

Trefwoorden: ruimtegebruik, grensoverschrijdend, regionaal, afstemming, rechtsmacht

Samenvatting

De ruimtelijke sturingsfilosofie en het ruimtelijk juridisch instrumentarium maken het mogelijk om duurzaam ruimtegebruik binnen Nederland te realiseren. Voor duurzaam gebruik van ruimte die de Nederlandse grens overschrijdt geldt dit niet. De betrokkenen staten c.q. overheden bezitten op dit gebied geen grensoverschrijdende rechtsmacht en de Europese Unie is niet bevoegd om de ruimtelijke ordening in en/of tussen de lidstaten te regelen. Duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek vraagt om een grensoverschrijdende ruimtelijke visie en om grensoverschrijdende besluitvorming over de inrichting en het gebruik van de ruimte. De vraag is of dit op nationaal, internationaal of Europees niveau moet plaatsvinden. Zolang een grensoverschrijdend juridisch kader ontbreekt is duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek niet of in elk geval niet gemakkelijk te realiseren.

Duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek **Mr. Y.M. Denissen-Visscher***

Tussen Münster en Osnabrück, op een uur rijden van Enschede, ligt een vliegveld waar sinds 1972 burgerluchtvaart plaatsvindt. Met veertig tot vijftig vluchten per dag vervoeren bijna twintig luchtvaartmaatschappijen jaarlijks een kleine twee miljoen burgers naar vijftig bestemmingen. Veel Nederlanders maken hier gebruik van omdat het Duitse vliegveld sneller te bereiken is dan Schiphol en bovendien goed is ingespeeld op Nederlanders.

Tussen Enschede en Hengelo, op acht kilometer van de Duitse grens, ligt de voormalige vliegbasis Twenthe. Drie jaar geleden zijn de laatste straaljagers vertrokken en de natuur heeft de ruimte (weer) ingenomen. Medio 2010 heeft de gemeenteraad van Enschede, met instemming van Provinciale Staten van Overijssel, besloten om het Nederlandse vliegveld geschikt te maken voor de burgerluchtvaart, met ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid, woningbouw en nieuwe natuur. De schattingen van het aantal passagiers lopen uiteen van ca 400.000 tot 4,5 miljoen in 2030. Er wordt nog gezocht naar een exploitant.

In hoeverre is bij de heropening van vliegveld Twenthe nabij de Duitse grens sprake van duurzaam ruimtegebruik? Bestaan er eigenlijk regels voor het gebruik van de ruimte in de grensstreek of mag ieder land dit voor zich bepalen? Welke rol speelt Europa in dit verband? En welke mogelijkheden hebben de betrokken overheden? Dit artikel gaat in op duurzaam ruimtegebruik, de praktijk van de ruimtelijke ordening in Nederland, grensoverschrijdende samenwerking en ruimtelijke ordening en de invloed van Europa. Bij dit alles speelt de vraag door welk openbaar gezag duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek kan en moet worden vormgegeven.

Duurzaam ruimtegebruik

* Auteur is docent / senioronderzoeker bij het lectoraat Gebiedsontwikkeling en recht van Saxion hogeschool en doet een promotieonderzoek aan de Radboud Universiteit naar grensoverschrijdend ruimtelijk beleid en ruimtelijke besluiten tussen Nederland en Nedersachsen c.q. Nordrhein Westfalen.

Onder duurzaam ruimtegebruik kan worden verstaan een zodanig gebruik van de ruimte dat de kansen en mogelijkheden die de ruimte biedt optimaal worden benut met zo weinig mogelijk blijvende, nadelige effecten voor de toekomst. Duurzaam ruimtegebruik behelst een efficiënt mens- en milieuvriendelijk gebruik van de ruimte. Ruimte kan duurzaam gebruikt worden door duurzame technieken toe te passen bij bestaande bebouwing en nieuwbouw van woningen en bedrijfsgebouwen en bij het gebruik van bodem en water. Een ander belangrijk instrument voor duurzaam ruimtegebruik is de inrichting van de ruimte. Een efficiënte inrichting waarbij gebruiksfuncties zo worden verdeeld en op elkaar worden afgestemd dat de ruimte optimaal wordt benut met zo weinig mogelijk blijvende nadelige effecten voor de toekomst. Omwille van het behoud van natuur is het bijvoorbeeld met name in stedelijk gebied nodig om bebouwing te verdichten en bestaande bebouwing te renoveren of te vervangen door nieuwbouw. Hetzelfde geldt voor bedrijventerreinen waarbij ook de infrastructuur een belangrijk aandachtspunt is.¹

Ruimtelijke ordening in Nederland

Instrumenten binnen Nederland om de inrichting en het gebruik van de ruimte, en dus ook duurzaam ruimtegebruik, te kunnen vormgeven zijn onder andere planvorming en bestuurlijke afspraken², waarbij als sturingsfilosofie geldt: decentraal wat kan, centraal wat moet. Ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau vindt plaats door middel van een ieder bindende bestemmingsplannen, waarbij de toekomstige AMvB Ruimte verplicht om de SER-ladder³ te hanteren als denkmodel voor het inpassen van de ruimtebehoeften voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur. De sinds de inwerkingtreding van de Wro verplichte gemeentelijke structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid en de wijze waarop de raad dit wil verwezenlijken. Ook op provinciaal en rijksniveau gelden verplichte structuurvisies waaraan de overheid die deze heeft vastgesteld, voor zover het beleidsregels betreft, gebonden is. Daarnaast zijn rijk en provincies bevoegd om algemene regels te stellen omtrent bestemmingsplannen en om de door hen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen met een inpassingsplan te incorporeren in een bestemmingsplan, danwel gemeenten met een aanwijzing hiertoe te dwingen. Dit alles vraagt om sturing en om afstemming met en samenwerking tussen overheden. Steeds vaker verschijnen intergemeentelijke structuurvisies⁴ en zelfs intergemeentelijke bestemmingsplannen, die overigens geen grondslag hebben in de Wro⁵. Gemeenten hebben de mogelijkheid om bijvoorbeeld ter behartiging van hun ruimtelijke belangen een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken in te stellen met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek. Gedeputeerde staten kunnen gemeenten hiertoe uitnodigen als zij van oordeel zijn dat instelling van een regionaal openbaar lichaam in een gebied met stedelijke kenmerken (plusregio) bijzonder aangewezen is vanwege de ruimtelijke afstemmingsproblematiek in dat gebied, ten gevolge van beleidsopgaven terzake van volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen.⁶ Volgens het ministerie van VROM moet het bouwen van voldoende woningen samengaan met voldoende groen in de woonomgeving, duurzaam omgaan met ruimtegebruik, stimuleren van binnenstedelijk bouwen, milieuaspecten als luchtkwaliteit, energie, bodem en geluid en het tijdig realiseren van infrastructuur. De nieuwe woningbouwafspraken moeten daarom worden ingebed in regionale Verstedelijkingsafspraken die voor 2010 tot 2020 in het kader van Mooi Nederland worden gemaakt. De plusregio's moeten de verstedelijkingsafspraken inzichtelijk maken in gebiedsdocumenten.⁷ Plusregio's zijn tevens verplicht tot regionale afstemming over de behoefte aan en situering van bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen die van regionaal belang zijn, daaronder mede begrepen de zee- en luchthavens en de daarbij behorende bedrijfslocaties.⁸ Provincies hebben een duidelijke regierol gekregen bij het opknappen van verouderde bedrijventerreinen en het voorkomen van

overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen.⁹ Het instrumentarium voor de ruimtelijke ordening in Nederland biedt dus voldoende mogelijkheden om in Nederland duurzaam ruimtegebruik te kunnen realiseren.

Grensoverschrijdende samenwerking en ruimtelijke ordening

Wat voor Nederland geldt, geldt ook voor de buurlanden Duitsland (Niedersachsen en Nordrhein Westfalen) en België. Ook in die landen worden overheden geconfronteerd met regionale afstemmingsproblematiek bij de ruimtelijke ordening en kan duurzaam ruimtegebruik worden gerealiseerd door middel van (onder andere) planvorming en bestuurlijke afspraken. Tussen Nederland en de buurlanden vindt op diverse terreinen grensoverschrijdende samenwerking plaats, maar dit gebeurt niet of nauwelijks ten aanzien van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en dus ook niet ten aanzien van duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek. Dit is niet alleen vreemd in een Europa waar duurzaamheid hoog op de agenda staat, maar het is ook jammer om kansen en mogelijkheden voor duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek onbenut te laten. Kijkend naar de hiervoor geschetste situatie bij het vliegveld Twenthe kan de vraag worden gesteld waarom een gesloten luchtmachtbasis geschikt gemaakt wordt voor burgerluchtvaart als er op een uur rijden een goed lopend vliegveld ligt? Van duurzaam ruimtegebruik, in die zin dat de mogelijkheden die de ruimte in een straal van minder dan honderd kilometer biedt optimaal wordt benut, lijkt in dit geval geen sprake en het is vrijwel ondenkbaar dat zich zo'n situatie, gelet op de sturingsfilosofie en het ruimtelijk juridisch instrumentarium, binnen Nederland zou voordoen. Waarom laten we aan de grens dan kansen liggen? Staten en dus ook hun (decentrale) overheden bezitten geen grensoverschrijdende rechtsmacht en hebben dus geen zeggenschap over het grondgebied van een andere staat. De staten Duitsland en België, noch de hiertoe behorende overheden, kunnen bepalen dat duurzaam ruimtegebruik aan de Nederlandse kant van de grens plaatsvindt en omgekeerd is dit evenmin het geval. De macht van de staat impliceert in feite zijn onmacht in het grensgebied. Staten kunnen wel afspraken maken met andere staten over ruimtelijke ontwikkelingen in het grensgebied en deze vastleggen in verdragen, maar de vraag is of de nakoming van dergelijke afspraken door bijvoorbeeld een decentrale overheid kan worden afgedwongen bij zijn counterpart aan de andere kant van de grens. De Europese Unie is niet bevoegd tot het regelen van de ruimtelijke ordening in en/of tussen de lidstaten, aangezien hiervoor in het EU-Verdrag een bevoegdheidsgrondslag ontbreekt. Dit betekent overigens niet dat de Europese Unie helemaal geen invloed heeft op de ruimtelijke ordening in de lidstaten, want dit gebeurt indirect wel via de Europese milieuwetgeving zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn¹⁰, de M.e.r.-richtlijn¹¹, de Kaderrichtlijn Water¹² en het Europese aanbestedingsrecht. Het Verdrag van Lissabon erkent decentrale overheden als volwaardige spelers in de grensstreek, maar grensoverschrijdende samenwerking en afstemming op ruimtelijk gebied is niet verplicht. Het realiseren van duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek is dus geheel afhankelijk van het initiatief van de betrokken overheden. In het Aachener Memorandum¹³ hebben de Nederlandse regering en die van de Bondsrepubliek Duitsland en de deelstaten Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen verklaard om de grensoverschrijdende samenwerking bij de ontwikkeling van grensoverschrijdende bedrijventerreinen te intensiveren.¹⁴ Voor grensoverschrijdende ruimtelijke ordening, zeker als het gaat om duurzaam ruimtegebruik, is echter meer nodig dan alleen grensoverschrijdende samenwerking. Dit vraagt immers om een grensoverschrijdende visie over duurzaam ruimtegebruik en om grensoverschrijdende besluitvorming over de inrichting en het gebruik van de ruimte. Al eerder heeft een Nederlandse ambtelijke werkgroep de knelpunten en belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland in kaart gebracht.¹⁵ Hierbij is voorgesteld om het Verdrag van Anholt¹⁶ aan te passen en op gelijke hoogte te brengen met het Benelux-Verdrag¹⁷ dat wel de mogelijkheid kent tot het instellen van een openbaar lichaam waaraan de deelnemende overheden bevoegdheden tot regeling en

bestuur kunnen toekennen.¹⁸ Zo'n grensoverschrijdend openbaar lichaam zou dan ook beslissingen kunnen nemen ten aanzien van duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek, bijvoorbeeld door het vaststellen van een grensoverschrijdend bestemmingsplan. Een andere optie die de werkgroep voorstelt is het toekennen van de bevoegdheid aan de betrokken Nederlandse en Duitse overheden in de grensstreek om op het terrein van bouwen en milieu af te wijken van het eigen recht en in plaats daarvan de meer geschikte (meer duurzame) rechtsnormen van de buurstaat toe te passen. Zolang een duidelijk grensoverschrijdend juridisch kader ontbreekt is grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en dus duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek echter niet of in elk geval niet gemakkelijk te realiseren.

De rol van Europa

Welke rol speelt Europa in dit verband? Ruim tien jaar geleden is het Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP)¹⁹ vastgesteld met als doelstelling onder andere om integrale (duurzame) ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën voor stedenclusters in grensgebieden te bevorderen en om een integrale benadering van waterbeheer in transnationale stroomgebieden te stimuleren. Vervolgens zijn territoriale projecten voor de Europese Unie vastgesteld in de Territoriale Agenda (TA) en het Handvest van Leipzig (HL).²⁰ In haar ontwerp-resolutie²¹ als follow-up voor de TA en het HL overweegt het Europees parlement dat ruimtelijke ordening het gepaste middel is om het landgebruik en het nederzettingsspatroon in de lidstaten alsook in de regio's en steden te sturen en de lokale leefomstandigheden en ontwikkelingskansen te bepalen. Gestreefd wordt naar een Europees actieprogramma voor ruimtelijke ontwikkeling en territoriale samenhang. Ook dringt het Europees parlement er bij de lidstaten op aan om kennis op te bouwen over duurzame ruimtelijke planning, de ontwikkeling van perspectieven en de analyse van effecten.²² Vanwege het ontbreken van exclusieve bevoegdheden ten aanzien van de ruimtelijke ordening is de rol van Europa beperkt tot het houden van toezicht op de inspanningen van de lidstaten. Een ruimtelijke sturingsfilosofie en juridisch instrumentarium zoals in de Wet ruimtelijke ordening bestaat niet op Europees niveau. Bovendien geldt hier het subsidiariteitsbeginsel: op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen treedt de Europese Unie slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.²³ De vraag is of de Europese Unie een leidende rol zou moeten spelen bij het bevorderen van duurzaam ruimtegebruik in de lidstaten en met name in de grensstreek. Is het noodzakelijk en ook wenselijk dat de Europese Unie bevoegdheden krijgt tot het regelen van ruimtelijke ordening in de lidstaten?

Conclusie

Een van de mogelijkheden om te komen tot duurzaam ruimtegebruik is een duurzame, efficiënte inrichting van de ruimte. Dit vraagt om sturing en om afstemming met en samenwerking tussen overheden. De ruimtelijke sturingsfilosofie en met name het instrumentarium van de Wro en de Wgr maken het mogelijk om duurzaam ruimtegebruik binnen Nederland te realiseren. Voor duurzaam gebruik van ruimte die de Nederlandse grens overschrijdt geldt echter niet. Weliswaar vindt grensoverschrijdende samenwerking door decentrale overheden op talloze gebieden plaats, maar voor grensoverschrijdende ruimtelijke ordening ontbreekt een grensoverschrijdend juridisch kader dat de betrokken overheden vergelijkbare mogelijkheden biedt als het nationale recht. De betrokken staten c.q. overheden bezitten op dit gebied geen grensoverschrijdende rechtsmacht en de Europese Unie is niet bevoegd om de ruimtelijke ordening in de lidstaten te regelen. De kansen voor duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek liggen echter, net als in de rest van Nederland, voor het oprapen. De vraag is welk openbaar gezag ervoor kan of moet zorgen dat ze worden opgepakt. Moet dit op nationaal, internationaal of supranationaal niveau plaatsvinden? Moet de Europese Unie een leidende rol spelen bij het bevorderen van duurzaam ruimtegebruik in

de lidstaten en met name in de grensstreek? Is het noodzakelijk en ook gewenst dat de Europese Unie bevoegdheden krijgt tot het regelen van ruimtelijke ordening in de lidstaten? Of laten we het initiatief voor duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek over aan de nationale overheden danwel aan grensoverschrijdende openbare lichamen met eigen besluitvormende bevoegdheden op ruimtelijk gebied? Duurzaam ruimtegebruik vraagt om een grensoverschrijdende ruimtelijke visie en om grensoverschrijdende besluitvorming over de inrichting en het gebruik van de ruimte. Zolang een grensoverschrijdend juridisch kader ontbreekt is grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en dus duurzaam ruimtegebruik in de grensstreek echter niet of in elk geval niet gemakkelijk te realiseren.

¹ Zie bijvoorbeeld de Algemene Beleidsdoelstelling ter Realisatie van het Nationaal Ruimtelijk Beleid in de Rijksbegroting 2010 en de Nota Ruimte.

² Onder bestuurlijke afspraken wordt in dit verband verstaan: afspraken waarbij twee of meer publiekrechtelijke rechtspersonen partij zijn en die zowel gezien kunnen worden als overeenkomsten naar civiel recht als afspraken die dat karakter niet hebben. Zie: A.G.A. Nijmeijer, Afspraken van belang. Over sturing en regie in het omgevingsrecht, Ibr, 2009, p.2.

³ De SER introduceerde de ladder in 1999 in zijn Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid.

⁴ De mogelijkheid hiertoe wordt geboden in art. 2.1 lid 3Wro.

⁵ Hierbij worden de afzonderlijke bestemmingsplannen door middel van een bestuurlijke afspraak als intergemeentelijk bestempeld.

⁶ Zie de art. 104 en 106 Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁷ Zie bijvoorbeeld Werkdocument verstedelijkingsopgave 2010 – 2020 Stadsregio Arnhem – Nijmegen Voorbeeld gebiedsdocument, 1e concept - juni 2008.

⁸ Zie art. 118 Wgr.

⁹ Een voorbeeld hiervan is de Structuurvisie Bedrijventerreinen van de provincie Gelderland, vastgesteld op 29 juni 2010, waarin gestreefd wordt naar bindende afspraken met de betrokken gemeenten over de herstructurering van bestaande en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Uitgangspunt is om bestaande bedrijventerreinen beter te gebruiken en pas daarna, afhankelijk van de toekomstige behoefte, nieuwe terreinen te ontwikkelen.

¹⁰ De Vogelrichtlijn (79/409/EEG) heeft als doel om alle in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden te beschermen en daartoe moeten speciale beschermingszones worden aangewezen. De Habitatrichtlijn (92/43/EEG) is gericht op het behoud van planten- en diersoorten in en buiten beschermingszones. De beschermde gebieden op grond van deze richtlijnen zijn de Natura 2000-gebieden.

¹¹ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten verplicht de lidstaten om voor bepaalde activiteiten met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen een milieueffectrapport te verlangen en bij de vergunningverlening rekening te houden met de milieueffecten.

¹² De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EC) heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen en verlangt van de bevoegde overheden o.a. dat zij met het oog hierop beheerplannen opstellen.

¹³ Aachener Memorandum, Gemeinsame Erklärung der Regierung der Niederlande und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, über beteiligung des Landes Niedersachsen und des Landes Nordrhein-Westfalen über Grenzüberschreitende Gewerbegebiete, 7 december 2000.

¹⁴ Voorbeelden van succesvolle grensoverschrijdende samenwerking zijn het Europark (Coevorden-Emlichheim) en Avantis (Aken-Heerlen) en het grensoverschrijdende Eurode business Centre (Kerkrade-Herzogenrath).

¹⁵ Zie het rapport De grens nader verkend (1999).

¹⁶ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Niedersachsen en het Land Nordrhein-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, gesloten te Isselburg-Anholt op 23 mei 1991 (Trb. 1991, 102) en voor Nederland in werking getreden op 1 januari 1993.

¹⁷ Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden en autoriteiten (Trb. 1986, 160).

¹⁸ Zie art. 2 lid 2 j° art. 3 van het verdrag.

¹⁹ Publicatieblad Nr. C 226 van 20/07/1998, p. 0042. Het EROP is een soort Nota voor Europese ruimtelijke ordening.

²⁰ Op 24 en 25 mei 2007 hebben de verantwoordelijke EU-ministers voor ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling tijdens een informeel ministerieel overleg in Leipzig de Territoriale agenda (TA) en het Handvest van Leipzig (HL) aangenomen. De TA is het resultaat van een jarenlange samenwerking tussen de regeringen van de lidstaten en bevat territoriale prioriteiten voor de ontwikkeling van de Europese Unie alsmede

aanbevelingen voor een geïntegreerd stedelijk ontwikkelingsbeleid. Het Handvest van Leipzig richt zich vooral op de ontwikkeling van de steden zelf.

²¹ Ontwerpresolutie van het Europees parlement over een follow-up van de Territoriale Agenda en het Handvest van Leipzig – naar een Europees actieprogramma voor ruimtelijke ontwikkeling en territoriale samenhang, 2007/2190(INI), overweging F.

²² Resolutie van het Europees Parlement van 24 maart 2009 over het Groenboek territoriale cohesie en stand van de discussie over de toekomstige hervorming van het cohesiebeleid (2008/2174(INI)), overweging 38.

²³ Zie art. 5 Verdrag betreffende de Europese Unie (oud art. 5 EG-Verdrag), Pb C 191, 29 juli 1992.