

Nieuwe Omgevingswet

Het ontwerp voor een nieuwe Omgevingswet zou volgens veel hooggeleerde juristen nu al systeemfouten hebben en gerepareerd moeten worden. Dat maak je niet vaak mee: een wetsontwerp dat al reparatie nodig zou hebben alvorens het zelfs maar in werking is getreden...

Het heeft te maken met zeer recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Die gaan met name over de Kaderrichtlijn Water, maar hebben ook hun schaduwwerking op andere EU-milieu-richtlijnen en eigenlijk dus op het hele Europese en dus ook op ons Nederlandse milieurecht. Zo heeft het hof in de zaak over uitdieping van de Duitse rivier de Weser bij Bremerhaven aangegeven dat vergunningverlening niet goed kan worden gepraat met enkel en alleen een programmatische aanpak. Het is niet genoeg om aan een algemeen programma of bijvoorbeeld aan waterbeheersplan te toetsen. Iedere achteruitgang moet worden voorkomen ongeacht de planning op langere termijn volgens beheersplannen en maatregelenprogramma's, zo zegt het hof letterlijk.¹ Dat lijkt niet zo goed nieuws voor de Nederlandse regering, die net met groot optimisme de programmatische aanpak in het milieubeleid had oarmd en dit ook al als algemeen instrument had opgenomen in het ontwerp voor een nieuwe Omgevingswet. We kennen allemaal reeds het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en de toetsingspraktijk aan waterplannen, maar veel milieujuristen wijzen er nu op dat het hebben van een programmatische aanpak kennelijk niet meer genoeg is om alleen op grond daarvan alvast maar allerlei vergunningen te verlenen.

Duurzame ontwikkeling wordt in één adem genoemd met hogere openbare belangen. Dat geeft het hof de gelegenheid om zelfs de Kyoto-klimaatdoelen erbij te halen en vervolgens te concluderen dat duurzame energieproductie dus een hoger openbaar belang is waarvoor waterkwaliteit onder omstandigheden zou moeten wijken.

Intussen heeft het hof in mei van dit jaar aangegeven dat een lidstaat wel een bepaalde beoordelingsruimte toekomt om af te wijken van deze beschermingsregimes voor water. Net als artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn uit de ons bekende habitattoets bevat ook artikel 4 lid 7 van de Kaderrichtlijn Water een afwijkings- ofwel derogatieregime. Het zijn allebei immers 'nee, tenzij'-regimes. In

deze meest recente zaak vindt het hof dat de bouw van een waterkrachtcentrale in de Oostenrijkse rivier de Schwarze Sulm de watertoestand welis-

waar zou kunnen verslechteren, maar dat er met de productie van energie via een waterkrachtcentrale als hernieuwbare energiebron een hoger openbaar belang ('*overriding public interest*') gediend wordt.²

Zo'n type uitzondering ('dwingende redenen van groot openbaar belang')³ kennen we ook uit de habitattoets, maar anders dan in de Kaderrichtlijn Water lees je daarin niks over duurzame ontwikkeling. In art. 4 lid 7 van de Kaderrichtlijn Water wordt duurzame ontwikkeling in één adem genoemd met die hogere openbare belangen. Dat geeft het hof de gelegenheid om zelfs de Kyoto-klimaatdoelen erbij te halen en vervolgens te concluderen dat duurzame energieproductie dus een hoger openbaar belang is waarvoor waterkwaliteit onder omstandigheden zou moeten wijken. Je kunt nu verdedigen dat het hof aldus ook niet veel moeite zou hebben gehad met bijvoorbeeld getijdenenergie of een windmolen, want dat zou dan ook duurzame energieproductie zijn.

De Kaderrichtlijn Water uit 2000 noemt dus heel modern duurzame ontwikkeling als mogelijk aanknopingspunt voor een rechtvaardigingsgrond, alwaar onze aloude Natura 2000-habitattoets uit de Habitatrictlijn van 1992 dat niet met zoveel woorden doet. Dat lijkt me een gemiste kans. Zeker nu we bijna klaar zijn met de Brusselse evaluatie (*fitness check*) van die natuurrichtlijn. Duurzame ontwikkeling hoort als rechtsbeginsel een grotere rol te spelen dan het nu doet. In een aantal andere westerse landen is zo'n dwingend rechtsbeginsel zelfs het hoofdbeginsel van het omgevingsrecht en de systematische top van de hele omgevingsregelgeving; geen platitudes of Haags beleidsjargon dus maar de piek op de wetgevingskerstboom. Dat zouden wij ook eens moeten overwegen en dat mis ik vooralsnog in het huidige wetsontwerp. Alsdan zou voor alle milieucriteria duurzame ontwikkeling ook juridisch voorop staan. Als we het dan toch over systeemfouten hebben, dan is juist dat voor mij de enige ware systeemfout in de Omgevingswet.

Fred Kistenkas
Alterra en Wageningen Universiteit

Duurzame ontwikkeling hoort als rechtsbeginsel een grotere rol te spelen dan het nu doet. In een aantal andere westerse landen is zo'n dwingend rechtsbeginsel zelfs het hoofdbeginsel van het omgevingsrecht en de systematische top van de hele omgevingsregelgeving.

Arnhem heeft Park Sonsbeek dat tot bijna in het centrum van de stad reikt.



foto: Hans van den Bos, Bosbeeld

Landschap als vestigingsvoorwaarde

Op een dag in augustus reed ik binnen anderhalf uur van Waterland, onder de rook van Amsterdam, naar het eiland Voorne, op een steenworp afstand van de Rotterdamse haven. Wat hebben deze bijzondere plekken met elkaar te maken en waarom worden ze steeds belangrijker voor de economische concurrentiepositie van Nederland?

— Merten Nefs (Vereniging Deltametropool)

> De regio's Voorne en Waterland ontleen beide hun karakter aan de middeleeuwse ontginning, visserij, handel en vestingstadjes. Anno 2016 flankeren ze de stedelijke agglomeratie van Nederland, die je de Deltametropool kan noemen: Waterland in het noorden, Voorne in het zuidwesten. Bij het groeien van de industriële stad is het landschap altijd een bron van grondstoffen geweest (turf, agrofood) en van expansieruimte

(luchthaven, uitlegwijk). Nu Nederland – net als veel andere landen – omschakelt naar een kennis-economie, begint die verhouding te kantelen. Compacte steden in een groen ommeland zijn langzamerhand doorgegroeid tot metropolitane landschappen met daarin alle mogelijke schakeringen en combinaties van grootstad, platteland en suburbia. In navolging van metropolen als Londen, Rhein-Ruhr en Toronto zien we natuur, landbouwgrond en water steeds meer als een groenblauwe infrastructuur die cruciaal is voor het succesvol functioneren van onze economie, naast snelwegen en mainports. Landschap genereert kwaliteit van leven en daarmee houdt een gebied talent vast of trekt het zelfs mensen aan. Vanzelfsprekend gaat het daarbij om basisfuncties en diensten van het landschap, zoals schone lucht, drinkwater, biodiversiteit, gezond voedsel en ruimte voor ontspanning. Ook cultuurhistorie en identiteit van een gebied zijn in toenemende mate van belang voor het vestigingsgedrag van talent en kennisintensieve bedrijven. In het logo van softwaregigant Cisco prijkt de brug over de baai van San Francisco, terwijl de luchthaven van Rio de Janeiro zich identificeert met de Suikerbroodberg. Landschap is identiteit. Geen consumptieartikel meer, maar een kapitaal om in te investeren.

Institutionele en bedrijfslogo's in Rio de Janeiro en de San Francisco Bay Area.



¹ EU Hof van Justitie 1 juli 2015, C-461/13 (Weser-zaak), rechtsverweking 50.

² EU Hof van Justitie 4 mei 2016, C-346/14 (Schwarze Sulm-zaak).

³ Vgl. F.H. Kistenkas, *Recht voor de Groenblauwe Ruimte*, Wageningen 2012, p. 109 ev.

Het landschap als blinde vlek

Ontwikkelde economieën zijn de afgelopen decennia kenniseconomieën geworden. Metropolitan regio's beconcurreren elkaar mondiaal in de jacht op innovatieve en snelgroeiende kennisintensieve bedrijvigheid. De bedrijvigheid die metropolitane regio's aan zich willen binden, leunt sterk op de beschikbaarheid van hoog opgeleid personeel. De afhankelijkheid van gekwalificeerd personeel is zo groot dat kennisintensieve bedrijven hun vestigingskeuze laten hangen van de aanwezigheid van opgeleid personeel. Dit stellen niet alleen optimisten maar ook bedrijfsanalisten van Moody's, met spreadsheet in de hand. En dit hoog opgeleide personeel kiest haar woonplaats mede op basis van de kwaliteit van leven, zo blijkt uit vestigingsplaatsonderzoek en ranglijsten wereldwijd. Aanwezigheid en de gebruiksmogelijkheden van een attractief landschap spelen een

duidelijke rol in die woonplaatskeuze.

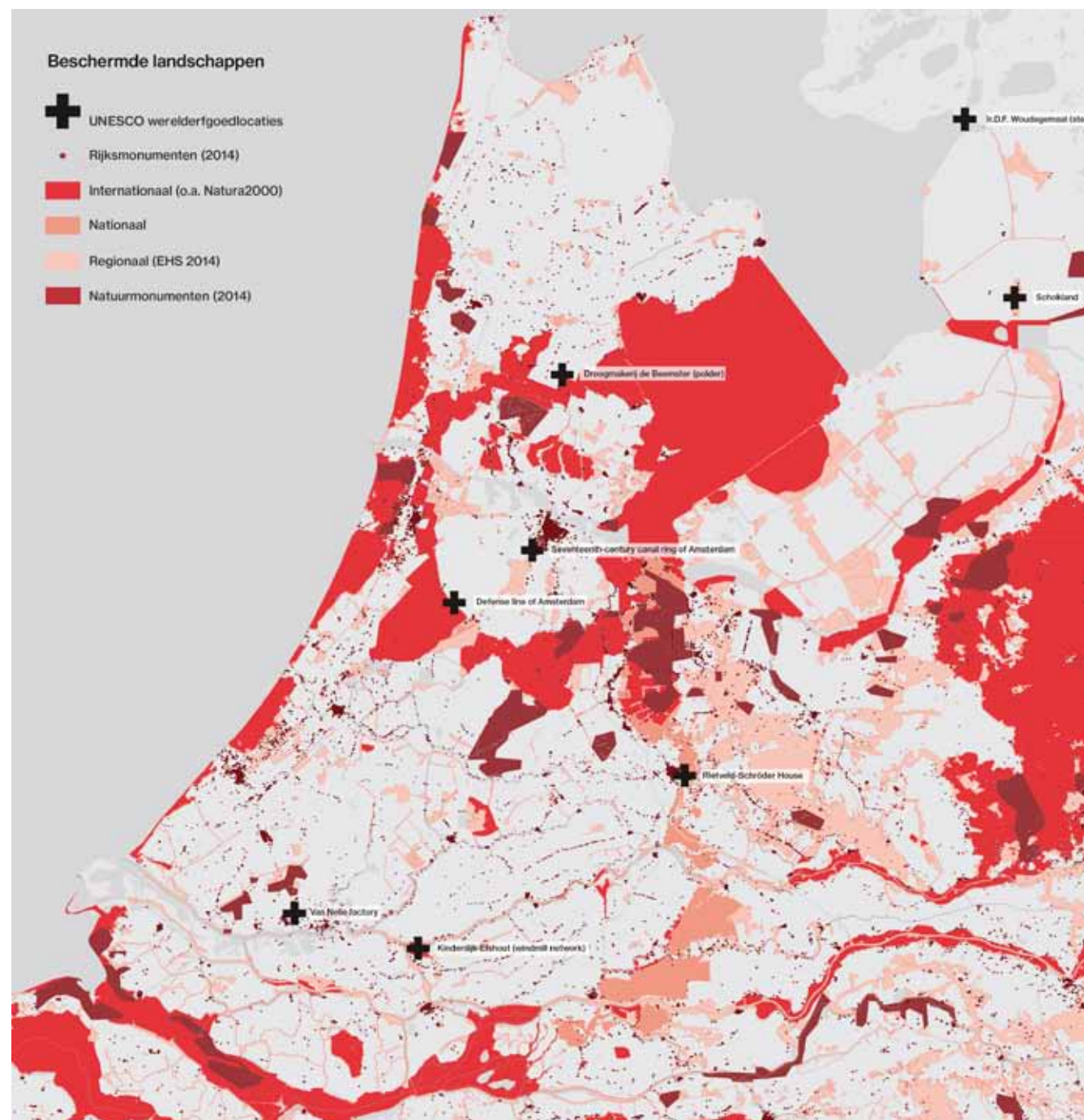
Dit gegeven staat centraal in het project 'Landschap als Vestigingsvoorwaarde'. Het is een initiatief van Vereniging Deltametropool, West8, Wageningen Economic Research (LER), Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie van Economische Zaken, Staatsbosbeheer en TUDelft. In april 2016 lanceerden we de publicatie 'Blind Spot - metropolitan landscape in the global battle for talent'. Hierin constateren we dat de kwaliteit van landschap en leefomgeving een blinde vlek is in veel strategieën voor het vestigingsklimaat. De meest verklarende economische succesfactoren, zoals belastingklimaat, (kennis)infrastructuur, veiligheid en onderwijs liggen in westerse landen al grotendeels vast, zodat zij minder ingezet kunnen worden in de concurrentiestrijd tussen steden. De zogenaamd 'zachte factoren' gaan dus een steeds belangrijker rol spelen in deze strijd om talent

en daarmee ook op de beleidsagenda's. Kwaliteit en ontsluiting van het landschap is daarmee een logisch vertrekpunt voor ruimtelijke plannen, en is (economisch) té belangrijk om als compensatie of restvulling te worden behandeld. Het onderwerp is niet nieuw. In 2009 signaleerde de Wageningen Universiteit al een toenemend belang van leefkwaliteit en grote landschappen, zoals het Groene Hart, bij het vestigingsgedrag van internationale bedrijven. Ontwerpers zijn er mee bezig, de Stuurgroep Metropoolregio Amsterdam (MRA) werkt aan een actieprogramma, en de Metropoolregio Rotterdam - Den Haag (MRDH) ziet de ontwikkeling van het landschap nadrukkelijk als onderdeel van haar beleidspijler economie. Ook in het buitenland staat het onderwerp al op de agenda. Burgemeesters in Londen, San Francisco en Toronto zetten zich in voor 'green belts' en



Water en een eigen boot 'voor de deur'.

foto: Hans van den Bos, Bostbeeld



Beschermde landschappen in de Deltametropool (detail uit Blind Spot, Vereniging Deltametropool, 2016)

groene netwerken. De identiteit van metropolen als Taipei, Rio en Milaan hangt nauw samen met het metropolitane landschap en zelfs de flora en voedselproductie die daar voorkomt. Investeren in ontwikkeling en ontsluiting van het metropolitane landschap beantwoordt in deze steden niet alleen aan een behoefte van bewoners en recreanten, het getuigt ook economisch gezien van gezond verstand, waardoor burgemeesters hier graag voor blijken te kiezen. Economen bevestigen dat leefkwaliteit een steeds belangrijkere factor wordt voor vestiging van kennisintensieve bedrijven. Ook al is het maar een van de vele locatiefactoren, het kan uiteindelijk wel de 'x-factor' zijn. Uit een ranglijst van vestigingsplaatsfactoren blijkt dat 21 procent van de 500 geënuquêteerde grote Europese bedrijven leefkwaliteit voor zijn werknemers als essentiële vestigingsplaatsfactor beschouwt. Er is daarnaast grote consensus over de baten die de leefomgeving kan hebben voor de mentale en fysieke gezondheid. Vooral de afwezigheid van (lucht-) vervuiling en aanwezigheid van mogelijkheden voor beweging zijn veelgehoorde aspecten.

Naar een handelingsperspectief voor Nederland

Ondanks het feit dat de gemiddelde bewoner van Waterland en Voorne niet zoveel op heeft met de term metropool, zijn bewoners zich in beide gebieden zeer bewust van de stedelijke context. Aan de horizon, op comfortabele afstand van het strand in Rockanje, prijken de monumentale containerkranen van de Maasvlakte. Vanaf de Uidammerdijk aan het IJmeer zie je bij helder weer de bebouwing van IJburg en Almere-Pampus. In beide gebieden liggen de zeiljachten van de

stadsbewoner afgemeerd en komt de motorclub in het weekend langsgesprutteld. Je kan zeggen dat het gebied de inwoners van de metropoolregio Amsterdam toegang verschaft tot het landschap van polders en Zuiderzee. Je kan de cultuurhistorie letterlijk proeven, op het menu van de plaatselijke horeca staat gerookte paling en broodjes Beemsterkaas. In Voorne ervaart de stedeling de weidse monding van de zuidwestelijke delta, met op het terras Zeeuwse mosselen. Ondanks het historische karakter hebben de gebieden ook een grote dynamiek. De economische basis van het landschap van Waterland, de melkveehouderij, staat onder druk. De bodem daalt door de drooglegging van het veen met 1 à 2 centimeter per jaar. Vernetting is de enige manier om het gebied letterlijk op peil te houden. Dit gecombineerd met de kleinschalige verkavelingsstructuur maakt het lastig voor boeren om effectief op te schalen en te overleven. De mestproductie is tegelijkertijd een van de grootste bedreigingen voor de biodiversiteit in het gebied. Natuurontwikkeling door Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten biedt hieraan enig tegengas. Het water van het IJmeer, een Natura 2000-gebied, is verrassend helder en lekker om in te zwemmen. Streekfonds Waterland heeft de ambitie om de veenweidegebieden extensiever en bloemrijker te maken en de biodiversiteit te vergroten, maar wie financiert dat allemaal als grote ontwikkelingen uit het gebied worden gewerd? Mogelijk zijn er, net als in San Francisco, grote bedrijven uit de kenniseconomie die hieraan willen bijdragen. De grote investeringen in klimaatadaptatie (dijkverzwaring) en energietransitie kunnen worden benut, net als de wens van het drukke Amsterdam om toeristen en evenementen meer

te gaan spreiden in de regio. Maar hoe maak je gezamenlijk regionale afspraken over bescherming, ontwikkeling, financiering en beheer?

Ook het eiland Voorne beschikt over aantrekkelijke landschappen met duinen, strand en polders, maar in tegenstelling tot Waterland zijn er relatief weinig stedelingen die deze kwaliteiten weten te vinden. De Rotterdammer oriënteert zich traditioneel meer op Midden-Delfland en de Delflandse kust voor recreatie. Het gebied 'achter' de haven staat gewoonweg niet op de mentale kaart. Het eiland is in potentie een aantrekkelijke voortuin voor het metropolitane gebied van de zuidelijke Randstad. Het landschap biedt naast een sterke identiteit ook handvatten voor de economische ontwikkeling, bijvoorbeeld wat betreft de recreatieve sector, natuurontwikkeling, agrofood en gastronomie. Welke ruimtelijke structuren en verbindingen zijn hiervoor belangrijk en welke interventies zijn nodig om deze te kunnen benutten? Wat is de rol van de havens in de toekomst en kan er watertransport voor personen naar Rotterdam komen, zodat het gebied beter als voortuin kan functioneren? Welke voorzieningen zijn er dan nodig in zo'n voortuin en wat wordt het verdienmodel van de boeren op termijn? Dit soort vragen komen aan bod in het vervolg van het project Landschap als Vestigingsvoorwaarde, dat recent is gestart. Het doel is om een concreet handelingsperspectief voor Nederland te formuleren en in enkele regio's de opgedane kennis uit theorie en buitenlandse voorbeelden in praktijk te gaan brengen, door middel van experimentele pilots. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van economisch rekenwerk (MKBA) en ontwerp onderzoek.

Veenmetropool

De Nederlandse Deltametropool heeft dankzij de rijkdom aan bodemsoorten een zeer afwisselend landschap met bos en heide, wadden, kleipolders en coulissen. Het veenweidegebied van het Groene Hart ligt centraal in de agglomeratie en is internationaal gezien het meest uniek als combinatie van natuur en aanpassing door de mens. Vanaf de drukste snelwegen en spoorwegen van ons land kijken we uit over deze cultuurhistorie. Willen we ons metropolitane landschap beter inzetten voor het vestigingsklimaat, dan kunnen we niet om het veen heen. En in het veen zelf kan men er niet omheen dat het zakt – de huidige veenweide is een eindig landschap – en er dus op termijn een nieuw gebruik zal ontstaan. In 2014 organiseerde DS landschapsarchitecten samen met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en Vereniging Deltametropool vijf workshops in veenweidegebieden nabij de grote steden, vaak letterlijk aan de keukentafel bij de boer. De vraag die steeds centraal stond was hoe het gebied er over twintig jaar uit zou zien en wat de rol van de boer zou zijn.

De bevolking van de veenweidepolders is verre van homogeen: deels burger deels boer, deels recreatieondernemer deels kaasmaker, deels schoolverlater deels pensionado, deels Greenportmanager en deels natuurbeheerder. Deze complexiteit aan activiteiten, producten en diensten

hoort bij het metropolitane landschap en maakt de polders nabij de grote steden gelukkig steeds weerbaarder tegen bouwplannen en economische teruggang. De meer afgelegen veenweidegebieden staan steeds vaker op de nominatie om natte natuur te worden. En als het aan het Veenweide Innovatie Centrum ligt, dan zien we in zulke gebieden naast extensieve veehouderij straks ook teelt van lisdodde, cranberry's en olifantsgras. De polders nabij de steden hebben een relatief goede bereikbaarheid, al kunnen de fiets-, wandel- en vaarverbindingen vaak beter. De meest stedelijke voorbeelden, nabij Leiden en tussen Delft en Schiedam, hebben een spectaculair groeiende recreatieve sector (respectievelijk 21 procent en 64 procent banengroei in 15 jaar) en een groot aandeel hoogopgeleide bezoekers. Juist het veenweidegebied, naast de vele andere landschappen in ons land, heeft een groot potentieel om de identiteit van de Nederlandse agglomeratie te versterken en hoogopgeleide werknemers te binden of aan te trekken. Om dit mogelijk te maken is het zaak om de grote transitie van klimaatadaptatie, energie en agrofood optimaal te benutten, zodat het landschap in de toekomst ook een sterke vestigingsvoorwaarde blijft, waardig voor een lerende innovatie economie als de onze. Kunnen inwoners van de Metropoolregio Rotterdam – Den Haag in de toekomst fietsen over slowlanes tussen historische centra,

cuurlandschappen en de kust? Wordt Boskoop straks weiland, bos en caravanopslag, of maakt de boomkwekerijsector een renaissance door met dank aan de Chinese luxeconsument en dagjesmensen uit de stad? Zal in Midden-Delfland de stedeling het uiteindelijk winnen van de boer en wordt het landschap beheerd als recreatiegebied, met stadsrandboeren die hun koeien betaald in de wei laten grazen? Investeren ondernemers van Vlaardingen binnenkort in ontwikkeling van de Broekpolder, zodat zij zeker weten dat hun kostbare werknemers in de buurt willen blijven wonen? Beginnen de hightech nerds uit Eindhoven straks innovatieve 'cottage industries' in de leegstaande stallen van de Brainport regio? En wordt de relatie tussen landschap en vestigingsklimaat zo overtuigend dat de volgende minister van Economische zaken dit als speerpunt neemt in zijn beleid? Wij houden het in de gaten.<

merten.nefs@deltametropool.nl

Publicatie 'Blind Spot – metropolitan landscape in the global battle for talent' is te downloaden of bestellen via www.deltametropool.nl/blind_spot

Publicatie 'Veenweidegebied van de Deltametropool' is te downloaden via: www.deltametropool.nl/nl/veenweidegebieden



Park langs rivierloop in rand van Breda.

foto Hans van den Bos, Bosbeeld

Biomassa uit het landschap: van afval naar energie

Hoeveel hout produceert een knotwilg? Het lijkt een simpele vraag, maar er bestaat geen model of protocol om dit te berekenen. Tot nu toe worden vooral ervaringsgegevens van knotgroepen of bosbouwnormen gebruikt. In dit artikel presenteren we een rekenmodel dat gebaseerd is op praktijkonderzoek en dat eenvoudig toepasbaar is in het veld. Dit is een eerste stap naar een nauwkeurigere bepaling van de hoeveelheid hout die vrij komt uit landschapsbeheer.

— Rob Meijers (LandschappenNL), Maarten den Hartigh (Natuurder) en Michiel Gortzak

> Als we hout als product bekijken, denken we vooral aan de bosbouw. Ooit gold dat ook voor hout dat uit het landschap werd gewonnen. Landschapselementen zoals houtwallen, knotbomen en hakhoutpercelen leverden hout op, wat op lokaal niveau een belangrijke functie had. In Nederland heeft het landschap de functie voor houtproductie grotendeels verloren en is ook de kennis verdwenen over de hoeveelheid hout die daarbij vrij komt. Recent is dit thema echter weer in de belangstelling gekomen omdat beheersubsidies voor het landschap afnemen én omdat houtige biomassa, als duurzame brandstof, volop in belangstelling staat. De vraag is dus heel actueel of de oogst van hout uit het landschap een bijdrage kan leveren aan landschapsonderhoud.

Een bruikbaar landschap

Nederland wil met het energieakkoord een toename realiseren van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023. Biomassa is een interessante duurzame brandstof die goed te produceren en te controleren is. Het inzetten van biomassa als

energiebron, samen met wind- en zonenergie, kan daarmee een aantrekkelijk onderdeel van het duurzame energiepalet. Het hout wat vrijkomt uit landschapsbeheer kan hier een prominente rol in gaan spelen.

Landschapsbeheer wordt al jarenlang voornamelijk uitgevoerd door vrijwilligers. Hoewel het aantal vrijwilligers dat zich inzet op peil blijft, nemen de kosten van het landschapsbeheer toe en nemen de bijdragen van overheden af. De groeiende markt voor biomassa is geïnteresseerd in de biomassa die vrijkomt uit landschapsbeheer, maar door het ontbreken van reële rekenmodellen komt de verkoop van deze vorm van biomassa maar moeizaam op gang. Vooral vragen over volume en continuïteit spelen daarin een belangrijke rol.

Traditioneel wordt het hout dat vrij komt bij knotten deels meegegeven aan vrijwilligers als hout voor de kachel en deels ter plekke opgestookt. Sommige groepen hebben ook een verdienmodel met de verkoop van brandhout (bv vereniging landschapsbeheer Vleuten-de Meern). Gemeenten zijn echter steeds minder toeschietelijk met het afgeven van stookvergunningen. Steeds vaker halen lokale aannemers die handelen in biomassa het knothout "om niet" op bij de knotlocatie. In een enkel geval is er een lokale biomassakachel waarin het landschapshout uit de omgeving wordt gebruikt. Goede voorbeelden daarvan zijn de biomassa-installaties in Beetsterzwaag en Marum. Tenslotte zijn er ideeën/pilotprojecten om de houtige biomassa een hoogwaardiger bestemming te geven zoals verwerken tot verpakkingsmateriaal of extractie van chemische stoffen, maar op dit moment is de inzet als bio-brandstof het meest uitgewerkt en toepasbaar.

Een van de mogelijke parameters was de stamdikte van de knotwilg. Na onderzoek bleek dit toch geen goede voorspeller voor de biomassa te zijn.



foto Michiel Gortzak