

FORUM

07-05-09

Het strakke keurslijf van milieu- en natuurbeleid knelt. Is het echt nodig dat dit beleid de deur op slot gooit?

Een nieuw ziekenhuis dat door een kleine overschrijding van de normen voor fijnstof niet in de binnenstad mag worden gebouwd, wordt nu in een buitenwijk neergeplant waar het slecht bereikbaar is met het openbaar vervoer. Een bedrijf dat zich op twee kilometer afstand van een natuurgebied bevindt, wacht al tijden op een nieuwe milieuvergunning. De gemeente wil de huidige vergunning niet verlengen omdat zij de gevolgen van nieuwe Europese natuurregels wil afwachten.

Het zijn slechts een paar illustraties van het strakke keurslijf waarin het milieu- en natuurbeleid bedrijven en overheden dwingt. Een beleid waarvan iedereen het belang inziet, maar dat in sommige gevallen te ver doorschiet door te strenge normen of aanhoudende onzekerheid rond vergunningen.

Dat het bedrijfsleven belemmerd wordt in zijn bewegingsruimte, ziet ook Werner Ludwig, plaatsvervangend directeur van de regionale ondernemersvereniging vno-ncw Midden. Volgens hem raken ondernemers steeds meer gefrustreerd door de gecompliceerde regelgeving. "Niemand heeft bezwaren tegen het natuurbeleid. Dat staat voorop. Maar de manier waarop het beleid wordt gehandhaafd is heel technocratisch, onder hoge tijdsdruk en met veel onbekendheden.

'Milieunormen komen voort uit goede bedoelingen, maar het is een bovenmenselijke opgave om aan alle verplichtingen te voldoen'

omslag

De grote vuurvlieder is één van de insecten die

door Natura 2000 beschermd moeten worden

FORUM #09/07.05.0923

Daardoor wordt onzekerheid op onzekerheid gestapeld, en dat in een onzekere tijd. Ondernemers zeggen tegen me: ‘hebben we de crisis al, gaat de natuurwetgeving ons de genadeklap geven’. Het verzet daartegen groeit met de dag.”

bovenmenselijk

Nog een voorbeeld. Een medisch kinderdagverblijf heeft zijn oog laten vallen op een plek binnen de bebouwde kom in Nieuw Vennep (Haarlemmermeer). Iedereen blij. De beoogde locatie bevindt zich echter in een geluidszone, een zone waarin geen maatschappelijke functies mogen plaatsvinden. Maar het probleem is virtueel, want er is helemaal geen herrie. De geluidszone was veroorzaakt door een bedrijf dat al geruime tijd verdwenen is.

Het is wat Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, “het drama van de goede bedoelingen” noemt. “Alle milieunormen voor de kwaliteit van bodem, water, lucht en geluid komen voort uit goede bedoelingen: de gezondheid van mensen, zorg voor de natuur, veiligheid, het voorkomen van rampen, et cetera. Die normen worden in een trechter gedonderd en daar moet je dan chocola van maken. Maar het is een bovenmenselijke opgave om aan alle verplichtingen te voldoen. Gebiedsontwikkeling is per definitie gecompliceerd maar we kwadrateren de moeilijkheidsgraad. De burger en het bedrijfsleven zijn dan het haasje.”

Bedrijven die een project willen starten dat gevolgen kan hebben voor het milieu lopen zo al snel tegen een muur van regels en onderzoeken aan. De Zeeuw: “Natuurlijk heeft een milieueffectrapportage zin.

Alleen schieten we door in de mate van detaillering. De commissie milieueffectrapportage wil nu per stukje infrastructuur een integrale gezondheidsrapportage. Heel minitieus, wat dat allemaal voor mens en milieu teweeg zou kunnen brengen. Kortom: extra verplichtingen, met extra beroepsgronden en dus weer een potentiële vertragingfactor die niet opweegt tegen het nut van zo’n regel.”

overleven

Het pleidooi van De Zeeuw is daarom: versimpelen. De hoogleraar heeft samen met een groep deskundigen en praktijkmensen onder wie de Gelderse gedeputeerde Co Verdaas een voorstel gedaan voor een Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu. Deze moet het lokale politici, meer dan dat nu het geval is, mogelijk maken af te wijken van Europese milieunormen en natuurdoelen. Zo hoeft het bijvoorbeeld op een fractie niet kunnen voldoen aan een geluidsnorm de grotere ruimtelijke ontwikkeling niet te frustreren. De gemeenteraad moet elke afwijking beargumenteren op basis van de totale kwaliteit van plan. Het advies van De Zeeuw is onlangs aangeboden aan minister Jacqueline Cramer van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (vrom). Inmiddels heeft zij de Tweede Kamer laten weten de aanbevelingen grotendeels over te nemen en een begin te willen maken met het terugdringen van de uit de hand gelopen complexiteit en regel-dichtheid. De minister zal een nieuwe Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu maken. De Zeeuw hoopt dat Cramer de nieuw te maken wet uiteindelijk koppelt met de bestaande Wet op de ruimtelijke ordening. “Je zou als gemeente in sommige gevallen moeten toestaan dat er wordt afgeweken van de norm”, aldus De Zeeuw. “Het is een verlies als een bakker, drukkerij of fietsenmaker het veld moet ruimen vanwege formele milieuredenen of veel te hoge en overdreven investeringen voor de milieuveiligheid.” Ingrijpen is noodzakelijk, want de stroom sectorale regels is volgens hem nauwelijks te stoppen. “Mijn ervaring is ook dat projecten er niet beter van worden. Het speelt bijvoorbeeld ook in de Zaanstad en IJmond, twee gebieden waar men gewend is dat wonen en bedrijvigheid naast elkaar bestaan. Dat wordt steeds lastiger met opgelegde milieunormering. Deze gemeenten zouden graag de ruimte hebben om daar zelf specifieke oplossingen voor te vinden. Je kunt ook een goed maatschappelijk compromis maken, kijk maar naar de Tweede Maasvlakte.”

hoofdpijndossier

Een specifiek hoofdpijndossier is Natura 2000, een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden voor bijzondere planten en dieren dat nu in kaart wordt gebracht. Nederland telt maar liefst 162 beschermde natuurgebieden. Daarvan zijn er al 148 ook als zodanig

definitief aangewezen. Voor de rest start de procedure dit jaar. Pas nadat de gebieden zijn aangewezen en doelstellingen zijn geformuleerd, wordt duidelijk wat de concrete beheerplannen per gebied zullen zijn én wat dit voor bedrijven gevestigd in en rond de natuurgebieden betekent.

“Het is een razend ingewikkeld proces”, beaamt Werner Ludwig van vno-ncw Midden. “Ondernemers moeten allerlei ecologische onderzoeken doen om aan te tonen dat de nachtzwaluw door hun toedoen niet blind wordt, ik noem maar een dwarsstraat. Dat is iets wat zij in toenemende mate niet accepteren.” De bestuurder maakt zich bovendien ernstig zorgen over de economische consequenties van Natura 2000. “Wij zijn nu aan het kijken hoeveel ondernemers in potentie last kunnen krijgen van deze wetgeving. Dat zijn er duizenden. Het gaat alleen al om duizenden bedrijven op en rondom de Veluwe. Als je zoveel ondernemingen en werkgelegenheid op de tocht durft te zetten, dan is het de vraag of dat wel proportioneel is.”

kafkaësk

Ook voor het Rijntakkengebied – Bovenrijn, Pannerdens kanaal, IJssel, Nederrijn, Lek en Waal – zijn de gevolgen van Natura 2000 nog onduidelijk. “We lopen het risico dat half Zwolle, Deventer en Kampen binnen de beschermingszones komen te liggen”, zegt Ludwig.

“Daar zie je nu ook de onrust ontstaan. Die gemeenten willen ook nog woonwijken en industriegebieden kunnen ontwikkelen. Ik heb conceptplannen gezien waarin staat dat tot vijf kilometer buiten een bepaald natuurgebied niets meer aan infrastructuur mag worden gedaan. Dan mag een dorp dus niets meer aan de weg doen.”

“Het is soms een wat Kafkaëske wereld”, vat Friso de Zeeuw nog maar eens samen. De economische crisis heeft overigens wel als positieve bijwerking dat er zowel in eigen land als in Brussel een groter draagvlak is ontstaan voor zijn ideeën om de agenda weer terug te geven aan de lokale politiek en milieuregels op een begrijpelijke manier toe te passen. “Als je overheidsinvesteringen in infrastructuur of stedelijke vernieuwingsprojecten naar voren wilt halen, stuit je nog steeds op een paar redelijk onbenullige, ontbrekende vergunningen. Dat erkent men nu in toenemende mate. Maar het is nog altijd afwachten of een

wetswijziging van de grond komt. Daar gaat tijd overheen. Het is de vraag of de steun aanhoudt als de crisis op zijn retour is.” □

Wat is Natura 2000?

De Europese Unie wil de achteruitgang van de biodiversiteit (de variatie van planten- en diersoorten) stoppen. Daarom is in de Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) bepaald dat er een aaneengesloten netwerk van natuurgebieden in Europa moet komen, waarin bedreigde soorten en bepaalde landschappelijke kwaliteiten worden beschermd. De Europese Commissie ziet er streng op toe dat lidstaten de richtlijnen naleven. In Nederland zijn ze verwerkt in de Natuurbeschermingswet.

Voor Nederland moeten 162 natuurgebieden worden aangewezen. Het gaat hierbij vooral om gebieden waar al een of andere vorm van bescherming voor gold, bijvoorbeeld omdat het natuurmonumenten zijn. De 162 natuurgebieden (die voor een kleine 70 procent uit water bestaan) hebben een totale omvang van 1,1 miljoen hectare.

De eerste 148 zijn al definitief aangewezen. Voor de overige 14 gebieden start de procedure dit jaar. Europa heeft bepaald dat de aanwijzing in december 2010 definitief rond moet zijn. Pas als de gebieden zijn aangewezen kunnen er zogenoemde beheersplannen worden opgesteld in overleg met belanghebbenden.

Daaronder valt dus ook het regionaal bedrijfsleven. Die plannen moeten aangeven welke natuurdoelen worden nagestreefd en welke maatregelen er worden genomen. Daarbij moet een afweging gemaakt worden tussen ecologische en economische belangen. Die toetsing verloopt op dit moment gebrekkig of blijft zelfs achterwege. Zo dreigen beheersplannen de economie op slot te zetten