kleine Zwanen', wel degelijk houvast biedt vanuit het perspectief van het instandhouden van soorten.

Een ander voorbeeld van pragmatisch handelen, naast het opdelen van het Waterfront project in onderdelen, betreft de tweede vaargeul van Harderwijk naar het Wolderwijd. Besloten is om dit deelproject niet als onderdeel van het project Waterfront aan te merken, wat het in wezen wel is, maar van het IIVR. Het grote voordeel hiervan is dat het nu meegenomen wordt in de passende beoordeling van het IIVR. Hierin valt het met zijn 9 hectare vrijwel weg ten opzichte van de aanpassing van de vaargeul voor de beroepsvaart en de uitdieping in het zelfde gebied met meer dan 200 hectare. Mocht

¹²⁰ Bastmeijer et alia, 2008: 51.

sprake zijn van significante effecten, dan zullen die vooral het gevolg zijn van deze, in schaal veel grotere projecten. Bij maatregelen in het kader van mitigatie en compensatie kan meteen de tweede vaargeul worden meegenomen. Wanneer deze vaargeul wél onderdeel was geworden van de passende beoordeling van het Waterfront project had dit, aldus respondenten, vermoedelijk tot een groter beleidsinspanning geleid.

Inroepen van externe hulp

Onzekerheid over de precieze interpretatie (door de Raad van State) van de NB-wet en de daarin overgenomen bepalingen uit de Habitatrictlijn wordt aangeduid als één van de grootste problemen bij het project Waterfront. Hoewel het instellen van een begeleidingscommissie een innovatieve stap is, wordt door verschillende respondenten aangegeven dat alleen het feit al dat men de noodzaak hiertoe voelde, een teken is dat er nog steeds sprake is van onduidelijkheid rond de NB-wet regelgeving en met name de interpretatie ervan. Het bestaan van het Steunpunt Natura 2000¹²¹ dat als functie heeft om als 'lerend netwerk' kennis te verzamelen en verspreiden omtrent het omgaan met regelgeving rond Natura 2000, wordt op zichzelf gewaardeerd. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat dit steunpunt onvoldoende soelaas biedt wanneer het om concrete situaties en gebieden gaat: elk project is uniek en ervaringen elders zijn daardoor vaak niet volledig bruikbaar.

Respondenten¹²² geven eveneens aan dat ook direct contact opnemen met het ministerie van ELI (voorheen LNV) geen uitkomst biedt. Het ministerie blijkt in het specifieke geval van Waterfront Harderwijk geen zekerheid te kunnen geven omtrent de uiteindelijke interpretatie van de wet en verwijst door naar de rechter. In het geval van bezwaarprocedures kan alleen die de gevraagde duidelijkheid geven. In het kader van het Waterfront project gaf dit aanleiding tot verwondering: de verwachting is dat het ministerie als opsteller van de wet in staat moet worden geacht om in concrete gevallen aan te kunnen geven hoe te handelen. Daar tegenover kan de stelling worden ingenomen dat het ministerie geen uitvoeringsorganisatie vormt en derhalve niet verwacht kan worden dat het in elk specifiek geval overgaat tot advisering.

De opstelling van het ministerie leidde, niettemin, tot een zekere teleurstelling bij respondenten betrokken bij het Waterfront project. In hun perceptie is de NB-wet neergelegd zonder daarbij een operationalisering aan te reiken en is de praktijk in zekere zin op weg gestuurd met een wet waarvan onduidelijk is hoe deze geïnterpreteerd en hoe daarmee gewerkt zou moeten worden. Binnen de reikwijdte van dit onderzoek kunnen wij niet toetsen of dergelijke kwalificaties ook elders in de praktijk kunnen worden waargenomen.

De rol van de politiek en onderhandeling

Geconstateerd kan worden dat de gemeente in 2007 bij het in procedure brengen van het bestemmingsplan Waterfront Noord een belangrijke inschattingsfout heeft gemaakt met betrekking tot de reikwijdte en werking van de NB-wet en de effecten van de aanwijzing Natura 2000 gebieden. Het verwerpen destijds van het compromis tussen de wethouder en de natuurverenigingen was achteraf niet verstandig. Binnen de gemeenteraad heerste een gevoel dat de natuurverenigingen teveel invloed uitoefenden op de inhoud van 'hun' project. De gemeenteraad was van mening, op basis van informatie van derden (waaronder gemeentelijke ambtenaren), dat het project afdoende gefundeerd was.

Tegelijkertijd laat de casus Harderwijk Waterfront, analoog aan bijvoorbeeld de Tweede Maasvlakte (zie hoofdstuk twee), ook zien dat er wel degelijk dusdanig onderhandeld kan worden dat een project kan voldoen aan natuur- en instandhoudingsdoelstellingen. Gesteund door natuurwetgeving hebben verenigingen een potentieel sterke positie verworven aan de onderhandelingstafel. Dit wil echter niet zeggen dat deze verenigingen niet tot compromissen bereid zouden zijn. In dit specifieke geval zijn de verenigingen wel degelijk voorstander van het project als geheel; hun zorg betreft echter de omgang met natuur. Zolang op dit vlak tot overeenstemming kan worden gekomen oefenen de Europese richtlijnen niet perse een belemmerende werking uit op gebiedsontwikkeling. In Harderwijk is dit destijds niet goed ingeschat en dacht men op de gebruikelijke manier – zonder externe *stakeholders* – het Waterfront project te kunnen uitvoeren. Het verwerpen van het compromis heeft destijds kwaad bloed gezet bij de natuurorganisaties en tot verstoorde relaties geleid, die in de lokale media breed werden

¹²¹ In december 2006 opgericht door LNV, V&W, Defensie en IPO, zie: <http://www.natura2000.nl/pages/regiebureau.aspx> (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

¹²² Zie overzicht van respondenten in de bijlage van dit rapport.

uitgemeten. Inmiddels zijn de natuurdoelstellingen integraal onderdeel van het denken en handelen geworden. Respondenten geven dan ook aan dat zij (EU-)richtlijnen in deze vooral zien als uitgangspunt en op basis daarvan hun handelen bepalen. Gebiedsontwikkeling wordt er niet per definitie slechter van, wel wat lastiger en duurder, maar wellicht ook groener, zo kan dit opgevat worden.

5.5 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat de bepalingen uit de VHR-richtlijnen en de NB-wet gebiedsontwikkeling niet onmogelijk maken maar wel veranderen. Een aantal veranderingen vereist simpelweg gewinning. Tegelijkertijd kan echter ook worden geconstateerd dat de vertaling van de Habitatrichtlijn door de Nederlandse wetgever in de NB-wet en de toepassing hiervan in beleid op zodanige wijze zijn verlopen dat in de gebiedsontwikkelingspraktijk onzekerheden zijn ontstaan rond de interpretatie en toepassing van de regelgeving. Dit heeft invloed gehad op het gewenningsproces. Puntsgewijs volgen nu de belangrijkste bevindingen:

- Juridische onzekerheid: het voornaamste pijnpunt voor wat betreft omgaan in de praktijk met de NB-wet betreft de juridische onduidelijkheid omtrent procedures en technische eisen die aan onderzoek worden gesteld. Een beeld ontstaat waarbij de interpretatie en operationalisering grotendeels wordt bepaald door middel van jurisprudentie. Hoewel er in sommige landen bewust op deze wijze invulling wordt gegeven aan regel- en wetgeving is dit voor Nederland een tamelijk onbekende praktijk. Van de Nederlandse regering wordt in deze casus door betrokkenen gevraagd om helderheid te scheppen op dit vlak, om het aanreiken van toetsbare beleidskaders en heldere proceseisen.
- Technische onzekerheid bestaat met name op het vlak van te hanteren onderzoeksmethoden en technieken. Als uitweg wordt daarom zekerheid nagestreefd door veel energie in te zetten op het 'rekenen op de vierkante meter', 'boekhouden' en 'zekerheid op zekerheid stapelen'. Een probleem waar tegenaan wordt gelopen is dat veel effecten technisch (of wetenschappelijk) gezien niet of nauwelijks te berekenen zijn. De enige uitweg is in zo'n geval te kiezen voor een maximaal scenario en maximale mitigerende maatregelen, soms voor problemen die er mogelijk helemaal niet zijn.
- Onzekerheid kan deels worden ondervangen door deze onderwerp te maken van een politiek onderhandelingsproces. Inzet bij een dergelijk onderhandelingsproces is om te voorkomen dat bezwaar wordt tegen een voorgenomen project, door in een vroegtijdig stadium mogelijke tegenstanders bij de planvorming te betrekken en gezamenlijk te zoeken naar de best mogelijke wijze om aan natuurdoelstellingen te voldoen.
- Onduidelijkheden rond de toepassing van de Habitatrichtlijn en de NB-wet kunnen niet eenduidig op het conto van één van deze beide wettelijke kaders worden geschreven, maar zijn het gevolg van de combinatie. De in de Habitatrichtlijn neergelegde begrippen als 'passende beoordeling', 'significante effecten' en 'ecologische kenmerken' zijn dermate moeilijk te operationaliseren dat ze in elke beleidscontext tot problemen zullen leiden, en vermoedelijk niet alleen de Nederlandse. Dit gekoppeld aan de wijze waarop in Nederland de richtlijn heeft vertaald in de NB-wet, met daarbij aanvankelijk een geringe aandacht voor de uitvoerbaarheid (zie paragraaf 2.3), de wijze waarop gebieden zijn aangewezen (in eerste instantie zonder gestructureerd overleg met decentrale overheden; zie paragraaf 2.6) en de strikte interpretatie die de Raad van State geeft aan begrippen als 'significante effecten', leiden ertoe dat in de praktijk veel onzekerheden proefondervindelijk moeten worden opgelost.

De vraag die opkomt is hoe die alles heeft kunnen ontstaan? Is dit een gevolg van onduidelijke regelgeving of zijn decentrale stakeholders, die geacht worden de wet te kennen, onoplettend geweest? De vernietiging van het eerste bestemmingsplan kan wellicht nog op het conto van onoplettende en matige geïnformeerde Harderwijkse bestuurders worden geschreven. In het geval van het tweede bestemmingsplan, waarbij de organisatie gewaarschuwd was, is dit minder waarschijnlijk. Niettemin heeft men zich genoodzaakt gevoeld zich in te dekken door middel van een aantal pragmatische oplossingen. Met andere woorden, ook na een intensieve zoektocht van Harderwijkse kant kon niet voldoende houvast worden gevonden om met zekerheid te voldoen aan de verplichtingen die gesteld worden aan de omgang met Natura 2000 gebieden. Harderwijk zou wellicht baat hebben gehad bij een betere kennisuitwisseling van ervaringen rond de omgang met de habitatrichtlijn. Niettemin blijft elke situatie uniek en vereist op de context toegesneden oplossingen.

Voor wat betreft gebiedsontwikkeling leiden de VHR-richtlijnen en de NB-wet tot een nieuwe realiteit waarnaar men zich moet voegen. In de casus Harderwijk Waterfront heeft dit de nodige moeite gekost, maar zijn betrokkenen hier uiteindelijk, middels pragmatische oplossingen, in geslaagd. Steviger eisen op het vlak van natuur aan gebiedsontwikkeling worden als zodanig niet per definitie negatief beoordeeld. Het grootste probleem lijkt te zitten in het kunnen voldoen aan eisen ten aanzien van toetsing en operationalisering. In het geval van omgaan met Natura 2000 en regelgeving voortkomend uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen kan op basis van de casus Harderwijk Waterfront worden geconcludeerd dat helderheid hierover tot op heden ontbreekt.

6 Meta-analyse van onderzoek over de relatie tussen EU-milieurichtlijnen en gebiedsontwikkeling

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft een structuur die volgt uit de vier fasen die in de levensloop van een Europese richtlijn kunnen worden onderscheiden: totstandkoming, implementatie, toepassing en juridische handhaving van richtlijnen. Binnen elk hoofdstuk is een of meerdere stellingen uit het debat over Europese richtlijnen geselecteerd, waarbij we sterk geleund hebben op een aantal strategische interviews die in de eerste fase van het onderzoek hebben plaats gevonden. Onderzoeksliteratuur alsmede het empirische casuonderzoek dat in de vorige hoofdstukken is gepresenteerd zijn gebruikt om op de stellingen een gefundeerde reactie te geven. Elke discussie wordt afgesloten met een bondig geformuleerde conclusie. Dit zijn de cursieve tekstblokken.

6.1 De totstandkoming van Europese richtlijnen

Let Nederland wel voldoende op bij de totstandkoming van Europese richtlijnen?

In de onderzoeksliteratuur over Europese richtlijnen die van belang zijn voor gebiedsontwikkeling is ruime aandacht voor de omzetting, toepassing en juridische handhaving van Europese richtlijnen, maar veel minder voor wat de voorkant van richtlijnen kan worden genoemd: hoe die zijn tot stand zijn gekomen en hoe vanuit Nederland geprobeerd is invloed uit te oefenen op de inhoud van richtlijnen en, daarmee, op de latere werking. Dit vereist een reconstructie die onderzoeksmatig lastig is uit te voeren, zeker in het geval van de al wat oudere richtlijnen, waartoe bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijnen gerekend kunnen worden. De ooggetuigen zitten in de meeste gevallen niet meer op de betreffende 'dossiers', zijn voor een belangrijke deel helemaal niet meer te identificeren en, als dat wel zou lukken, kunnen zich nog maar ten dele herinneren hoe zaken gelopen zijn.

Zeker is wel dat Nederland, voordat duidelijk begon te worden dat EU-richtlijnen beperkingen kunnen opleggen aan ruimtelijke ontwikkelingen, betrekkelijk enthousiast aan de totstandkoming van een aantal richtlijnen heeft meegewerkt. De SER noemt in dit verband de Habitatrichtlijn van 1992 en dan met name het ruimtelijk-conceptuele niveau binnen deze richtlijn, namelijk de notie van ecologische netwerkvorming. In Nederland begon rond 1990 het concept van de Ecologische Hoofdstructuur sterk op te komen. De Natura 2000-systematiek, zo werd in hoofdstuk twee al uit de doeken gedaan, zou dit concept naar een Europees niveau tillen. En omdat de veronderstelling was dat het Natura 2000 beleid een soort van opgeschaald Nederlands beleid zou worden, was de verwachting dat Nederland probleemloos aan de EU-verplichtingen zou kunnen voldoen.¹²³ Gedacht werd dat het EHS-beleid voldoende zou zijn om aan de Habitatrichtlijn te voldoen.¹²⁴ Hoofdstuk twee maakt duidelijk dat dit een misvatting was.

De totstandkoming van de Kaderrichtlijn Water van 2000 geeft een vergelijkbaar beeld. In de Europese lobby om de Kaderrichtlijn formeel geaccepteerd te krijgen is volgens Ten Heuvelhof e.a. Nederland één van de belangrijkste partijen geweest.¹²⁵ Nederland ligt benedenstrooms van een aantal Europese rivieren en is dus zeer gevoelig voor vervuiling van water in de bovenstrooms gelegen landen. Een Europese KRW zou deze landen verplichten om te zorgen voor schoner water. Voor wat de gevolgtrekkingen van de KRW voor Nederland stellen Ten Heuvelhof e.a. vast dat sprake is geweest van wat zij noemen 'leunstoel compliance': de veronderstelling dat Nederland al grotendeels zou voldoen

¹²³ SER, 2006: 40-41.

¹²⁴ Boer, S. de et alia, 2010.

¹²⁵ Ten Heuvelhof et alia, 2010: 115. Voor soortgelijke conclusies zie: Van Rheenen et alia, 2005: 50 e.v.

aan 'Europa' waardoor toepassing in de praktijk geen grote knelpunten zou opleveren.¹²⁶ Zij opperen dit, met een zekere slag om de arm, als verklaring voor het gegeven dat er in Nederland geen goede overdracht heeft plaats gevonden van kennis van de 'lobbyisten' – degenen die geijverd hebben voor de richtlijnen en betrokken waren bij de totstandkoming ervan – en al diegenen die verantwoordelijk zouden zijn voor de omzetting en latere toepassing. Kortom, er zat voor wat betreft de KWR een schot tussen de fase van de totstandkoming van de KWR en de latere fasen. Ontschotting en actieve betrokkenheid bij de totstandkoming van een richtlijn van actoren die bij de omzetting en toepassing een rol spelen kan knelpunten aan het licht brengen die lobbyisten bij de fase van totstandkoming kunnen inbrengen, zo stelt de VROM-raad.¹²⁷ In hun onderzoek naar de KWR komen Van Rheenen e.a. tot de conclusie dat het departement dat dossierhouder was in de periode dat de richtlijn tot stand kwam – het ministerie van Verkeer en Waterstaat – autonoom opereerde ten opzichte van het ministerie van LNV.¹²⁸ Derhalve was ook hier sprake van een 'schot', maar dan van wat andere aard.

Voor wat betreft de totstandkoming van deze voor ruimtelijke en gebiedsontwikkeling belangrijke richtlijnen kan, de literatuur overziend, van een zekere naïviteit worden gesproken als het gaat om de positiebepaling van Nederland en de gevolgde strategie om de inhoud van de betreffende richtlijnen te beïnvloeden. Deze naïviteit wordt nog wat pregnanter omdat zowel in de fase van de totstandkoming van de Habitairichtlijn (die van 1992 dateert) als die van de KWR (die zoals gezegd in 2000 van kracht werd) genoegzaam bekend was dat zowel op het vlak van de ecologie als van waterkwaliteit in Nederland wel degelijk sprake was van aanzienlijke problemen, met name als gevolg van landbouw.¹²⁹

Het besef dat een milieurichtlijn in de fase van toepassing wel eens grote gevolgen zou hebben was wel daarentegen wel aanwezig toen gewerkt werd aan de totstandkoming van de eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit in de tweede helft van de jaren negentig. Zo werd gelobbyd voor een actief flankerend beleid (bronnenbeleid, bijvoorbeeld gericht op schonere motoren). Maar, zo wordt in een onderzoek van Clingendael vastgesteld dat reeds in hoofdstuk drie is aangehaald: ook in dit dossier waren er schotten voor wat betreft de door Nederland gevolgde strategie.¹³⁰ In dit geval ging het om een schot tussen het technisch-ambtelijke en het politieke niveau. Het dossier in de zeer belangrijke, zogeheten Commissiefase van de richtlijn – de periode dat de Commissie werkt aan het ontwerp van de richtlijn, de periode waarin volgens aloude leerstukken van Van Schendelen¹³¹ al zoveel wordt vastgelegd dat fundamentele wijzigingen in latere fasen meestal een onhaalbare kaart zijn – werd op expertniveau afgehandeld. Dit noemen de Clingendael-onderzoekers een gemiste kans voor effectieve en proactieve beleidsbeïnvloeding.

In een rapport van een aantal jaren geleden kwam de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) tot verwante conclusies. Het Nederlandse 'model' voor de coördinatie van EU-beleid heeft volgens de Rob grosso modo een aantal hoofdkenmerken: (1) er is weinig aandacht voor de incubatie van nieuw beleid, dat wil zeggen de periode die voorafgaat aan de indiening van Commissievoorstellen in de Raad; (2) in de regel manifesteert de politieke betrokkenheid zich pas aan het eind van het besluitvormingsproces; (3) de dossierhoudende departementen handelen betrekkelijk autonoom van elkaar; (4) de decentrale overheden die een belangrijke rol spelen bij de uiteindelijke toepassing van EU-beleid spelen geen rol van betekenis in de Commissiefase van besluitvorming.¹³²

Is de situatie veranderd in recente jaren, na het zichtbaar worden van tal van knelpunten in de toepassing van Europese richtlijnen, dus ruwweg vanaf het midden van de jaren tien? Zoals aan het begin van deze paragraaf gezegd concentreert het actuele onderzoek zich sterk op de fasen van implementatie en toepassing. Actueel onderzoek is niet voorhanden. De VROM-raad komt, mede op basis van interviews, tot de conclusie dat de Nederlandse strategie voor wat betreft de totstandkoming van milieurichtlijnen sterk verbeterd is. Zo wordt gewezen op het thans functioneren van zogeheten interbestuurlijke dossierteams, waarin koppelingen worden gelegd tussen Den Haag, de decentrale overheden en de Europese gremia waarin ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de drie over-

¹²⁶ Idem: 105.

¹²⁷ VROM-raad, 2008: 36, 58.

¹²⁸ Van Rheenen et alia, 2005: 5 Van Rheenen et alia, 2005: 53.

¹²⁹ Zie bijvoorbeeld Van Schendelen, 1997; Van Zanden & Verstegen, 1993.

¹³⁰ Rood et alia, 2005: 17.

¹³¹ Zie bijvoorbeeld Van Schendelen, 1993, 1995

¹³² Rob, 1994: 27.

heidsniveau zich bewegen.¹³³ Wel spreekt de VROM-raad een zekere zorg uit over de vraag of door het ministerie (toen nog VROM) genoeg juridische kennis wordt ingezet om de exacte werking van een conceptrichtlijn in een vroegtijdig stadium op het spoor te komen. Over de kwaliteit van de interdepartementale afstemming en dus over de vraag of de departementale autonomie nog steeds zo groot is als die klaarblijkelijk vroeger was kan op grond van de beschikbare literatuur weinig gezegd worden.

Bij de totstandkoming van een aantal milieurichtlijnen heeft Nederland gedacht dat het bestaande in Nederland gevoerde beleid voldoende zou zijn om aan de resultaatverplichtingen te kunnen voldoen. Gaandeweg is onderkend dat dit niet altijd het geval is (zie hoofdstukken twee en drie). Niettemin werd tot voor kort de Nederlandse standpuntbepaling in Europese besluitvorming sterk bepaald door schotten tussen het ambtelijk-technische en politieke niveau en tussen ministeries en soms binnen een ministerie. Door een aantal instrumentele en organisatorische voorzieningen (BNC-fiches; CIM; CoCo) is de praktijk naar het zich laat aanzien sterk verbeterd.¹³⁴

Kan Nederland Europese milieurichtlijnen tegenhouden?

De vraag in deze formulering gegoten komt in de onderzochte literatuur niet expliciet voor. Gezien het huidige politieke klimaat, gekenmerkt door een groeiende scepsis ten aanzien van de Europese Unie, is het wel een vraag waar het ministerie van I&M mee geconfronteerd zou kunnen worden. Het is bovendien een plausibele vraag, met name als de stelling wordt betrokken dat politieke afweging in brede zin en de afwegingsfunctie van ruimtelijke ordening in meer specifieke zin minder goed mogelijk zijn vanwege de resultaatverplichtingen van Europese milieurichtlijnen. Antwoorden zijn op meerdere niveaus te geven: op normatief dan wel een op meer analytisch niveau. Het laatste niveau sluit aan bij de doelstellingen van dit onderzoeksrapport.

Allereerst kan dan gewezen worden op de verdragsrechtelijke basis van Europees milieubeleid. Zo geeft onder meer Beijen aan dat met de Europese Akte van 1986 milieubescherming expliciet zijn intrede deed.¹³⁵ Reeds een jaar eerder was door het Europese Hof van Justitie vastgesteld dat de bescherming van het milieu "één van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap is".¹³⁶ In de herzieningen van de Europese verdragen is de juridische verankering van het milieubeleid geleidelijk aan uitgebreid. Een milieubeleid op EU niveau is derhalve volstrekt legitiem, berustend op instemming van de EU-Lidstaten.

Om bovenstaande vraag meer definitief te beantwoorden moest naast de verdragsrechtelijke basis van het milieubeleid ook de besluitvormingsprocedure bezien worden als het gaat om de mogelijkheden tot beïnvloeding vanuit een individuele Lidstaat. Milieurichtlijnen worden in de regel tot stand gebracht via een gekwalificeerde meerderheid in de Raad¹³⁷, in combinatie met medewetgeving door het Europees Parlement. De Europese Commissie heeft het recht van initiatief en de Raad kan slechts met unanimititeit van het Commissievoorstel afwijken (waarbij de Commissie overigens in de tussentijd haar voorstel wel kan veranderen). Een individueel land als Nederland – dat 13 van de in totaal 355 Raadsstemmen heeft – heeft rekenkundig gezien weinig mogelijkheden tot beïnvloeding. Het komt dan ook sterk aan op het zoeken naar coalities met andere Lidstaten en een zoveel mogelijk eensluidend standpunt van Nederlandse vertegenwoordigers in Europese gremia. Hoofdstuk drie geeft aan dat dit goed heeft gewerkt bij de totstandkoming van de nieuwe, in 2008 van kracht geworden luchtkwaliteitsrichtlijn. Dit laatste sluit goed aan bij wat in de literatuur wordt aangegeven, namelijk (pogingen tot) beïnvloeding in de fase waarin de Commissie werkt aan haar voorstel (de aandachtspunten zoals geïdentificeerd door de Rob en hierboven weergegeven).

Ontegenzeggelijk heeft de discussie over de effecten van Europese milieurichtlijnen in ieder geval in het domein van gebiedsontwikkeling bijgedragen aan een discussie die wordt gevoerd in termen van

¹³³ VROM-raad, 2008: 62-64.

¹³⁴ Wij hanteren hier de terminologie 'naar het zich laat aanzien' omdat deze voorzieningen niet recent extern geëvalueerd zijn.

¹³⁵ Beijen, 2010: 21 e.v.; 50 e.v.

¹³⁶ Beijen, 2010: 26.

¹³⁷ Gekwalificeerde meerderheid wil zeggen: 1) 255 van de in totaal 355 stemmen; 2) ondersteuning door een meerderheid van lidstaten; 3) betreffende landen vertegenwoordigen samen ten minste 62% van de bevolking van de EU (deze spelregels veranderen volgens het Verdrag van Lissabon met ingang van 1 november 2014).

een 'Europa' (meer in het bijzonder: de Commissie en het Hof van Justitie, de belangrijkste communautaire instellingen) tegenover de individuele Lidstaat. Het jongste jaarverslag van de Raad van State bevat een hoofdstuk dat beschouwd kan worden als een reactie op deze, ook buiten het domein van gebiedsontwikkeling, steeds dominantere onderstroom in het politieke en maatschappelijke debat.¹³⁸ Beklemtoond wordt dat, als gevolg van de samenhang tussen Europese wetgeving en nationale implementatiemaatregelen sprake is van een geïntegreerd, Europees-nationaal wetgevingsproces. "Hiermee wordt bedoeld dat de totstandkoming van EU-regels, de beïnvloeding daarvoor vanuit de Lidstaten en de omzetting en uitvoering in de Lidstaten als een samenhangend geheel moeten worden beschouwd."¹³⁹ In een rapport van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid wordt het resultaat ook wel omschreven als een "meerlagig politiek systeem dat werkzaam is op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau."¹⁴⁰ De EU is dus niet een internationale organisatie zoals vele andere,¹⁴¹ maar een meerlagige, internationale rechtsorde waar Nederland deel van uitmaakt.¹⁴²

Nederland kan Europese milieuriichtlijnen niet tegenhouden, maar de inhoud daarvan wel trachten te beïnvloeden via een strategie die inspeelt op het gegeven dat de Europese Unie een meerlagig politiek systeem vormt. Als het gaat om milieuriichtlijnen zijn beleidsbepaling en uitvoering gescheiden, maar wat wordt vastgelegd in beleid heeft invloed op de uitvoering op de onderste lagen in het systeem. Derhalve komt het aan op het leggen van goede koppelingen binnen het systeem. De totstandkoming van EU milieuriichtlijnen moet niet gezien worden als louter een technisch proces, maar ook als een politiek proces, waarin inschattingen moeten worden gemaakt van zowel de potentiële impact in eigen land als van mogelijkheden tot beïnvloeding van in ontwerp en besluitvorming genomen Europese milieuriichtlijnen. Dat betekent dat koppelingen worden gelegd tussen 'technische', veelal sectorale kennis en politieke kennis.

Moet bij de totstandkoming van Europese richtlijnen niet meer aandacht worden geschonken aan de ruimtelijke impact?

In de onderzoeksliteratuur wordt er op gewezen dat in een zeer vroeg stadium, jaren zestig, vanuit Europese Lidstaten, Nederland voorop, de claim werd gelegd dat beleid met een (potentiële) ruimtelijke impact mede op basis van deze impact moet worden afgewogen.¹⁴³ In tal van documenten, waaronder bijvoorbeeld het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief van 1999, is deze claim telkens weer naar voren gebracht. Tegelijkertijd maakt de onderzoeksliteratuur duidelijk dat deze claim niet makkelijk is te effectueren, en wel om verschillende redenen:

- er is sprake van een breed spectrum aan soorten van potentiële ruimtelijke impact;
- het causale verband tussen een richtlijn en effecten is methodologisch vaak lastig aan te tonen; het aantonen van milieueffecten is methodologisch verder ontwikkeld;
- politiek gezien, op het niveau van de Europese Commissie, is een aparte, territoriale impact assessment (TIA) procedure vooralsnog niet aanvaardbaar, met name omdat de Europese Commissie in het verleden veel werk heeft gemaakt van het in elkaar schuiven en daardoor transparant maken van een aantal verschillende impact assessment instrumenten tot wat vandaag de dag bekend staat als *integrated impact assessment*.¹⁴⁴

Niettemin wordt in de literatuur het standpunt ingenomen dat het uitvoeren van een TIA bij de totstandkoming van beleid en regelgeving wel degelijk een goed instrument zou zijn, met de volgende kanttekeningen:

- Gezien de grote mate van ruimtelijke diversiteit, kan een TIA niet louter op Europees schaalniveau worden uitgevoerd, maar veronderstelt input van onderop;¹⁴⁵
- In het verlengde van het vorige punt: voor de Commissie is het uitermate moeilijk om voor alle Lidstaten alle (potentiële) gevolgen in beeld te krijgen; een mogelijkheid is dat een beperkt aantal

¹³⁸ RvS, 2010: 58-78.

¹³⁹ Idem: 62.

¹⁴⁰ WRR, 2007: 24

¹⁴¹ Evenmin een volwaardig politiek systeem, zoals een natiestaat. Voor het sui generis karakter van de EU zie ook: Faludi, 2010.

¹⁴² Waterhout en Zonneveld, 2011.

¹⁴³ Zie onder meer: Zonneveld & Waterhout, 2009.

¹⁴⁴ Zonneveld & Waterhout, 2009.

¹⁴⁵ VROM-raad, 2008: 66; zie ook Zonneveld & Waterhout, 2009, p. 11-12 die in dit verband spreken van het multilevel karakter van TIA.

Lidstaten dit ter hand neemt en de resultaten aan de Commissie en aan andere Lidstaten ter beschikking stelt.¹⁴⁶ Dit veronderstelt dat een dergelijke meerlagige aanpak van impact analyse geïncorporeerd wordt in de formele procedure;

- Milieuriichtlijnen vallen telkens onder een andere ministeriële verantwoordelijkheden, maar hebben in de regel gevolgen voor de beleidsterreinen van andere departementen. Participatie van experts uit deze andere terreinen in het proces van impact assessment is derhalve noodzakelijk.¹⁴⁷ Ergo: impact analyse is zowel meerlagig als multisectoraal;
- Een TIA die louter bij het ontwerp van de richtlijn wordt uitgevoerd is niet voldoende: met name vanwege amendering van een ontwerp-richtlijn in het Europees parlement kan de concrete werking van een richtlijn dusdanig veranderen dat een vervolg TIA noodzakelijk is;¹⁴⁸
- Naast een ruimtelijke impact hebben Europese richtlijnen ook een impact op gebiedsontwikkeling in procesmatige zin, die ook meegenomen zou moeten worden in een TIA,¹⁴⁹
- Gezien het gegeven dat op Europese schaal een TIA naar alle waarschijnlijkheid alleen haalbaar lijkt te zijn als onderdeel van de gangbare (integrated) impact assessment zijn betrekkelijk eenvoudige technieken ('easy to handle tools') nodig omdat degenen die impact assessments uitvoeren in de regel niet vertrouwd zullen zijn met de identificatie van potentiële ruimtelijke effecten en beleidseffecten;
- Het TIA-instrument dient dus zowel op Lidstaat als op Europees niveau verder ontwikkeld te worden; er zijn – met andere woorden – kennislacunes op dit vlak.¹⁵⁰

Het is overigens de Raad van State die de discussie over TIA breder trekt dan ruimte. Impact analyse is altijd nodig, ongeacht de materie. Zo spreekt de Raad van State over een verantwoordelijkheid die Nederlandse overheidsinstanties hebben om "nationale preferenties binnen het Europese besluitvormingsproces aan de orde te stellen."¹⁵¹ Vervolgd wordt met: "Dit vereist dat Nederlandse overheidsinstanties reeds in de ontwerpfase van EU-wetgeving de effecten van deze wetgeving voor het nationale wetgevingscomplex in kaart brengen." En hieraan wordt toegevoegd dat niet alleen ex ante evaluatie nodig is, maar ook ex post. Voor de kwaliteit van wetgeving wordt dit nog belangrijker geacht.

Zowel bij de totstandkoming als in latere fasen van de levensloop van Europese regelgeving dient impact analyse te worden uitgevoerd. Een dergelijke analyse dient idealiter multilevel te worden uitgevoerd, met inbegrip van de actoren die bij de uitvoering betrokken zijn, maar ook multisectoraal. Een apart ruimtelijk impact assessment instrument naast het bestaande Commissie-instrumentarium is (waarschijnlijk) politiek niet haalbaar maar moet daarin ingebouwd worden via tools die makkelijk te gebruiken zijn, zowel methodologisch als voor wat betreft de benodigde empirische gegevens. Van specifiek belang voor Nederland is dat getracht wordt binnen de Europese impact assessment aandacht te krijgen voor niet alleen ruimtelijke effecten maar ook voor effecten op gebiedsontwikkeling. Coalitievorming met landen die vergelijkbare vormen van (integrale) gebiedsontwikkeling kennen ligt voor de hand.

6.2 De omzetting van Europese richtlijnen

De kwaliteit en onderlinge consistentie van Europese EU milieuriichtlijnen zijn niet goed

Dit onderwerp zou in deze rapportage op twee verschillende plekken behandeld kunnen worden: namelijk op de plek waar het nu staat, dus onder 'omzetting', maar ook onder toepassing, omdat deze thematiek in de sfeer van de toepassing problemen kunnen veroorzaken. Niettemin is ervoor gekozen om de inconsistentie en kwaliteit van richtlijnen in deze paragraaf aan de orde te stellen. In het Nederlandse recht moeten hiervoor namelijk oplossingen worden gevonden en dit betreft een meer fundamenteel niveau dan dat van toepassing.

¹⁴⁶ Beijen, 2010: 295.

¹⁴⁷ VROM-raad, 2008: 80.

¹⁴⁸ VROM-raad, 2008: 67.

¹⁴⁹ Zie conclusies in Zonneveld, Trip, Waterhout, 2008.

¹⁵⁰ Zonneveld & Waterhout, 2009: 22; Zonneveld, Trip, Waterhout, 2008: 91 ff. Binnen het ESPON-programma lopen thans twee onderzoeken die in dit verband bouwstenen kunnen opleveren: 1) het ESPON-ARTS project dat vooral gericht is op Europees niveau; het ESPON-EATIA project dat op het niveau van de individuele lidstaten is gericht (zie www.ESPON.eu).

¹⁵¹ RvS, 2011: 77.

Met name het onderzoek van Beijen, waarin een aantal milieuriichtlijnen apart en in relatie tot elkaar worden onderzocht gaat in op de kwaliteit van Europese richtlijnen, hoewel de aansluiting van Europees op nationaal recht in andere rapporten en studies niet onopgemerkt is gebleven.¹⁵² Maar het is in het jongste jaarverslag van de Raad van State dat de meest fundamentele kwesties worden geadresseerd. Sterk samengevat:

- Europese wetgeving komt tot stand in een principiële andere omgeving dan Lidstatelijke wetgeving. Een *nationale* wet komt tot stand: 1) binnen een rechtstraditie, overeenkomstig procedures die meestal al (zeer) land gevolgd worden; 2) afgestemd op specifieke behoeften en belangen, uitgaande van de specifieke kenmerken van het rechtstelsel; 3) gemodelleerd naar het bestaande wettelijke stelsel.
- Voor de EU geldt echter: 1) zij is geen Lidstaat; 2) zij heeft geen algemene bevoegdheid tot wetgeving, waardoor haar optreden noodzakelijkerwijs gefragmenteerd is; 3) zij heeft op slechts enkele beleidsterreinen exclusieve bevoegdheden zodat op de meeste terreinen sprake is van een bevoegdheid die gedeeld moet worden met Lidstaten waardoor als vanzelf een mozaïek aan voorschriften van Europese en nationale oorsprong ontstaat;¹⁵³ 4) zij vaardigt voorschriften uit die in alle 27 Lidstaten toepassing zullen moeten vinden; dit betekent dat in opwaartse richting belangen en doelstellingen die binnen die Lidstaten leven zoveel mogelijk een vertaling moeten vinden in de Europese wetgeving terwijl tegelijkertijd, in neerwaartse richting, die wetgeving in alle Lidstaten – met al hun verschillende rechtstradities – moet kunnen worden omgezet, toegepast en gehandhaafd;¹⁵⁴ zij is in voortdurende ontwikkeling, waarbij de veranderingssnelheid in het algemeen veel hoger ligt dan in de Lidstaten.
- Kortom: de eisen die aan Europese wetgeving (zouden mogen) worden gesteld, zijn in de tijd gezien niet steeds dezelfde en – nog belangrijker – kunnen niet zonder meer gelijkgesteld worden aan de eisen die aan nationale wetgeving worden gesteld.¹⁵⁵

De meer specifieke kwaliteitsproblemen die Beijen identificeert ten aanzien van EU richtlijnen zijn vrijwel allemaal te relateren aan de door de Raad van State onderscheiden kenmerken van de Europese Unie als rechtssysteem:

- Het compromiskarakter van Europese regelgeving kan resulteren in onduidelijke teksten en begrippen. Lidstaten stemmen hiermee in omdat zij in de veronderstelling leven dat zij zo wetgeving naar eigen goeddunken kunnen interpreteren en toepassen. Echter, door zogeheten *guidance documents* van de Europese Commissie vinden toch aanscherpingen plaats. Hoewel het hier gaat om *informal law* moeten Lidstaten wel rekening houden met de nadere preciseringen die in deze documenten worden vastgelegd, al was het maar om inbreukprocedures door de Commissie te voorkomen.¹⁵⁶
- De samenhang en afstemming tussen bepaalde richtlijnen is niet altijd optimaal: er kan sprake zijn van concurrerende bepalingen (zodat uiteindelijk – alweer – het Hof knopen moet doorhakken) of van een samenhang die in de praktijk tot moeilijk werkbaar situaties leidt. In de ruimere onderzoeksliteratuur over Europese regelgeving met gevolgen in het ruimtelijke domein zijn eigenlijk geen significante voorbeelden genoemd van strijdigheden tussen richtlijnen, wel dat sturingsprincipes ('milieubeleidsstijlen') en – voor een belangrijke deel hiermee samenhangend – nationale beleidsruimtes nogal kunnen verschillen. De Nitraatrichtlijn staat te boek als een zeer strenge richtlijn, de Kaderrichtlijn water als een veel meer 'open' richtlijn.¹⁵⁷
- Gelijksoortige richtlijnen kunnen verschillende resultaatverplichtingen met zich mee brengen. In dit verband kan de vraag worden opgeworpen of het niet veel beter zou zijn geweest om de Vogelrichtlijn te vervangen door één nieuwe richtlijn in plaats van het naast elkaar in de lucht houden van twee richtlijnen: en Vogel- en een Habitatrichtlijn. Beide richtlijnen is het om hetzelfde te doen, namelijk soorten- en gebiedsbescherming. Echter: beide richtlijnen verschillen in hun werking, waarbij de Vogelrichtlijn strenger is dan de latere Habitatrichtlijn: volgens de laatste richtlijn

¹⁵² Zie bijvoorbeeld SER, 2006: 33 e.v.

¹⁵³ Dit heeft tot gevolg dat het methodologisch gezien niet altijd goed te beoordelen is wat de zelfstandige effecten zijn van Europese maatregelen (RvS, 2011: 64). Wat op het eerste gezicht het resultaat lijkt te zijn van een Europese maatregel kan het gevolg zijn van de interpretatie van een lidstaat.

¹⁵⁴ RvS, 2011: 64.

¹⁵⁵ RvS, 2010: 65. Zie ook Van den Brink, 2004: 5 e.v.

¹⁵⁶ Beijen, 2010: 210-213. Hoewel *guidance documents* als *informal law* worden aangeduid blijkt het volgens Beijen maar zelden voor te komen dat het Europese Hof van Justitie zich in zijn oordeelsvorming expliciet hierop baseert (Beijen, 2010: 213).

¹⁵⁷ De Boer et alia, 2010: 13 e.v.

- kunnen omwille van redenen van dwingend maatschappelijk belang uitzonderingen worden gemaakt op soortenbescherming. De Vogelrichtlijn kent een dergelijke ontsnappingsclausule niet.¹⁵⁸
- Soms is een richtlijn niet duidelijk over wat de gevolgen zijn van een overschrijding van grenswaarden. Een nationale rechter is dan bijvoorbeeld gedwongen om zogeheten prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof.¹⁵⁹ Dit levert (verdere) onzekerheid op in processen van gebiedsontwikkeling.
 - De Europese Unie kent (23) verschillende talen waardoor er (kleine) verschillen tussen taalversies kunnen optreden. Maar alle versies zijn gelijkelijk 'authentiek'; dus een Lidstaat kan in de interpretatie niet louter afgaan op één taalversie. Hier wordt een beroep gedaan op taalbeheersing en een reflex om andere taalversies te bestuderen bij interpretatieproblemen.¹⁶⁰

Beijen rekent tot de kwaliteit van richtlijnen ook de uitvoerbaarheid. Zo stelt zij specifiek over de VHR dat hierin bepalingen zijn opgenomen die niet uitvoerbaar zijn: de Vogelrichtlijn bevat bij de soortenbescherming te weinig uitzonderingsmogelijkheden terwijl de Habitatrichtlijn ook bepaalde onopzettelijke verstoringen verbiedt.¹⁶¹ Over uitvoerbaarheid, zeker als kwaliteitscriterium, is geen consensus in de literatuur. Wageningse onderzoekers komen, op basis van diverse bronnen, tot de conclusie "dat het wel meevalt met het op slot gaan van Nederland".¹⁶² Backes, één van de bronnen achter de 'Wageningse' stellingname, stelt dat effecten van richtlijnen als de VHR voor een groot deel samenhangen met de aard en de intensiteit van het ruimtegebruik.¹⁶³ In Nederland is sprake van een zeer hoge dichtheid van bevolking en economische activiteiten en hebben zich economische sectoren ontwikkeld, deels gestimuleerd door de overheid (transport; intensieve veehouderij), die het milieu sterk belasten. Anders gezegd: de effecten van milieurichtlijnen houden verband met de structuur van de Nederlandse economie en de beïnvloeding daarvan via nationaal beleid op het vlak van transport, ruimtelijke economie en landbouw. In wezen sluit het PBL in een zeer recente studie hierbij aan. Het planbureau komt namelijk tot de conclusie dat de verdrogings- en stikstofproblematiek waar het beleid rond Natura 2000-gebieden mee geconfronteerd wordt het gevolg is van de Nederlandse landbouwstructuur.¹⁶⁴

Gezien de veelheid aan milieubeleidsstijlen binnen Europa en de noodzaak van de Europese wetgever om met deze diversiteit rekening te houden zullen er zich altijd spanningen blijven voordoen tussen het milieubeleid van de Europese Unie en dat van Nederland. Door meer te gaan werken met kaderrichtlijnen biedt de Europese Unie meer ruimte aan Lidstaten voor een eigen specifieke omzetting en toepassing van richtlijnen.

De aansluiting tussen EU en nationaal recht is niet goed

Dit betreft één specifiek element dat in de hierboven staande discussie in essentie al aan bod is gekomen, namelijk het gegeven dat twee rechtsstelsels (dat van de EU en dat van Nederland) soms niet goed op elkaar zijn te passen, iets wat in de Europeaniseringsliteratuur wordt omschreven als *misfit*.

Misfit kan het gevolg zijn van formele aspecten, derhalve hoe wetgeving in formele zin op elkaar aansluit. Misfit kan ook een gevolg zijn van (soms principiële) verschillen in bijvoorbeeld beleidsculturen. In de ruimtelijke ordening in brede zin en meer in het bijzonder in gebiedsontwikkeling is sprake van een (historische) stroming die berust op een praktijk van afweging, overleg en uitruil van belangen en kwaliteiten ('polderen'). De volgende stelling in een rapport van De Zeeuw e.a. geeft hier uitdrukking aan: "Gebiedskwaliteiten moeten worden gevonden en benoemd in het maatschappelijke en politieke debat en laten zich niet vatten in normen".¹⁶⁵ Uitgaande van deze stelling is sprake van een principiële

¹⁵⁸ Beijen, 2010, 194-195.

¹⁵⁹ Beijen, 2010: 213-214.

¹⁶⁰ Beijen, 2010: 216, 275-276. In een arrest van het Europese Hof van Justitie is over taal het volgende gesteld: "Volgens vaste rechtspraak kan de in een van de taalversies van een unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou immers onvereenbaar zijn met het vereiste van eenvormige toepassing van het Unierecht. Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt" (ECJ (2010) Helmut Müller GmbH v Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, European Court of Justice, C-451/08, 25/03/2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0451:NL:HTML> (laatst geraadpleegd 27 oktober 2011).

¹⁶¹ Beijen, 2010: 196.

¹⁶² Arnouts, Kistenkas, 2011: 7.

¹⁶³ Backes, 2011.

¹⁶⁴ PBL, 2011: 15.

¹⁶⁵ De Zeeuw et alia, 2009: 33.

onverenigbaarheid tussen ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling – aldus opgevat – en de wijze waarop Europese milieurichtlijnen werken, namelijk via resultaatverplichtingen. Ruilen tussen de milieucorridorcompartimenten die bij individuele richtlijnen horen is onmogelijk, laat staan tussen dimensies van milieukwaliteit en die van ruimtelijke kwaliteit.

De dominante stroming in de onderzoeksliteratuur die gaat over de aansluiting van Europese (milieu)richtlijnen op de Nederlandse praktijk van milieubeleid en ruimtelijke ordening neemt de discrepantie (misfit) als uitgangspunt als gegeven en probeert dus niet te komen tot een herontwerp van Europees recht naar Nederlandse snit. Hierdoor verschuift in deze literatuur de aandacht als vanzelf naar de wijze waarop Nederland tracht het ontwerp van nieuw Europees beleid te beïnvloeden (vorige paragraaf) of het bepalen van de beleidsruimte die in Europese milieurichtlijnen al of niet aanwezig is en die benut kan worden bij de omzetting van Europese richtlijnen. Wij pakken deze laatste draad hieronder op.

De gedachte dat milieukwaliteit de resultante behoort te zijn van een politiek afwegingsproces op gebiedsniveau is niet verenigbaar met de resultaatverplichtingen die Europese milieurichtlijnen met zich meebrengen. Aangezien de inhoud van het Europese milieurecht op zijn hoogst beïnvloed (zie vorige paragraaf) maar niet op Nederlandse leest geschoeid kan worden, verschuift de aandacht vanzelf naar het benutten van beleidsruimte binnen EU milieurichtlijnen en andere aspecten van omgaan met deze richtlijnen.

Nederland is het braafste jongetje van de klas: wordt beleidsruimte goed benut?

Dit is één van de meest cruciale onderdelen van de politieke en maatschappelijke discussie van de laatste jaren als het gaat om de Nederlandse omgangsvormen met Europese milieurichtlijnen. De suggestie is dat Nederland veel verder gaat dan de resultaatverplichtingen verlangen.

Waar allereerst naar gekeken kan c.q. moet worden is het tijdstip van omzetting van Europese milieurichtlijnen. Om in de metafoor van het brave jongetje te blijven: zo iemand doet alles keurig op tijd, zo niet van tevoren. In Nederland wordt echter vaak erg laat begonnen met de omzetting van Europese (milieu)richtlijnen. Hoewel de omzettingstermijn van Europese milieurichtlijnen in de regel enige jaren bedraagt, heeft Nederland toch een aantal keren deze termijn (zeer ruim) overschreden. Zo is Nederland nog net voor de afronding van het implementatietraject rond de VHR door het Europese Hof van Justitie veroordeeld, zoals hoofdstuk twee duidelijk maakt.¹⁶⁶ Ook de termijn voor omzetting van de Kaderrichtlijn Water werd ruimschoots overschreden wat dit keer resulteerde in een ingebrekestelling door de Commissie.¹⁶⁷ En evenmin werd voor de Nitraatrichtlijn voldaan aan het tijdschema.¹⁶⁸ Maar in het algemeen geldt dat Nederland een middenmoter is als het gaat om de tijdige omzetting van richtlijnen: niet sneller ('braver') of langzamer ('stouter') dan het Europees gemiddelde. Bij niet-tijdige omzetting is het niet zo dat de richtlijn geen werking heeft: richtlijnbepalingen die zich lenen voor rechtstreekse werking worden door een rechter rechtstreeks toegepast. Bij eventuele beroepsprocedures zal een rechter direct naar de richtlijn verwijzen, wat ook het geval is bij een (mogelijk) onjuiste omzetting. Daarnaast speelt nog een gevolg van trage (dan wel onjuiste) omzetting: er wordt onzekerheid gecreëerd in processen van gebiedsontwikkeling. Actoren in het veld weten dat er een Europese regel is die van invloed kan zijn op te maken keuzes, maar zijn gebaat bij een meer exact beeld van de gevolgen via correcte omzettingwetgeving.

Het al of niet braaf zijn wat betreft de omzetting van Europese milieurichtlijnen betreft ook de inhoud van de omzetting. Worden resultaatverplichtingen toegevoegd aan wat in een richtlijn nodig wordt gevonden? Dit wordt ook wel aangeduid als het zetten van een kop op gemeenschapsrecht. Over 'koppen' eerst een aantal meer algemene aspecten:

- Methodologisch is het soms niet makkelijk om vast te stellen of sprake is van een kop, vooral indien sprake is van richtlijnen die een beoordelingsvrijheid aan Lidstaten geven, wat bijvoorbeeld het geval kan zijn bij kaderrichtlijnen.¹⁶⁹ Praktisch gezien vraagt het identificeren van 'koppen' een internationaal vergelijkend onderzoek naar omzetting van richtlijnen.¹⁷⁰ Dat is in het geval van het

¹⁶⁶ De Boer et alia, 2010: 48.

¹⁶⁷ De Boer et alia, 2010: 99.

¹⁶⁸ De Boer et alia, 2010: 123.

¹⁶⁹ Ecorys et alia, 2006: 15.

¹⁷⁰ Ecorys et alia, 2006: 17.

luchtkwaliteitsdossier ook geschied en toen is ook een kop geïdentificeerd, namelijk de rechtstreekse koppeling van luchtkwaliteitseisen aan projectbesluiten die, naast Zweden, alleen in Nederland is gelegd (zie hoofdstuk drie).

- Koppen ten opzichte van EU-richtlijnen kunnen ontstaan doordat deze richtlijnen minder ver gaan dan bestaande, nationale regels. Richtlijnen zijn het resultaat van onder meer onderhandelingen tussen Lidstaten en die hanteren niet altijd dezelfde regels en ambitieniveaus. Aangezien richtlijnen niet zijn bedoeld voor unificatie maar om harmonisatie van lidstatelijke wetgeving, kan een richtlijn qua resultaatverplichtingen in sommige gevallen boven het ambitieniveau van bepaalde Lidstaten zitten en in andere gevallen daaronder. De SER geeft aan dat in het laatste geval het niet voor de hand ligt om die aspecten van nationale regelgeving die boven een Europese richtlijn zitten te verwijderen ('koppen snellen').¹⁷¹
- Bovendien kan het legitiem zijn om bewust een nationale kop op een Europese richtlijn te zetten. Gewezen kan worden op de bescherming van bepaalde soorten die Europees gezien (dus volgens de VHR) niet beschermd hoeven te worden maar vanwege hun zeldzaamheid in Nederland toch onder een beschermingsregime vallen.¹⁷²

Afdalend naar het niveau van de omzetting van individuele richtlijnen in Nederlandse wetgeving is een internationaal vergelijkend onderzoek naar drie richtlijnen relevant (de VHR, de KRW en de Nitraatrichtlijn).¹⁷³ Hierin is geconcludeerd dat Nederland, zeker in het geval van de VHR en de Nitraatrichtlijn, dacht over veel meer beleidsruimte te beschikken dan de richtlijnen zelf bieden. Zo werd ten aanzien van de VHR gedacht dat het Nederlandse EHS-beleid voldoende was om aan de resultaatverplichtingen te voldoen en dat voor wat betreft de nitraatproblematiek het politiek-maatschappelijke compromis van een mestboekhouding voldoende zou zijn. Beide veronderstellingen bleken op een misvatting te berusten: de beleidsruimte was te ruim opgevat (er werd te nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de bestaande nationale praktijk) en de omzetting moest uiteindelijk over een andere boeg gegooid worden. Kortom, van koppen was geen sprake. Omdat Nederland in alle drie dossiers in gebreke werd gesteld, waardoor bij de Europese Commissie krediet werd verspeeld, kan de vraag worden opgeworpen of het politiek gezien wel zo handig was om de eigen nationale beleidscultuur en –praktijk tot grondslag van het implementatieproces te maken.

De vraag kan dan worden opgeworpen of bij de uiteindelijke omzetting 'koppen' zijn toegevoegd. Ten aanzien van de casus luchtkwaliteit aanvankelijk wel, maar dat bleek op een misvatting te berusten. Anders gezet: in de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen bleek veel meer beleidsruimte te zitten dan in Nederland verondersteld werd (zie verder hoofdstuk drie). Voor wat betreft de in dit rapport onderzochte Habitatrichtlijn zijn enige koppen ontstaan doordat deze richtlijn in een al bestaand wettelijk kader is omgezet, dus in de vorm van verschillende soorten wet- en regelgeving. Hierdoor is een terminologie ontstaan c.q. gekozen die niet hetzelfde is als in de Habitatrichtlijn zelf. Zoals hoofdstuk twee duidelijk maakt: dat heeft in de praktijk gezorgd voor toepassingsproblemen.

Naar aanleiding van het vijf jaar geleden afgeronde onderzoek naar 'koppen op EG-regelgeving' kan geconcludeerd worden dat het hier om een beperkte, overzienbare problematiek gaat.¹⁷⁴ De voor dit rapport meest relevante conclusies luiden samengevat:

- Er werden voorbeelden geconstateerd van koppen, maar die waren al aangepakt of dat zou gaan gebeuren.
- Een aantal vermeende koppen bleken geen kop te zijn.
- Er is sprake van een aantal voorbeelden waar Nederland correct heeft geïmplementeerd, geen kop heeft toegevoegd maar waarbij sprake is van niet correcte implementatie in het buitenland (koppen in de categorie optisch bedrog).
- Er zijn voorbeelden waar bewust gekozen is voor een kop (de VHR werd daartoe gerekend).

Nederland kan proberen de inhoud van Europese milieurichtlijnen te beïnvloeden, maar de mogelijkheden daartoe zijn beperkt. De wijze van omzetting in nationale regelgeving is daarentegen wél gesitueerd binnen de 'span of control' van de Nederlandse politiek en de wetgever, hoewel de wetgever binnen de resultaatverplichtingen van de betreffende richtlijn dient te opereren. Bij om-

¹⁷¹ SER, 2006: 33. De SER verwijst hier naar de studie van Ecorys et alia, 2006 (zie bijvoorbeeld p. 93 aldaar).

¹⁷² Ecorys et alia, 2006: 87.

¹⁷³ De Boer et alia, 2010.

¹⁷⁴ Vermeld moet worden dat dit onderzoek zich niet toespitste op milieurichtlijnen, maar op een brede range van regelgeving.

zetting moet, binnen de opgelegde termijn, een evenwicht worden gevonden tussen snelle omzetting (voordeel: verschaffen van duidelijkheid zodat onzekerheid over de exacte inhoud van nationale regelgeving geen schaduw legt over gebiedsontwikkeling) dan wel langzame omzetting (voordeel: er is qua tijd ruimte om in te schatten wat de gevolgen zijn voor gebiedsontwikkeling van eventuele verschillende opties van omzetting; voorwaarde is wel dat de tijd die hiervoor beschikbaar is effectief in deze zin gebruikt wordt).

De toegenomen aandacht voor omzetting van Europese regelgeving, het verhoogde politieke bewustzijn in dit verband en de verandering en verbetering van procedures rond omzetting rechtvaardigen de conclusie dat mocht er in 2006 al sprake zijn geweest van een 'koppensprobleem' in relatie tot EU-regelgeving, dit probleem sindsdien is afgenomen. Wel kan de conclusie worden getrokken dat een meer beredeneerde keuze nodig is voor de exacte omzetting van Europese richtlijnen. Vooral de ervaringen met de Habitatrictlijn laten zien dat een vertaling in de veelheid aan nationale regelingen terzake risicovol is. Overigens kunnen 'koppens' op Europese richtlijnen ook het gevolg zijn keuzen gedaan door decentrale overheden.¹⁷⁵

6.3 De toepassing van Europese richtlijnen

De politieke afwegingsfunctie staat onder druk

De stelling is hierboven reeds geadresseerd waar gesproken is over de aansluiting tussen Europees en nationaal recht. Daar is vastgesteld dat normstelling in het kader van het milieukwaliteit om juridische redenen niet de resultante kan zijn van een politiek afwegingsproces. In een eerder onderzoek naar de gevolgen van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke-ordeningspraktijk in gebiedsontwikkelingstrajecten is geconcludeerd dat het Europese milieurecht bijdraagt aan een "andere ruimtelijke planning": Europese regelgeving versterkt de trend van een steeds meer gedetailleerde en technische ruimtelijke planning.¹⁷⁶ Anders gezegd: sectorale (juridische) kaders worden sterker waardoor de afweging tussen een groot aantal verschillende beleidskaders, dat in internationaal vergelijkend onderzoek zo kenmerkend wordt geacht voor de Nederlandse ruimtelijke ordening, minder goed mogelijk wordt.¹⁷⁷ De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afwegingsdoelstelling van ruimtelijk ordening wordt door Europese richtlijnen beïnvloed: die inhoudelijke perspectieven die op basis van Europese regelgeving het meest dwingend zijn voorgeschreven moeten in planvorming en gebiedsontwikkeling geborgd worden en kunnen niet (meer) uitgeruild worden. Wel worden in sommige gevallen ontsnappingsclausules geboden zoals het geval is bij de Habitatrictlijn: een project dat niet de habitattoets doorstaat kan toch worden gerealiseerd als alternatieven ontbreken en sprake is van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'.¹⁷⁸

Benadrukt moet worden dat het beleidsmatig effect van Europese (milieu)richtlijnen geen eigenstandige trend is met specifiek eigen gevolgen; vandaar de uitspraak hierboven dat sprake is van een *versterking van een trend* die eigen is aan de wijze waarop in juridische zin het Nederlandse stelsel van ruimtelijke ordening zich ontwikkelt en ontwikkeld heeft. Zo zijn juristen in het algemeen en de Raad van State in het bijzonder geneigd, omwille van de borging van rechtszekerheid voor de burger, te vragen om gedetailleerde bestemmingsplannen. Het beginsel van rechtszekerheid heeft tot gevolg dat een bestemmingsplan dat milieukwaliteiten regelt of beïnvloed niet langer flexibel kan zijn omdat belanghebbenden later niet meer zouden kunnen opkomen tegen het onderliggende besluit. Het plan dient daarom de rechtszekerheid te bieden.

De juridificering van ruimtelijke ordening en het steeds meer gedetailleerde en technische karakter ervan heeft een aantal bijkomende effecten. Genoemd kunnen worden:¹⁷⁹

- De betekenis van procedurele, inhoudelijke en juridische kennis bij gebiedsontwikkeling wordt groter. Europese richtlijnen brengen de noodzaak met zich mee om voortdurend kennis te ontwik-

¹⁷⁵ Het hoofdstuk over de Peel bevat een mogelijk voorbeeld, namelijk de keuze om alle watergerelateerde vraagstukken te adressen in één plan (GGOR), waar de KRW niet om vraagt. Dit kan complicaties opleveren omdat de planvorming in het kader van de KRW in de tijd gezien voorloopt op de opstelling van beheerplannen in het kader van Natura 2000.

¹⁷⁶ Zonneveld, Trip en Waterhout, 2008: 92.

¹⁷⁷ CEC, 1997.

¹⁷⁸ Passages ontleend aan Zonneveld, Trip en Waterhout, 2008: 95, zie ook Backes, 2011: 15.

¹⁷⁹ Zonneveld, Trip en Waterhout, 2008: 92.

kelen over de implicaties van deze richtlijnen. Deze kennis heeft betrekking op procedurele (bijvoorbeeld: wanneer moet een bepaald plan klaar zijn en wat moet daarin staan?), inhoudelijke (welke kennis is nodig om tot een bepaald plan of besluit te komen?) en juridische aspecten (welke jurisprudentie van de Raad van State en het Europese Hof van Justitie is relevant en wat zijn daarvan de gevolgen?). Het werkveld van gebiedsontwikkeling komt sterk onder invloed te staan van specialisten terwijl het concept van gebiedsontwikkeling berust op een integrale benadering.

- De kans dat ruimtelijke plannen of projecten uiteindelijk stuiten op juridische bezwaren wordt door de werking van in nationale regelgeving omgezette Europese richtlijnen significant vergroot. Dit aspect wordt verder besproken in de volgende paragraaf over juridische handhaving.

De afwegingsfunctie geldt nationaal en internationaal als een belangrijk kenmerk van de ruimtelijke ordening in Nederland. Europese milieurichtlijnen maken deze afweging minder goed mogelijk, maar vormt onderdeel van een al langer spelende trend waarbij meerdere factoren een rol spelen, inclusief het belang dat de rechter hecht aan rechtszekerheid als het gaat om formele planfiguren. Anders gezegd: de verminderde mogelijkheden voor (integrale) politieke afweging zijn niet exclusief te herleiden tot Europese regelgeving.

Nederland gaat op slot

Deze ietwat populistische stelling heeft inmiddels de onderzoeksliteratuur bereikt.¹⁸⁰ De slotmetafoor werd enige jaren geleden vooral populair door uitspraken van de Raad van State over beslissingen met (mogelijke) effecten op luchtkwaliteit. Deze bleken vooral het gevolg te zijn van een onjuiste, want veel te strikte interpretatie van de wijze waarop Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen omgezet zouden moeten worden, uitgebreid aan bod gekomen in hoofdstuk drie. Tegenwoordig wordt de slotmetafoor vooral gebruikt in relatie tot de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

In het rapport 'Nederland op slot door Natura 2000' wordt – overigens op basis van een beperkte reeks interviews – genuanceerde conclusies getrokken. De hoofdconclusie is dat de metafoor overdreven is: het land gaat niet op slot, want veel ontwikkelingen en projecten kunnen nog steeds doorgang vinden. Een tweede conclusie is dat een groot aantal problemen te relateren zijn aan de wijze waarop Nederland de VHR heeft geïnterpreteerd en omgezet in nationale wet- en regelgeving en dan met name de onduidelijkheid rondom begrippen als 'significante effecten', 'bestaand gebruik', 'externe werking' en dergelijke. Het gevolg van deze onduidelijkheden, zo benadrukken de onderzoekers, dat rechters zeer voorzichtig zijn in het toestaan van activiteiten (zie ook hoofdstuk twee).¹⁸¹ Op de achtergrond van met name de juridische interpretatie spelen uitgangspunten als maakbaarheid van natuur en zekerheid die ontleend zou kunnen worden aan onderzoek een hoofdrol (in de volgende paragraaf over juridische handhaving komen we hierop terug).

Daarnaast speelt ook een rol dat rond de toepassing van de VHR een voortdurende strijd is ontstaan tussen voor- en tegenstanders van het Natura-2000 beleid.¹⁸² Niet alleen belangenorganisaties doen hieraan mee, maar ook overheden en zelfs de Raad van State, zo concluderen de Wageningse onderzoekers. Of de toevoeging van de Raad van State in deze opsomming terecht is, valt te bezien. Dat er een strijd is, is wel duidelijk. Het in hoofdstuk twee genoemde voorbeeld van de Maasvlakte laat overigens zien dat (juridische) strijd ook beslecht kan worden. Afgezien daarvan zijn er voortekenen dat deze strijd zich zal verscherpen. Zo is de Stichting Das en Boom nieuw leven ingeblazen om juridische procedures tegen de overheid te beginnen en weet met zeker succes financiële middelen daarvoor te vergaren. Wat hierbij een rol speelt is dat het juridische systeem in Nederland de mogelijkheid biedt om op uitgebreide schaal bij de rechter bezwaar te maken tegen plannen en projecten (ook hierop komen we terug in de volgende paragraaf).

Een probleem dat intrinsiek verbonden lijkt te zijn met de VHR – los gezien van de omzetting in Nederlandse wet- en regelgeving en de toepassing daarvan via met name gebiedsaanwijzing en het opstellen van beheersplannen – is het statische karakter van de onderliggende opvattingen over natuur. Volgens de VHR moeten huidige kwaliteiten in stand worden gehouden ook al zijn deze sub-optimaal of zouden deze ook verslechteren zonder ruimtelijke ingrepen. In de praktijk moeten verbeteringen daarom worden afgewogen ten opzichte van een mogelijke verslechtering van de 'huidige kwaliteiten'.

¹⁸⁰ Zie de titel van het rapport van Arnouts en Kistenkas, 2011.

¹⁸¹ Arnouts en Kistenkas, 2001: 11, 21.

¹⁸² Arnouts en Kistenkas, 2001: 21

Als gevolg hiervan kan een plan dat een duidelijke ruimtelijk-ecologische vooruitgang betekent voor verschillende soorten, maar niettemin nadelige consequenties heeft voor één beschermde soort die thans in het gebied aanwezig is, geen doorgang vinden. Deze bevinding heeft niet zozeer betrekking op een tegenstrijdigheid tussen Europese en nationale regelgeving maar betreft vooral een spanning tussen de systematiek van de VHR en de staat van de natuur in Nederland, onder meer voor wat betreft de kenmerken van watersystemen.¹⁸³ De voor dit rapport onderzochte casus Harderwijk is een duidelijk voorbeeld van deze problematiek. Ook ten aanzien van dit concrete voorbeeld geldt dat de metafoor van 'het land op slot' overdreven is, maar tegelijkertijd niet volledig onjuist. Dit laatste is vooral een gevolg van de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling *mede* als gevolg van Europese richtlijnen.¹⁸⁴

De metafoor dat het land op slot gaat als gevolg van Europese richtlijnen is overdreven en legt bovendien een te directe causale relatie tussen de inhoud van Europese richtlijnen en uitvoeringsproblemen rond gebiedsontwikkeling. De belangrijke tussenliggende schakel van omzetting in nationale wet- en regelgeving – die zorgt dan wel heeft gezorgd voor complexiteit – kan niet over het hoofd worden gezien, evenals de eigenheden van het Nederlandse juridische stelsel.

De stapeling van Europese regelgeving veroorzaakt een knelpunt voor gebiedsontwikkeling

Achter deze uitspraak gaat de veronderstelling schuil dat de resultaatverplichtingen van Europese richtlijnen onderling strijdig kunnen zijn, wat tot onwerkbaar dan wel tot moeilijk hanteerbare situaties leidt in de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Vastgesteld kan worden dat het totaal van beleid en regelgeving in een Europees beleidsdomein als het milieubeleid niet aan dezelfde eisen van interne consistentie onderhevig is als een nationaal systeem en dat daar verschillende verklaringen voor zijn te geven (zie de eerste paragraaf van dit hoofdstuk). Zo zijn onderliggende sturingsprincipes niet altijd dezelfde, bijvoorbeeld een kaderrichtlijn ten opzichte van een meer verordenende, klassieke milieurichtlijn uit de jaren tachtig of negentig van de vorige eeuw. Ook hoeven begrippen die in verschillende milieurichtlijnen gehanteerd worden – zoals 'grenswaarde' – niet altijd dezelfde inhoud of betekenis te hebben (zie hoofdstuk drie over luchtkwaliteit). Van aperte strijdigheden tussen EU milieurichtlijnen kan echter niet worden gesproken. In gebiedsontwikkeling spelen in de meeste gevallen verschillende richtlijnen tegelijkertijd een rol. Bij de ontwikkeling van deelgebieden c.q. de uitvoering van deelprojecten is daarentegen in de meeste gevallen sprake van de dominantie van één of slechts een beperkte set van richtlijnen. In de regel zitten deze elkaar niet in de weg.¹⁸⁵

Zo wordt de casus Harderwijk gedomineerd door de VHR wat tot op grote hoogte ook geldt voor de casus de Peel. In de laatste casus blijken ook andere richtlijnen, mede in relatie tot natuur, een belangrijke rol te spelen, bovenal de Nitraatrichtlijn. Wat van veel grotere betekenis is voor gebiedsontwikkeling is niet zozeer stapeling – in de zin van meerdere, strijdige dan wel moeilijk verenigbare EU richtlijnen – maar het gecombineerde effect van richtlijnen in de zin van: benodigde kennis, niet in de tijd synchroon lopende procedures (onderzoek uitvoeren; beheerplannen opstellen; evaluatie van die plannen en dergelijke) en schaduweffecten in de zin van onzekerheid in het geval van bijvoorbeeld nog niet omgezette richtlijnen of nog niet opgestelde beheersplannen.

Een aantal van deze zaken ligt buiten de handelings- en beïnvloedingsruimte van 'gebiedsontwikkelaars'. Dit geldt veel minder voor kennis. Sterker nog: het blijkt dat kennis een achilleshiel voor wat betreft de relatie EU milieurichtlijnen en gebiedsontwikkeling. De casus de Peel is hiervan een pregnant voorbeeld. Europese richtlijnen brengen de noodzaak met zich mee om voortdurend kennis te ontwikkelen over de implicaties van deze richtlijnen. Deze kennis heeft betrekking op procedurele (bijvoorbeeld: wanneer moet een bepaald plan klaar zijn en wat moet daarin staan?), inhoudelijke (welke kennis is nodig om tot een bepaald plan of besluit te komen?; hoe moet onderzoek worden opgezet

¹⁸³ Passage ontleend aan Zonneveld, Trip en Waterhout, 2008: 94.

¹⁸⁴ We hanteren hier het begrip 'mede' omdat sprake is van een aantal algemene ontwikkelingen – zoals de toegenomen complexiteit van de relaties tussen maatschappelijke actoren – die niet direct zijn te relateren aan Europese regelgeving, maar gebiedsontwikkeling compliceren (zie bijvoorbeeld Healey, 2006).

¹⁸⁵ Het slot van deze alinea is ontleend aan Zonneveld, Trip en Waterhout, 2008: 93.

om aan de onderzoeksvoorwaarden te voldoen en hoe kan dit onderzoek – veelal door externen opgesteld – beoordeeld worden?) en juridische aspecten (welke jurisprudentie van de Raad van State en het Europese Hof van Justitie is relevant en wat zijn daarvan de gevolgen?). Het werkveld van gebiedsontwikkeling komt sterk onder invloed te staan van specialisten terwijl het concept van gebiedsontwikkeling berust op een integrale benadering.

Allesoverziend is het beter om niet langer te spreken in termen van stapeling van EU-richtlijnen (vanwege de connotatie met strijdigheid) maar van het gecombineerde effect dat hiervan uit kan gaan. Elke Europese richtlijn kent een bepaalde mate van dynamiek. In de regel kunnen de volgende fasen worden onderscheiden: 1) de richtlijn wordt van kracht; 2) er volgt een implementatietraject waarbij de Europese richtlijn wordt omgezet in nationale wet- en regelgeving; 3) dit traject gaat eventueel vergezeld van respectievelijk wordt gevolgd door meet- en regelvoorschriften en andere voorgeschreven systematieken; 4) dan volgen in de regel uitspraken van de rechter in relatie tot concrete plannen en besluiten (jurisprudentie). Voordat een richtlijn compleet is uitgekristalliseerd zijn in de regel 5 tot 10 jaar gepasseerd. Telkens kunnen zich nieuwe inzichten vormen over de consequenties van een richtlijn. Tegelijk vindt ook nog eens regelmatig aanpassing plaats van Nederlandse wetgeving en beleid. Het maken van een goed ruimtelijk plan is door dit alles zeer moeilijk; het risico dat inhoudelijke en procedurele fouten worden gemaakt zeer groot.¹⁸⁶

Hoewel Europese milieurichtlijnen geen samenhangend en intern consistent juridisch bouwwerk vormen is van strijdigheden eigenlijk geen sprake. Doordat meerdere richtlijnen uiteindelijk wel samen komen in een gebiedsontwikkelingstraject kunnen wel specifieke problemen ontstaan. Dit komt vooral doordat de implementatietrajecten vaak niet synchroon lopen en de benodigde kennis vraagt om specialisten terwijl gebiedsontwikkeling per definitie een integraal karakter heeft. Het projectniveau wordt in de regel echter gedomineerd door één Europese richtlijn. Dit vermindert de last van afstemming maar draagt wel het gevaar in zich dat zo'n project kantelt in de richting van een specifiek (sectoraal) milieubelang.

6.4 De juridische handhaving van richtlijnen

*Gebiedsontwikkeling vervalt tot juridisch figuurzagen*¹⁸⁷

In verschillende studies, maar ook het VROM-raad rapport 'Brussels lof' is geconstateerd dat in Nederland in vergelijking tot het buitenland opvallend veel juridische procedures worden gevoerd die gestoeld zijn op milieuwetgeving.¹⁸⁸ Hier gaat zelfs een zichzelf versterkend effect van uit. Omdat inmiddels breed bekend is dat bijvoorbeeld luchtkwaliteitsnormen of eisen ten aanzien van de bescherming van soorten bepalend kunnen zijn voor de kansen tot realisering van een bepaald project¹⁸⁹ stappen in nogal wat casussen partijen naar de rechter. Het hoofdstuk over luchtkwaliteitsrichtlijnen geeft zelfs een voorbeeld van een bezwaarprocedure van een partij die er uiteindelijk slechts op uit was een economische concurrent uit te schakelen.

Er lijkt, met andere woorden, een soort van juridisch-culturele praktijk ontstaan. Immers, de VROM-raad stelt vast dat in Vlaanderen, waar partijen grosso modo net zo makkelijk naar de rechter kunnen stappen als in Nederland, veel minder zaken worden aangespannen dan in Nederland.¹⁹⁰ Niettemin, zo wordt geconstateerd, zijn de juridische mogelijkheden om in bezwaar en beroep te gaan bij de rechter in Nederland redelijk ruim, maar tegelijkertijd ook niet ruimer dan in sommige andere Lidstaten van de EU.¹⁹¹ Bovendien zijn procedures in Nederland betrekkelijk kort vergeleken met de praktijk in veel andere landen. Maar: als zaken eenmaal voor de rechter worden gebracht, worden geschillen zelden opgelost. Besluiten worden veelal om formele redenen vernietigd, met name omdat het onderzoek waarop het besluit (deels) berust niet goed genoeg wordt geacht. Wordt het onderzoek vervolgens aangepast dan kan een bepaald project in veel gevallen wel doorgaan zoals het voorbeeld van de ver-

¹⁸⁶ Deze alinea is goeddeels ontleend aan Zonneveld, Trip en Waterhout, 2008: 94.

¹⁸⁷ Uitspraak ontleend aan De Zeeuw et alia, 2009: 9.

¹⁸⁸ Bijvoorbeeld Backes et alia, 2006.

¹⁸⁹ VROM-raad, 2008: 37.

¹⁹⁰ VROM-raad, 2008: 40.

¹⁹¹ maat-raad, 2008: 41.

breiding van de A4 bij Leiderdorp laat zien (dit is overigens tegelijk een tegenargument bij de stelling dat Nederland op slot zou zitten).

Het slechten van politieke en maatschappelijke geschillen vindt dus niet in de rechtszaal plaats, maar moet elders gebeuren. Eerder is al gewag gemaakt van het voorbeeld van de Tweede Maasvlakte: een drietal grote milieuorganisaties tekenden een overeenkomst met de gemeente Rotterdam over natuurontwikkeling en –compensatie en beloofden af te zien van een gang naar de rechter. Uiteindelijk is in laatste instantie toch door milieuorganisaties bezwaar gemaakt, maar dat waren andere, kleinere groepen (zij verloren hun zaak overigens). Het buiten de rechtszaal aanvatten van geschillen over milieukwaliteit in het geval van de Maasvlakte bleek, achteraf, van cruciaal belang te zijn geweest voor de voortgang van dit project. De betekenis hiervan gaat deze casus te boven. Dat besluiten voor de rechter (kunnen) worden gebracht en dat die rechter vaak op formele gronden tot een besluit komt draagt namelijk het gevaar in zich dat in processen van gebiedsontwikkeling een zeer sterke aandacht wordt gegeven aan het juridisch-administratief halen van normen en de bewijsvoering (onderzoek) terzake. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van gebiedsgerichte plan- en beleidsontwikkeling. In eerder verricht casuonderzoek naar gebiedsontwikkeling is inderdaad geconstateerd dat voorbereidend werk sterk kan kantelen in het door juridische procedures heen trekken van voorstellen en plannen, waardoor de inhoudelijke kant ("waar ging het ook alweer om?") ondergesneeuwd raakt.¹⁹² Het in gesprek raken met actoren die zich stakeholder achten binnen een bepaald milieudomein kan bijdragen aan de voortgang van een gebiedsontwikkelingsproces.

Formele mogelijkheden om in Nederland bezwaarprocedures te starten tegen overheidsbesluiten zijn ruim aanwezig, maar niet veel ruimer ten opzichte van veel andere Lidstaten van de EU, terwijl procedures betrekkelijk kort zijn. De Nederlandse rechter hecht zeer veel waarde aan de onderbouwing van besluiten en de kwaliteit van het onderzoek dat mede ten grondslag hieraan ligt. De investeringen die nodig zijn om besluiten uiteindelijk juridisch geaccepteerd te laten worden (risicomijding) kunnen ten koste gaan van de integrale kwaliteit van gebiedsontwikkeling. De praktijk laat echter tegelijk zien dat juridische bezwaren voorkomen kunnen worden door het spelersveld van gebiedsontwikkeling zo op te zetten dat partijen die bezwaren zouden kunnen maken medeverantwoordelijkheid gegeven wordt bij de plan- en besluitvorming.

¹⁹² Zonneveld, Trip en Waterhout, 2008.

7 Conclusies en samenvatting

7.1 Inleiding

De centrale vraag die het ministerie van Infrastructuur en Milieu via het voorliggende onderzoek beantwoord wil zien, luidt (zie ook het inleidend hoofdstuk): welke factoren dragen bij aan de belemmeringen bij gebiedsontwikkeling door Europese regelgeving en is de beleving hiervan wel terecht?

Deze hoofdvraag heeft, voor wat de belemmeringen voor gebiedsontwikkeling betreft, de volgende deelvragen:

1. Ligt het aan de tegenstrijdigheden in en tussen de EU-regels zelf?
2. Ligt het aan de stapeling van EU-regelgeving?
3. Ligt het aan gedane keuzes bij de nationale implementatie?
4. Ligt het aan de manier waarop EU beleid op lokaal en regionaal niveau wordt uitgevoerd?
5. Ligt het aan de bestuurlijke cultuur of het juridische systeem?

Het empirische onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport bestaat uit drie onderdelen. Allereerst literatuuronderzoek, aangevuld met een aantal interviews naar twee voorbeelden van Europese milieurichtlijnen met een aanzienlijke impact op gebiedsontwikkeling: de Habitatrichtlijn en een aantal, in de tijd opeenvolgende Europese richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit.

Het tweede onderzoeksluik heeft bestaan uit een tweetal voorbeelden van gebiedsontwikkeling: namelijk het gebied dat valt onder het reconstructieplan voor de Peel (een landelijke casus) en het gebied dat valt binnen het project Waterfront Harderwijk, een stedelijke casus. Het onderzoek heeft bestaan uit de analyse van documenten en aanvullend bronnenmateriaal, in combinatie met interviews: respondenten die participeren (of hebben geparticipeerd) in de betreffende voorbeelden van gebiedsontwikkeling.

Het derde onderzoeksluik heeft bestaan uit een meta-analyse van een groot aantal onderzoeks- en adviesrapporten over de werking en impact van EU regelgeving – in het bijzonder milieurichtlijnen. Deze analyse werd aangestuurd door een aantal vragen en stellingen zoals die in het debat over de relatie tussen EU regelgeving en gebiedsontwikkeling naar voren zijn gekomen. Deze vragen en stellingen hebben wij grotendeels afgeleid uit een drietal strategische interviews met sleutelfiguren in dit debat (hun namen staan in de bijlagen).

Wij brengen de resultaten van deze onderzoeksvragen nu samen in de beantwoording van bovenstaande vijf vragen. Dit alles tezamen vormt het antwoord op de vraag: welke factoren dragen bij aan de belemmeringen bij gebiedsontwikkeling door Europese regelgeving? Dan komen wij tenslotte uit bij de beantwoording van de laatste vraag: is de beleving dat gebiedsontwikkeling belemmerd wordt door EU regelgeving wel terecht?

7.2 Tegenstrijdigheden in en tussen de EU-regels

Binnen geen van de drie onderzoeksluiken zijn pregnante voorbeelden gevonden van (aperte) tegenstrijdigheden in en tussen de EU-regels, met één enkele uitzondering. Deze uitzondering betrof de casus Waterfront Harderwijk. Het ging hier om de ecologische effecten van het voldoen aan de 'doorzichteisen' die voortkomen uit de Kaderrichtlijn Water. Het voldoen hieraan zou een positieve invloed hebben op de hoeveelheid driehoeksmosselen, maar een negatieve invloed op kranswieren als voedselbron voor respectievelijk de Kuifeend en Tafeleend enerzijds en de Kleine Zwaan anderzijds. Hier was dus sprake van een dilemma: welk te beschermen dier gaat voor? In dit geval lukte het om tot een keuze te komen (de Kleine Zwaan 'won' het van de Kuif- en Tafeleend).

In andere gevallen kan de afweging echter moeilijker liggen, bijvoorbeeld in het geval van een maatregel (dit is een hypothetisch voorbeeld, niet ontleend aan één van onze casussen) die een duidelijke vooruitgang van een habitat tot gevolg zou hebben voor bepaalde beschermde diersoorten, door bijvoorbeeld verbetering van de waterkwaliteit, maar niettemin nadelige consequenties zou hebben voor de habitat van één beschermde soort die op dat moment in een (plan) gebied aanwezig is. In een dergelijk geval kan zo'n plan of project geen doorgang vinden. Deze bevinding heeft niet zozeer betrekking op een tegenstrijdigheid tussen Europese en nationale regelgeving maar betreft vooral een spanning tussen de systematiek van de HR en de staat van de natuur in Nederland, onder meer voor wat betreft de kenmerken van watersystemen. Uiteindelijk gaat het derhalve om de relatie tussen de KWR en de HR. Ook gaat het om de spanning tussen een ontwikkelingsgerichte benadering en de meer conserverende benadering van de HR. Kansen kunnen dan niet gegrepen worden, en dat is soms moeilijk te accepteren voor betrokkenen in het veld.

Tot zover strijdigheden tussen EU richtlijnen in het geval van gebiedsontwikkeling die via dit onderzoek in beeld kwamen. Wel kan nog gewezen worden op het verschijnsel dat sturingsprincipes ('milieubeleidsstijlen') achter regelgeving en – voor een belangrijk deel hiermee samenhangend – nationale beleidsruimtes nogal kunnen verschillen. Zo is in het vorige hoofdstuk erop gewezen dat de Nitraatrichtlijn te boek staat als een strenge richtlijn terwijl de Kaderrichtlijn Water een veel meer 'open' richtlijn vormt (want: Kaderrichtlijn). In het vorige hoofdstuk is erop gewezen dat de (oudere) Vogelrichtlijn in bepaalde opzichten strenger is dan de Habitatrichtlijn, die van latere datum is. In de praktijk van gebiedsontwikkeling kan dit tot onbegrip leiden: waarom moet de ene ecologische richtlijn strenger zijn dan de andere? Ook het gegeven dat er twee soorten natuurbescherming bestaan – een regime gekoppeld aan Natura 2000 gebieden en een ander regime gekoppeld aan de nationale ecologische hoofdstructuur – kan tot verwarring en onbegrip leiden. Het gevoel van tegenstrijdigheid van EU regels kan dus ook komen door een gebrek aan kennis van de EU regels.

7.3 Stapeling van EU-regelgeving

Wat van veel grotere betekenis blijkt voor gebiedsontwikkeling, zo blijkt uit de twee gebiedscasussen, is niet het (veronderstelde) probleem van strijdige dan wel moeilijk verenigbare EU richtlijnen. Wat bijzondere complicaties met zich meebrengt is het gecombineerde effect van richtlijnen in de zin van: benodigde kennis, niet in de tijd synchroon lopende procedures (onderzoek uitvoeren; beheerplannen opstellen; evaluatie van die plannen en dergelijke) en schaduweffecten in de zin van onzekerheid in het geval van bijvoorbeeld nog niet omgezette richtlijnen of nog niet opgestelde beheersplannen.

Elke Europese richtlijn kent een bepaalde mate van dynamiek. In de regel kunnen de volgende fasen worden onderscheiden: 1) de richtlijn wordt van kracht; 2) er volgt een implementatietraject waarbij de Europese richtlijn binnen een bepaalde tijd moet worden omgezet in nationale wet- en regelgeving waarbij na het verstrijken van de deadline richtlijnbepalingen die zich lenen voor rechtstreekse werking door een rechter rechtstreeks worden toegepast. de richtlijn rechtstreekse werking heeft; 3) dit traject gaat eventueel vergezeld van respectievelijk wordt gevolgd door meet- en regelvoorschriften en andere voorgeschreven systematieken; 4) dan volgen in de regel uitspraken van de rechter in relatie tot de interpretatie van de regelgeving bij concrete plannen en besluiten en het onderzoek dat hieraan ten grondslag ligt alsmede de kwaliteit daarvan (jurisprudentie). Voordat een richtlijn compleet is uitgekristalliseerd zijn in de regel 5 tot 10 jaar gepasseerd. Telkens kunnen zich nieuwe inzichten vormen over de consequenties van een richtlijn. Tegelijk vindt ook nog eens regelmatig aanpassing plaats van Nederlandse wetgeving en beleid.

Het maken van een goed ruimtelijk plan wordt door dit alles complex. Er is een risico dat inhoudelijke en procedurele fouten worden gemaakt, omdat de periode van volledige uitkristallisering van een Europese richtlijn over het algemeen lang is en de tijdslijnen van verschillende richtlijnen niet synchroon lopen. Dit brengt onzekerheid met zich mee: wordt datgene waarop geanticipeerd wordt inderdaad realiteit? Trage omzetting van EU richtlijnen blijkt dan een specifiek probleem te vormen, zo is in het vorige hoofdstuk vastgesteld: actoren in het veld weten dat er een Europese regel is die van invloed kan zijn op te maken keuzes, maar zijn gebaat bij een meer exact beeld van de gevolgen via correcte omzettingswetgeving en vooral eenduidige handleidingen over de consequenties van de richtlijn. De casus van de HR laat zien dat Nederland in vergelijking tot andere landen een aantal jaren geleden in

dit opzicht niet voorop heeft gelopen. De luchtkwaliteitscasus laat zien dat in het proces van de omzetting van de richtlijnen keuzes kunnen worden gemaakt die ongelukkig uitpakken voor de voortgang van gebiedsontwikkeling. Tevens laat deze casus zien dat het enige tijd duurt voor een situatie is bereikt die de belangen van de richtlijn en de gebiedsontwikkeling beter verenigt.

Een specifiek aspect van stapeling van regelgeving is dat in de praktijk richtlijnen op elkaar in blijken te grijpen. Een pregnant voorbeeld daarvan is de casus de Peel. Daar is uiteindelijk een kluwen ontstaan gevormd door onder meer Natura 2000, stikstofproblematiek, luchtkwaliteit en de richtlijn voor de bescherming van landbouwhuisdieren. Kennis over elk afzonderlijk dossier en, meer nog, hoe de dossiers op elkaar van invloed zijn wordt dan een knelpunt, ondanks het gegeven dat het aanbod aan kennis over de implicatie van EU regelgeving de laatste jaren enorm verbeterd is. In gebiedsontwikkeling is hierdoor veel specialistische kennis nodig terwijl gebiedsontwikkeling per definitie een integraal karakter heeft. Hoe die integraliteit tot stand te brengen wordt dan een hoofdpogave.

7.4 Keuzes gemaakt bij nationale implementatie van Europese regelgeving

Onder implementatie verstaan we in deze studie de wijze waarop Europese richtlijnen zijn of worden omgezet in nationale regelgeving. Voor dit aspect maken we vooral gebruik van het casuonderzoek naar de Habitatrichtlijn en naar de richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit. Een hoofdbekommernis voor velen in het debat over EU richtlijnen is de vraag of 1) Nederland in de omzetting verder gaat dan andere landen en 2) kiest of heeft gekozen voor meer stringente bepalingen dan waar de richtlijnen om vragen.

Voor wat betreft de Habitatrichtlijn wordt er in hoofdstuk twee op gewezen dat eigenlijk al sinds 2006, uit internationaal rechtsvergelijkend onderzoek, naar voren is gekomen dat Nederland niet gekozen heeft voor een striktere implementatie dan andere onderzochte landen. Uit een recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2011 is gebleken dat voor het zo belangrijke aspect van 'externe werking' evenmin gekozen is voor strengere oplossingen dan in andere (onderzochte) landen.

Wel moeten twee specifieke aspecten genoemd worden. Bij de implementatie van een EU richtlijn kan gekozen worden voor omzetting door integratie in bestaande regelgeving dan wel omzetting in één apart wettelijk kader, waarbij de richtlijn een-op-een vertaald wordt. Nederland koos in het geval van de Habitatrichtlijn voor het eerste. Daardoor moest aansluiting gezocht worden bij bestaande regels en werkwijzen. Soms gaan binnen dit bestaande kader eisen verder dan op grond van Europese regels noodzakelijk is, of zijn eisen anders geformuleerd. Een voorbeeld dat in hoofdstuk twee is genoemd is de regeling voor compensatie bij aantasting van de EHS (geregeld via het ruimtelijk beleid – nu zal dat via de AMvB ruimte geregeld worden) en de compensatieprocedure bij het doorzetten van activiteiten die verwachte significante effecten hebben op instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000 gebied. Ten opzichte van de Habitatrichtlijn vormden dit 'nationale koppen'. Sinds de eerste implementatie van de richtlijn is de Natuurbeschermingswet diverse keren aangepast en een aantal van dit soort koppen geschrapt. De intentie van de huidige minister is ze – voor zover ze zijn ontstaan bij de implementatie van de richtlijn - alle te schrappen, al hoewel het niet de bedoeling lijkt van de minister om natuurbescherming te beperken tot alleen op Europees niveau te beschermen soorten en habitats. Dit laatste is een verwachting die gebaseerd is op de situatie medio 2011.

Een tweede aspect bij de omzetting van de Habitatrichtlijn is dat Nederland hier zeer veel tijd voor nam, zoveel zelfs dat Nederland in gebreke werd gesteld. In de praktijk van gebiedsontwikkeling heeft dit gezorgd voor onzekerheid omdat de richtlijn rechtstreekse werking kreeg, iets waar we hierboven reeds stil bij hebben gestaan. Was de lange tijd die nodig was voor de implementatie aanvankelijk te wijten aan een zekere mate van onwetendheid over de betekenis van een Europese richtlijn en moet dit ook in het juiste tijdsperspectief geplaatst worden (dit zal nu niet meer voorkomen), meer recentelijk heeft de traagheid rond de aanwijzing van de gebieden ook alles te maken met politieke acceptatie van de Europese regels en de intentie het onderste uit de kan te willen halen (rek en ruimte) bij de aanwijzing. Daardoor ontbreken voor zeer veel gebieden nog beheerplannen, en daardoor is het moeilijker een inschatting te maken wanneer een bepaalde, in het kader van een gebiedsontwikkeling voorgenomen activiteit toelaatbaar is. Wat hierbij niet hielp was dat Nederland voor wat betreft de in-

formatievoorziening naar onder meer de andere overheden sterk achterop liep gezien vanuit internationaal vergelijkend perspectief.

Vatten we het een en ander samen voor de Habitatrichtlijn dan is in vergelijking tot het buitenland grosso modo geen sprake geweest van een strengere omzetting en zijn ten opzichte van de richtlijn zelf aanvankelijk wel, maar later steeds minder extra eisen gesteld. Het laatste was een gevolg van het gegeven dat het regime waar de Habitatrichtlijn om vroeg geïntegreerd werd met het bestaande natuurbeschermingsregime

Rond de luchtkwaliteitsrichtlijn(en) is het verhaal anders en ingewikkelder. Geconcludeerd mag worden dat Nederland een principiële beoordelingsfout maakte bij de omzetting van wat in hoofdstuk drie is aangeduid als 'richtlijnen van de eerste generatie'. In plaats van te kiezen voor datgene waar de oorspronkelijke richtlijn om vroeg, namelijk het opstellen van plannen in al die situaties waarin de luchtkwaliteit onvoldoende is, werd gekozen voor een strikte handhaving van luchtkwaliteitsnormen bij elk plan- en projectbesluit. Dit had een enorm en negatief effect op operationele besluitvorming rond gebiedsontwikkeling. Gecombineerd met het gegeven dat partijen in Nederland relatief gemakkelijk naar de rechter stappen, werd de omzettingwetgeving door allerlei partijen opgepakt om bezwaar te maken tegen overheidsbesluiten met een mogelijk gevolg voor de luchtkwaliteit ter plekke. Uiteindelijk is gekozen voor een andere wijze van omzetting en is een systeem tot stand gebracht dat wel voldoet aan de Europese richtlijn terwijl tegelijk voor gebiedsontwikkeling een werkbare situatie is ontstaan. Niettemin kan worden vastgesteld dat de onjuiste omzetting van Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen aan het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw sterk heeft bijgedragen aan de groei van het ongenoegen over Europese milieurichtlijnen en de kleur die het debat hierover sindsdien heeft gekregen.

Aangezien er sprake is van een gestage stroom nieuwe Europese richtlijnen, zal de omzetting van deze richtlijnen in nationale wetgeving een continu aandachtspunt blijven, waarbij er voldoende tijd moet zijn voor een kritische beoordeling en discussie over de richtlijn bij de omzetting zelf. Het Europese stelsel gaat er immers vanuit dat lidstaten zelf ruimte hebben om de richtlijn aan te passen aan de specifieke lokale situatie. Van belang is dat bij deze aanpassing breder wordt gekeken dan het nationale stelsel van wetgeving (leidend bij de eerste omzetting van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit), maar dat ook de praktijk van gebiedsontwikkeling wordt betrokken bij de omzetting van richtlijnen. Een duidelijke omzetting met aparte regels is, alles overziend en afwegend, beter dan een onheldere vertaling in een bestaand wettelijk voorschrift, die misschien wel minder werk, maar ook meer onzekerheid met zich mee brengt.

7.5 De uitvoering van EU beleid op lokaal en regionaal niveau

Dit onderdeel heeft betrekking op wat we in het onderzoek hebben aangeduid als toepassing: de keuzes die in de praktijk worden gemaakt bij het voldoen aan de resultaatverplichtingen van een richtlijn. Welke aanwijzingen zijn er dat dit een oorzaak kan zijn van belemmeringen voor gebiedsontwikkeling als gevolg van EU richtlijnen en daaraan gerelateerde beslissingen?

Het onderzoek naar de Habitatrichtlijn geeft aan dat in Nederland, in vergelijking tot andere EU lidstaten, geen kleinere gebieden zijn aangewezen, een verhaal dat met zekere regelmaat nog steeds opduikt in discussies. Dit is een gevoelig punt in deze discussie omdat de externe werking van een groot aantal kleinere gebieden in het algemeen veel groter is dan bij meer omvangrijke gebieden met, gezamenlijk, een vergelijkbaar oppervlak. Als dit, in vergelijking met het buitenland inderdaad niet het geval is, wordt de relevante vervolgvraag: zijn de gebiedsaanwijzing en –begrenzing in Nederland op een kwaliteitsvolle wijze tot stand gekomen? In de jurisprudentie wordt erop gewezen dat de vrijheidsgraden beperkt zijn: alleen ecologische motieven kunnen bij aanwijzing en begrenzing een rol spelen. Het feit dat in een bepaald gebied economische activiteiten worden uitgeoefend is geen reden om dat gebied niet aan te wijzen of anders te omgrenzen. 'Dwingende redenen van openbaar belang' kunnen en mogen later onder strikte voorwaarden wel een rol spelen, maar dan geldt wel de verplichting van compensatie.

In het kader van het voorliggende onderzoeksproject hebben wij geen uitputtend onderzoek kunnen doen naar de wijze waarop Natura 2000 gebieden zijn aangewezen en begrensd. In het onderzoek naar de casus Harderwijk hebben wij bij respondenten wel enige twijfels opgetekend. De Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet schrijven geen methode voor waarmee bepaald wordt waar de grenzen van een gebied liggen. Hoewel in grote mate 'berekend' of geteld (want daar komt het vaak op neer) kan worden welke soorten en bijbehorende voedselvoorziening aanwezig zijn, zo is in hoofdstuk vijf gesteld, bestaat binnen het proces van aanwijzing enige ruimte voor het oprekken dan wel inperken van een begrenzing, met name aan de randen van een gebied. Hier had in het geval van Harderwijk mogelijk enige flexibiliteit in gezeten. Wij hebben dit niet nader kunnen onderzoeken. Hoewel ook bij de eerste aanwijzingsbesluiten er ruimte was voor overleg en inspraak, heeft bij de nu nog op de plank liggende aanwijzingsbesluiten – mede op verzoek van de Tweede Kamer - extra overleg met de provincies plaatsgevonden over de precieze reikwijdte van de aanwijzing, dit om eventuele knelpunten later te voorkomen. Dit overleg en de bijbehorende politieke discussie heeft overigens tot verdere vertraging bij de aanwijzing geleid.

Bij gebiedsontwikkeling rond een Speciale Beschermingszone is soms een zogeheten passende beoordeling nodig, om na te gaan of activiteiten een significant effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000 gebied. Welke methoden en procedures kunnen hiervoor gebruikt worden? Dit vormt een complexe materie waarvoor een grote mate van deskundigheid nodig is. Nieuwe werkvormen zijn hiervoor aan het ontstaan die enig soelaas lijken te bieden. Zo is in het kader van het Waterfront Harderwijk een commissie van deskundigen gevormd om het proces van de passende beoordeling te begeleiden en robuust te maken. Bij een groot project als de Tweede Maasvlakte zijn adviezen ingewonnen bij de Europese Commissie, maar die route ligt wellicht wat minder voor de hand als het gaat om kleinere projecten. Aan de hand van de casus Waterfront Harderwijk is overigens geconcludeerd dat onzekerheden en onduidelijkheden rond de toepassing van de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet niet eenduidig op het conto van één van deze beide wettelijke kaders kunnen worden geschreven, maar het gevolg zijn van een combinatie van beide.

Dat de juiste kennis op het juiste moment van cruciaal belang is, laat ook de ervaring met de Luchtkwaliteitsrichtlijn(en) zien. Daar is menig project bij de Raad van State gestrand op het punt van twijfels over de kwaliteit van het achterliggende onderzoek. De concrete uitvoeringspraktijk op lokaal en regionaal niveau is voor wat betreft luchtkwaliteit binnen het onderhavige project niet onderzocht. Wel mag geconcludeerd worden dat door de onjuist gebleken omzetting projecten en plannen onnodig vertraging hebben opgelopen vanwege het pas in een later stadium, na een hernieuwde omzetting, gereed komen van bestuurlijke samenwerkingsprogramma's rond de verbetering van luchtkwaliteit. Momenteel zijn er op dit gebied rekeninstrumenten beschikbaar die het lokale partijen makkelijker maakt consequenties van plannen en projecten in beeld te brengen. Kennis en op het orde brengen van de kennishuishouding (inclusief de daarbij horende organisatie) is intrinsiek verbonden met EU regelgeving, maar dat geldt eigenlijk voor beleid *tout court*.

7.6 Bestuurlijke cultuur en juridisch systeem

Nederland heeft een ruimtelijk ordeningssysteem dat, zoals we in het vorige hoofdstuk reeds stelde, vanuit internationaal perspectief bekend staat als een op beleidsintegratie gerichte afwegingsbenadering. Dit wil zeggen dat verschillende belangen ten opzichte van elkaar worden afgewogen, waarna een keuze wordt gemaakt. In de loop der tijd zijn hierbij allerlei instrumenten gebruikt die soms verplicht waren volgens Europese regelgeving (zoals een beoordeling van milieu-effecten), terwijl andere het gevolg zijn van keuzen in eigen huis. De Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) is van dit laatste een voorbeeld.

De notie van gebiedsontwikkeling, zoals getypeerd in de inleiding van hoofdstuk vier, is tot op zekere hoogte een zeer Nederlandse aanpak, met name in die gevallen waarbij overheden als risicodragende partij meedoen. Ook in een aantal landen, waaronder bijvoorbeeld de Homes & Communities Agency (Engeland), de Welsh Assembly Government in het Verenigd Koninkrijk en de Sociétés d'économie mixte in Frankrijk is er sprake van overheden die participeren in gebiedsontwikkeling. Maar daar is het aandeel dat deze overheden hebben op de totale ontwikkeling veelal kleiner dan in Nederland.

In hoofdstuk zes hebben we vastgesteld dat het Europese milieurecht bijdraagt aan een 'andere ruimtelijke planning': Europese regelgeving versterkt de trend van een steeds meer gedetailleerde en technische ruimtelijke planning. Anders gezegd: sectorale (juridische) kaders worden sterker waardoor de afweging tussen een groot aantal verschillende beleidskaders, zo kenmerkend voor de Nederlandse ruimtelijke ordening in het algemeen en gebiedsontwikkeling in het bijzonder, minder goed mogelijk wordt. Met andere woorden, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afwegingsdoelstelling van ruimtelijke ordening wordt door Europese richtlijnen beïnvloed: die inhoudelijke perspectieven die op basis van Europese regelgeving het meest dwingend zijn voorgeschreven moeten in planvorming en gebiedsontwikkeling geborgd worden en kunnen niet (meer) uitgeruild worden. Hier botsen derhalve verschillende sturingsprincipes op elkaar. Volgens het sterk met de Nederlandse ruimtelijke orderingscultuur samenhangende afwegingsprincipe is een besluit het resultaat van politieke wilsvorming. De resultaatverplichtingen die samenhangen met Europese (milieu)richtlijnen kunnen echter niet uitgeruild worden. Dat kan spanningen opleveren, hoewel juist het voorbeeld van de luchtkwaliteitsrichtlijnen laat zien dat niet zozeer het halen van normen bij elk besluit nodig is als wel planvorming om op een bepaald tijdstip de gewenste situatie te bereiken.

Anders geformuleerd: partijen die participeren in gebiedsontwikkeling, zijn gewend via een belangenafweging tot een optimaal resultaat te komen. In nationale regelgeving is er een trend dat sectorale randvoorwaardenstellende regelgeving rond gebiedsontwikkeling ook onderhandelbaar wordt dan wel wordt teruggebracht. Een voorbeeld van het eerste is de decentralisatie van de Wet geluidhinder; een voorbeeld van het tweede de Stad- en Milieubenadering. De verplichtingen uit Europese regelgeving zijn vaak wel absoluut, en dus niet onderhandelbaar en dat kan botsen – zeker als de ratio achter de Europese richtlijn niet gedeeld wordt (vergelijk de discussie over dynamiek versus behoud van het bestaande bij de Habitatrichtlijn).

Voor wat betreft de juridische cultuur is in hoofdstuk zes – op basis van onder meer een advies van de VROM-raad – vastgesteld dat in Nederland de juridische mogelijkheden om in bezwaar en beroep te gaan bij de rechter in Nederland weliswaar redelijk ruim zijn, maar tegelijkertijd ook niet significant ruimer dan in sommige andere Lidstaten van de EU. Toch gaan in Nederland partijen beduidend meer naar de rechter. Weliswaar geven EU richtlijnen inhoudelijk de mogelijkheid om de gang naar de rechter te maken, maar het verschijnsel an sich staat los van die richtlijnen. Het is een algemeen verschijnsel: ook puur nationale regelgeving wordt aangegrepen om de (bestuurs)rechter uitspraak te laten doen bij geschillen.

De vervolgvraag is of de Nederlandse rechter stringenter criteria hanteert bij het nemen van een beslissing dan waar EU regelgeving om vraagt. Wij kunnen op basis van het voorliggende onderzoek deze vraag niet goed beantwoorden. Wel blijkt uit de casus Waterfront Harderwijk dat in het kader van de habitattoets onderzoek met zekerheid moet kunnen aantonen dat significante effecten zich niet zullen voordoen. Dit blijkt onderzoekstechnisch waar het gaat om (dynamische) natuur zeer moeilijk, zo niet onmogelijk te zijn. Enige slagen om de arm die de betreffende onderzoekers nemen in de zin van bijvoorbeeld 'significante gevolgen zijn niet te verwachten' – wat vanuit wetenschappelijk oogpunt een zeer plausibele uitspraak vormt – blijkt voor de rechter niet voldoende te zijn, althans in dit voorbeeld. Of in het buitenland wetenschappelijk onderzoek door de rechter op dezelfde wijze wordt beoordeeld heeft geen deel uitgemaakt van het onderzoek, evenmin hebben wij daarover iets aangetroffen in de door onze onderzochte literatuur in het kader van de meta-analyse van het vorige hoofdstuk.

7.7 Beleving van Europese richtlijnen

Tot slot: is de beleving van (eventuele) belemmeringen als gevolg van Europese regelgeving wel terecht? Duidelijk moge zijn dat beleving in dit 'dossier' erg belangrijk blijkt te zijn en, zoals dat vaak het geval is bij 'beleving', voor een deel te berusten op rondzingende emoties op basis van ervaringen uit het verleden. Het gevoel dat EU regelgeving lastig is, lijkt nogal eens gebaseerd te zijn op de oude implementatie van de regelgeving en niet op de meest actuele. Zo is de omzettingwetgeving van de Habitatrichtlijn inmiddels aangepast en wordt op dit moment opnieuw onder handen genomen. Rond luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn (zeer dure) lessen geleerd. Eveneens zijn kennis- en informatievoorziening sterk verbeterd, wordt er tussen en binnen departementen meer en beter structureel overlegd en

worden ook decentrale overheden meer betrokken bij de totstandkoming en omzetting van EU richtlijnen.

Zoals bij beleving wel vaker het geval is, blijven incidenten lang in het geheugen hangen terwijl zaken die 'goed' zijn afgelopen minder beklijven. Een voorbeeld van het laatste dat in het kader van deze studie al meerdere malen is genoemd is de aanleg van de Tweede Maasvlakte, toch een van de meest majeure ingrepen in ecologische systemen van de laatste jaren in Nederland. Maatschappelijk overleg in combinatie met actieve consultatie van de Europese Commissie hebben bijgedragen aan een doorbraak.

Desalniettemin draagt Europese regelgeving bij aan de complexiteit van gebiedsontwikkeling en worden grenzen gesteld aan de politieke afweging van belangen en besluitvorming terzake. Een goed doordachte en slimme omzetting naar nationale regelgeving heeft echter een sterk mitigerend effect, zo kan uit de voorbeelden van de Habitatrichtlijn en de luchtkwaliteitsrichtlijnen worden afgeleid. Niet uit het oog moet worden verloren dat Nederland een land is met een zeer hoge milieudruk waardoor regelgeving die gericht is op verbetering van milieukwaliteiten als vanzelf hier meer effect zal sorteren in vergelijking tot bijvoorbeeld de Noordse landen. (Recente) Europese regelgeving speelt hier overigens nogal eens op in door het creëren van mogelijkheden voor derogatie: het bieden van extra tijd om te voldoen aan resultaatverplichtingen.

Concluderend: de visie dat Europese richtlijnen knelpunten voor gebiedsontwikkeling veroorzaken is ten dele terecht. Op dit punt zouden meer inspanningen geleverd kunnen worden, bijvoorbeeld als het gaat om het voor de gebiedsontwikkelingspraktijk samenstellen van eenduidige handleidingen die complexiteit hanteerbaar maken. Tegenover toegenomen complexiteit staat het gegeven dat milieukwaliteiten bij besluitvorming een niet te negeren rol vervullen. Dat kan als een verworvenheid worden beschouwd.

Literatuur

- Adviesgroep Huys (2009) *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving – perspectief van een programmatische aanpak*, Nijmegen: Adviesgroep Huys.
- Arnouts, R.C.M., Kistenkas, F.H. (2011) *Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld*, Werkdocument 236, Wageningen: Wageningen UR.
- Backes, Ch.W. (2011) Naar een integrale omgevingswet?, in: Ministerie van Infrastructuur en Milieu - *Bezinning op het omgevingsrecht*; essays over de toekomst van het omgevingsrecht, Den Haag: Ministerie van I&M, pp. 2-17.
- Backes, Ch.W., Nieuwerburgh, T. van (2005) *Transformatie van Richtlijn 1999/30/EG in het recht van enkele EG-landen en -regio's en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk*, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Backes, Ch.W., Freriks, A.A., Nijmeijer, A.G.A. (2006) *Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en beleid.
- Bastmeijer, C.J., Bruin, M.K. de, Verschuuren, J.M. (2008) *Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst Natura 2000 in Nederland*, Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken Universiteit van Tilburg
- Beijen, B.A. (2010) *De kwaliteit van milieuriichtlijnen: Europese wetgeving als oorzaak van implementatieproblemen* (Proefschrift), Utrecht: Boom Juridische uitgevers.
- Boer, S. de, Bogaardt, M.J., Kersten, P.H., Kistenkas, F.H., Neven, M.G.G., Zouwen, M. van der (2010) *Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid*; Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen, Werkdocument 174, Wageningen/Den Haag: Alterra-Wageningen UR/LEI-Wageningen UR.
- Brink, A. van den (2004) *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Europese Monografieën nr. 77, Deventer: Kluwer.
- Bureau Waardenburg (2010) *Project Waterfront Harderwijk en de effecten op beschermde natuurgebieden*; Passende Beoordeling Natuurbeschermingswet 1998, Culemborg.
- Buunk, W. (2006) Natura 2000: over de werking van ene Europees ruimtelijk plan verpakt in een richtlijn; een les in meerlagige beleidsuitvoering, in: Waterhout, B., Janssen-Jansen, L. (red.) *Grenzeloze ruimte*, regionale gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie in Europees perspectief, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 139-155.
- Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2009) *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 7e druk, Kluwer, Deventer.
- B&W Harderwijk (2010) *Nota van Uitgangspunten Waterfront Harderwijk* – Vastgesteld door B&W op 2 maart 2010, Gemeente Harderwijk.
- CEC, Commission of the European Communities (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Regional development studies 28, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CMER, Commissie voor de milieueffectrapportage (2010) *De praktijk van gebiedsontwikkeling*. Ruimtelijke ontwikkeling gezien vanuit de m.e.r.-praktijk, Utrecht: CMER.
- CMER, Commissie voor de milieueffectrapportage (2010) *Waterfront Harderwijk, Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*, 23 april 2010 / rapportnummer 2261-85, Utrecht: CMER..
- CMER, Commissie voor de milieueffectrapportage (2011) *Natuurwet- en regelgeving, voorbeelden, praktijkervaringen en tips voor milieueffectrapportages*, Utrecht: CMER.
- Comité van de Regio's (2006) *Advies van het Comité van de Regio's over de "Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Thematische strategie inzake luchtverontreiniging"* COM(2005) 446 final.
- ECORYS, OpdenKamp Adviesgroep & Europa Instituut (2006) *Nationale koppen op EG-regelgeving*, Eindrapportage definitief, Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken, Rotterdam: ECORYS Research and Consulting.
- Expertise centrum PMR (2001) *Advies over natuurcompensatie bij een Tweede Maasvlakte* - Basis rapport bij de Passende Beoordeling Landaanwinning Deelrapport speciale beschermingszones Voordelta, Voornes Duin, Duin en van Goeree/Kwade Hoek.

- Faludi, A. (2010) *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?* RTPI Library Series. London/New York: Routledge.
- Fetz, G.C.W. (2010) De problematiek van stikstofdepositie op natuurgebieden – schrale gronden, rijke natuur, in: *TBR*, 2010/160.
- Gils, M. van, Klijn, E.-H. (2007) Complexity in Decision-Making: The Case of the Rotterdam Harbour Expansion. Connecting Decisions, Arenas and Actors in Spatial Decision Making, *Planning Theory & Practice*, Jrg. 8, Nr. 2, pp. 139-159.
- Grontmij en Bureau Praedium (2007) *Landschapsontwikkelingsplan De Peel (LOP)*, Grontmij en Bureau Praedium.
- Healey, P. (2006) *Spatial Complexity and Territorial Governance; Towards a relational planning for our times*, The RTPI Library Series No. 14, London/New York: Routledge.
- Heuvelhof, E.F. ten, Heijden, J.J. van der, Broekhans, B., Arend, S.H. van der, Bueren, E.M. van, Hartevelde, C., Ruijven, T.W.J. van (2010) *Evaluatie van het implementatieproces van de Kader-richtlijn Water*, In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Delft: Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft.
- IBO, Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2002-2003) *Nederland op slot? – de Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien – Vogel- en Habitatrichtlijnen*.
- IBO, Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2008-2009) *Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur*.
- Jans, J.H., Squintani, L. (2009) 'Gold plating' of European Environmental Measures?, *Journal for European Environmental & Planning Law*, jrg. 6, nr. 4, pp. 417-35.
- Johan Matser Projectontwikkeling, TBI Bouwgroep, Boskalis (2006) *Het samenspel*, Hilversum: Johan Matser Projectontwikkeling.
- Keulen, M. van (2007) *The Habitats directive: a case of contested Europeanization*, Den Haag, WRR werkpublicaties 30 Den Haag.
- Koelemeijer, R.B.A., Backes, Ch.W., Blom, W.F., Bouwman, A.A., Hammingh, P. (2005) *Consequenties van de EU-Luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Meekes, J. (2009) *Omgaan met een nieuwe, complexe praktijk*, Europese aanbestedingsprocedures en gebiedsontwikkeling, Master Thesis Universiteit Utrecht, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Ministerie van LNV (2007) *Nota van Antwoord Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2009) *Over wetten van natuur – evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van VROM (2006) *Duurzaam VROM Ambities, daden en dilemma's*, Maatschappelijk Jaarverslag 2006, Den Haag: VROM.
- Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006) *Nota Ruimte*, Ruimte voor ontwikkeling; Deel 4: tekst na parlementaire instemming, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Opendijk van Veen, J., Rijk, P., Sol, J. (2009) *Puzzelen in de Peel*, Met groenblauwe diensten, PION/SOL/LEI.
- PBL, Planbureau voor de Leefomgeving (2011) *Natura 2000 in Nederland*, Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplannen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Priemus, H., Schutte-Postma, E. (2009) Notes on the Particulate Matter Standards in the European Union and the Netherlands, *International Journal of Environmental Research and Public Health* jrg. 6, nr. 3, pp. 1155-73.
- Provincie Gelderland (2008) *Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid 2008-2011 – Stadscontract Gemeente Harderwijk*, behorend bij subsidiebeschikking d.d. 23 april 2008. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2011) *Tussentijdse rapportage belevingsonderzoek N302 Harderwijk*, Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Noord-Brabant (2005) *Reconstructieplan / Milieueffectrapport De Peel (deel A)*, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant (2008) *Reconstructieplan De Peel, Ontwerp correctieve herziening*, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
- Rheenen, T. van, Bavel, M.A.H.J. van, Graveland, C., Selnes, T.A. (2005) *Putting nature on the EU political agenda*, A review of four policy dossiers, Rapport 6.05.05, Den Haag, LEI, 2005.
- Rob, Raad voor het openbaar bestuur (2004) *Nationale Coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag: Rob.

- Rood, J., M. van Keulen, S. Nollen & G. Arts (2005) *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051200_cesp_eindrapport.pdf.
- RvS, Raad van State (2011) *Jaarverslag 2010*, Den Haag: Raad van State.
- Schendelen, M. van (1997) *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: Een symbiotische relatie*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Schendelen, M.P.C.M. van (red.) (1993) *Nederlandse lobby's in Europa*, Den Haag: SDU.
- Schendelen, M.P.C.M. van (1995) *Gelijk hebben of winnen*; Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- SER, Sociaal-Economische Raad (2006) *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*, Den Haag: SER.
- TNO (2006) *Luchtkwaliteitsberekeningen langs de N302 ter hoogte van Harderwijk*, TNO-Rapport 2006-A-R0292/B, Apeldoorn: TNO Bouw en Ondergrond.
- Vereniging voor Milieurecht (2010) *Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*. Advies vanuit werkgroep nieuwe integrale natuurbeschermingswet, Utrecht: Vereniging voor Milieurecht.
- Vogelezang-Stoute, E.M., Boeve, M.N., Grijp, N.M. van der, Groothuijse, F.A.G., Koeman, N.S.J., Middelhoop, L. van, Peeters, M.G.W.M., Uylenburg, R. (2009) *De Wet Milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving*; Een verkennende studie naar de mogelijkheden en knelpunten voor een correcte implementatie, STEM Publicatie 2009-2, www.evaluatiemilieuwetgeving.nl.
- VROM-raad (2008) *Brussels lof*, Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid, Den Haag: VROM-raad.
- Wal, G. van der, Schaik, F.Y. (2007) De Nederlandse toepassing van de Habitatrichtlijn: een te grote rem op bedrijvigheid?, *Bouwrecht*, 2007/156.
- Waterhout, B., Zonneveld, W. (2011) Haagse toestanden en Brusselse invloeden, *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg. 92, nr. 2, pp. 32-37.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) *Europa in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zanden, J.L. van, Verstegen, S.W. (1993) *Groene geschiedenis van Nederland*, Utrecht: Spectrum.
- Zeeuw, F. de, Puylaert, H., Werksma, H. (2009) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, Delft: Technische Universiteit Delft, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Zonneveld, W., Waterhout, B. (2009) *EU Territorial Impact Assessment: Under What Conditions?*, Paper prepared for the 49th European Congress of the Regional Science Association, 25th - 29th August 2009, Łódź, Poland.
- Zonneveld, W., Trip, J.J., Waterhout, B. (2008) *Impact van EU-regelgeving op de Nederlandse ruimtelijke-ordeningspraktijk*, Vijf voorbeelden van gebiedsontwikkeling, Delft: Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft.

Bijlage: Respondenten; leden begeleidingscommissie

Algemeen

Kees (C.J.) Bastmeijer (hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht, Universiteit Tilburg)
Jan van den Heuvel (DCMR Milieudienst Rijnmond, Schiedam)
Co Verdaas (Gedeputeerde provincie Gelderland)

Casus Luchtkwaliteitsrichtlijnen

Jan Wijmenga (Ministerie voor Infrastructuur en Milieu)
Maarten van het Bolscher (Ministerie voor Infrastructuur en Milieu)
Petra Mak (Ministerie voor Infrastructuur en Milieu)

Casus de Peel

Peter Bokelaar (Ministerie voor Infrastructuur en Milieu)
René Dierx (provincie Noord-Brabant, gebiedscoördinator de Peel)
Doesjka Ertsen (provincie Noord-Brabant)
Gerard ter Hart (provincie Noord-Brabant)
Wim van Opbergen (Werkgroep Behoud de Peel)
Edwin Wieman (provincie Noord-Brabant)

Casus Harderwijk

Frank Brouwer (directeur projectbureau Waterfront)
Alex Elferink (Provincie Gelderland)
Jan van der Perk (Projectleider Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren)
Jaap Schröder (woordvoerder KNNV en Vogelbeschermingswacht)
Max Schurink (provincie Gelderland)

Begeleidingscommissie

Renske van Tol (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte)
Josien Stoop (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte)
Wilco de Vos (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte)
Olaf Kwast (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte)
Jan Willem Kooistra (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)
Wouter Sambeek (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)

Onderzoeksinstituut OTB

Delft University of Technology
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft, The Netherlands
Postbus 5030, 2600 GA Delft, The Netherlands

Telefoon +31 (0)15 278 30 05

Fax +31 (0)15 278 44 22

E-mail mailbox@otb.tudelft.nl

www.otb.tudelft.nl