

# Europees infrastructuurbeleid en de gevolgen voor natuur en milieu

door Frédérique Minderhoud

**O**m te voorkomen dat Nederland het 'Jutland van Europa' zal worden, stopt de overheid grote bedragen in de ontwikkeling van de infrastructuur. De prioriteiten van de Nederlandse overheid liggen dan ook bij alles wat beweegt, en via "aansluitingen op intercontinentale en Europese verplaatsingsnetwerken, verbindingen tussen tweede-lijnsknoppunten aan hoofdtransportassen en koppelingen via alle relevante inlandmodaliteiten tussen mainports en overige transportregio's" (1) wordt een inhaalplan voor de Nederlandse infrastructuur uitgezet. In gewoon Nederlands betekent dit dat de vrije hand wordt gegeven aan de (lucht)havens Schiphol en Rotterdam, de aanleg van de Betuwespoorlijn, de Hogesnelheidsspoorlijnen door Zuid- en Oost-Nederland en de ontwikkeling van een dertigtal wegen.

Vervoer, het met grote snelheid verplaatsen van mensen en goederen, is niet meer uit onze samenleving weg te denken. In vele opzichten draagt het bij aan onze welvaart. Het maakt het ons immers mogelijk om handel te drijven, op vakantie te gaan, naar ons werk te gaan en is volgens velen een stimulant voor de economische ontwikkeling.

Naast deze positieve bijdragen aan onze samenleving veroorzaakt de vervoerssector echter ook maatschappelijke kosten. Niet alleen is deze sector verantwoordelijk voor de vele verkeersdoden en gewonden (resp. 50.000 en 1,5 miljoen personen in de Europese gemeenschap), maar de invloed op onze directe leefomgeving is groot te noemen: de uitlaatgassen veroorzaken lucht- (direct), water en bodemvervuiling (indirect), de productie- en gebruik van voertuigen leidt tot een beslag op natuurlijke hulpbronnen, een enorm beslag op de beschikbare ruimte door de benodigde infrastructuur voor het gebruik van motorvoertuigen, fragmentatie van de leefomgeving en het verlies van biodiversiteit in het algemeen.

*Frédérique Minderhoud is beleidsmedewerker bij het Nederlands Comité voor IUCN*

*Dit artikel is gebaseerd op het rapport van dezelfde auteur, getiteld 'A Bridge Too Far, European Union Transport Policy and Sustainable Development'. Het is verkrijgbaar bij de IUCN.*

*(1) N. Kroes en S. Orlandini in het rapport 'Concurreren met infrastructuur', uit R. van Meurs, Duurzaam Landschap, in 'Ontstolen welvaart, Kroniek van Duurzaam Nederland', Platform voor Duurzame Ontwikkeling/Mets, 1995, p. 146.*

***In Nederland is de strijd om de fysieke ruimte losgebarsten en deze strijd zal het politieke toneel meer en meer beheersen. Dit gevecht om de schaarse ruimte staat niet op zich. Ook de EU ontwikkelt steeds meer plannen en projecten voor de infrastructuur in Europa. Vooralsnog zonder veel rekening te houden met de gevolgen voor natuur en milieu.***

## ***Het Trans Europese Netwerk***

De agenda voor het realiseren van groot-schalige infrastructurele projecten waarmee ons land op de komende eeuw moet worden voorbereid, is niet alleen op nationaal niveau ontwikkeld. Deze agenda is tevens het resultaat van het beleid van de Europese Unie (EU).

Al in 1990 besloot de Raad van Transportministers van de Europese Unie tot het opstellen van een programma ter verbetering van de Europese infrastructuur, het zogenaamde Trans Europese Netwerk (TEN) (2). Het TEN omvat drie terreinen: vervoer, telecommunicatie en energieoverdracht. Vervoer heeft met 60 % het grootste aandeel in dit programma. De achterliggende gedachten van het vervoersprogramma zijn volgens Neil Kinnock, lid van de Europese Commissie en verantwoordelijk voor Transportzaken,

aldus: "Als we werkelijk willen bouwen aan een groot Europa, onze economische stelsels willen integreren en ons concurrentievermogen willen versterken, moeten we ervoor zorgen dat aan de heersende wanorde, als gevolg van verouderde infrastructures en versnipperde overheidsorganen, een einde worden gemaakt" (3). Het vervoersprogramma bestaat uit de modernisering en aanleg van 11 nieuwe spoorwegen, 140 snelwegen, 26 waterwegen en 57 gecombineerde transport-projecten. De bestaande weginfrastructuur in Europa zal bij een volledige realisatie van dit programma groeien van 43.000 kilometer naar 58.000 kilometer asfalt.

## ***Het TEN en het milieu***

Deze grote infrastructurele vervoersplannen hebben negatieve gevolgen voor milieu en natuur. In 1995 heeft de internationale milieuorganisatie BirdLife International in een onderzoek berekend wat de gevolgen van de uitvoering van het TEN voor de natuurgebieden en vogelhabitats in Europa zijn. 13 % van de belangrijkste vogelgebieden liggen binnen 10 kilometer van de geplande wegen

*(2) Gemakshalve wordt in dit artikel gebruik gemaakt van de acroniem 'TEN', hiermee wordt alleen het Trans Europese vervoersnetwerk bedoeld.*

*(3) N. Kinnock, Het vervoer: een uitdaging, in Europa zonder grenzen, Europese Commissie, Directoraat-generaal voorlichting, cultuur en audiovisuele sector, november/december 1996.*



en spoorverbindingen. BirdLife International erkent de noodzaak tot een goede infrastructuur ten behoeve van de transportsector, maar de organisatie is verontrust over de schadelijke invloeden op het milieu en de natuur: wegen doorkruisen habitats en emissies bedreigen plant- en diersoorten in hun bestaan. Het TEN zal ook significant bijdragen aan de groei in de uitstoot van broeikasgassen. Bovendien zal het TEN de vraag naar transport alleen nog maar verhogen.

Volgens een voorspelling van Greenpeace International zal door de realisering van het TEN de uitstoot van CO<sub>2</sub> in de EU in het jaar 2010 in plaats van 40 % met 60 % toenemen. In de praktijk levert een winst van één procent reistijd een groei van een half tot één procent verkeer op. "Nieuwe wegen leiden tot nieuw verkeer", aldus Arie Bleijenberg van het Centrum voor Energiebesparing en schone technologie (4). Bleijenberg noemt als voorbeeld de nieuwe brug bij Vianen die in het begin van de jaren tachtig is gebouwd. Binnen één jaar leidde de aanleg van deze brug tot 43 procent extra autoverkeer in de spits. Het aantrekken van extra verkeer geldt ook voor de langere termijn omdat mensen verder van hun werk gaan wonen, als hun werk sneller bereikbaar wordt.

#### **Het Europees Parlement en de milieuparagrafen**

Het Europees Parlement heeft op een aantal onderwerpen krachtens het Verdrag van de Europese Unie een medebeslissingsrecht en één daarvan is transport. Gedurende de besluitvormingsprocedure omtrent de TEN-richtlijnen voor het vervoersprogramma heeft zij dan ook met haar bevoegdheden de Raad van Transportministers tot twee maal toe voor het blok gezet. Het belangrijkste en meest gevoelige punt in het besluitvormingsproces was het ontbreken van milieuparagrafen in de TEN-plannen. Het Europees Parlement heeft, mede op verzoek van milieuorganisaties, verschillende amendementen ingediend, waaronder het amendement over het opnemen van een verplichte Strategische Milieu Effect Rapportage (SMER). Alle geprojecteerde TEN-vervoersplannen worden met de uitvoering van deze rapportage in hun onderlinge samenhang bekeken waardoor een totaalbeeld van de effecten op het Europese milieu ontstaat. Tegelijkertijd, zo bepleitte het Europees Parlement, zou er een corridor-analyse moeten worden gemaakt, waarbij per project wordt bepaald wat de meest milieuvriendelijke oplossing is. Getuige de uitkomsten van een studie, uitgevoerd door BirdLife International in samenwerking met Greenpeace en de Europese Federatie voor Transport en Milieu (1996), is het van groot belang dat grote infrastructurele plannen ook op Europees niveau op hun milieu-effecten worden getoetst.

In de thans aangenomen TEN-richtlijnen wordt de noodzaak tot het uitvoeren van een strategische milieueffectrapportage en de



**Het Trans Europese Netwerk doorkruistenkele grote broedplaatsen van vogels**

bijbehorende corridor-analyse inderdaad vermeld. Verscheidene milieuorganisaties hebben op het behaalde resultaat kritiek naar voren gebracht, die als volgt kan worden samengevat.

Ten eerste omvat het compromis niet meer dan de reeds bestaande wetgeving op het gebied van milieueffectrapportage en habitatbescherming. In de desbetreffende milieuparagraaf wordt slechts op summiere wijze naar deze wetgeving verwezen.

Ten tweede wordt de uitvoering van een milieueffectrapportage per afzonderlijk project niet expliciet in de richtlijnen verplicht gesteld. Dit laatste geldt ook voor de Strategische milieueffectrapportage en de corridor-analyse.

Een ander zwak punt is, ten derde, dat in de TEN-richtlijnen zelf geen expliciete relatie wordt gelegd tussen de uitkomsten van de nog te ontwikkelen SMER en de verplichte vijfjaarlijkse herziening van de richtlijnen (die voor het eerst in juli 1999 zal plaatsvinden). Dat is een gemiste kans want dan zouden de resultaten van de SMER voor de Commissie in de herzieningsprocedure een essentiële bron van informatie vormen en zwaarder kunnen meewegen in de beoordeling van de TEN-richtlijnen.

#### **De financiering van het TEN**

Het Europees Parlement heeft doorgaans geen zeggenschap over concrete projecten die onder het TEN vallen, maar wel over de TEN-richtlijnen zelf. Een belangrijk punt van frictie tussen het parlement en de commissie gedurende de besluitvorming over de TEN-richtlijnen was dan ook het verzoek van het Europees Parlement om de 14 zogenaamde prioritaire projecten op het gebied van het vervoer in de TEN-richtlijnen zelf op te nemen. Hiermee zou het Europees Parlement enige zeggenschap krijgen over de besteding van de EU-gelden voor infrastructuur (5). Dit amendement is echter gestrand en niet in het compromis opgenomen. De lijst van prioritaire projecten is enkel in een bijlage genoemd met de vermelding dat deze niet verbindend zijn. Het Europees Parlement heeft zich in 1992 al eens uitgesproken voor een inte-

(5) De kosten voor het totale netwerk over een periode van 15 jaar zijn geraamd op ca. 400 - 500 miljoen ECU. De lidstaten moeten zelf het grootste gedeelte financieren, maar kunnen ook via de Structuur en Cohesiefondsen van de EU per project een bijdrage van 10 % krijgen.

(4) M. Jehae, *Mythologie van nieuwe wegen*, in *Natuur en Milieu*, november 1996, p. 12-13. Zie ook T&E, 'Roads and economy, State-of-the-art report, maart 1996, rapport nr. 96/1.



grale benadering van duurzame ontwikkeling bij regionaal beleid en wil graag dat het uitvoeren van een milieueffectrapportage verplicht wordt gesteld voor door de EU gefinancierde regionale projecten.

### **Het TEN en Natura 2000**

De ontwikkeling van het TEN speelde zich ver van de discussie over duurzame ontwikkeling af. Milieu-eisen werden nauwelijks in de richtlijnen opgenomen en effectieve participatie van burgers en milieu-organisaties in de besluitvorming was niet mogelijk. Het Europees natuur- en milieubeleid wordt met het TEN dan ook danig gefrustreerd. Zo besloot de Europese Unie in 1994 dat lidstaten ecosystemen van Europees belang moeten beschermen. Zij zette daartoe de eerste stappen met het in kaart brengen van een netwerk van beschermde natuurgebieden, het zogeheten "Natura 2000". Een nieuw regime inzake natuurbescherming werd van kracht, maar door de ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur op Europees niveau lijkt deze opzet danig te worden verstoord.

Zo blijkt uit een besluit van de Europese Commissie over de aanleg van de A20 in Duitsland dat economische belangen prevaleren boven de gemaakte afspraken over natuurbescherming. Deze snelweg zal namelijk enkele gebieden, die op grond van Natura 2000 waren aangewezen als 'special protected areas', doorkruisen. Vanwege de 'overriding public interest' van werkgelegenheid en economie besloot de Commissie de speciale status van de gebieden te vernietigen, en de aanleg van de snelweg toe te laten.

Uit verschillende bronnen blijkt dat de in 1992 aanvaarde regeling voor de bescherming van dieren en habitats door de lidstaten van de EU niet serieus wordt genomen. Uit een persbericht van het Europese Habitatforum (een coalitie van internationale milieu-organisaties) van juni 1996, maar ook uit een nieuwsbrief van de Europese Commissie (NATURA 2000, december 1996) blijkt dat veel lidstaten de richtlijnen niet of nauwelijks uitvoeren. Een aantal lidstaten is daarvoor door de Commissie zelfs voor het Europese Hof gedaagd (waaronder Duitsland, Frankrijk, Italië en Portugal in juni 1996 en Griekenland en Ierland in januari 1997).

### **Economie, groei van werkgelegenheid en regionale ontwikkeling**

De ontwikkeling en realisatie van het Trans Europees Netwerk wordt gelegitimeerd met argumenten als economische groei, het creëren van werkgelegenheid, en regionale ontwikkeling, die voor de Europese Commissie en de Raad als een paal boven water staan. Zo wordt in het Witboek van Delors (1993) het verbeteren van infrastructuur als een van de oplossingen van het werkloosheidsprobleem naar voren gebracht. Door de Europese Unie is echter nog nooit een deugdelijke analyse gemaakt die deze verwachtingen zou kunnen onderbouwen.

Verrassend is dan ook dat uit een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie van eind 1996 is gebleken dat het netwerk tot veel minder economische groei zal leiden dan door de Commissie is voorspeld. Volgens de oorspronkelijke schattingen van de Commissie zou er in de lidstaten van de Europese Unie vanaf 1998 een additionele groei optreden van 0,3 % BNP per jaar. Volgens de studie zal de groei in het gunstigste geval tot een derde hiervan beperkt blijven. In het slechtste geval kan het netwerk, door het vastpinnen van investeringen die beter voor andere doel-

einden gebruikt hadden kunnen worden, zelfs een negatieve groei teweegbrengen tussen de jaren 2001 en 2008. De voorspellingen ten aanzien van het creëren van werkgelegenheid op de korte termijn, zo'n 400.000 arbeidsplaatsen voor het aanleggen van de wegen en spoorwegen, zullen wel uitkomen. De verwachtingen ten aanzien van de effecten op de structurele werkloosheid zijn echter niet overtuigend. Het TEN zal hier niet of nauwelijks iets aan bijdragen, volgens Karl von Wogon, voorzitter en lid van de commissie voor economische zaken van het Europees Parlement (6).

Door het Institute for Regional Studies in Europe (EURES) is in 1996 een onderzoek gedaan naar de relatie tussen de aanleg van wegen en regionale ontwikkeling en het creëren van werkgelegenheid. Aan de hand van een analyse van de resultaten van een aantal door de EU financieel ondersteunde weg- en spoorprojecten laat het rapport zien dat het aanleggen van infrastructurele projecten in bepaalde gevallen de economische ontwikkeling kan verslechteren, met name in perifere regio's.

Uit onderzoek naar de situatie in Spanje blijkt dat niet de infrastructuur voor de lange afstand moet worden gestimuleerd, zoals bijvoorbeeld tussen Madrid en Barcelona, maar juist de lokale en interregionale transportvoorzieningen. Zo bleek ook dat de nieuwe wegen langs de Cantabrarische kust weliswaar nieuwe bedrijven heeft aangetrokken, maar de verbeterde infrastructuur heeft niet automatisch bijgedragen aan de groei van de lokale economie. De verbeterde toegang tot deze regio heeft de verdere verarming van de bevolking niet kunnen tegenhouden en evenmin de emigratie uit de regio kunnen stoppen.

Op basis van deze resultaten wil BirdLife International dat de term "overriding public interest" in de EU Habitatrichtlijn nader wordt gedefinieerd. Zij stelt onomwonden dat, "damage to protected areas as a result of transport infrastructure cannot be justified on the basis of 'overriding public interest' if this is based on uncertain economic benefits". Daarnaast moeten de natuurlijke, ruimtelijke en economische karakteristieken per regio beter worden onderzocht, voordat het besluit wordt genomen de toegang tot een regio te verbeteren teneinde de ontwikkeling van de regio te bevorderen. Infrastructurele plannen dienen volledig te worden geïntegreerd in regionale ontwikkelingsstrategieën.

Ook Greenpeace heeft in 1995 in een analyse van het TEN naar voren gebracht dat juist economisch sterke gebieden zullen profiteren van de nieuwe infrastructuur. De positie van de economische periferie zal verder verzwakken en er zullen nieuwe gebieden worden gecreëerd die niet goed zijn aangesloten op de snelle verbindingen tussen metropolen.

### **Participatie**

Het TEN is een grootschalig infrastructureel plan dat tussen landen na uitvoerige onderhandelingen is tot stand gekomen. Participatie van maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming omtrent de TEN-richtlijnen was niet mogelijk. De Betuwespoorlijn en de Hogesnelheidsspoorlijn tussen Brussel en Amsterdam maken onder meer deel uit van het TEN. Beide zijn in 1994 tijdens de EU-top in Essen aangewezen als één van de veertien prioritaire projecten op het gebied van het vervoer. De nationale besluit-

(6) uit T. Snape, 'Study dashes hopes for \$ 495 bn transport links', in *The European*, 9-15 januari, 1997, p. 5.





*De A4, een slagader van de Nederlandse economie. Hier het 'aeroduct' bij Schiphol*

vormingsprocedures en het politiek debat rond de Betuwelijn en de HSL laten zien dat het vaak niet meer gaat om de vraag naar het waaróm, maar enkel nog om de vraag naar het wáár. De discussies over deze projecten worden versmald tot een strijd tussen voor- en tegenstanders en aangezien de projecten deel uit maken van eerder vastgelegde Europese afspraken, is er weinig tot geen ruimte voor het bijstellen van een project op basis van de lokale ecologische en/of sociale belangen die in de inspraakrondes naar voren worden gebracht.

### *Flankerend beleid van de Europese Unie*

De EU nam zich in 1992 voor tijdens de besluitvorming over het TEN ook flankerend beleid te ontwikkelen om de negatieve effecten op het milieu zoveel mogelijk te beperken. Een voorstel om een CO<sub>2</sub>-belasting op Europees niveau in te voeren kwam echter al niet verder dan de Raad van Ministers.

Eén van de prioriteiten van Nederland tijdens haar voorzitterschap van de EU in dit half jaar is het afronden van het zo geheuten Auto-olieprogramma. Dit programma behelst voorstellen voor emissiereductie van uitstoot door motorvoertuigen en kwaliteitsverbetering van brandstoffen. De maatregelen lijken veelbelovend, maar het Europees Parlementslid Doeke Eisma heeft al verscheidene kritische kanttekeningen geplaatst. De Commissie heeft bijvoorbeeld nagelaten experts van lidstaten en maatschappelijke organisaties voor deelname aan dit programma uit te nodigen. Tevens heeft de Commissie zich bij het vaststellen van de luchtkwaliteitsdoelstellingen alleen gebaseerd op de kritische waarden voor de volksgezondheid en is hiermee voorbijgegaan aan de luchtkwaliteit die nodig is om ecosystemen in stand te houden. Een ander instrument voor flankerend milieubeleid is het voeren van een goed prijsbeleid, waarbij alle vormen van vervoer de door hen veroorzaakte milieukosten zelf moeten betalen. Bij werkelijke internalisering van de milieukosten verdwijnt de veronderstelde bijdrage van de transportsector aan het Bruto Nationaal Product als sneeuw voor de zon. Tegenover een bijdrage van vijf procent staat een kostenpost van acht procent (als niet alleen de uitgaven aan de infrastructuur, maar ook de schade die het verkeer veroor-

zaakt aan milieu en samenleving wordt meegerekend). Indien de werkelijke kosten van het vervoer in de prijs worden verwerkt, zal een deel van de vraag naar het vervoer wegvallen. Dit zal ook zijn consequenties hebben op de vraag naar toekomstige infrastructuur. Eurocommissaris Neil Kinnock heeft in 1996 een groenboek "Towards fair and efficient pricing in transport; policy options for internalising the external costs of transport in the EU" gepresenteerd. In het groenboek wordt vastgesteld dat rekeningrijden het beste systeem lijkt voor internalisatie van de kosten, maar voorlopig verkeert dit systeem nog in een pril ontwikkelingsstadium. Tot op heden zijn er dan ook geen concrete maatregelen voorgesteld die de doelstellingen van het groenboek operationeel maken.

### *Integratie van milieubeleid*

Vernietiging van natuur en landschap is in de meeste gevallen onomkeerbaar. De EU dient zich alvorens allerlei ingrepen voor te stellen op beleidsterreinen, rekenschap te geven wat dit voor de natuur en landschap betekent. Op het vlak van de ruimtelijke ordening worden in het Unieverdrag geen expliciete bevoegdheden aan de instellingen van de EU gegeven, maar vanuit dit niveau is een uitgebreid instrumentarium beschikbaar dat veel invloed kan uitoefenen op het gebruik van de natuur en het landschap in de lidstaten. Volgens een brief van Minister de Boer aan de Tweede Kamer over het Nederlands voorzitterschap van de EU van 8 januari 1997 zal er in juni 1997 in Noordwijk een informele bijeenkomst worden gehouden over Europese afstemming en samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening. Hier zal een eerste ontwerp van het Europees Ruimtelijk Ordeningsperspectief worden gepresenteerd. Het is hoognodig dat aan de ruimtelijke ordening, de leefbaarheid en de bescherming van natuur en landschap, hernieuwde en versterkte aandacht wordt gegeven. Democratisering van de besluitvorming van de EU is hierbij een belangrijke vereiste: een effectieve participatie en inbreng van lokale gemeenschappen en maatschappelijke groeperingen moet ook op Europees niveau mogelijk worden.

Ten tweede dienen de lidstaten de Habitatrictlijn en andere milieu- en natuurwetgeving na te leven. De Europese Commissie zal binnenkort een strategie presenteren om te voldoen aan de verplichtingen als Partij van het Verdrag inzake Biodiversiteit, maar de vraag is of dit initiatief iets wezenlijks zal bijdragen aan het huidige Europees natuurbeleid gezien het gebrek aan uitvoering van bestaande plannen en strategieën.

De integratie van milieubeleid in andere relevante beleidsterreinen, welke expliciet in het Verdrag van de Europese Unie is opgenomen, geldt ook ten aanzien van maatregelen op het gebied van vervoer. De besluitvorming omtrent de TEN-richtlijnen mogen als voorbeeld duidelijk maken dat het integratiebeginsel niet of nauwelijks wordt geïmplementeerd. Hopelijk zal in de herzieningsprocedure van het Verdrag van de Europese Unie worden besloten de integratie-eis naar het eerste, algemene deel van het Verdrag te halen. Tevens dient er een duidelijk instrumentarium te komen waarmee de integratie in de verschillende beleidssectoren kan worden getoetst. Zodoende zal scherper worden benadrukt dat integratie een plicht is die op alle beleidsterreinen slaat. ♦