

Toetsingsadvies over het
MER Landinrichting en het
MER Randstadgroenstructuur
behorend bij het Structuurschema
Groene Ruimte

4 mei 1993

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Toetsingsadvies

Toetsingsadvies over de inhoud van het milieu-effectrapport
Landinrichting en Randstadgroenstructuur / [Commissie voor de
Milieu-effectrapportage]. - Utrecht : Commissie voor de Milieu-
effectrapportage

ISBN 90-5237-473-2

Trefw.: milieu-effectrapportage ; Randstad Holland / landinrichting;
Randstad Holland.



commissie voor de milieu-effectrapportage

Aan de Ministerraad
d.t.v. de Minister van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

uw kenmerk
LK 921538
SGR-93-474

uw brief
13 oktober 1992
8 maart 1993

ons kenmerk
U286-93/Bu/mp/264-146

onderwerp
toetsingsadvies MER Landinrichting en
MER Randstadgroenstructuur

Utrecht,
4 mei 1993

Met bovengenoemde brieven stelde U de Commissie voor de milieu-effectrapportage in de gelegenheid advies uit te brengen over de inhoud van de milieu-effectrapporten Landinrichting en Randstadgroenstructuur, welke zijn opgesteld ter ondersteuning van de besluitvorming over het Structuurschema Groene Ruimte.

Hierbij bied ik U het toetsingsadvies van de Commissie aan overeenkomstig artikel 7.26, eerste en tweede lid van de Wet Milieubeheer. Het advies gaat allereerst in hoofdstuk 2 in op opmerkingen die gelden voor beide rapporten. Vervolgens komen de opmerkingen over het MER Landinrichting en het MER Randstadgroenstructuur in de hoofdstukken 3 en 4 afzonderlijk aan de orde.

De Commissie kwam tijdens de toetsing tot de conclusie dat het MER Landinrichting zou moeten worden aangevuld, om uitwerking te geven aan het meest milieuvriendelijk alternatief. Hierbij ging het met name om de relatie tussen gedifferentieerde doelstellingen van het ruimtelijk beleid enerzijds en de inzet van het instrument landinrichting anderzijds. Tijdens de bespreking van het concept-advies met bevoegd gezag en initiatiefnemer is afgesproken dat het uitbrengen van het toetsingsadvies zou worden opgeschort in afwachting van een dergelijke notitie van de zijde van de initiatiefnemer.

Deze notitie is op 16 april 1993 aan de Commissie aangeboden en zal opgenomen worden in deel 2 van het Structuurschema Groene Ruimte. De Commissie meent dat met deze aanvulling op een bevredigende wijze richting is gegeven aan de uitwerking van een meest milieuvriendelijk alternatief op het niveau van het Structuurschema. Het MER landinrichting en de aanvullende notitie te zamen bevatten voldoende informatie voor de besluitvorming.

Het MER Randstadgroenstructuur bevat voldoende informatie voor de besluitvorming, ook al heeft de Commissie over dit MER veel opmerkingen.

Daarnaast vraagt de Commissie Uw aandacht voor het volgende:

1. Bij de beoordeling van het geheel heeft de Commissie zich sterk laten leiden door het feit dat beide MER'en betrekking hebben op elementen van het nationale ruimtelijke beleid met een hoog abstractieniveau. Op dit niveau is de ervaring met het schrijven van MER'en beperkt. Het hoge abstractieniveau maakt het bijzonder ingewikkeld om beknopt en helder alternatieven te ontwikkelen en de milieugevolgen van voorgenomen beleid en de alternatieven te vergelijken. Methoden om milieugevolgen van beleid te kwantificeren en/of anderszins in beeld te brengen en onderling vergelijkbaar te maken, moeten grotendeels nog ontwikkeld worden.
Ook de in 1990 vastgestelde richtlijnen en het advies voor richtlijnen van de Commissie hebben bij de beoordeling van de beide milieu-effectrapporten een belangrijke rol gespeeld. De Commissie heeft in dit toetsingsadvies aangegeven in hoeverre de milieu-effectrapporten voldoen aan de vastgestelde richtlijnen. Daarnaast heeft zij opmerkingen over punten, die in de richtlijnen niet of, gerelateerd aan de m.e.r.-ervaring van de laatste jaren, niet goed zijn behandeld. Deze laatste categorie opmerkingen heeft vooral tot doel leerpunten aan te geven voor volgende MER'en op dit abstractieniveau.
2. In de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief" zijn enkele kaarten uitgewerkt en enkele methoden aangereikt om tot de ontwikkeling van (milieuvriendelijke) alternatieven te komen. Deze kaarten en methoden kunnen ingezet worden bij de ontwikkeling en beoordeling van (milieuvriendelijke) alternatieven op zowel beleids- als projectniveau. De Commissie gaat er vanuit dat deze methoden gebruikt zullen worden bij de vertaling en verdere uitwerking van het nu ingezette beleid en ten behoeve van m.e.r. voor landinrichtingsprojecten.
3. In het toetsingsadvies wordt geconstateerd dat bij beide MER'en weinig gebruik is gemaakt van evaluatiegegevens van het huidige beleid en van uitgevoerde projecten. Wat betreft landinrichting is het duidelijk dat er, vanwege het ontbreken van de m.e.r.-plicht voor de projecten, nog weinig in het kader van m.e.r. verzamelde milieu-informatie beschikbaar is. De Commissie gaat er vanuit dat nu de m.e.r.-plicht voor landinrichtingsprojecten gaat gelden, de hoeveelheid algemeen beschikbare informatie in hoog tempo zal toenemen en voor volgende plannen gebruikt zal worden.

4. De Commissie constateert dat voor het realiseren van de Randstadgroenstructuurprojecten nog verschillende beslissingen genomen moeten worden. Zo zal in elk geval de locatie en de inrichting van de verschillende projecten nog nader bepaald moeten worden. Gezien de omvang van de zoekgebieden, waarbinnen de exacte locatie moet worden gevonden, alsook de verschillende mogelijkheden voor de inrichting in relatie tot de specifieke gebiedskenmerken, acht de Commissie het zinvol om dit keuzeproces met milieu-effectrapportage te ondersteunen.

De ervaring met andere grootschalige ruimtelijke ingrepen (zoals bijvoorbeeld woningbouwprojecten) leert, dat m.e.r. het beste kan worden toegepast op het niveau van de locatiekeuze. De Commissie vraagt om aan dit punt bij de verdere besluitvorming aandacht te besteden.

De Commissie hoopt met dit advies een constructieve bijdrage geleverd te hebben aan de besluitvorming. Zij blijft graag op de hoogte van de verdere besluitvorming.



Dr. H. Colten
voorzitter van de werkgroep
MER Landinrichting,
MER Randstadgroenstructuur
behorend bij het Structuurschema Groene
Ruimte

Toetsingsadvies over het milieu-
effectrapport Landinrichting
en het milieu-effectrapport
Randstadgroenstructuur
behorend bij het Structuurschema
Groene Ruimte

Advies op grond van artikel 7.26, eerste en tweede lid van de Wet milieubeheer over
de milieu-effectrapporten Landinrichting en Randstadgroenstructuur,

uitgebracht aan de Ministerraad d.t.v. de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en
Visserij door de Commissie voor de milieu-effectrapportage; namens deze,

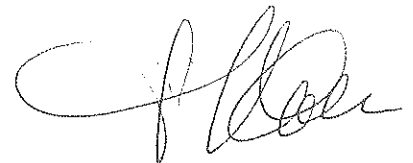
de werkgroep m.e.r. Structuurschema Groene Ruimte

de secretaris



drs. M. Buitenkamp

de voorzitter



dr. H. Cohen

Utrecht, 4 mei 1993

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. INLEIDING	1
2. COMMENTAAR OP BEIDE MILIEU-EFFECTRAPPORTEN	2
3. COMMENTAAR MER LANDINRICHTING	3
3.1 Commentaar op hoofdlijnen	3
3.2 Probleemstelling en doel	3
3.3 Te nemen en genomen besluiten	5
3.4 Voorgenomen activiteit en alternatieven	6
3.4.1 Voorgenomen activiteit en alternatieven	6
3.4.2 De uitwerking van alternatieven	6
3.4.3 Uitwerking van alternatieven, zoals beschreven in de richtlijnen	7
3.5 Bestaande toestand van het milieu	10
3.6 Milieugevolgen	11
3.7 Leemten in kennis en evaluatie achteraf	12
4. COMMENTAAR MER RANDSTADGROENSTRUCTUUR	13
4.1 Commentaar op hoofdlijnen	13
4.2 Probleemstelling en doel	13
4.3 Te nemen en genomen besluiten	14
4.4 Voorgenomen activiteit en alternatieven	14
4.5 Bestaande toestand van het milieu	15
4.6 Milieugevolgen	16
4.7 Vergelijking van de effecten	16
4.8 Leemten in kennis en evaluatie achteraf	18

BIJLAGEN

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 13 oktober 1992, waarin de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen.
2. Tekst van de openbare bekendmaking, Staatscourant nr. d.d. 15 oktober 1992.
3. Brief van het bevoegd gezag d.d. 8 maart 1993, waarin de adviestermijn van de Commissie wordt verlengd.
4. Projectgegevens.
5. Lijst van inspraakreacties en adviezen.

1.

INLEIDING

Op 13 oktober 1992 is het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) gepubliceerd. Dit Structuurschema doorloopt de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB). Voor twee onderdelen van het Structuurschema, te weten Landinrichting en de Randstadgroenstructuur zijn milieu-effectrapporten opgesteld.

De Commissie voor de m.e.r. dient een oordeel te geven over beide milieu-effectrapporten waarbij het toetsingskader wordt gevormd door:

- het gestelde in art. 7.10 van de Wm, mede gelet op de richtlijnen voor de inhoud van het MER, die werden vastgesteld door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 6 juli 1990;
- de eis dat het MER geen onjuistheden bevat (art. 7.23 Wm).

Het voorliggende advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r., verder te noemen "de Commissie". Voor de samenstelling van deze Commissie wordt verwezen naar bijlage 4, waarin tevens een overzicht van de belangrijkste projectgegevens is opgenomen.

Het advies heeft een algemeen deel, waarin opmerkingen worden gemaakt, die betrekking hebben op beide milieu-effectrapporten. Daarna worden in twee afzonderlijke hoofdstukken respectievelijk het MER Landinrichting en het MER Randstadgroenstructuur behandeld.

Het concept-toetsingsadvies van de Commissie is op 25 februari 1993 besproken met vertegenwoordigers van de Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In dit concept-advies kwam de Commissie tot de conclusie dat het MER Landinrichting ten aanzien van de uitwerking van alternatieven en met name van het meest-milieuvriendelijke alternatief tekort schiet. Tijdens deze bijeenkomst is afgesproken het uitbrengen van het definitieve toetsingsadvies op te schorten, in afwachting van een aanvullende notitie over het meest-milieuvriendelijk alternatief van de zijde van de Ministeries. Op 16 april 1993 is deze notitie aan de Commissie aangeboden en deze is op 20 april besproken met vertegenwoordigers van de Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze notitie heeft geleid tot bijstelling van de oorspronkelijke tekst van het toetsingsadvies. Het nu voorliggende advies heeft dus betrekking op het MER Landinrichting, de "notitie met betrekking tot de ontwikkeling van een meest-milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" en het MER Randstadgroenstructuur.

Bij de opstelling van het advies heeft de Commissie de via het bevoegd gezag ontvangen adviezen en commentaren, die schriftelijk werden ingebracht, alsmede de opmerkingen tijdens de hoorzittingen van 13 en 14 januari 1993, in beschouwing genomen (zie bijlage 5 voor een overzicht). In dit advies wordt met voetnoten verwezen naar de desbetreffende reacties. Het gaat dan alleen om verwijzingen naar opmerkingen

die betrekking hebben op de onderwerpen die in de beide MER'en behandeld (zouden moeten) zijn.

2. COMMENTAAR OP BEIDE MILIEU-EFFECTRAPPORTEN

Gegeven de uitgangspunten in het Structuurschema Groene Ruimte is de informatie in de beide milieu-effectrapporten gedegen gepresenteerd. Zowel het Structuurschema als de beide milieu-effectrapporten zijn door hun omvang en redactie moeilijk toegankelijk. De indruk bestaat dat de omvang niet geheel in verhouding staat tot de hoeveelheid gepresenteerde beleidsrelevante informatie.

De samenvattingen van beide MER'en geven goed de inhoud weer.

Er is veel aangehaakt op gepubliceerde beleidsvoornemens. Bij de beschrijving van de autonome ontwikkelingen wordt er van uit gegaan dat deze beleidsvoornemens volledig gerealiseerd zullen worden. Niet is aangegeven dat er onzekerheden kleven aan de realisering van die voornemens. Aan de als gevolg daarvan ontstane risico's voor het welslagen van het Structuurschemabeleid en de eventuele milieugevolgen daarvan had aandacht kunnen worden besteed.

Hoewel dit in de richtlijnen niet expliciet gevraagd is, valt bij beide milieu-effectrapporten op dat weinig gebruik gemaakt is van recente literatuur, waaronder evaluaties van bestaand beleid¹. Eventuele resultaten van dergelijke evaluaties lijken niet gebruikt te zijn als hulpmiddel bij het formuleren van probleemstelling en doel.

De Commissie heeft in beide milieu-effectrapporten het gebruik van recente, relevante literatuur² gemist. Daardoor is niet maximaal gebruik gemaakt van bestaande kennis.

1 Zie ook inspraakreacties o.a. nrs. 302 en 733.

2 Voor het MER Landinrichting o.a. Baerselman c.s., Driessen, de publicatiereeks Werken aan een levend landschap. Voor het MER Randstadgroenstructuur o.a. werk van Boerwinkel. Couterier, rapport nr.3 van de werkgroep Landelijk gebied: hoe duurzaam is ruimtelijke kwaliteit (1991).

Zie ook inspraakreacties nrs. 2, 733 en 302.

3. COMMENTAAR MER LANDINRICHTING

3.1 Commentaar op hoofdlijnen

De Commissie is van mening dat het MER bij de formulering van de doelstelling en, in samenhang daarmee, de ontwikkeling van alternatieven op een aantal punten tekort schiet. Een deel van deze tekortkomingen wordt echter veroorzaakt door de richtlijnen voor het MER en het advies voor richtlijnen van de Commissie, die niet op alle punten even ver zijn uitgewerkt. Dergelijke opmerkingen moeten dan ook vooral beschouwd worden als leerpunten voor een volgend MER op strategisch niveau.

Een deel van de kritiek van de Commissie betreft echter punten die toch beter uitgewerkt hadden kunnen worden. Zo ontbreekt bij de doelstellingen een duidelijke relatie tussen de doelen van de ruimtelijke ordening en de inzet van het instrument landinrichting. Bij de uitwerking van de alternatieven ontbreekt in het MER het meest milieuvriendelijke alternatief. Aan deze kritiek wordt tegemoet gekomen met de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting", waarin een aantal duidelijke methoden beschreven wordt voor de ontwikkeling van een dergelijk alternatief. De Commissie verwacht dat deze methoden bij nadere uitwerking kunnen leiden tot een volwaardig meest milieuvriendelijk alternatief op het niveau van het Structuurschema. De Commissie gaat er van uit dat de nu ontwikkelde methoden in elk geval handreikingen bieden voor de ontwikkeling en beoordeling van (milieuvriendelijke) alternatieven bij m.e.r.-procedures voor landinrichtingsprojecten.

3.2 Probleemstelling en doel

Probleemstelling

De bestaande toestand en autonome ontwikkeling zijn niet gebruikt voor de probleemstelling; juist uit de analyse van wat er gebeurt als de voorgenomen activiteit of de alternatieven niet worden uitgevoerd, had de onderbouwing van de te ondernemen activiteiten kunnen worden afgeleid³].

Met beleidsrelevante tendenzen, trends, mogelijke ontwikkelingen en onzekerheden met betrekking tot sectoren waarvoor landinrichting relevant is (landbouw, realisatie Ecologische Hoofdstructuur, openluchtrecreatie, integraal waterbeheer), is weinig gedaan.

In dit verband had een schets gegeven kunnen worden van de te verwachten ontwikkelingen in de hoofdsectoren die tot landinrichting aanleiding kunnen geven.

3 Zie bijlage 5, verslag hoorzitting 130193, dhr. Van Dijk.

Doel

Op grond van de Landinrichtingswet moet het Structuurschema Landinrichting richting geven aan de hoofdlijnen en beginselen van het nationaal landinrichtingsbeleid. In het MER, dat ter onderbouwing van het besluit over het Structuurschema is opgesteld, zullen de milieugevolgen van dat beleid en reële alternatieven daarvoor beschreven moeten worden.

Landinrichting wordt in het MER terecht gedefinieerd als "een instrument om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". In dit MER is daarom de inzet van het landinrichtingsinstrument, onderscheiden naar aard, omvang, plaats en urgentie, als het beleid gepresenteerd waarvoor m.e.r. wordt uitgevoerd.

Hiermee wordt gesuggereerd dat deze aspecten de meest discriminerende kenmerken voor de ontwikkeling van de alternatieven en de milieueffecten zouden zijn. Dit wordt in het rapport niet goed onderbouwd.

Het MER had naar de mening van de Commissie allereerst duidelijk moeten maken dat het doel van landinrichting (en niet alleen de instrumentering) per gebied kan verschillen en bepaald wordt door de functie die de verschillende gebieden in het kader van de ruimtelijke ordening hebben gekregen. Daarvoor is dus nodig dat het MER de doelen van landinrichting differentieert naar verschillende gebieden.

Het MER bevat wel een differentiatie naar gebiedstypen, maar deze is op overwegend fysisch-geografische kenmerken gebaseerd en is niet systematisch voorzien van de gebiedsspecifieke doelstellingen uit de ruimtelijke ordening, waaraan landinrichting een bijdrage zou kunnen leveren.

Naar de mening van de Commissie had de gebiedsdifferentiatie van de zogeheten koersgebieden uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) in dit probleem kunnen voorzien. Zo zou landinrichting in blauwe gebieden nadrukkelijk op multifunctionaliteit en in bruine gebieden op versterking van de landbouwkundige waarden zijn gericht. Overeenkomstig hiermee zal in het eerste geval een ander instrumentarium voor de hand liggen dan in het tweede geval.

Hoewel in § 5.3 bij de beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van het milieu wel wordt ingegaan op de betekenis van de VINEX-koersen voor de gebiedstypen, wordt daar in de sfeer van het formuleren van doelstellingen en alternatieven in het MER niets meer mee gedaan⁴].

In de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" wordt een beschouwing gegeven over de betekenis van de koersgebieden voor de ontwikkeling van alternatieven, waarmee invulling is

4 Zie bijlage 5, inspraakreacties o.a. nrs. 70, 212, 272, 291, 493, 536, 548 en 601.

gegeven aan de hierboven beschreven methoden om te komen tot het formuleren van alternatieven voor dit MER.

3.3 Te nemen en genomen besluiten

De beslisruimte rond landinrichting wordt in het MER beperkt door de inhoud van de ontwerp Nota Landinrichting in de jaren negentig aan te merken als randvoorwaarde. De jaarlijks in uitvoering te nemen oppervlakte wordt als een hard gegeven gehanteerd, waardoor bijvoorbeeld alternatieven met een kleinere oppervlakte en een grotere inrichtingsintensiteit niet aan de orde komen.

§ 4.3.4 besteedt alleen aandacht aan de expliciet in de diverse beleidsdocumenten genoemde randvoorwaarden ten aanzien van landinrichting. Hier wrekt zich dat op hoofdlijnen op bepaalde wijze gedifferentieerd is naar aard en plaats. De "koersgebieden" verschijnen in het schema (pag. 57) deels als bepalend voor de aard, deels bepalend voor de plaats. In feite mag verwacht worden dat de koersgebieden in de allereerste plaats de functie en het doel van landinrichting bepalen.

In het schema op pag. 57 wordt zowel bij aard, omvang als plaats aangegeven dat het NMP(+) van toepassing is. Regionaal gedifferentieerde milieukwaliteitseisen, wat verder ook de achtergrond en motivering mag zijn, zijn voor de bepaling van doel, functie en randvoorwaarden van landinrichting relevant en hadden ook aangegeven moeten worden.

In de toelichting op de vastgestelde richtlijnen voor het MER Landinrichting wordt aangegeven, dat het vigerende Voorbereidingsschema: "niet zonder meer als een gegeven zal worden meegenomen bij de opstelling van het Structuurschema. Het is echter niet de bedoeling om dit voorbereidingsschema als zodanig in dit MER te betrekken." In het MER wordt aangegeven op pag. 133, dat de uitvoering van de projecten die in de jaren '90 op het voorbereidingsschema worden geplaatst, naar verwachting pas in 2020 gerealiseerd zal zijn. De doorwerking van het SGR-beleid naar projecten vindt dus heel laat plaats. Dit betekent dat een aantal autonome ontwikkelingen waarschijnlijk al (voor een deel) hebben plaatsgevonden, terwijl het nieuwe landinrichtingsbeleid daarop slechts beperkt van invloed is geweest. Te denken valt aan het doorvoeren van milieumaatregelen⁵] voor land- en tuinbouw, het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur e.d. In het MER had meer aandacht besteed kunnen worden aan de gevolgen van het nieuwe Structuurschema voor het vigerende voorbereidingsschema. Het was goed geweest om ook in het MER aan te geven in hoeverre door aanpassing van het vigerende voorbereidingsschema een versnelde uitvoering van het SGR-beleid mogelijk is.

5 Zie bijlage 5, verslag hoorzitting 130193, dhr. Van Dijk.

3.4 Voorgenomen activiteit en alternatieven

3.4.1 Voorgenomen activiteit en alternatieven

De voorgenomen activiteit en de alternatieven zijn in het MER uitgewerkt via de volgende onderwerpen. Het gaat om:

1. inrichtingsbehoeftekaart land- en tuinbouw
2. de betekenis van landinrichting voor de verbetering van de milieukwaliteit
3. alternatieven voor de urgentiecriteria
4. alternatieven voor de intensiteit van de inrichtingsactiviteiten
5. alternatieven voor de kredietverdeling

Deze onderwerpen zijn reeds in de richtlijnen aangekondigd. De Commissie heeft over de wijze waarop uitwerking is gegeven aan deze onderwerpen een aantal opmerkingen. Deze worden verwoord in § 3.4.3

Daarnaast meent de Commissie dat in het MER te weinig creatief is omgesprongen met relevante ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en beleid, die zich sinds het uitbrengen van de richtlijnen (1990) hebben voorgedaan. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen en vanuit het commentaar op de formulering van de probleemstelling en doel, geeft de Commissie in § 3.4.2 een aantal opmerkingen die betrekking hebben op de alternatieven, maar niet voortkomen uit het niet voldoen aan de gestelde richtlijnen.

3.4.2 De uitwerking van alternatieven

Naar de mening van de Commissie was het mogelijk geweest meer en andere alternatieven te formuleren.

Alternatieven hadden geconstrueerd kunnen worden uitgaande van de koersenbenadering, zoals aangegeven in § 3.2. Het gaat daarbij om de vraag hoe men de doelen van het ruimtelijk beleid door middel van landinrichting het beste kan dienen.

Ook de probleemanalyse vanuit de huidige situatie en de ontwikkelingen die zich zouden voordoen, indien in bepaalde gebieden/gebiedscategorieën het instrument landinrichting niet meer zou worden ingezet, hadden hierbij betrokken kunnen worden.

Op dit punt is het gebruik van gegevens uit een ex post-evaluatie van de milieu-effecten van landinrichting van belang. Daaruit hadden elementen kunnen worden gehaald voor de ontwikkeling van alternatieven. Verder had deze exercitie kunnen leiden tot een lijst van aandachtspunten, respectievelijk een set van randvoorwaarden daartoe.

In het kader van het ruimtelijk, natuur- en milieubeleid wordt het begrip "ruimtelijke kwaliteit" veelvuldig gehanteerd. Landinrichting zal als instrument een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van die kwaliteit. Het instrument kan hiervoor op verschillende manieren

worden ingezet. Aan actuele publicaties over ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit hadden ontwerp- en toetsingscriteria voor de planvorming kunnen worden ontleend. In het MER had dat zinvol gekund op twee niveaus:

- ten behoeve van het Structuurschema voor de beoordeling van de verschillende "instrument-mixen" en ingangen voor landinrichting, gedifferentieerd naar de verschillende gebiedstypen en koersgebieden. Daarbij hadden de in het MER beschreven "ver"-thema's (verzuring, vermessing e.d.) beter in een ruimtelijke context geplaatst kunnen worden. In de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" is dit nader uitgewerkt voor de onderwerpen vermessing en verdroging. Daaruit komt naar voren dat deze methode aanknopingspunten biedt om na te gaan hoe landinrichting het beste kan worden ingezet, gegeven de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid. Het thema integraal waterbeheer had naar de mening van de Commissie op dit punt ook goed gebruikt kunnen worden als ingang voor landinrichting⁶];
- ten behoeve van planvorming op lagere bestuurlijke en/of schaalniveaus, waarbij een consistent raamwerk voor mogelijke ontwerp- en toetsingscriteria voor dat niveau had kunnen worden ontwikkeld. Onderdelen van de in de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" beschreven methoden kunnen gebruikt worden als ontwerp- en toetsingskader voor alternatieven bij landinrichtingsprojecten.

3.4.3 **Uitwerking van alternatieven, zoals beschreven in de richtlijnen**

Ad 1 Inrichtingsbehoeftekaart land- en tuinbouw

In het Structuurschema wordt op pag. 213 de PKB-kaart Landinrichting gepresenteerd. In de toelichting op deze kaart (pag. 252) wordt aangegeven dat de kaart is gebaseerd op de vier inrichtingsbehoeftekaarten, resp. land-en tuinbouw, natuur, openluchtrecreatie en landschap. Uit de opmerkingen op pag. 254 van het SGR kan echter worden afgeleid dat landschap nauwelijks en de recreatief-toeristische gebieden⁷] niet hebben meegedaan. In de "notitie meest-milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" is nagegaan in hoeverre er gebieden op de kaart staan waar de inrichtingsbehoefte (mede) voortkomt uit een zoneringsprobleem tussen natuur en openluchtrecreatie. Daarmee is echter nog steeds niet duidelijk geworden of er andere gebieden zijn, die niet op de kaart staan, maar die wel een inrichtingsbehoefte kennen vanuit de knelpunten tussen natuur en recreatiebelangen. In hoeverre inzet van het instrument landinrichting daar zinvol zal kunnen zijn is dus in de vorm van alternatieven niet aan de orde gekomen.

6 Zie bijlage 5, inspraakreacties o.a. nrs. 391, 554 en 751.

7 Zie bijlage 5, inspraakreactie o.a. 289.

De niet-grondgebonden landbouw; glastuinbouw, intensieve veehouderij en de pot- en containerteelt binnen de sector boomteelt zijn buiten beschouwing gelaten. Voor het construeren van de PKB-kaart Landinrichting zijn dus afwegingen gemaakt tussen de verschillende belangen uit de agrarische sectoren. Op welke wijze deze afweging is gemaakt en welke milieu-overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld, wordt uit het MER niet duidelijk.

Wel is duidelijk dat voor het construeren van de PKB-kaart Landinrichting er voor de inrichtingsbehoefte vanuit de land- en tuinbouw een aantal alternatieve kaarten in het kader van m.e.r.^{8]} beschikbaar waren. Kaart B uit het MER wordt in het Structuurschema gepresenteerd als het voorkeursalternatief en deze is gebruikt als basis voor de PKB-kaart Landinrichting. Overigens wijkt de inrichtingsbehoeftekaart land- en tuinbouw in het SGR (figuur 14 op pag. 255) op een aantal punten af van kaart B uit het MER.

De landbouwkundige alternatieven geven inzicht in de doelmatigheid van landinrichting voor de land- en tuinbouw. Deze alternatieven zijn uitvoerig behandeld in het MER. Alternatieven op grond van de veedichtheid blijken voor het milieu niet significant.

In het MER wordt gesteld dat landinrichting in gebieden met perspectiefvolle bedrijven beter is voor het milieu dan in gebieden van kleinere bedrijfsomvang, omdat grote bedrijven de middelen hebben voor investeringen voor verbetering van de milieukwaliteit. Deze (veronder)stelling is onvoldoende onderbouwd^{9]}.

Op dit punt was het zinvol geweest om met behulp van het uitwerken van verschillende alternatieven inzicht te geven in de milieugevolgen van de nu gemaakte keuze voor de inzet van het instrument landinrichting.

De overige drie ingangen voor de PKB-kaart Landinrichting zijn, zoals ook in de richtlijnen is aangegeven, niet behandeld in dit MER. Voor natuur en landschap zijn in het MER geen alternatieve kaarten gepresenteerd. In de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" worden twee alternatieve kaarten gepresenteerd, uitgaande van de scheidings- resp. verweavingsgedachte. Voor de Randstad-groenstructuur zijn wel alternatieven geformuleerd.

Ad 2 Betekenis van landinrichting voor de verbetering van de milieukwaliteit

In het MER wordt aangegeven dat een poging is ondernomen om een kaart te construeren waarop gebieden staan waar met landinrichting de milieukwaliteit kan worden verbeterd. Om verschillende redenen is dit niet gelukt.

8 Zie bijlage 5, o.a. inspraakreacties nrs. 88, 190, 289, 316, 356, 438 en 490.

9 Zie bijlage 5, inspraakreacties o.a. nrs. 88, 190, 289, 316, 356, 438 en 490.

De Commissie is van mening dat het voor het beleid belangrijk is een kaart te hebben, waaruit blijkt in welke gebiedstypen landinrichting zou kunnen bijdragen aan de verbetering van de milieukwaliteit¹⁰, voorzover deze gewenst is voor een goede vervulling van de gebiedsdoelstellingen. Deze kaart zou een belangrijk hulpmiddel voor het meest milieuvriendelijke alternatief kunnen vormen.

Ter illustratie van het bovenstaande het volgende voorbeeld: Uit het Structuurschema blijkt dat bollenteelt in de duinrandzone volop kansen zal krijgen. Bekend is dat bollenteelt¹¹ vooral milieuproblemen veroorzaakt voor bodem en grondwater. De mogelijkheden om wegzijgen van milieubelastende stoffen naar het grondwater te voorkomen (bijv. door maaiveldverlaging, peilbeheer) en chemische grondontsmetting door inundatie te vervangen, met behulp van de inzet van het landinrichtingsinstrument, zouden bekeken kunnen worden.

In de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" is voor de thema's verdroging en vermesting nagegaan in hoeverre er kaarten beschikbaar zijn, die het mogelijk maken om prioriteiten te stellen ten aanzien van de inzet van het instrument landinrichting voor die specifieke milieuthema's. Geconcludeerd wordt dat verschillende daarvoor benodigde gegevens nog niet beschikbaar zijn, maar wel binnenkort te verwachten zijn. De Commissie gaat er vanuit dat als deze kaarten beschikbaar komen, zij ook gebruikt zullen worden bij de verdere uitwerking en vertaling van het nu ingezette beleid.

Ad 3 Urgentiecriteriën

§ 6.4 van het MER behandelt de alternatieven voor de urgentiecriteriën voor plaatsing op het voorbereidingsschema. Geconcludeerd wordt dat de urgentiecriteriën beter vertaald kunnen worden naar landinrichtingsinstrumenten in plaats van het bepalen van urgentiecriteriën voor landinrichtingsprojecten (pag. 120). Vervolgens worden in het MER verschillende instrumenten (herinrichting, herinrichting met bijzondere doelstelling etc.) behandeld. Daarbij wordt besproken welke maatregelen mogelijk zijn, indien gekozen wordt voor de inzet van die verschillende instrumenten. Wanneer welke van die instrumenten kunnen worden ingezet en welke criteria daarbij vervolgens gelden, is in het MER slechts in globale zin aangegeven.

Een dergelijke aanpak wordt wel besproken in het SGR op pag. 187 en blijkt deels uit de PKB-kaart 14 Landinrichting. Op welke wijze de keuze voor de inzet van de verschillende instrumenten in de verschillende gebieden tot stand is gekomen en welke milieu-overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld, wordt niet duidelijk.

10 Zie bijlage 5, inspraakreacties o.a. nrs. 133, 601 en 754.

11 Zie bijlage 4, inspraakreactie o.a. nr. 108.

Meest milieuvriendelijk alternatief

Een goede uitwerking van het meest milieuvriendelijk alternatief ontbreekt in het MER¹²]. In de "notitie meest milieuvriendelijk alternatief voor landinrichting" worden verschillende methoden gepresenteerd om tot een meest milieuvriendelijk alternatief te komen voor het niveau van het Structuurschema.

Indien deze methoden gebruikt zouden worden om tot de uitwerking van een meest milieuvriendelijk alternatief te komen, zou vervolgens gekeken kunnen worden in hoeverre dit aanleiding geeft om het in gang gezette beleid (op een aantal punten) bij te stellen.

3.5 Bestaande toestand van het milieu

De beschrijving van de bestaande toestand van het milieu is sterk geïnspireerd op de benaderingswijze van het RIVM¹³], waarbij de "ver"-thema's gehanteerd worden. Het probleem is dat maar een deel van de milieu-effecten van landinrichting door de "ver"-thema's wordt gecoverd. Die thema's hebben immers vooral betrekking op processen met milieuhygiënische relevantie en veel minder of slechts indirect (versnippering) op aantasting van (ontwikkelingsmogelijkheden voor) natuur en landschap. In plaats hiervan had kunnen worden gekozen voor een operationalisering¹⁴] van begrippen als milieukwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, natuur- en landschapskwaliteit enz... Die zijn nu zeer terzijde als parameters opgenomen.

Bij de beschrijving van de te verwachten ontwikkeling van het milieu wordt uitgegaan van de realisering van vastgesteld beleid. Dit betekent o.a. dat bijvoorbeeld de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur als te verwachten ontwikkeling in de beschrijvingen is opgenomen. De Commissie meent dat daarbij onvoldoende duidelijk wordt gemaakt, wat er van dat beleid zou terecht komen, als het instrument landinrichting (de voorgenomen activiteit) niet zou worden ingezet. In dit hoofdstuk had de beschrijving van de te verwachten ontwikkelingen gebaseerd moeten worden op de huidige situatie, waarbij de voorgenomen activiteit conform het Structuurschema Groene Ruimte niet zal worden uitgevoerd en de vigerende Structuurschema's op dit punt van kracht blijven. Dit is uiteraard niet eenvoudig, maar het had een zuivere vergelijking van de effecten van het inzetten van landinrichting conform het nieuwe Structuurschema met de huidige situatie mogelijk gemaakt.

12 Zie bijlage 5, inspraakreactie nr. 800.

13 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, zie o.a. het rapport "Zorgen voor Morgen".

14 Zie bijlage 5, inspraakreactie nr. 733.

3.6 Milieugevolgen

In het MER ontbreekt een samenhangend geheel van criteria voor de beoordeling van de ruimtelijke (ecologische, landschappelijke) kwaliteit. Het had in de rede gelegen om bij de ontwikkeling van operationele criteria uit te gaan van het vele werk dat reeds is gedaan in het kader van genoemde beleidsdocumenten.

Zo wordt in de documenten zoals de VINEX, de Nota Landschap etc. veel aandacht besteed aan de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit/kwaliteit van landschap en natuur moet worden beoordeeld. In het MER gebeurt dat amper. Men beperkt zich tot de milieuhygiënische "ver"-ingangen. De effecten op de samenhangende aspecten van ruimtelijke kwaliteit (toekomstwaarde, gebruikswaarde, culturele waarden) en op actuele en potentiële ecologische kwaliteiten, blijven daardoor grotendeels buiten beschouwing. Daarmee ontbreekt tevens een belangrijke ingang voor de beoordeling van het aspect duurzaamheid.

De teksten over kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, bodem en lucht zijn van beperkte bruikbaarheid omdat niet voldoende is ingegaan op kwaliteit waarvoor?. Bij de beoordeling van de beïnvloeding van natuurwaarden en ecologische structuren wreekt zich het gemis aan toetsingscriteria.

De effectbeschrijving via het "kruisen" van mogelijke instrument-mixen met gebiedstypen is op zich een elegante aanpak.

Bij de vergelijking van de effecten hadden meer schema's verhelderend kunnen werken.

De keuze voor een plankaart houdt tevens in dat bepaalde gebieden voor zeer lange tijd van landinrichting worden uitgesloten¹⁵. De milieueffecten van die keuze zijn in het MER niet beschreven.

De evaluatieresultaten van de milieueffecten van landinrichting zouden inzicht hebben kunnen verschaffen in de belangrijkste effect-categorieën. Die hadden vervolgens kunnen worden gebruikt als set van variabelen voor beschrijving en voorspelling van de milieukwaliteit.

De aanname (§ 7.4.4) dat de ontsluiting van het plattelandswegennet geen effect heeft op de intensiteit van het beheer had onderbouwd moeten worden.

Met betrekking tot de veenweidegebieden wordt voorbijgegaan aan een fundamenteel punt van duurzaamheid: elke vorm van (economisch nog enigszins verantwoorde) landbouw in veengebieden "verstookt" per definitie het substraat, totdat het gebied niet meer te bemalen is of de

15 Zie bijlage 5, inspraakreacties nrs. 454 en 524.

minerale ondergrond bereikt is. Landbouw op veengronden is dus per definitie niet duurzaam.

3.7 Leemten in kennis en evaluatie achteraf

Uit het MER blijkt niet hoe in belangrijke geconstateerde leemten in kennis voorzien zal gaan worden¹⁶].

Het punt evaluatie wordt niet behandeld.

16 Zie bijlage 5, inspraakreactie o.a. nr. 102.

