

HOE ONTSTAAN ZE EN ZIJN ZE TE VOORKOMEN?

HYPES IN MILIEUBELEID

Het milieubeleid van het afgelopen decennium is een interessant onderwerp van studie. In grote lijnen is de verdere decentralisatie en deregulering, die in de jaren negentig in het milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid is ingezet, zichtbaar. Het eerste decennium van deze eeuw wordt echter ook gekenmerkt door diverse milieuhypes, zoals luchtkwaliteit, externe veiligheid en stikstofdepositie. Deze hypes hebben geleid tot onrust en onzekerheid over hoe met de betreffende milieuthema's moet worden omgegaan, en zijn mede oorzaak van de omvang van milieueffectrapporten. In dit artikel wordt ingegaan op het milieubeleid van de laatste tien jaar, met specifieke aandacht voor de optredende milieuhypes en de gevolgen voor de praktijk van onderzoek en toetsing.

Tim Artz

20

TOETS 04 11

Milieubeleid bestaat 'officieel' pas sinds de jaren zeventig á tachtig, toen een stortvloed aan wetgeving (Wet geluidhinder, Hinderwet, Wet bodembescherming, et cetera) en beleidsdocumenten (de milieubeleidsplannen van eind jaren tachtig en begin jaren negentig) leidde tot introductie van milieu in de ruimtelijke ordeningspraktijk. Een belangrijke mijlpaal was de totstandkoming van wet- en regelgeving omtrent m.e.r.. In deze periode was vooral sprake van het ontwikkelen van instrumentarium en wetgeving voor diverse thema's, en stond de wetenschappelijk onderbouwde norm centraal in het milieustelsel. In deze periode was het geloof in de maakbare samenleving, en dus ook het geloof dat strikte milieunormen snel tot een schoner milieu zouden leiden, nog sterk aanwezig in het milieubeleid.

In de jaren negentig werd duidelijk dat strikte milieunormen niet goed pasten bij complexe ruimtelijke opgaven in stedelijke omgevingen waar (milieu)ruimte schaars is. Milieu(normering) stond en staat vaak op gespannen voet met ruimtelijke ontwikkelingen. Een zoektocht naar een optimale balans tussen milieunormen en toch flexibiliteit bij ruimtelijke ontwikkelingen, leidde via de pilotprojecten Integrale Milieuzonering en ROM-gebieden tot de Experimentenwet Stad en Milieu. In deze Experimentenwet (later omgezet in de Interimwet stad- en milieubenadering) is het mogelijk om af te wijken van milieunormen door compensatie op een ander terrein. Het niet kunnen voldoen aan geluidsnormen kon bijvoorbeeld worden gecompenseerd door een hoogwaardig OV-netwerk. Stad en

Milieu kan worden beschouwd als slotstuk in de zoektocht naar instrumentarium om enerzijds milieunormen te kunnen blijven hanteren en anderzijds ruimtelijke ontwikkelingen niet te blokkeren. Het milieubeleid zou in rustiger vaarwater terechtkomen, zo was de verwachting.

Schijnbaar rustig

In grote lijnen kan gesteld worden dat het milieubeleid van de jaren negentig gecontinueerd is in het afgelopen decennium. De grote disciplineoverschrijvende beleidsthema's decentralisatie en deregulering waren in de jaren negentig al geïmplementeerd in het milieubeleid. Zo is bijvoorbeeld de Wet milieubeheer ontstaan als integratiedocument voor procedureregels en milieuthema's. In het afgelopen decennium is in de Wabo, de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening en de nieuwe Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte, deze lijn voortgezet. Zo verwoord, lijkt het afgelopen decennium een rustig decennium op het gebied van milieubeleid en conflicten tussen ruimtelijke ontwikkeling en milieu.

DE AUTEUR

Drs. Tim Artz (06 20491885, tim.artz@oranjewoud.nl) is als buitenpromovendus verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en als adviseur m.e.r. werkzaam bij Ingenieursbureau Oranjewoud.



Windturbines nabij een olieraffinaderij in Europoort, Rotterdam.

Het afgelopen decennium was echter verre van rustig. De mogelijke toepassing van de Stad en Milieu-benadering is door Europese regelgeving beperkt tot slechts enkele milieuthema's. Ondanks veel belangstelling toen deze wetgeving nog maar net van kracht was, zijn de afgelopen jaren geen projecten onder de wetgeving uitgevoerd. Ook zijn 'nieuwe' beleidsthema's ontstaan zoals externe veiligheid, luchtkwaliteit, duurzaamheid, gezondheid en stikstofdepositie. Rond deze beleidsthema's is veel discussie ontstaan over verantwoordelijkheden, onduidelijkheden en daarmee samenhangende onzekerheid. In de volgende passages wordt hier nader op ingegaan.

Milieuhyes

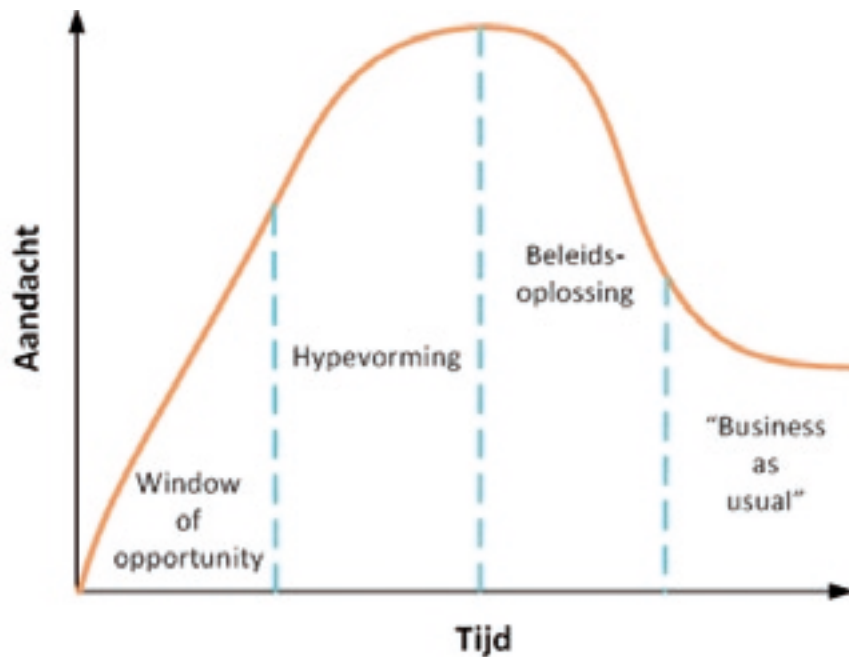
Hypes bestaan reeds lang in het politieke en publieke domein. Zo was in de Gouden Eeuw de tulpenmanie een bekend fenomeen. Speculanten belegden massaal in tulpen zodat op een bepaald moment een tulpenbol zelf veel waard was. Maar net zo spontaan, spectaculair en plotseling als de hype begonnen was, hield deze ook op. Dit geldt in zekere zin ook voor diverse milieuhypes die de afgelopen tien jaar ontstaan zijn.

Wanneer is nu sprake van een milieuhype? De afgelopen decennia is voor diverse milieuthema's wetgeving opgesteld, en is instrumentarium ontwikkeld en geïntegreerd in het ambtelijke en bestuurlijke proces van besluitvorming. De opname in het besluitvormingsproces is voor veel milieuthema's relatief rustig verlopen. Er zijn echter ook voorbeelden waarbij een maatschappelijke gebeurtenis, het ontbreken van concrete op-

lossingen, een onduidelijk probleemkader of politieke spanning, tot onzekerheid en onduidelijkheid hebben geleid. Voorbeelden hiervan zijn onder andere het bodembeleid (Lekkerkerk in de jaren tachtig) en meer recent de thema's externe veiligheid, luchtkwaliteit en stikstofdepositie. Totdat eenduidige wet- en regelgeving, instrumentarium en oplossingen beschikbaar zijn, kan vanwege aanhoudende onzekerheid en onduidelijkheid én de aandacht hiervoor in maatschappelijke, politiekbestuurlijke en/of inhoudelijke kringen, worden gesproken van een milieuhype. Hierbij valt een milieuhype overigens niet te vergelijken met andere hypes zoals flippo's, voetbalplaatjes of Mauro.

In figuur 1 is een beleidscyclus weergegeven waarbij sprake is van hypevorming. De hypevorming kenmerkt zich door relatief veel aandacht vanuit politieke, maatschappelijke en/of inhoudelijke kringen, gecombineerd met onzekerheid en onduidelijkheid over de omgang met het thema. Dit laatste kan leiden tot uitgebreide (model)onderzoeken en dikke rapporten.

De cyclus begint met het samenkomen van twee of meer aspecten zoals problemen, oplossingen en politiek, waardoor een zogenaamd *window of opportunity* (Kingdon, 1995) ontstaat om hiervoor beleid te gaan formuleren. Bijvoorbeeld het 'ontstaan' van het Nederlandse milieubeleid in de jaren zeventig kan voor een deel verklaard worden door de politiekmaatschappelijke discussies en invloedrijke publicaties (Club van Rome, 1972, Silent Spring, 1964, The pollution bomb, 1967). Op kleinere schaal werkt dit ook voor afzonderlijke beleidsthema's. Na dit *window of opportunity* wordt



Figuur 1. Beleidsontwikkeling van milieuthema's waarbij sprake is van hypevorming

gewerkt aan beleidsoplossingen, veelal in de vorm van wet- en regelgeving. In de periode tot het vastleggen van deze oplossingen, kan door de combinatie van aandacht, onzekerheid en onduidelijkheid een hype ontstaan. Een hype kan ook ontstaan, in een stroomversnelling komen, of een andere wending krijgen door uitspraken van de Raad van State. Als na verloop van tijd effectieve beleidsoplossingen geïmplementeerd zijn, is de hype voorbij, belandt het thema in rustig vaarwater en kan gesproken worden van 'business as usual'.

Drie voorbeelden

In de afgelopen tien jaar zien we ten minste vijf milieuhypes. In dit artikel wordt op drie daarvan concreet ingegaan: externe veiligheid, luchtkwaliteit en stikstofdepositie. Gezondheid is een relatief specialistische hype, die zich tot nu voornamelijk lijkt voor te doen rondom m.e.r., en nog weinig maatschappelijke en/of juridische aandacht krijgt (deels ook vanwege het ontbreken van een juridisch kader). Een enigszins bijzondere hype is het thema duurzaamheid. Dit thema is niet nieuw (denk aan het Brundtland-rapport *Our Common Future*, uit 1987), maar er heerst grote onduidelijkheid en deels ook onzekerheid hoe dit mee te nemen of te toetsen in m.e.r. en/of ruimtelijke processen. De maatschappelijke aandacht voor dit thema is groot, alleen door het (grotendeels) ontbreken van een wetgevend kader lijkt nog geen uitzicht op een concrete beleidsoplossing. Het is de vraag of een dergelijk kader wenselijk geacht is.

Externe veiligheid

Het onderzoek naar risico's van het vervoer of de opslag van gevaarlijke stoffen was tot 13 mei 2000 het domein van een enkele specialist. Door de vuurwerkramp in Enschede veranderde dit: de vuurwerkramp was een *window of opportunity* om voor dit thema beleid en wetgeving te ontwikkelen. Nog voordat dit beleid en bijbehorende wet- en regelgeving gereed en geïmplementeerd waren, is elke provincie en gemeente al aan de gang gegaan met dit 'nieuwe' beleidsthema. Externe veiligheid diende opgenomen

te worden in gemeentelijk en provinciaal beleid en geïmplementeerd te worden in m.e.r. en milieuonderzoeken voor plannen of besluiten. Doordat in deze periode (tussen circa 2002 en 2007) nog onzekerheid en onduidelijkheid bestond over hoe het wetgevende kader nu toegepast moest worden en daarbij eenvoudige, eenduidige rekenmodellen ontbraken, plus onervarenheid met het thema, kon gesproken worden van een hype. Een complicerende factor hierbij is het decentrale karakter van het groepsrisico-beleid. Overheden zijn zelf verantwoordelijk voor het wel of niet verantwoord achten van bepaalde risico's in gemeente of provincie.

Vrijwel iedere provincie heeft in die periode een handleiding of handreiking opgesteld over hoe met dit onderwerp om te gaan. Hierbij bleek een grote verscheidenheid aan gemeentelijke beleidsvisies. Wet- en regelgeving voor externe veiligheid is nog steeds niet geheel compleet (onder andere implementatie van het Basisnet), maar er kan wel gesteld worden dat de hype reeds achter ons ligt en dat externe veiligheid relatief uniform opgenomen wordt in m.e.r. en in moederprocedures.

Luchtkwaliteit

Luchtkwaliteit is een mooi voorbeeld van een milieuhype. Hier hebben uitspraken van de Raad van State, bedoeld of onbedoeld, aan bijgedragen. Vanwege het grote belang leidde dit tussen 2001 en 2009 tot achtereenvolgens het Besluit luchtkwaliteit 2001, het Besluit luchtkwaliteit 2005, het Nationaal Samenwerkingsverband Luchtkwaliteit (NSL) en het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), alsmede tot de publicatie van tal van meet- en rekenvoorschriften, regelingen en handleidingen en -reikingen. Hiermee werd pijnlijk zichtbaar hoe de rijksoverheid worstelde met de implementatie van de Europese Richtlijn Luchtkwaliteit. Waar andere landen de Europese richtlijn niet direct koppelden aan plannen en projecten, heeft Nederland dit wel gedaan, met funeste gevolgen voor elk plan of project waar overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen berekend waren. Tevens was het decentralisatieprincipe ook doorgevoerd in de Besluiten luchtkwaliteit 2001 en 2005, waardoor de lokale overheid verant-



Affiche van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, uit tijdvak 1985-1990.

Bron: International Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam

woordelijk was voor overschrijdingen van grenswaarden. Dit terwijl in de meeste gevallen vaak meer dan 80 procent van de luchtverontreiniging afkomstig is uit buitenlandse en nationale bronnen en niet van lokale bronnen. Luchtkwaliteit was tot 2009 bij elk plan en project altijd een heikel onderwerp, maar is inmiddels door de introductie van het NSL (waarbij de verantwoordelijkheid grotendeels weer bij het Rijk ligt in plaats van bij gemeenten) niet meer dan een van de vele onderwerpen die onderzocht moeten worden.

Stikstofdepositie

De depositie van stikstof op Natura 2000 is een milieuhype waar we ons nu middenin bevinden. In grote lijnen lijkt de problematiek op die van luchtkwaliteit tussen 2001 en 2009. Op dit moment worden bij veel plannen en projecten significante bijdragen van stikstofdepositie op Natura 2000 berekend. Omdat nog geen eenduidig wetgevend kader beschikbaar is, is er onzekerheid en onduidelijkheid over hoe hier in planvorming mee omgegaan moet worden, in de hoop dat de Raad van State de gekozen methode



en wijze van opname in planvorming afdoende vindt. Met de ontwikkeling van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) ontstaat waarschijnlijk net als het NSL een kader waardoor de hype voorbij zal gaan. Dit neemt niet weg dat op dit moment nog veel onduidelijk bestaat over de toetsing, maar ook over de berekeningswijze en bijvoorbeeld mogelijkheden tot saldering.

Niet te voorkomen

Zijn milieuhypes te voorkomen? Waarschijnlijk nooit helemaal, al is aan de duur van de bijbehorende onzekerheid en onduidelijkheid bij een milieuhype wel wat te doen. Er zijn twee belangrijke redenen waarom milieuhypes bijna niet te voorkomen zijn. De eerste reden is de directe koppeling van milieunormen aan plannen en projecten. Bij luchtkwaliteit was dit de belangrijkste oorzaak van de langdurige onzekerheid over het door kunnen gaan van bouwprojecten, totdat de directe koppeling losgelaten werd door de introductie van het NSL en het begrip 'niet in betekende mate bijdragen'. De tweede reden hangt samen met de verdergaande decentralisatie van bevoegdheden én verantwoordelijkheden. Bij het thema externe veiligheid heeft met name de beleidsvrijheid van lokale overheden ten aanzien van het groepsrisico gezorgd voor onduidelijkheid en onzekerheid, mede doordat het lokale overheden vaak ontbreekt aan ervaring en voorbeelden hoe hier mee om te gaan. Bij stikstofdepositie en luchtkwaliteit wringt het met name dat lokale overheden niet in staat waren/zijn om passende (en juridisch houdbare) maatregelen te treffen om het probleem aan te pakken. Effectieve maatregelen liggen voor deze thema's namelijk vaak op regionaal of zelfs op nationaal of Europees niveau.

Als een bepaald milieuthema in de spotlight komt te staan, wordt direct verwacht dat dit in alle plannen en projecten adequaat opgenomen wordt. Het ontbreken van een eenduidig toetsingskader, instrumentarium en vooral van ervaring met het betreffende thema, kunnen leiden tot een stortvloed aan interpretaties, instrumenten en handleidingen en -reikingen. Dit leidt weer tot pluriformiteit aan 'oplossingen' voor het adequaat opnemen van het betreffende milieuthema in ruimtelijke planvorming.

Deze onzekerheden zijn een belangrijke reden voor het uitdijen van MER's.

Kijkend naar twee actuele milieuhypes, stikstofdepositie en gezondheid, wordt hier door verschillende adviesbureaus, overheden en kennisinstellingen deels anders mee omgegaan. Zo is gezondheid inmiddels een vast onderdeel van een m.e.r., maar de wijze hoe hiermee om te gaan is nog onduidelijk. Moeten DALY's opgenomen worden, is een GES het meest geschikte instrument, en hoort gezondheid überhaupt in een m.e.r.? Voor stikstofdepositie zijn soortgelijke vragen te stellen. Mag bij stikstofdepositie gesaldeerden worden? Kan mijn project reeds anticiperen op het PAS? Dit zijn slechts enkele vragen die momenteel rondom plannen en projecten spelen.

Toekomst

Milieuhypes zullen ook in de komende tien jaar optreden. Over welke thema's het zal gaan, is vooraf niet te zeggen; hypes kunnen ineens ontstaan door uitspraken van de Raad van State, implementatie van Europees beleid, een ramp, et cetera. Wel kan geleerd worden van de hypes van het afgelopen decennium. Met name door meer aandacht aan de optredende onzekerheid en onduidelijkheid tussen de probleemdefinitie en de beleidsoplossingen te besteden, kunnen situaties zoals bij de drie besproken hypes wellicht achterwege blijven. Interessant wordt daarbij de rolverdeling tussen Rijk, provincies, gemeenten en de private sector.

M.e.r.'s dijen deels uit vanwege deze milieuhypes. Doordat vaak getracht wordt ook de juridische discussie, mitsen en maren en bandbreedtes aan interpretaties in een milieueffectrapport op te nemen, krijgt deze een omvang die minder goed leesbaar en te begrijpen is. Het advies is dan ook om in een m.e.r. de effecten van milieuthema's op te nemen, maar de juridische discussie die hierover kan ontstaan te laten aan de juristen en bestuurders. Het onderscheid tussen besluit en hiervoor benodigde informatie wordt duidelijk en maakt een rapportage niet onnodig omvangrijk. Ten slotte een advies aan ons allen; probeer het hoofd koel te houden, om zo niet de ontstane onzekerheid en onduidelijkheid bij een hype verder te versterken!