

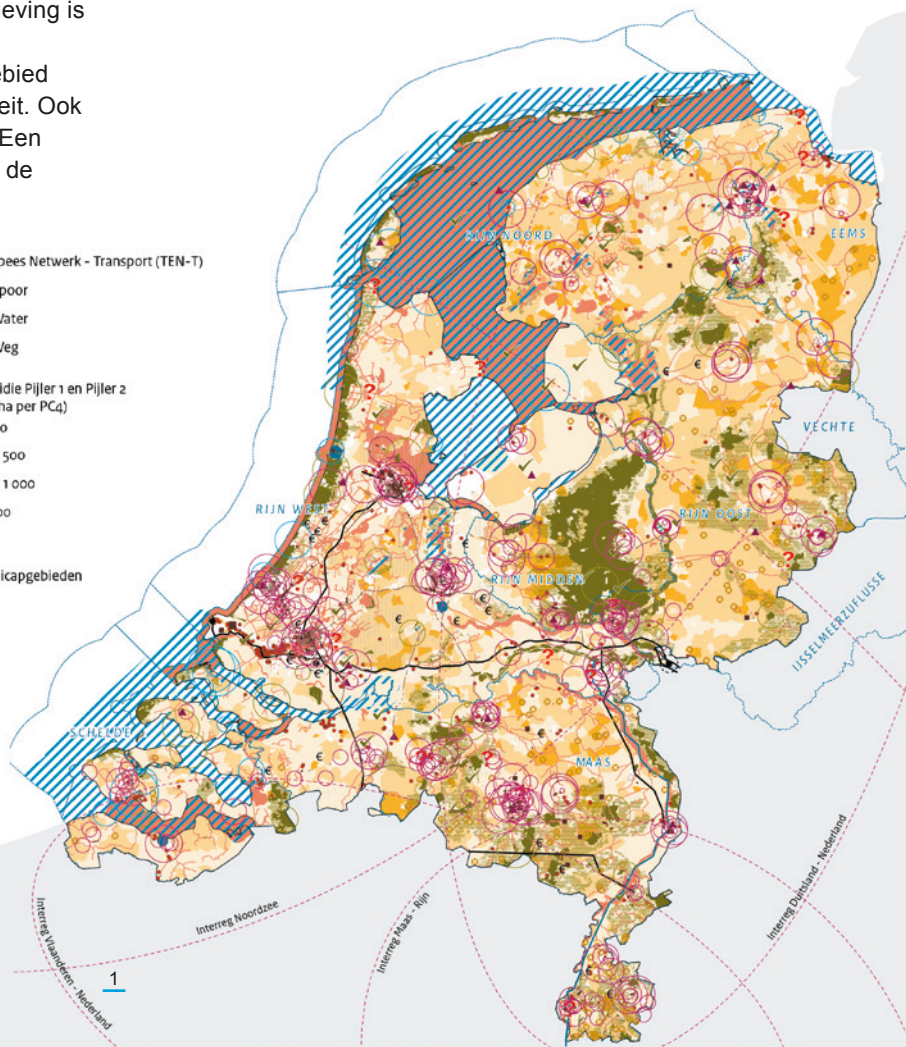
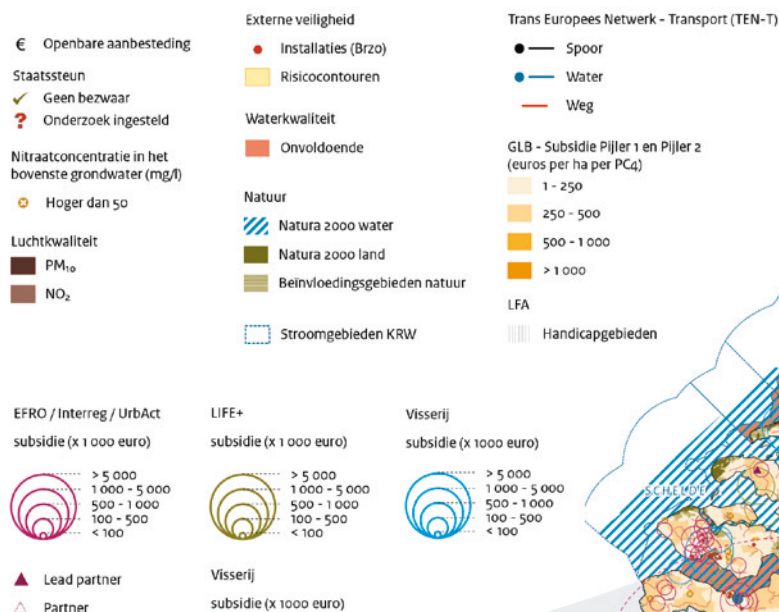
Ruimtelijk beleid in de Europese Unie

‘Alles komt samen in de provinciale ruimte’, schreef Trendbureau Overijssel in aanloop naar de provinciale verkiezingen van 2023.¹ Rijk, provincies en gemeenten hebben verschillende verantwoordelijkheden voor de toewijzing van die ruimte aan woningen, bedrijventerreinen, wegen en natuur.² Er zijn geen regels vanuit de Europese Unie voor ruimtelijke ordening. Dat betekent echter niet dat de Europese Unie er geen invloed op heeft. EU-beleid op het gebied van milieu, vervoer en landbouw heeft namelijk wel degelijk impact. Denk bijvoorbeeld aan doelen die gehaald moeten worden of grenzen die gesteld worden, waardoor sommige invullingen van de ruimte niet meer mogelijk zijn of anders vormgegeven moeten worden. In dit signalement worden voorbeelden gegeven van Europees beleid dat effect heeft op ruimtelijke ordening.

Europa en het ruimtelijk beleid

Wanneer je Europese regelgeving vertaalt naar functies en grondgebied in Nederland, zie je dat vrijwel overal wel een vorm van Europese regelgeving van invloed is, onder andere op het gebied van natuur, waterkwaliteit en luchtkwaliteit. Op de kaart hieronder van Planbureau voor de Leefomgeving is de stapeling van Europese opgaven goed zichtbaar. Het kaartje laat onder andere normen zien op het gebied van nitraatconcentratie, luchtkwaliteit en waterkwaliteit. Ook beleid met invloed op de omgeving wordt zichtbaar. Een voorbeeld daarvan zijn de Natura 2000-gebieden en de risicocontouren met betrekking tot veiligheid.

Denk hierbij aan een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen waarbij in geval van een incident in de directe omgeving gevolgen kunnen optreden die op verschillende manieren invloed hebben.



Afbeelding: PBL, De Europeanisering van de Nederlandse Ruimtelijke ordening³

Het lijkt tegenstrijdig: de Europese Unie kent geen regelgeving op het gebied van ruimtelijk ordeningen en toch lijkt de Nederlandse ruimtelijke ordening sterk beïnvloed te worden door Europese regelgeving. Hoe kan dat? Om daar een beter beeld van te krijgen, lichten we het

ontstaansproces van de regelgeving rondom Natura 2000 toe. Ook belichten we een aantal andere Europese beleidsdoelen die veel invloed hebben op de inrichting van Nederland.

▲ Totstandkoming Natura 2000

De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) zijn opgesteld om in alle EU-lidstaten de biodiversiteit in stand te houden en te herstellen. Lidstaten hebben met de richtlijnen ingestemd via goedkeuring van het Europees Parlement en de Raad van de EU. Vervolgens wordt dit door elke lidstaat vertaald in eigen wetgeving; in Nederland gebeurt dit in de Omgevingswet. De richtlijnen vormen een belangrijk instrument om de achteruitgang van de biodiversiteit in EU-lidstaten een halt toe te roepen en om te buigen tot herstel. Dit moet een bijdrage leveren aan de wereldwijde bescherming van de biodiversiteit.

De Habitatrichtlijn is bedoeld om de biodiversiteit in stand te houden door de wilde flora en fauna en hun leefgebieden (habitat) te beschermen. Lidstaten wijzen deze leefgebieden aan. Ze zijn verplicht om binnen deze gebieden bepaalde diersoorten te beschermen. De Vogelrichtlijn richt zich op bescherming van alle in het wild levende vogelsoorten die van nature in Europa voorkomen. Het gaat om ruim 200 soorten broedvogels en 240 soorten niet-broedvogels.

Leefgebieden worden aangewezen op basis van lijsten die zijn gemaakt door CORINE Land Cover.⁴ Dit is een Europees programma dat zich bezighoudt met het verzamelen en beheren van informatie over het leefmilieu binnen de Europese Unie. Dit programma is in 1985 opgezet door de Europese Commissie en tegenwoordig ondergebracht bij het Europees Milieuagentschap (EEA). De database is onderdeel van de European Union Nature Information System (EUNIS).

▲ Richtlijnen in de omgevingswet

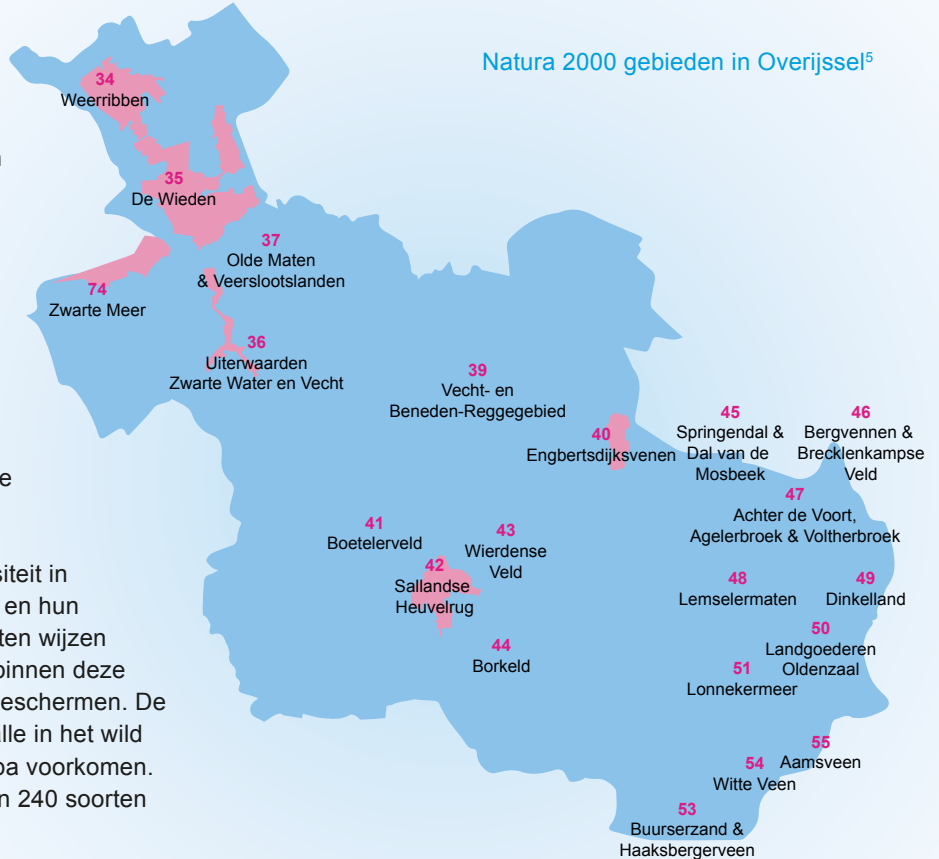
De verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn in Nederland vanaf 1 januari 2017 verwerkt in de Wet Natuurbescherming en vanaf 1 januari 2024 onderdeel van de nieuwe Omgevingswet. Deze wet geeft een doorvertaling van de Vogel- en Habitatrichtlijn op nationaal niveau. Net als in de andere lidstaten, is in Nederland het Natura 2000-netwerk ingericht. Hierin zijn gebieden aangewezen waarin wordt gewerkt aan de bescherming, instandhouding en uitbreiding van beschermde flora en fauna. Er gelden beperkende voorwaarden voor activiteiten in én rondom deze gebieden.

Het aanwijzen van beschermde gebieden is een belangrijke stap in de uitvoering van de richtlijnen. Dat gaat als volgt: Nederland meldt een gebied aan bij de Europese Unie, die

het op een lijst van te beschermen gebieden zet. Provincies worden hier over geïnformeerd en bij betrokken, omdat zij veel kennis hebben van de lokale situatie. Ook kunnen zij informatie verstrekken over de huidige stand van zaken in het gebied en eventuele lokale belangen. De Rijksoverheid is uiteindelijk verantwoordelijk voor de aanwijzing van een Natura 2000-gebied. Als dat gebeurt is, wordt een beheerplan opgesteld om het betreffende gebied goed te kunnen beheren.

Is een gebied eenmaal aangemerkt als Natura 2000-gebied, dan is dat niet meer eenvoudig te wijzigen. Schrappen kan alleen als een gebied door klimaatverandering is verdwenen, omdat het bijvoorbeeld door de zee is opgeslokt, of als aantoonbaar fouten zijn gemaakt bij de aanwijzing van het gebied. Dit is niet het geval voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Het aantal beschermde gebieden in Nederland kan dus niet worden verminderd.

De Nederlandse bijdrage aan het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden bestaat uit 162 gebieden. Deze gebieden liggen zowel op het land als in zee. De meeste gebieden zijn inmiddels definitief aangewezen. Binnen de provincie Overijssel zijn 24 Natura 2000-gebieden.



▲ Effect Natura 2000 op ruimtelijke ordening

In de aangewezen gebieden heeft de provincie de wettelijke verplichting om maatregelen te nemen die typen en soorten uit de Habitatrichtlijn in stand houden en herstellen. Om dit te bereiken, moeten er binnen een Natura 2000-gebied maatregelen worden genomen, en soms ook daarbuiten. Voor uitvoering van plannen en projecten in de buurt van Natura 2000-gebieden moet worden aangetoond wat het

effect op deze gebieden is. De plannen mogen niet in strijd zijn met de doelen waaraan Nederland via de Vogel- en Habitatrichtlijn gebonden is. Wanneer een plan of project leidt tot verslechtering van het habitattype of op een andere wijze de richtlijn verstoort, kan het niet doorgaan.

Voor uitvoering van plannen en projecten rondom Natura 2000-gebieden moet worden aangetoond wat het effect op deze gebieden is. Een plan of project kan niet doorgaan wanneer het leidt tot verslechtering van het habitattype.

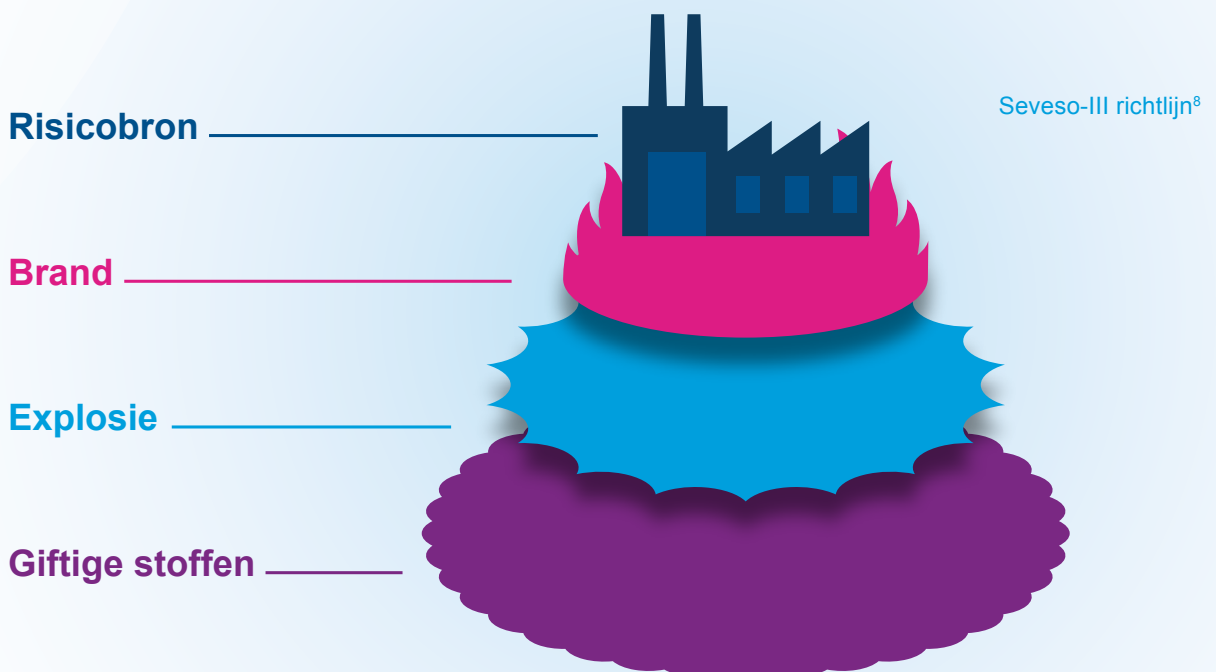
▲ Effect van andere beleidsgebieden op de ruimtelijke ordening

Naast natuurbeleid hebben ook klimaat- en energiedoelen effect op de ruimtelijke ordening. Zo heeft de EU bijvoorbeeld een richtlijn hernieuwbare energie, waarin staat beschreven dat minstens 42,5 procent van de energie die in 2030 wordt verbruikt hernieuwbaar moet zijn. Dit betekent dat er veel zonnepanelen en windparken nodig zijn om deze doelen te halen. En daar is ruimte voor nodig. Ook moet er energie worden bespaard, door bijvoorbeeld de isolatie van huizen en kantoorgebouwen te verbeteren. Dit is via de Europese richtlijnen voor energieprestatie van gebouwen en energie-efficiëntie vastgelegd en heeft effect op de woningbouw.

Ook andere klimaatdoelen hebben invloed op de Overijsselse ruimtelijke ordening. Een van die doelen is de laadinfrastructuur voor de transportsector verbeteren, om zo elektrisch vrachtverkeer te stimuleren. Vanaf 2035 moeten alle nieuw verkochte auto's emissievrij zijn waardoor

het gebruik van elektrische auto's sterk zal toenemen.⁶ De laadpalen die daarvoor nodig zijn hebben invloed op de inrichting van de ruimte.

De EU heeft ook de Seveso-III richtlijn. Deze richtlijn biedt Europese kaders voor rampenpreventie bij (chemische) fabrieken waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. In de Seveso-III richtlijn wordt het gebied rondom een fabriek opgedeeld in drie risicogebieden: het brandgebied (de kern), het explosiegebied (de ring eromheen) en het gifwolkggebied (het breedste gebied). Binnen deze gebieden gelden eisen om de burgers en de infrastructuur te beschermen tegen grote ongelukken met gevaarlijke stoffen. Provincies moeten in de ruimtelijke ordening van deze gebieden rekening houden met woningen, recreatiegebieden, grote transportroutes en waardevolle natuurgebieden.⁷



▲ Niet verantwoordelijk, wel invloed

De conclusie is dus: In Nederland gaan het Rijk, de provincies en de gemeentes over de ruimtelijke ordening, maar regelgeving vanuit de EU heeft veel invloed. Het voorbeeld van Natura 2000 laat zien dat dit onder andere zo is op het gebied van natuurbescherming. Deels komt die invloed voort uit de wijze waarop Europese regelgeving in Nederland wordt uitgewerkt.

Als burger, belangenvereniging of andere partij kun je invloed uitoefenen op deze wetgeving. Dit kan in verschillende ontwikkelingsfasen van EU-beleid:

- in de voorbereidingsfase (waarin beleidsvoorstellen worden ontwikkeld door de Europese Commissie);
- in het wetgevingsproces (via het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie);
- in de implementatiefase (waarin lidstaten de Europese verordening vertalen naar hun eigen wetgeving);
- en tijdens de monitoring en evaluatie.

Regelgeving rondom Natura 2000 gebieden is al voorbij de implementatiefase. Het blijkt in de praktijk lastig om na de implementatiefase nog invloed uit te oefenen op Europees niveau en hierin aanpassingen aan te brengen. Dit blijkt ook uit de conclusies uit het onderzoeksrapport uit 2020 van Arcadis dat in opdracht van de Nederlandse staat in beeld heeft gebracht of het mogelijk is om Natura 2000-gebieden te schrappen of samen te voegen.¹⁰

Als je invloed wilt hebben op de beleidsontwikkeling is het dus belangrijk om al vroeg van je te laten horen, bijvoorbeeld via contacten met Europese ambtenaren in Brussel of door deel te nemen aan Europese burgerinitiatieven, petitie of feedbackprocedures die verschillende instellingen van de EU uitschrijven.

▲ Hoe de EU rekening houdt met de praktijk

Met alle regels die een beslag doen op de ruimtelijke ordening kan het lijken alsof de EU geen rekening houdt met waar alle gebouwen, laadpalen, natuurgebieden, en sporen naartoe moeten. Het tegenovergestelde is echter het geval: de EU werkt met zogenaamde 'territorial impact assessments', waarbij onderzoek wordt gedaan naar de effecten en haalbaarheid van een wetsvoorstel.

Rijk, provincies en gemeenten hebben verschillende verantwoordelijkheden voor de toewijzing van provinciale ruimte.

▲ Interessante websites voor meer informatie

- Meer informatie over Natura 2000-gebieden: www.natura2000.nl
- Meer informatie over de Europese Green Deal: www.commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl

▲ Bronnen

- ¹ Trendbureau Overijssel (2022) *Trendweb 2022*. www.trendbureauoverijssel.nl/verkenning/trendweb-2022
- ² Rijksoverheid (zd.), *Beleid Ruimtelijke Ordening*. Geraadpleegd op 6 mei 2024 van: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/beleid-ruimtelijke-ordening
- ³ Evers en Tennekes, (2014) *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening*. PBL. Geraadpleegd op 6 mei 2024 van: www.pbl.nl/publicaties/de-europeanisering-van-de-nederlandse-ruimtelijke-ordening
- ⁴ European Environment Agency (zd), *Corine Land Cover*. Geraadpleegd op 8 mei 2024 van: www.eea.europa.eu/en/datahub/datahubitem-view/a5144888-ee2a-4e5d-a7b0-2bbf21656348
- ⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (zd). Natura2000-gebieden. Geraadpleegd op 8 mei van: www.natura2000.nl/sites/default/files/Kaart%20Natura%202000%20NL%202023%20VHR%20VRL.pdf
- ⁶ European Commission (zd), *CO₂ emission performance standards for cars and vans*. Geraadpleegd op 8 mei 2024 van: climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/road-transport-reducing-co2-emissions-vehicles/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en
- ⁷ Kenniscentrum Europa Decentraal (2022). *Rampenpreventie*. Geraadpleegd op 8 mei 2024 van: www.europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-milieu/chemische-stoffen/risicos-zware-ongevallen/
- ⁸ Seveso (zd), *Aandachtsgebieden in de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 8 mei 2024 van: www.seveso.nl/aandachtsgebieden-in-de-omgevingswet
- ⁹ Kenniscentrum Europa Decentraal (2023). *Belangenbehartiging*. Geraadpleegd op 8 mei 2024 van: www.europadecentraal.nl/onderwerp/europese-unie/decentrale-overheden/belangenbehartiging/
- ¹⁰ Arcadis Nederland B.V. (2020). *Doorlichting Natura 2000. Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*. Geraadpleegd op 8 mei 2024 van: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/25/doorlichting-natura-2000

▲ Colofon

Dit signalement is een uitgave van Trendbureau Overijssel en het Expertisecentrum Europa van de provincie Overijssel.
Tekst: Renske Graafland i.s.m. Anne Braakman, Annemarth Idenburg, Marcia Brouwer-Ilbrink, Margot Niezen en Saar van der Spek
Eindredactie: Karin Andringa
Vormgeving: Sigrid Spier