

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 661

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2008

Hierbij stuur ik u ter informatie de Nederlandse bijdrage aan de discussie over territoriale cohesie. Deze bijdrage heb ik namens het Kabinet verstuurd aan de Europese Commissie. Nederland zal haar standpunt over dit onderwerp nader bepalen na publicatie van het groenboek territoriale cohesie.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Bijdrage van het Nederlandse kabinet aan de discussie over Territoriale Cohesie

In het kader van de discussie over territoriale cohesie wil het Nederlandse kabinet graag zijn bijdrage leveren. In deze notitie wordt deze bijdrage verder uitgewerkt. Na publicatie van het Groenboek territoriale cohesie zal Nederland zijn positie nader bepalen.

Standpunt in het kort

Nederland juicht het doel van de Europese Unie om de economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten te bevorderen toe. Dit vergroot de mogelijkheden van de lidstaten en de Europese Commissie om de doelen van de strategie van Lissabon en de daarmee samenhangende duurzaamheidsstrategie van Gothenburg te bereiken, in een evenwichtige benadering van «*people*», «*planet*» en «*profit*». De ruimtelijke en regionale aspecten van economische groei en duurzaamheid komen hiermee namelijk ook in beeld.

Nederland is van mening dat het versterken van de territoriale cohesie via **drie verschillende beleidslijnen** concreet betekenis kan krijgen, die uiteraard goed op elkaar moeten worden afgestemd.

1. Europese voorstellen voor beleid en regelgeving moeten worden getoetst op hun gevolgen voor de territoriale samenhang van Europese regio's en op hun gevolgen voor het Europese grondgebied als geheel (ruimtelijke effectanalyse). Territoriale cohesie vormt de grondslag voor een betere afstemming, zowel horizontaal als verticaal (tussen de beleidsvelden van de Europese Commissie en binnen één beleidsveld op verschillende bestuurlijke niveaus) Acties, die het Nederlandse kabinet hierbij aanbeveelt:

- De Europese Commissie en de lidstaten streven ernaar in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling aan te geven wat de mogelijke effecten van nieuwe voorstellen voor beleid en wetgeving zijn op de territoriale cohesie van de Unie, van de lidstaten en van de diverse regio's;
- Nieuwe wet- en regelgeving moet goed aansluiten op de prioriteiten van het ruimtelijke beleid van lidstaten;
- De *Impact Assessment Board*, die de kwaliteit van de ex ante beleidsevaluaties van de Europese Commissie bewaakt, neemt ook toetsingscriteria op voor het analyseren van effecten op de territoriale cohesie voor de relevante bestuurlijke niveaus;
- De Europese Commissie ziet erop toe dat het eigen sectoraal beleid consistent is in haar effecten op de territoriale samenhang binnen de Unie.

2. Het verrichten van analyses over de ruimtelijke ontwikkeling van het Europees grondgebied en het beoordelen van de ruimtelijke gevolgen van Europese en mondiale uitdagingen, waarmee de Unie wordt geconfronteerd.

Acties, die het Nederlandse kabinet aanbeveelt:

- Op Europees niveau kunnen analyses worden verricht over de ruimtelijke ontwikkeling (bv. door het *European Spatial Planning Observatory Network* ESPON) van het Europees grondgebied en het beoordelen van de mogelijke gevolgen daarvoor van Europese en mondiale uitdagingen, zoals geïdentificeerd in de Territoriale Agenda (Leipzig, mei 2007);
- De lidstaten en de Commissie zouden concrete afspraken moeten

- maken over de wijze waarop zij de gezamenlijke bevoegdheid op het gebied van territoriale cohesie willen invullen;
- De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de *implementatie* van Europees sectorbeleid met een ruimtelijke impact;
 - De lidstaten blijven zelf verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening. Zij voeren met de decentrale overheden het concrete ruimtelijke ordeningsbeleid;
 - De Europese Commissie kan voor grote, Europa-brede uitdagingen (zoals bijvoorbeeld klimaatadaptatie) een goede afstemming op grensoverschrijdend en Europees niveau bevorderen, bijvoorbeeld door middel van kennis- en informatieuitwisseling tussen centrale en decentrale overheden van de lidstaten mede op basis van de resultaten van de analyses.

3. Territoriale cohesie als aspect van het Europees regionaal beleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid.

Acties, die het Nederlandse kabinet aanbeveelt:

- Bevorderen van een integrale gebiedsgerichte aanpak die gebaseerd is op het ontwikkelingspotentieel van regio's;
- Bij de invulling van de doelen en concrete programma's van het cohesiebeleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid zouden regio's een belangrijke rol moeten blijven spelen;

Concluderend ziet Nederland kansen om met behulp van het concept «territoriale cohesie» de effectiviteit van Europees beleid te versterken en de ruimtelijke structuren van Europa beter op elkaar aan te laten sluiten. Daarom deelt de Nederlandse regering de gedachte van de Europese Commissie om te streven naar een «*common understanding*» van dit strategische, en voor een duurzame Europese toekomst benodigde, concept door de Europese lidstaten, de regio's en de Europese instellingen. Nederland acht het daarbij van belang dat de drie bovenstaande punten tot uiting komen.

Toelichting

1.1. Een betere horizontale en verticale afstemming van het Europees sectoraal beleid

EU-beleid heeft een duidelijke relatie met de belangrijkste onderwerpen van het Nederlands ruimtelijk beleid. Voorbeelden zijn grenswaarden voor luchtkwaliteit (fijnstof en NO₂); de soorten- en gebiedsbescherming via de Habitat- en Vogelrichtlijnen, de normen uit de Nitraatrichtlijn, en de verplichte strategische milieubeoordeling voor vrijwel alle Nederlandse ruimtelijke plannen met belangrijke milieu- en natuureffecten. Ook de Europese Kaderrichtlijn Water met de afgeleide dochterrichtlijnen en het beleid voor klimaatmitigatie en -adaptatie zullen belangrijke effecten hebben op de ruimtelijke ordening, en dan niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere EU-lidstaten.

Dit laat zien dat Europese regelgeving grote invloed kan hebben op het ruimtelijk beleid van de lidstaten en op de concrete ontwikkeling van stedelijke en landelijke gebieden binnen de Unie. De impact van EU-beleid kan het ruimtegebruik beïnvloeden en gebruiksfuncties beperken. EU-beleid biedt echter ook kansen voor bijvoorbeeld een duurzamer leefomgeving of een Europese ecologische hoofdstructuur. Van belang is, dat de effecten van nieuwe beleidsvoorstellen van de Europese Commissie op de territoriale cohesie van de diverse regio's binnen de Unie en van het Europees grondgebied als geheel in een vroeg stadium duidelijk worden.

De Europese Commissie en de nationale en decentrale overheden zouden moeten bevorderen dat het EU-beleid goed aansluit op de prioriteiten van het ruimtelijke beleid in de lidstaten. Nieuwe richtlijnen moeten zodanig in de nationale wetgeving kunnen worden geïmplementeerd, dat de regelgeving goed toepasbaar en uitvoerbaar is.

Daarvoor is een aantal acties nodig:

- De Europese Commissie zou ernaar moeten streven dat het eigen sectoraal beleid consistent is in zijn effecten op de territoriale samenhang binnen de Unie.
- De Commissie stemt intern de diverse voorstellen van sectorbeleid op elkaar af, zoals bijvoorbeeld ook wordt aangegeven in het Groenboek over aanpassing aan klimaatverandering. Door middel van een *impact assessment* evalueert de Commissie *ex ante* de mogelijke effecten van haar beleidsvoorstellen. Nederland heeft in de zomer van 2007 reeds bij de *Impact Assessment Board* ervoor gepleit, om in de effectrapportages ook toetsingscriteria op te nemen om de gevolgen voor de territoriale cohesie binnen gebieden van de Unie te kunnen inschatten.
- Bij de analyse van de ruimtelijke impact van Europees sectorbeleid zou de nodige aandacht moeten worden geschonken aan de manier waarop dit beleid het beste kan worden geïmplementeerd: waar mogelijk dient speelruimte gecreëerd te worden om het sectorbeleid in een gebiedsgerichte strategie te kunnen inpassen, waarbij rekening kan worden gehouden met landen/gebiedsspecifieke omstandigheden. (Voor Nederland gaat het bijvoorbeeld om: hoge bevolkingsdichtheid, gelegen in delta van grote rivieren, deels onder zeeniveau; met intensieve chemie en landbouw en intensieve distributiefunctie voor Noordwest-Europa; relatief grote invloed van geografische zeer nabije andere lidstaten op grensgebieden).
- De lidstaten kunnen desgewenst samen met de decentrale overheden de mogelijke gevolgen van nieuwe Commissievoorstellen voor beleid en regelgeving op de ruimtelijke ordening van de nationale, regionale en lokale gebieden tijdig inschatten door middel van een ruimtelijke effectanalyse. Dit biedt de mogelijkheid voor nationale en decentrale overheden om de resultaten van een dergelijke effectbeoordeling reeds in de voorfase aan de Commissie kenbaar te maken, zodat de Commissie bij de verdere ontwikkeling van haar voorstellen rekening kan houden met specifieke territoriale omstandigheden en belangen.

Deze acties dragen bij tot een betere doorwerking en uitvoerbaarheid van Europees beleid in de afzonderlijke lidstaten, regio's en steden van de Unie. Dit lukt echter alleen, indien de overheden op alle niveaus bij dit proces betrokken zijn. *Multi level governance* krijgt dan concreet vorm. Ruimtelijke vraagstukken kunnen ook aanleiding zijn voor specifieke *bestuurlijk-juridische arrangementen*: zo kan de samenwerking binnen grensoverschrijdende functionele geografische eenheden nog beter worden gefaciliteerd.

1.2. Analyses van de ruimtelijke ontwikkeling van het grondgebied van de Unie

Nederland is voorstander van het verrichten van analyses van de ruimtelijke ontwikkeling van het Europees grondgebied (bv. door ESPON) en het beoordelen van de mogelijke gevolgen daarvoor van Europese en mondiale uitdagingen, zoals samengevat in de Territoriale Agenda (Leipzig, mei 2007):

- de effecten van klimaatverandering;
- de verschillende territoriale mogelijkheden voor nieuwe vormen van energie toevoer,
- integratie van onze regio's in de mondiale economische concurrentiestrijd;

- effecten van de uitbreiding van de EU op het gebied van economische, sociale en territoriale cohesie, met name met betrekking tot transport, energie en infrastructuur;
- te grote exploitatie van de ecologische en culturele hulpbronnen en het verlies aan biodiversiteit;
- toename van «*sprawl*» in verstedelijkte gebieden en ontvolking in afgelegen gebieden;
- territoriale effecten van demografische verandering en migratie voor de arbeidsmarkt, de huizenmarkt, de ontwikkeling van de manier waarop mensen zich vestigen en voor de manier waarop mensen samenleven in onze steden en regio's.

Dergelijke analyses kunnen leiden tot een kwaliteitsimpuls voor de sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen binnen de Europese Unie, waarbij onder andere recht wordt gedaan aan de specifieke karakteristiek van de diverse regio's. Hiermee kan bijvoorbeeld een beter stelsel van stedelijke regio's, trans-Europese netwerken voor transport (TEN), energie en ICT, de Europese Ecologische Hoofdstructuur en grensoverschrijdende samenwerking (GROS) e.d. bevorderd worden. Tevens kunnen deze analyses een betere afstemming bevorderen tussen sectorale beleidsvelden, zoals het cohesiebeleid en het Landbouwstructuurbeleid, met name waar dit zich richt op plattelandontwikkeling. Deze territoriale analyses kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de Lissabonstrategie via de bekende doelen van de Territoriale Agenda (Leipzig 2007):

- de ontwikkeling van een gebalanceerd en polycentrisch stedelijk systeem en een nieuw partnerschap tussen steden en platteland;
- verzekeren van een goede toegang tot infrastructuur en kennis voor iedereen;
- duurzame ontwikkeling, verstandig beheer en bescherming van onze natuur en cultureel erfgoed.

Bij het tweede doel vindt Nederland dat deze toegang expliciet moet zijn toegesneden op die infrastructuur die het meest ondersteunend werkt bij het behalen van de Lissabondoelstellingen. Hierbij dient in het bijzonder ook aandacht te worden besteed aan het oplossen van knelpunten. Bij het laatste doel vindt Nederland het tegengaan van de verrommeling van platteland en natuur belangrijk.

Bij het verrichten van territoriale analyses en het vertalen van de resultaten hiervan mag niet worden uitgegaan van een eigenstandig Europees ruimtelijk beleid. De lidstaten en de Commissie hebben op grond van het Verdrag van Lissabon een gedeelde bevoegdheid om initiatieven te ontwikkelen ter versterking van de territoriale cohesie. In het kader van het groenboek kunnen zij afspraken maken over hoe deze gedeelde bevoegdheid wordt ingevuld.

Doeltreffend ruimtelijk ontwikkelingsbeleid berust op het subsidiariteitsbeginsel («decentraal wat kan, centraal wat moet») en het *multi level governance* principe. Territoriale analyse en -visievorming vragen om een intensieve kennis- en informatieuitwisseling tussen de decentrale en centrale bestuursniveaus, zodat optimaal rekening kan worden gehouden met specifieke en zwaarwegende regionale ruimtelijke verschillen.

De Europese Unie, de lidstaten en de decentrale overheden zouden zich er, met respect voor elkaars specifieke verantwoordelijkheden, samen voor moeten inzetten om het «*territorial capital*» van hun regio's te waarderen en te benutten. Informatie over territoriale regionale kenmerken dient ook op Europees niveau op vergelijkbare wijze beschikbaar te worden gesteld, bijvoorbeeld via ESPON.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de *implementatie* van Europees sectorbeleid met een ruimtelijke impact. Lidstaten en decentrale overheden voeren bovendien het concrete ruimtelijke ordeningsbeleid, ook als het gaat om internationale en grensoverschrijdende planvorming (denk aan de trans-Europese netwerken, het grensoverschrijdend beheer van rivierstroomgebieden en de Ecologische Hoofdstructuur). De Europese Commissie kan een goede afstemming op grensoverschrijdend en Europees niveau voor zwaarwegende belangen bevorderen. De genoemde analyses dragen daartoe bij evenals het ondersteunen van de Territoriale Agenda (en bijbehorend Actieprogramma, Azoren 2007).

1.3. Territoriale cohesie als aspect van Europees regionaal beleid en van het plattelandsontwikkelingsbeleid

Het cohesiebeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het transportbeleid (de trans-Europese netwerken) hebben concrete gevolgen gehad voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en Europa de afgelopen jaren. Vooral het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) heeft de afgelopen decennia zijn stempel gedrukt op het agrarisch cultuurlandschap en de rurale samenleving. Met de opname van territoriale cohesie in het verdrag van Lissabon, naast de doelen economische en sociale cohesie, zal meer ingezet kunnen worden op een beter op elkaar afgestemde ontwikkeling van het Europees grondgebied.

In het cohesiebeleid is territoriale cohesie complementair aan de beide andere doelen, namelijk economische en sociale cohesie. Territoriale cohesie draagt bij aan een duurzame ontwikkeling van de regio's in Europa en vermindert achterstanden op een duurzame manier doordat naar de regio in al haar facetten wordt gekeken. Bij de ontwikkeling van een regio is niet alleen het bruto nationaal inkomen belangrijk, maar spelen ook aspecten als waardeontwikkeling van onroerende zaken en de aanwezigheid van natuurgebieden een rol.

Nederland is van mening dat een duurzame ontwikkeling van regio's het beste kan worden bereikt door het bevorderen van een integrale gebiedsgerichte aanpak die gebaseerd is op de sterke kanten van regio's. Doel is om het ontwikkelingspotentieel van een regio, gebaseerd op specifieke sociale, economische, natuurlijk en culturele kenmerken zoals de geografische positie, omvang, bereikbaarheid, kwaliteit van de leefomgeving, klimaat etc., zoveel mogelijk te benutten.

Door op een integrale manier naar een gebied te kijken (dus niet vanuit één bepaald aandachtsgebied), gecombineerd met kennis over het ontwikkelingspotentieel van regio's (waar territoriale analyses een belangrijke rol bij kunnen spelen om dit in beeld te brengen) kan beter ingezet worden op de juiste ontwikkelingen op de juiste plaats. Dit bevordert samenwerking tussen steden en regio's om ervoor te zorgen dat hun ontwikkelingspotentieel beter tot hun recht komt. Dit zorgt voor betere afstemming tussen steden en regio's. Dit kan vervolgens weer bijdragen aan de verbetering van de economische positie van de EU.

Het GLB maakt een omslag naar vermaatschappelijking. Denkbaar is een meer integrale benadering van het beheer van de landelijke gebieden van Europa, waarbij ook een beroep op de boeren en andere grondgebruikers wordt gedaan om «groene en blauwe» diensten te verlenen van groot maatschappelijk belang, zoals het telen van gewassen voor duurzame energievoorziening, de zorg voor voldoende goed water, het bieden van ruimte voor de opvang van wateroverlast, en het beheer van waardevolle cultuurlandschappen en natuur- en recreatiegebieden. Territoriale cohesie

kan een stimulerende rol spelen bij deze omslag naar een meer integrale benadering.

Waar het gaat om de invulling van de doelen en concrete programma's van het cohesiebeleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid zouden regio's een belangrijke rol moeten blijven spelen. Regio's staan dicht bij de uitvoering van Europees beleid en zijn daardoor vaak beter in staat aan te geven hoe dit beleid in de praktijk uitwerkt.

Concluderend ziet Nederland kansen om met behulp van het concept «territoriale cohesie» de effectiviteit van Europees beleid te versterken en de ruimtelijke structuren van Europa beter op elkaar aan te laten sluiten. Daarom deelt het Nederlandse kabinet de gedachte van de Europese Commissie om te streven naar een «*common understanding*» van dit strategische, en voor een duurzame Europese toekomst benodigde, concept door de Europese lidstaten, de regio's en de Europese instellingen.