

Toetsingsrapport van het
evaluatie­rapport (HELP) van de
Ruilverkaveling Baarle-Nassau

18 januari 1990

246-107

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Toetsing

Toetsing evaluatierapport (HELP) ruilverkaveling Baarle-Nassau /
[Commissie voor de milieu-effectrapportage]. - Utrecht : Commissie voor
de Milieu-effectrapportage

ISBN 90-5237-097-4

SISO 614.62 UDC [504.064.2:711.163](492*5110)

Trefw.: milieu-effectrapportage ; Baarle-Nassau/ruilverkaveling ;
Baarle-Nassau.



commissie voor de milieu-effectrapportage

Aan de Minister van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij
Ir. G.J.M. Braks
Postbus 20401
2500 EK 's-GRAVENHAGE

uw kenmerk
NMF/M-86-2360 en NMF/M-87-331
onderwerp

uw brief
28 juli 1986 en
28 januari 1987

ons kenmerk
U55-90/Bu/246-106
utrecht,

Toetsing HELP-rapport
Ruilverkaveling Baarle-Nassau

18 januari 1990

In Uw brief aan de Tweede Kamer van 4 november 1985 (bijlage 1) heeft U de Commissie voor de milieu-effectrapportage, in het kader van de evaluatie van de werkingssfeer van de m.e.r., een rol toebedeeld bij de toetsing van evaluatierapporten van bepaalde landinrichtingsprojecten.

Als eerste project diende zich aan de Ruilverkaveling Melderslo (N-Limburg). Het toetsingsrapport van de Commissie over het evaluatierapport (HELP-rapport) is op 21 maart 1988 aan U aangeboden. Het toetsingsrapport van de Commissie van het tweede project, de ruilverkaveling Rossum-Oost, werd op 30 november 1989 uitgebracht.

Voor het derde project, de ruilverkaveling Baarderadeel, heeft de Commissie aanbevelingen voor de inhoud van het HELP-rapport opgesteld, U aangeboden bij brief van 23 oktober 1989. De Landinrichtingsdienst zal deze aanbevelingen gebruiken bij het opstellen van het HELP-rapport en voorontwerp-plan.

Hierbij bied ik U het toetsingsrapport over het vierde en laatste project, de ruilverkaveling Baarle-Nassau, aan. Conform Uw wens, uitgesproken in uw brief van 28 juli 1986 (bijlage 2), heeft de Commissie het HELP-rapport "inhoudelijk gezien in het licht van de criteria die daarvoor in het kader van de m.e.r. gelden". Voor de toetsing van dit HELP-rapport heeft de Commissie een intern toetsingskader opgesteld, dat qua vorm en inhoud vergelijkbaar is met richtlijnen voor de inhoud van een m.e.r., zoals deze in het kader van milieu-effectrapportage dienen te worden opgesteld. Het toetsingskader is als bijlage 5 opgenomen.

Omdat het evaluatierapport en het voorontwerp-plan ruilverkaveling Baarle-Nassau ten tijde van het opstellen van het toetsingskader reeds gepubliceerd waren, heeft de Landinrichtingsdienst bij het opstellen van het HELP-rapport zich niet kunnen baseren op het toetsingskader van de Commissie. Het betreft dus, net als

bij de toetsing over de ruilverkaveling Melderslo, een toetsing achteraf, waarbij bijvoorbeeld het ontbreken van alternatieven en met name het meest milieuvriendelijke alternatief het gevolg is van algemene verschillen tussen de planvorming en evaluatie bij landinrichtingsprojecten en de m.e.r. procedure.

Het is de Commissie bij de toetsing opgevallen, dat ten opzichte van de ruilverkaveling Melderslo, natuur- en milieuaspecten in het plan en evaluatierapport van Baarle-Nassau relatief meer aandacht hebben gekregen.

Voor de inhoud van het toetsingsrapport verwijs ik verder naar de samenvatting in hoofdstuk 2.

Ik vraag Uw bijzondere aandacht voor het volgende:

1. De Commissie vindt de beschrijving van de gevolgen van de landinrichting in het HELP-rapport en het voorontwerp-plan moeilijk toegankelijk en niet erg overzichtelijk gepresenteerd. De gevraagde informatie is nu eens in het HELP-rapport en dan weer in het voorontwerp-plan te vinden, terwijl verwijzingen over en weer niet plaatsvinden.
De geboden informatie is ontleend aan een groot aantal rapporten, opgesteld ten behoeve van de ruilverkaveling Baarle-Nassau. Verwijzingen daarnaar vinden in het HELP-rapport en het voorontwerp-plan niet altijd plaats.
2. In de loop van de planvorming zijn er door diverse instanties besluiten genomen die van invloed zijn op het project, zoals bijvoorbeeld over de begrenzing van de relatienotagebieden. Zonder dat deze besluiten als zodanig ter discussie behoeven te worden gesteld, acht de Commissie het gewenst dat de overwegingen die bij dergelijke besluiten een rol hebben gespeeld, in het HELP-rapport worden weergegeven. Dit is in het HELP-rapport Baarle-Nassau weinig gebeurd.
3. In haar toetsingsrapport heeft de Commissie verschillende tekortkomingen bij de beschrijving van de milieugevolgen van de ruilverkaveling moeten constateren. Zo is de beschrijving van het milieu vooral een weergave van inventarisatiegegevens over afzonderlijke milieu-aspecten en in veel mindere mate een integrale landschapsoecologische benadering. De beschikbare vegetatiekundige en geohydrologische gegevens waren, naar het oordeel van de Commissie, voldoende om een landschapsoecologische beschrijving te kunnen maken. De faunagegegevens hadden daarvoor echter moeten worden aangevuld met recentere informatie.
De beschrijving van de milieugevolgen is globaal en fragmentarisch. De methodieken voor een dergelijke landschapsoecologische evaluatie waren ten tijde van het opstellen van het evaluatierapport beschikbaar. Hoewel de lange planvoorbereidingstijd het praktisch wellicht moeilijk maakt steeds recente kennis en methoden als uitgangspunt voor de evaluatie te hanteren, is dat naar het oordeel van de Commissie voor een goede beschrijving van de milieugevolgen van groot belang.

Een deel van de opmerkingen in het toetsingsrapport van de Commissie over het HELP-rapport Baarle-Nassau is terug te voeren op algemene verschillen tussen HELP en m.e.r. Dit rapport bevat daarom, evenals de andere bovengenoemde toetsingsrapporten, een bijlage (bijlage 6) waarin algemene verschillen tussen HELP en m.e.r. zijn weergegeven. Deze notitie is gebaseerd op een vergelijkende literatuurstudie en op de ervaringen van de Commissie bij de toetsing van de HELP-rapporten van de genoemde ruilverkavelingsprojecten.

Een kopie van dit rapport is verzonden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dhr. H. Alders, alsook aan de Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de directeur van de Landinrichtingsdienst, drs. P. Slot.



Dr. H. Cohen,
voorzitter van de Commissie m.e.r.

INHOUDSOPGAVE

	<u>Pagina</u>	
1.	INLEIDING	1
2.	SAMENVATTING VAN HET TOETSINGSRAPPORT	3
3.	VORM EN PRESENTATIE	6
4.	DOEL EN BELANG VAN DE VOORGENOMEN ACTIVITEIT	6
	4.1 Beleidsuitgangspunten	6
	4.2 Knelpunten	8
	4.3 Doelstellingen	9
5.	DE VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN DE REDELIJKERWIJS IN BESCHOUWING TE NEMEN ALTERNATIEVEN	10
	5.1 Voorgenomen activiteit	10
	5.2 Referentiekader	13
	5.3 Alternatieven	14
6.	BESLUITVORMING	15
7.	BESTAANDE TOESTAND VAN HET MILIEU, ALSMEDE DE TE VERWACHTEN ONTWIKKELING VAN DAT MILIEU	17
	7.1 Ruilverkavelingsblok	18
	7.2 Deelgebieden	19
	7.3 Ecotopen en bijzondere landschapselementen	20
8.	GEVOLGEN VOOR HET MILIEU VAN DE VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN	21
	8.1 Ruilverkavelingsblok	21
	8.2 Deelgebieden	22
	8.3 Ecotopen en bijzondere landschapselementen	22
9.	VERGELIJKING VAN DE ALTERNATIEVEN	23
10.	OVERZICHT VAN LEEMTEN IN KENNIS EN INFORMATIE	23
11.	SAMENVATTING VAN HET HELP-RAPPORT	24

BIJLAGEN

1. Brief van de Minister van Landbouw en Visserij aan de Tweede Kamer van 4 november 1985.
2. Brief van de Minister van Landbouw en Visserij aan de Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (ECW) van 28 juli 1986.
3. Brief van de Directeur Natuur, Milieu en Faunabeheer van het Ministerie van landbouw en Visserij aan de Commissie voor de milieu-effectrapportage van 28 januari 1987.
4. Samenstelling van de werkgroep van de Commissie voor de milieu-effectrapportage, die dit rapport heeft opgesteld.
5. Toetsingskader voor het HELP-rapport van het voorontwerp-plan van de ruilverkaveling Baarle-Nassau.
6. Algemene inhoudelijke en procedurele verschillen tussen HELP en M.E.R.

1. INLEIDING

De Commissie voor de milieu-effectrapportage is, in het kader van de evaluatie van de werkingssfeer van de m.e.r., in de gelegenheid gesteld haar beschouwingen kenbaar te maken over de evaluatierapporten (HELP-rapporten) van landinrichtingsprojecten in die gevallen dat

- een aanmerkelijk deel van het landinrichtingsgebied deel uitmaakt van een grote landschapseenheid dan wel van een van de meest belangrijke weidevogelgebieden;
- een aanmerkelijk deel van een grote landschapseenheid dan wel een van de meest belangrijke weidevogelgebieden is gelegen binnen het landinrichtingsgebied;
- binnen het landinrichtingsgebied een aanmerkelijke lengte van een van de meest waardevolle beekdalen dan wel beken voorkomt (zoals aangeduid op de kaarten 1, 2 en 4 van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud¹).

Een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. (hierna: de Commissie) heeft, onder voorzitterschap van dr. H. Cohen, een toetsingsrapport voor de ruilverkaveling Baarle-Nassau opgesteld. De samenstelling van deze werkgroep treft U aan in bijlage 4 van dit rapport. De werkgroep heeft vergaderd op 14 september, 19 september, 6 oktober, 27 oktober, 17 november en 15 december 1989. Op 27 november 1989 werd gesproken met de Landinrichtingsdienst (LD) over het concept-toetsingsrapport.

Door de provinciale inspectie van de Landinrichtingsdienst te Noord-Brabant is in maart 1986 een schetsontwerp uitgebracht voor de ruilverkaveling Baarle-Nassau. In december 1988 is het voorontwerp-plan voor de ruilverkaveling uitgebracht, terwijl in januari 1989 een evaluatierapport (HELP-rapport) van het voorontwerp-plan verscheen.

De Commissie heeft deze twee documenten te zamen getoetst aan een intern toetsingskader, dat voorafgaand aan de toetsing is opgesteld. De Commissie heeft er in dit toetsingsrapport en het daaraan ten grondslag liggende toetsingskader rekening mee gehouden dat zij het op te stellen HELP-rapport inhoudelijk moet bezien in het licht van de criteria die daarvoor in het kader van de m.e.r. gelden. Dit is in overeenstemming met de wens van de directeur Natuur, Milieu en Fauna-beheer van het Ministerie van Landbouw en Visserij, uitgesproken in zijn brief aan Commissie voor de m.e.r. van 28 januari 1987 (bijlage 3), waarin wordt aangegeven dat "bij de toetsing van de HELP-rapporten de werkwijze van de m.e.r. procedure zoveel mogelijk wordt benaderd".

1 Brief van de Minister van Landbouw en Visserij van 4 november 1985, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 16814, nr. 37 (bijlage 1); Structuurschema voor de Landinrichting, deel e: na parlementaire behandeling vastgestelde tekst, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 16600, nrs 28-29, Hoofdstuk 9.

Het gehanteerde toetsingskader (bijlage 5) is daarom qua vorm en inhoud vergelijkbaar met richtlijnen voor de inhoud van een m.e.r., zoals deze op grond van art. 41j van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, worden opgesteld.

In de tekst van dit toetsingsrapport is boven iedere paragraaf cursief een korte weergave van het toetsingskader gegeven.

De Commissie is er bij de toetsing van uit gegaan, dat de gevraagde informatie in hetzij het evaluatierapport, hetzij het voorontwerp-plan opgenomen moet zijn. Voorwaarde is dat het evaluatierapport moet verwijzen naar de plaats waar de gevraagde informatie te vinden is.

Bij de opstelling van het evaluatierapport voor het voorontwerp-plan ruilverkaveling Baarle-Nassau heeft de Landinrichtingsdienst zich niet kunnen baseren op het toetsingskader van de Commissie. Het betreft dus een toetsing achteraf, waarbij bijvoorbeeld het ontbreken van alternatieven en met name het meest milieuvriendelijke alternatief, een logisch gevolg is van de algemene verschillen tussen de m.e.r. procedure en de HELP-methode. Ook de door Commissie geadviseerde methode voor de beschrijving van het milieu en de milieugevolgen voor verschillende schaalniveaus heeft om die reden in het HELP-rapport niet plaats kunnen vinden.

In bijlage 6 is een bespreking van de algemene procedurele en inhoudelijke verschillen tussen HELP en m.e.r. opgenomen, gebaseerd op literatuurstudie en de ervaringen van de Commissie met de toetsing van verschillende HELP-rapporten.

Voor de belangrijkste punten uit dit rapport wordt verwezen naar hoofdstuk 2, de samenvatting.

2.

SAMENVATTING VAN HET TOETSINGSRAPPORT

De Commissie voor de milieu-effectrapportage is gevraagd de evaluatierapporten (HELP-rapporten) van landinrichtingsprojecten inhoudelijk te bezien in het licht van de criteria die daarvoor in het kader van de m.e.r. gelden en bij de toetsing van de HELP-rapporten de werkwijze van de m.e.r.-procedure zoveel mogelijk te benaderen.

Een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. heeft een intern toetsingskader opgesteld voor de toetsing van het evaluatierapport voor de ruilverkaveling Baarle-Nassau. Bij de opstelling van het HELP-rapport heeft de Landinrichtingsdienst zich niet kunnen baseren op dit toetsingskader.

De Commissie heeft het voorontwerp-plan en het evaluatierapport voor de ruilverkaveling Baarle-Nassau te zamen getoetst aan het toetsingskader. Zij komt daarbij tot de volgende opmerkingen:

Vorm en presentatie (hfdst. 3)

De voorgenomen activiteit wordt goed beschreven. Voor veel milieu-aspecten is de aandacht fragmentarisch. Verwijzingen naar achterliggende rapporten zijn veelal niet compleet.

Doel en belang van de voorgenomen activiteit (hfdst. 4)

Beleidsuitgangspunten (par. 4.1): Inzicht in de mate waarin de bestemmingsplannen en het streekplan overeenstemmen danwel conflicteren met de voorgestelde inrichtingsmaatregelen wordt in het evaluatierapport niet voldoende gegeven.

Bij de uitwerking van de uitgangspunten ligt de nadruk op het ruimtelijk beleid, terwijl aan uitgangspunten op het gebied van het landbouwbeleid marginaal aandacht wordt besteed.

Knelpunten (par. 4.2): Knelpunten die met het instrument landinrichting zijn op te lossen worden in het HELP-rapport beschreven. Knelpunten in het huidige beheer en inrichting ten behoeve van het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden, knelpunten ten aanzien van cultuurhistorische en archeologische waarden en milieuhygienische aspecten, komen in het rapport niet goed naar voren.

Doelstellingen (par.4.3): De inhoudelijke overwegingen welke geleid hebben tot de keuze voor ruilverkaveling als vorm van landinrichting, worden in het HELP-rapport of voorontwerp-plan niet weergegeven.

Waarom er een selectie uit de algemene doelstellingen voor landinrichtingsprojecten van het Structuurschema Landinrichting heeft plaatsgevonden wordt in het voorontwerp-plan niet verduidelijkt.

Specifieke doelstellingen gebaseerd op de in het blok geconstateerde knelpunten en van belang zijnde uitgangspunten voor het gebied van het ruimtelijk beleid, het milieubeleid en het landbouwbeleid, worden niet genoemd.

De voorgenomen activiteit en de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven (hfdst. 5)

Het voorontwerp-plan geeft in het algemeen een overzichtelijk en volledig beeld van de voorgenomen maatregelen en voorzieningen ten aanzien van ontsluiting, waterbeheersing, landschapsbouw en verkaveling. Alle elementen die verwijderd zullen worden, zijn niet aangegeven.

De ontwikkelingen in het kader van de beschrijving van de autonome ontwikkeling als referentiekader zijn in vergelijking met de voorgenomen activiteit naar het oordeel van de Commissie minder positief geïnterpreteerd.

Behalve alternatieven voor de beplantingseenheden en kleine landschapseenheden worden in het plan en het HELP-rapport geen alternatieven besproken.

In het HELP-rapport worden evenmin de alternatieven aangeduid die gedurende de planvorming zijn ontstaan, noch is de reden gegeven waarom ze niet in het plan zijn opgenomen.

Besluitvorming (hfdst. 6)

Aan diverse overheidsbesluiten en beleidsvoornemens wordt, behoudens enkele belangrijke wetten, voldoende aandacht besteed. De besluitvorming omtrent de relatienotagebieden wordt in het evaluatierapport onvoldoende belicht.

Het evaluatierapport gaat weinig in op nog te nemen besluiten, waardoor onvoldoende inzicht in de realiseerbaarheid van het plan gegeven wordt.

Bestaande toestand van het milieu, alsmede de te verwachten ontwikkeling van dat milieu (hfdst. 7)

Naar het oordeel van de Commissie is de beschrijving van de bestaande toestand van het milieu onvoldoende systematisch uitgewerkt naar de verschillende schaalniveaus, waarbij een systematische integratie van abiotische en biotische gegevens te weinig heeft plaats gevonden.

Een beschrijving op het niveau van het ruilverkavelingsblok van de regionale, landelijke of internationale betekenis van de flora en fauna ontbreekt, evenals een beschrijving van de geomorfologische opbouw en de huidige landschappelijke kenmerken. Relaties met gebiedsdelen buiten het blok worden onvoldoende systematisch uitgewerkt.

Op het niveau van deelgebieden had meer aandacht besteed kunnen worden aan de uitwerking van verschillende typen van beekdalsystemen naar wijze van voeding en de betekenis daarvan voor de verspreiding van vegetaties en plantensoorten. De beschrijving blijft voor de meeste diergroepen steken in een summiere beschrijving van biotopen en biotoopeisen.

De beschrijving van de ontwikkeling van het milieu kan niet compleet worden genoemd.

Gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en alternatieven (hfdst. 8)

De tekortkomingen, die geconstateerd zijn bij de beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, werken door in de beschrijving van de milieugevolgen.

De samenhang tussen de hoofdstukken in het HELP-rapport die de gevolgen voor het milieu beschrijven is gering. De abiotische kenmerken (water, bodem en lucht) worden gescheiden behandeld van de biotische kenmerken (vegetatie en fauna) en de landschappelijke kenmerken. Een effectbeschrijving voor de verschillende schaalniveaus ontbreekt.

Over het algemeen zijn de gevolgen voor het aspect water in kwalitatieve zin redelijk goed beschreven.

De beschrijving van de effecten op de fauna zijn nogal globaal.

Vergelijking van de alternatieven (hfdst. 9)

De Commissie is van mening dat de tabel waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de voorgenomen activiteit en de autonome ontwikkeling, op zichzelf inzichtelijk is, maar per onderdeel niet altijd even uitgebreid is.

Overzicht van leemten in kennis en informatie (hfdst. 10)

In het HELP-rapport is geen overzicht gegeven van de leemten in kennis en informatie, noch wordt aangegeven welke betekenis dat heeft voor de besluitvorming. Het aangeven van leemten in kennis is van belang voor de evaluatie achteraf.

Uit dit toetsingsadvies blijkt dat er van verschillende beschikbare bronnen geen gebruik is gemaakt.

Samenvatting van het HELP-rapport (hfdst. 11)

Het evaluatierapport bevat een goede samenvatting, waarin echter de gesignaleerde tekortkomingen van het rapport terug te vinden zijn.

3. VORM EN PRESENTATIE

Het HELP-rapport zal zodanig moeten worden opgesteld, dat de gevolgen van de voorgenomen activiteit en eventuele alternatieven begrijpelijk zijn voor alle betrokken partijen.

Doordat de gevraagde informatie nu eens in het HELP-rapport en dan weer in het voorontwerp-plan te vinden is, is het geheel niet gemakkelijk toegankelijk, waarbij verwijzingen over en weer niet altijd plaatsvinden. De voorgenomen activiteit wordt echter goed beschreven. De kaart bij het voorontwerp-plan bevat veel informatie, maar is niet eenvoudig te lezen.

Voor veel milieu-aspecten is de aandacht fragmentarisch. Dit wordt met name veroorzaakt door het ontbreken van verduidelijkende gebiedsdekkende en thematische kaarten. Dergelijke kaarten zouden het geheel ook voor een breed publiek toegankelijk kunnen maken. Door een presentatie per schaalniveau (ruilverkavelingsblok, deelgebieden, ecotopen en bijzonder landschapselementen) hadden de gevolgen van de landinrichting beter naar voren kunnen komen. De verwijzingen naar achterliggende rapporten zijn niet compleet.

4. DOEL EN BELANG VAN DE VOORGENOMEN ACTIVITEIT

Het HELP-rapport dient een beschrijving te geven van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd, alsmede een motivatie van de gekozen vorm van landinrichting en een bespreking van vigerende beleidsuitgangspunten, knelpunten en doelstellingen.

4.1 Beleidsuitgangspunten

Het HELP-rapport moet een overzicht bieden van het ruimtelijk beleid voor het gebied, zoals dat kan worden afgeleid uit nationale, provinciale en gemeentelijke plannen.

In het voorontwerp-plan zijn op verschillende plaatsen beleidsuitgangspunten weergegeven. Zo worden in hoofdstuk 3 van het voorontwerp-plan de planologische uitgangspunten belicht. Aan bod komen de structuurschetsen en structuurschema's op rijksniveau, het streekplan en de bestemmingsplannen buitengebied. In hoofdstuk 4, paragraaf "uitgangspunten", zijn naast uitgangspunten die af te leiden zijn uit het algemene landinrichtingsbeleid, ook uitgangspunten opgenomen uit andere relevante ruimtelijke plannen, zoals de Relatienota, het natuurontwikkelingsplan voor Noord-Brabant e.d. Uitgangspunten op het gebied van milieubeleid, afgeleid uit o.a. het Waterkwaliteitsplan Noord-Brabant, het Intentieprogramma Bodembeschermingsgebieden, het Herziene Uitwerkingsplan Waterwingebieden, het provinciaal Waterhuishoudingsplan en het Grondwaterplan zijn tenslotte te vinden in hoofdstuk 2.

Voor een systematische opzet van het voorontwerp-plan ware het beter geweest indien al deze beleidsuitgangspunten zouden zijn samengebracht in één hoofdstuk.

Ten aanzien van de inhoud van de bespreking van de beleidsuitgangspunten wil de Commissie het volgende opmerken:

Bij de bespreking van het rijksbeleid is geen aandacht besteed aan de beleidsvoornemens uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, met name ten aanzien van de "hogere zandgronden" ²]. Bij de beschrijving van de beleidsuitgangspunten uit het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud is geen aandacht geschonken aan relevante randvoorwaarden zoals deze o.a. gelden voor het beleid ten aanzien van "grote landschapseenheden" en "waardevolle beekdalen" ³].

Het gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt uitvoerig weergegeven. Voor een goede onderlinge afstemming tussen enerzijds de voorgestelde inrichtingsmaatregelen en anderzijds de bestemmingsplannen en het streekplan is inzicht vereist in de mate waarin de maatregelen met de plannen overeenstemmen of conflicteren. Dit inzicht wordt in het rapport niet gegeven, waardoor de relatie tussen het landinrichtingsplan en ruimtelijke ordening niet duidelijk wordt.

Met name het op rijksniveau geformuleerde milieubeleid blijft onderbelicht. In het Milieuprogramma 1989-1992 (uitgebracht in september 1988) wordt bijvoorbeeld vermeld dat in landinrichtingsprojecten meer rekening gehouden dient te worden met de negatieve effecten van waterbeheersmaatregelen op natuur, bos en landschap, in verband met optredende verdroging. Aan dit uitgangspunt had in het rapport aandacht kunnen worden besteed. Het milieubeleid krijgt minder aandacht dan het ruimtelijk beleid.

Indien het milieubeleid mede kaderstellend moet worden geacht voor het op te stellen ruilverkavelingsplan, had duidelijk aangegeven moeten worden in welke mate de in het plan genoemde milieubeleidsplannen van belang zijn voor het ruilverkavelingsplan.

2 De nota zegt hierover (p. 136-137 van deel a):

Het beleid is er op gericht om in deze gebieden een ecologisch houdbare en duurzaam beheerbare situatie te handhaven of te scheppen waarbij het Rijk grote waarde toekent aan de kleinschalige structuur.

3 Het structuurschema zegt hierover (p. 15, deel c):

"Ruimtelijke ingrepen waarvoor het rijk (mede)verantwoordelijkheid draagt, en die het algehele karakter en de samenhang en van de grote landschapseenheden aantasten worden niet dan in geval van zwaarwegende maatschappelijke belangen in uitvoering genomen. De aanwezigheid van zodanige belangen zal door het rijk via daartoe bestaande afwegingskaders en procedures worden vastgesteld. Wanneer hiertoe geen passende procedure, gekenmerkt door interdepartementaal overleg, beschikbaar is, zal hierin worden voorzien. Tevens moet worden nagegaan of aan deze belangen redelijkerwijs niet of op andere wijze of elders kan worden tegemoet gekomen."

De beleidsuitspraak voor waardevolle agrarische cultuurlandschappen in het structuurschema (p. 13) is eveneens van belang:

"Bij beslissingen omtrent de noodzaak van ruimtelijke ingrepen, waarvoor het Rijk (mede)verantwoordelijkheid draagt en die ertoe kunnen leiden dat de hiervoor bedoelde kenmerken en waarden van deze agrarische cultuurlandschappen worden aangetast zal een zwaar gewicht worden toegekend aan het behoud van deze waarden en kenmerken."

Bij de uitwerking van de beleidsuitgangspunten ligt de nadruk op het ruimtelijk beleid, terwijl uitgangspunten op het gebied van het landbouwbeleid in het rapport niet te vinden zijn. Hier had ingegaan kunnen worden op het Europese en nationale landbouwbeleid en de ontwikkelingen die zich daarin de komende jaren zullen voordoen. Overigens worden in het HELP-rapport (paragrafen 2.2.2 en 4.1.1.) wel enkele uitgangspunten van het landbouwbeleid behandeld, zij het summier.

4.2 Knelpunten

Het Help-rapport moet een overzicht bevatten van de knelpunten, die het gebied belemmeren in zijn functioneren.

De knelpunten in de gebiedsinrichting weergegeven per inrichtingsfactor staan beschreven in paragraaf 4.2 van het voorontwerp-plan. Alleen knelpunten die met het instrument landinrichting zijn op te lossen, worden beschreven. Een volledig overzicht van onderzoeken en adviezen waaruit de knelpunten zijn afgeleid is, in het voorontwerp-plan zelf niet opgenomen. Wel wordt in paragraaf 4.4 naar de deeladviezen verwezen en wordt vermeld dat een lijst van alle onderzoeken en adviezen kan worden opgevraagd bij de Landinrichtingsdienst in Tilburg.

Over de inhoud van de knelpunten kan het volgende worden opgemerkt: Voor wat betreft de problemen in de agrarische productiestructuur wordt uitvoerig ingegaan op de ontsluiting, de waterbeheersing en de verkaveling. Een integrale probleemanalyse van de sociaal-economische situatie in de landbouw is in het rapport niet weergegeven. In het Landbouwstructuuradvies voor Baarle-Nassau is een dergelijke analyse wel te vinden.

Een afzonderlijke beschrijving van de knelpunten in de beheers- en inrichtingsproblemen ten aanzien van het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden vindt niet plaats. Met het oog op een betere en meer nauwkeurige onderbouwing van de keuze van en maatregelen voor de te beschermen gebieden (en de begrenzing daarvan) heeft de Natuur Wetenschappelijke Commissie (NWC, 1984) aanvullend, uitgebreid onderzoek geadviseerd van onder meer vegetatie, hydrologie (met inbegrip van hydrochemie) en bodemchemie. De resultaten daarvan zouden gebruikt kunnen worden bij de verdere planvorming en de formulering van beheersbepalingen in het kader van de relatienota. Het hydrologisch, hydrochemisch en bodemchemisch onderzoek zou zoveel mogelijk afgestemd dienen te worden op resultaten van het beschikbare of nog ter verrichten vegetatiekundig en faunistisch onderzoek om bestaande verbanden te kunnen vaststellen en localiseren.

Op grond van de NWC-adviezen over onder meer het gewenste type van onderzoek en door het gebruik van aanvullende onderzoeksresultaten (vegetatiekartering 1985 voor 't Merkske, Chaamse beken, Withagen), zouden de bestaande oecologische relaties beter gelocaliseerd kunnen worden en als gevolg daarvan de knelpunten in beheer en inrichting van natuurgebieden duidelijker beschreven kunnen worden.

Uit het HELP-rapport wordt niet duidelijk of er knelpunten ten aanzien van cultuurhistorische en archeologische aspecten zijn. Ook hiervoor had goed gebruik gemaakt kunnen worden van de beschikbare adviezen. In het voorontwerp-plan (paragraaf 9.4) wordt wel vermeld dat met cultuurhistorisch en archeologisch waardevolle gebieden rekening wordt gehouden bij de uitvoering van de ruilverkaveling.

Op het terrein van de milieuhygiëne wordt alleen aandacht besteed aan de kwaliteit van het water in het Chaamse bekenstelsel en in 't Merkske. Het is niet duidelijk of er zich knelpunten in het gebied voordoen ten aanzien van verontreiniging van bodem en lucht.

Tenslotte valt op dat de genoemde knelpunten in de ontsluiting, de waterbeheersing, de landschapsbouw en de verkaveling steeds worden geconfronteerd met de vigerende planologische bepalingen. Deze werkwijze is positief te noemen. Er wordt echter overwegend aandacht besteed aan bepalingen uit het provinciale streekplan, terwijl bepalingen die afgeleid kunnen worden uit het rijksbeleid (bijvoorbeeld het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, zie ook voetnoot 3) en het gemeentelijk beleid weinig aan bod komen. Bij het aspect "waterbeheersing" worden wel bepalingen uit het milieubeleid genoemd, zoals die te vinden zijn in het waterkwaliteitsplan en het beleid ten aanzien van de waterwinning. Bij de overige aspecten gebeurt dit niet.

4.3 Doelstellingen

Het HELP-rapport moet een aanduiding bevatten van het doel en belang van de voorgenomen activiteit in relatie tot beschreven beleidsuitgangspunten en knelpunten.

Voor Baarle-Nassau is gekozen voor ruilverkaveling als vorm van landinrichting. In het voorontwerp-plan wordt vermeld dat de Centrale Cultuurtechnische Commissie daartoe in 1984 heeft besloten, "gelet op de fase van voorbereiding". Welke inhoudelijke overwegingen de CCC daarbij van belang achtte wordt in het HELP-rapport en/of voorontwerp-plan niet aangegeven. Geconstateerd kan worden dat in 1984 nog geen schetsontwerp was gepubliceerd.

Het noordwestelijk gedeelte van het landinrichtingsgebied Baarle-Nassau behoort tot een "grote landschapseenheid". Volgens het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud dient in geval van landinrichting in grote landschapseenheden als regel herinrichting de aangewezen vorm te zijn. Ook de NWC merkt op dat op grond van de grote historisch-landschappelijke en ecologische betekenis van de gebieden Castelré en de Chaamse Beken herinrichting de voorkeur verdient boven ruilverkaveling (NWC, 1984). Voorts wordt in het provinciale streekplan het multifunctionele karakter van het gebied benadrukt (45 % van het gebied heeft de aanduiding "agrarisch gebied met landschappelijke en/of cultuurhistorische waarde" en 15 % "agrarisch gebied/bosgebied

met natuurwaarde"). Een nadere motivering voor de keuze voor ruilverkaveling als vorm van landinrichting, in afwijking van het rijksbeleid, is gewenst.

In het voorontwerp-plan wordt een negental doelstellingen genoemd voor de ruilverkaveling Baarle-Nassau. Deze doelstellingen zijn afkomstig uit het Structuurschema Landinrichting en gelden voor alle landinrichtingsprojecten. Een vijftal andere doelstellingen uit het Structuurschema Landinrichting worden niet genoemd. Waarom er een selectie van doelstellingen heeft plaatsgevonden, wordt in het voorontwerp-plan niet verduidelijkt. De geselecteerde doelstellingen zijn niet in een hiërarchische volgorde geplaatst, noch wordt duidelijk gemaakt in welke mate ze dienen te worden bereikt.

Specifieke doelstellingen gebaseerd op de in het blok geconstateerde knelpunten en van belang zijnde uitgangspunten voor het gebied van het ruimtelijk beleid, het milieubeleid en het landbouwbeleid worden, met uitzondering van het landschap, niet genoemd. Daardoor ontbreekt een duidelijke relatie tussen de geconstateerde knelpunten en de doelstellingen voor de ruilverkaveling Baarle-Nassau. Het formuleren van gebiedsspecifieke doelstellingen was aan de hand van de uitgebrachte deeladviezen en de vigerende beleidsplannen zeer wel mogelijk geweest.

5. DE VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN DE REDELIJKERWIJS IN BESCHOUWING TE NEMEN ALTERNATIEVEN

Het HELP-rapport dient een duidelijk en compleet overzicht te bevatten van de voor het blok beoogde maatregelen en voorzieningen, die in het kader van de voorgenomen activiteit dan wel van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven zullen worden genomen.

5.1 Voorgenomen activiteit

Het HELP-rapport dient een duidelijk en compleet overzicht te bevatten van de voor het blok beoogde maatregelen en voorzieningen, die in het kader van de voorgenomen activiteit zullen plaatsvinden.

Het voorontwerp-plan geeft in het algemeen een overzichtelijk en volledig beeld van de voorgenomen maatregelen en voorzieningen ten aanzien van ontsluiting, waterbeheersing, landschapsbouw en verkaveling. Alle wegen, paden, waterlopen, bermbeplantingen en overige elementen die gehandhaafd of verbeterd worden, zijn in tekst, tabellen en kaart beschreven. Daarbij is niet aangegeven welke elementen verwijderd zullen worden. Hoewel dat in dit stadium van planvorming wellicht nog niet in volle omvang bekend is, is het zo goed mogelijk aangegeven van te verwijderen elementen en de onzekerheden daarbij van belang voor het inzicht in de gevolgen van de voorgenomen activiteit.

Het HELP-rapport zelf bevat geen compleet overzicht van de voorgenomen activiteit, maar geeft onder de kop Planontwikkeling en in de vergelijkende tabel op blz. 66 een korte samenvatting, onder verwijzing naar het voorontwerp-plan.

Inrichtingsmaatregelen

Wat betreft de verschillende inrichtingsmaatregelen kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

Waterbeheersing

De provinciale waterbeheersingsplannen voor de Chaamse beken, de Strijbeekse beek en 't Merkske moeten nog verwerkt worden in het ruilverkavelingsplan, waardoor de gepresenteerde inrichtingsmaatregelen ten behoeve van de waterbeheersing nog met onzekerheid zijn omgeven.

Er is in het voorontwerp-plan een tabel opgenomen met een samenvatting van de droogleggingseisen voor drainagebehoefte en overige gronden, maar niet is op een kaart aangegeven waar deze eisen gelden. De belangrijkste gegevens hadden overgenomen kunnen worden uit ondersteunende rapporten, zoals bijv. "Toelichting op het pellenplan voor de ruilverkaveling Baarle-Nassau van juni 1986 (86-06-LG, met name de afvoerfactorenkaart en drainagebehoefte gebieden).

Verkaveling

Het overzicht van Toewijzing en Toedeling aan instanties is volledig en overzichtelijk uitgewerkt. De toedeling van eigendom aan individuele belanghebbenden is voorzover mogelijk uitgewerkt, maar het geheel is niet helder. Er wordt bijvoorbeeld gestreefd naar een "zo optimaal mogelijke" ligging van verkavelde gronden en van huiskavels van "voldoende" grootte, zonder dat hiervoor nadere criteria worden gegeven.

Als randvoorwaarden voor herverkaveling zijn elementen van landschappelijke en cultuurhistorische waarde en elementen met natuurwaarden op de kaart aangegeven. Niet duidelijk is waarom juist deze elementen aangegeven zijn en wat er met de overige, niet aangegeven elementen gaat gebeuren.

Het plan geeft duidelijk aan waar de voorkeursstroken voor boerderijverplaatsing liggen, maar waar vandaan boerderijen verplaatst zullen worden en of milieu-aspecten daarbij een rol zullen spelen, wordt onvoldoende duidelijk. Het aantal te verplaatsen of te verschuiven boerderijen wordt wel genoemd.

De regeling voor het aanleggen van erfbeplanting wordt duidelijk uiteengezet. Deze regeling berust voor het grootste deel op vrijwilligheid, waardoor de uitkomst onzeker is.

Ontsluiting

Het voorontwerp-plan geeft in tekst, tabellen en kaart een volledig overzicht van alle wegen en paden die gehandhaafd, verbeterd en aangelegd zullen worden, van de regelingen die getroffen moeten worden om dat te bereiken en van de kosten. Een overzicht van wegen die aan de openbaarheid onttrokken zullen worden, ontbreekt echter. Deze wegen zijn ook niet als zodanig op de plankaart opgenomen.

Bij het overzicht van aan te leggen bermbeplantingen, wordt over de aard van deze beplantingen geen duidelijkheid gegeven, behalve over

bermverbredingen die aangelegd worden om de oecologische infrastructuur te verbeteren. Niet duidelijk is in hoeverre ook de overige aan te leggen beplantingen dit doel kunnen dienen.

Natuurbouw

In het voorontwerp-plan is natuurbouw niet als aparte categorie opgenomen. Er is wel een specifieke natuurdoelstelling geformuleerd voor enkele stroken aan te leggen bermplanting, namelijk bij de inrichting en bepaling van sommige waterlopen. Ook voor een aantal te handhaven en aan te leggen landschapselementen geldt een natuurbouwdoelstelling. Doel en gewenste inrichting worden duidelijk omschreven. Niet alle beplantingen en poelen die in principe gehandhaafd of aangelegd worden, staan op kaart vermeld. Wat de toekomstige situatie zal zijn is daarom niet geheel duidelijk.

De gekozen oppervlakte relatienotagebied wordt in het rapport wel aangegeven in tekst en op kaart, maar de ligging, begrenzing en status worden niet gemotiveerd. Op blz. 61 wordt gesproken over 220 ha reservaat die zal worden gerealiseerd door bepaalde werken uit te voeren. Onduidelijk is welke 220 ha het hier betreft⁴].

Natuurtechnische vormen van waterbeheersing worden onvoldoende gespecificeerd.

Landschapsbouw

Het voorontwerp-plan hinkt wat landschapsbouw betreft op twee gedachten: een cultuurhistorische en een landschapsoecologische benadering van het landschap. De beschrijving van te handhaven en aan te brengen landschapselementen is op zichzelf duidelijk, maar er ontbreekt een samenhangend plan. Voor de te handhaven structuurlijnen wordt niet duidelijk welke vorm deze zullen krijgen. Het is niet zeker dat een dergelijke samenhang in de loop van de planuitvoering bereikt kan worden, aangezien de handhaving en aanleg van veel elementen afhangt, zoals van de vrijwillige medewerking van particulieren en van de mogelijkheden die de toekomstige kavelinrichtingen bieden.

Vervolgactiviteiten

Op diverse plaatsen wordt met vervolgactiviteiten (activiteiten die in het kader van de landinrichting worden uitgevoerd, maar waarvan de aard en omvang bij de vaststelling van het plan nog niet exact bekend zijn, zie hoofdstuk 5 toetsingskader) rekening gehouden. Genoemd worden verdichtingswegen, verdichtingswaterlopen en herverkavelingswerken. Vooral over kavelaanvaardingswerken is het voorontwerp-plan weinig duidelijk, noch worden duidelijke toetsingscriteria voor dergelijke werken aangegeven. Kavelaanvaardingswerken in beheersgebieden en reservaten moeten getoetst worden aan het beheersplan voor deze

4 Uit nadere informatie van de Landinrichtingsdienst blijkt dat het gaat om realisering van de 220 ha reservaatgebied door toepassing van korting (art. 142 van de Landinrichtingswet) en door de taakstelling van de BBL (pag. 64 voorontwerp-plan), waarbij het uitruilmechanisme een essentiële rol vervult.

gebieden. Of deze beheersplannen reeds opgesteld zijn en wat ze inhouden wordt, noch uit het HELP-rapport, noch uit het voorontwerpplan, duidelijk.

Een aantal vervolgactiviteiten zal op vrijwillige basis moeten plaatsvinden. Genoemd worden o.a. het aanleggen en onderhouden van poelen en andere kleine landschapselementen, het handhaven van niet-openbare onverharde wegen en het sluiten van beheersovereenkomsten. Hoewel dergelijke vervolgactiviteiten niet tot de directe verantwoordelijkheid van de Landinrichtingscommissie behoren, geeft het voorontwerp geen garanties dat deze activiteiten ook werkelijk uitgevoerd zullen kunnen worden. Ook de handhaving van oude tiendgrenzen en andere structuurlijnen wordt alleen maar nagestreefd en niet zeker gesteld.

Indirecte vervolgactiviteiten, zoals veranderingen in het grondgebruik als gevolg van nieuwe inrichting, worden niet in het voorontwerp gemeld. De mogelijke effecten van dergelijke vervolgactiviteiten krijgen in het HELP-rapport wel aandacht.

5.2 Referentiekader

Het HELP-rapport dient als referentiekader een beschrijving van de autonome ontwikkeling van het gebied te bevatten.

Hoofdstuk 2 van het HELP-rapport geeft een korte schets van de autonome ontwikkeling. De uitgangspunten die gehanteerd zijn bij de beschrijving van de autonome ontwikkeling worden niet duidelijk aangegeven. Zo zijn bepaalde onderdelen van toekomstig rijksbeleid, zoals ontwikkelingen in het milieubeleid, in beschouwing genomen. Welke ontwikkelingen precies zijn meegenomen is niet duidelijk. Zijn ook toekomstig provinciaal beleid (bijv. milieu-, natuur-, landbouw- en waterhuishoudingsbeleid) en voorgenomen regeringsbeleid op het gebied van landbouw of natuur bij de beschrijving betrokken?

In de beschrijving van de autonome ontwikkeling van natuur en landschap wordt weinig ingegaan op de mogelijke beschermende werking van bestemmingsplannen en de aanwijzing van bodembeschermings- en stiltegebieden door de provincie. Onduidelijk is hoe berekend is dat in de autonome ontwikkeling 180 ha reservaat verworven zal worden, in tegenstelling tot de in het plan aangegeven 760 ha relatienotagebied (558 ha reservaat + 202 ha beheersgebied).

De huidige verhouding grasland/bouwland/overige gronden zal weinig veranderen in de autonome ontwikkeling, volgens het HELP-rapport. Waarop is aanname gebaseerd? Immers, veranderingen in aard en intensiteit van het gebruik kunnen wel optreden, terwijl ook een toename van beheersgebieden te verwachten is.

5 De Landinrichtingsdienst geeft aan, dat dit beleid ten tijde van de planvoorbereiding nog niet geheel duidelijk was.

