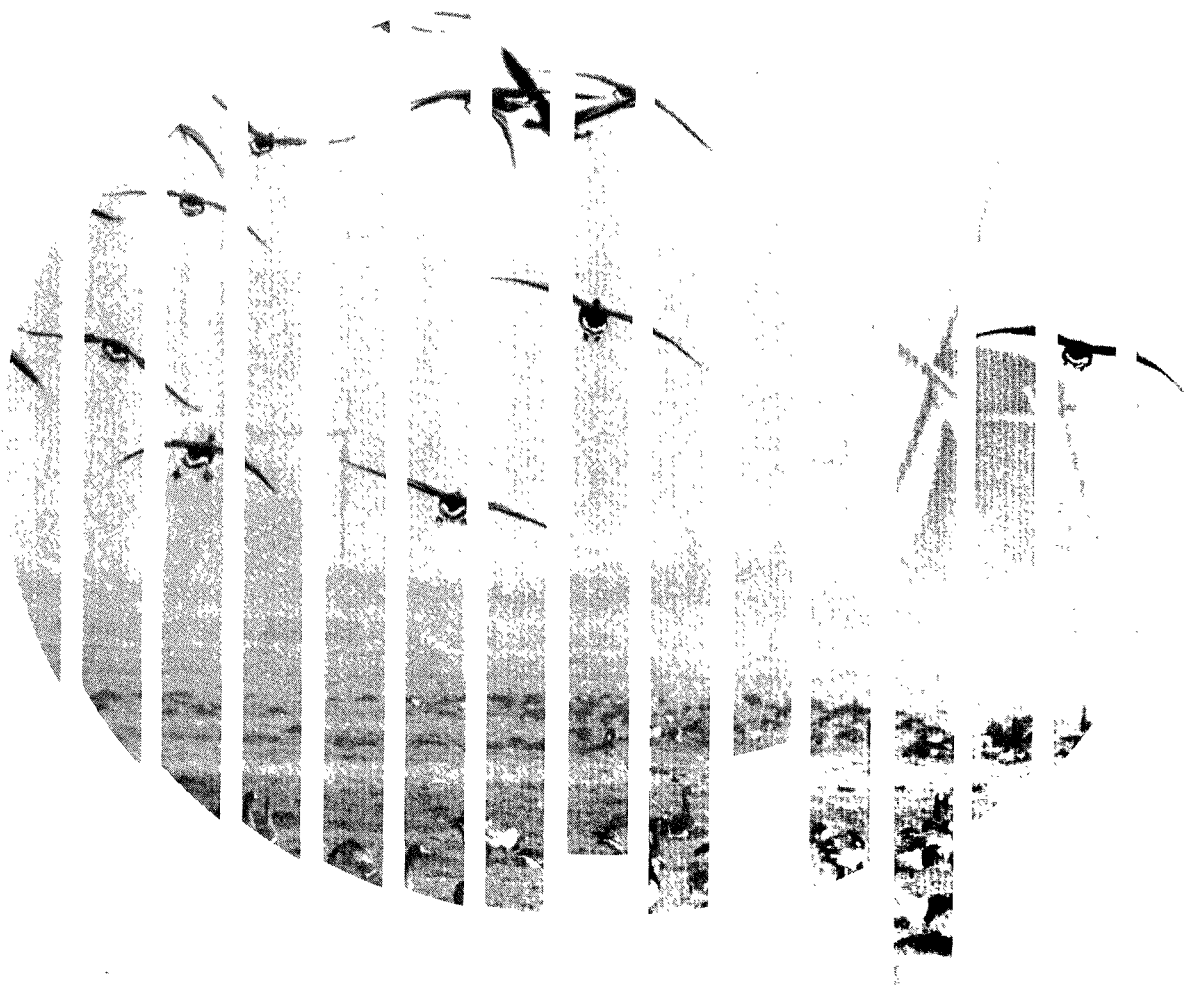


4299-16820 (3-4).

Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud

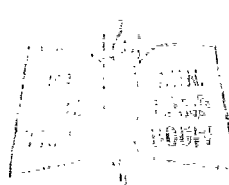
Ministerie van Landbouw en Visserij
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer



Vergaderjaar 1984–1985

16 820

Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud



MLV 39273 3

DIJKST. 4299-16820(3-4)
POST.NR.: 86-331
GEL.D.:
T.L. NR.:

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW EN VISSERIJ EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1980–1981

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 september 1984

Op 22 mei 1981 is het beleidsvoornemen (deel a) van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud u toegezonden door de toenmalige staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; (zitting 1980–1981, 16 820, nrs. 1–2).

In het kader van de procedure voor planologische kernbeslissingen is het beleidsvoornemen tezamen met die van de structuurschema's Landinrichting en Openluchtrecreatie alsmede de partiële herziening van het Structuurschema Vaarwegen, gelijktijdig aan inspraak onderworpen geweest.

Het rapport «Hoofdlijnen uit de inspraak» is u bij brief van 23 juni 1983 (zitting 1982–1983, 16 600 nrs. 3–4) aangeboden, waarna het als deel b is verschenen. Een aantal exemplaren van de gebundelde reacties is door het Centraal Punt Inspraak (CPI) van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening aan uw Kamer gezonden ter kennisneming voor de leden.

Met het oog op de samenhang tussen de drie «groene» structuurschema's en de partiële herziening van het Structuurschema Vaarwegen heeft de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening één advies uitgebracht. Het advies is u bij brief van 23 juni 1983 (zitting 1982–1983, 16 600, nrs. 5–6) aangeboden, waarna het als deel c is verschenen. De resultaten van het gevoerde bestuurlijk overleg zullen u separaat door de tweede ondergetekende worden toegezonden.

Thans bieden wij u de regeringsbeslissing van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud aan. Deze regeringsbeslissing bestaat uit een gewijzigde versie van de planologische kernbeslissing en een nota van toelichting, waarin wordt aangegeven welke overwegingen hieraan ten grondslag hebben gelegen gelet op de commentaren op en de adviezen over het structuurschema.

Wij zullen het zeer op prijs stellen indien u een spoedige afhandeling van dit structuurschema wilt bevorderen.

De minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius

Vergaderjaar 1984-1985

16 820

Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud

Nr. 4

DEEL D. REGERINGSBESLISSING

INHOUD

	Blz.
PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING	5
NOTA VAN TOELICHTING	21
1. Algemene onderwerpen	21
1.1. Inleiding; samenhang delen a en d	21
1.1.1. De gevolgde procedure	21
1.1.2. Het karakter van het structuurschema	22
1.2. Nadere toelichting op het beleid	23
1.3. De samenhang tussen de groene structuur- schema's	32
1.4. De samenhang met andere structuurschema's	34
2. Specifieke onderwerpen betrekking hebbend op afzonderlijke beleidsuitspraken van de pkb	35
2.1. De hoofdlijnen van het beleid	35
2.1.1. Prioriteitstelling; taakstelling; werkgelegenheid	35
2.1.2. Natuurontwikkeling en landschapsbouw	37
2.1.3. Beïnvloeding van gedragspatronen	37
2.1.4. De onderscheiding van een algemeen en een toegesplitst beschermingsbeleid	39
2.1.5. De rol van de m.e.r.	40
2.2. Natuurgebieden	42
2.3. Bossen	47
2.4. Nationale parken	49
2.5. Rivierenlandschap, laaglandstromen, kanalen en vaarten	53
2.6. Cultuurmonumenten	54
2.7. Waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten	56
2.8. Landgoederen en historische buitenplaatsen	57
2.9. Afzonderlijke elementen in het landschap	59
2.10. Aardwetenschappelijk waardevolle gebieden	60
2.11. Waardevolle agrarische cultuurlandschappen	62
2.12. Grote landschapseenheden	65
2.13. Nationale landschappen	72
2.14. Noordzee	72

2.15.	Grote wateren	73
2.16.	Ontwikkelingsbeleid	75
2.17.	Bestuurlijke, instrumentele en financiële aspecten	78
2.17.1.	Decentralisatie	78
2.17.2.	Planologische schaduwen	78
2.17.3.	De beslissingsgerichtheid van het structuurschema	79
2.17.4.	Het predikaat essentieel en het begrip limitatief	80
2.17.5.	Voortgangsanalyse	81
2.17.6.	Financiële aspecten	82
2.18.	Grensoverschrijdende aspecten	86

Planologische kernbeslissing

SAMENVATTING VAN DE BELEIDSUITSPRAKEN

1. Inleiding; strekking en kenmerken

De planologische kernbeslissing is een samenvatting van de beleidsuitspraken uit dit structuurschema. Deze uitspraken kunnen uiteraard niet los worden gezien van de context waarin zij in dit schema zijn geformuleerd. Deze planologische kernbeslissing is het meest geschikte uitgangspunt voor de inspraak, voor het bestuurlijk overleg, voor de advisering en voor de parlementaire behandeling van het structuurschema.

Het structuurschema bevat doelstellingen en hoofdlijnen van het rijksbeleid inzake de ruimtelijke aspecten van het natuur- en landschapsbehoud in het landelijk gebied voor de langere termijn (ca. 25 jaar).

Het structuurschema bouwt voort op de Structuurvisie Natuur- en Landschapsbehoud en is een uitwerking van de Nota landelijke gebieden. De beleidsuitspraken in dit structuurschema moeten mede worden gezien in hun samenhang met de voor het natuur- en landschapsbehoud relevante uitspraken in de overige structuurschema's en andere regeringsnota's. Dit structuurschema is opgesteld in samenhang met de Structuurschema's Landinrichting en Openluchtrecreatie.

De uitspraken die in de planologische kernbeslissing cursief zijn gedrukt acht de regering essentieel voor haar beleid inzake het natuur- en landschapsbehoud. Het als essentieel aanmerken van uitspraken betekent dat de regering deze van zodanig belang acht dat zij daarvan niet zal afwijken dan bij herziening van dit structuurschema, waarbij wederom de procedure van de planologische kernbeslissing wordt gevolgd. Het schema is – behoudens eerdere herziening – geldig tot vijf jaar na afronding van de parlementaire behandeling. De regering zal voordien een uitspraak doen over een eventuele verlenging van de geldigheidsduur. Indien de regering een nieuw beleidsvoornemen uitbrengt is de hier gepresenteerde planologische kernbeslissing geldig tot het nieuwe beleidsvoornemen de procedure van vaststelling heeft doorlopen.

2. DE HOOFDDOELSTELLING (hoofdstuk 4, deel a)

Het binnen het totaal van het maatschappelijk kader bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden, dat:

- de natuurlijke en cultuurhistorische verscheidenheid in het landelijk gebied en de verschijningsvorm daarvan in stand wordt gehouden, hersteld of ontwikkeld;*
- natuurwaarden, cultuurhistorische waarden en daarmee verbandhoudende waarden in de sfeer van de menselijke beleving met inachtneming van hun onderlinge samenhang, worden gehandhaafd, hersteld of ontwikkeld;*

een en ander mede met het doel bij te dragen aan het welzijn en de ontplooiing van individuen en groepen uit de samenleving.

3. DE HOOFDLIJNEN VAN HET BELEID (hoofdstuk 6.1, deel a)

Het beleid met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud zal gestalte worden gegeven langs drie elkaar aanvullende hoofdlijnen:

- het accent wordt gelegd op de instandhouding en zo mogelijk versterking van bestaande natuur- en landschapswaarden (nader uitgewerkt in 3.1);
- waar dat mogelijk is wordt gestreefd naar de ontwikkeling van natuurwaarden en het herstel van landschapswaarden (nader uitgewerkt in 3.2);
- beide lijnen worden ondersteund door het zodanig beïnvloeden van gedrag patronen, dat minder negatieve effecten op het natuurlijk milieu en het landschap optreden (nader uitgewerkt in 3.3).

3.1

De instandhouding en zo mogelijk versterking van bestaande natuur- en landschapswaarden wordt nagestreefd door bescherming en beheer.

De bescherming vindt plaats door:

- natuur- en landschapswaarden mede als uitgangspunt te nemen in de planvorming;
- beoordeling en weging, dat wil zeggen natuur- en landschapswaarden spelen een rol in de afweging van belangen, zoals bepaald wordt door de zwaarte van de in het geding zijnde waarden;
- toepassing van wettelijke en andere maatregelen;
- aankoop van terreinen.

Adequaat beheer wordt bevorderd in terreinen van:

- particuliere eigenaren/gebruikers. Hierbij zal de overheid waar nodig en zo mogelijk financiële ondersteuning verlenen;
- terreinbeherende natuurbeschermingsinstanties. Dit zijn naast het Staatsbosbeheer, welke dienst ook het beheer van staatsnatuurreservaten tot haar taken rekent, particuliere, door de overheid gesteunde organisaties. Hiertoe zal verwerving van de grond veelal nodig zijn; daarnaast worden ook terreinen van het Rijk door de Dienst der Domeinen als natuurgebied beheerd;
- overheden en semi-overheidsinstellingen die terreinen beheren met natuur- en landschapswaarden, terwijl daarvoor primair andere beheersdoelstellingen gelden.

Binnen het beleid tot instandhouding van natuur- en landschapswaarden, wordt onderscheid gemaakt in:

- een algemeen beleid, gericht op de handhaving van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied als geheel (nader uitgewerkt in 4);
- een toegespitst beleid, gericht op de instandhouding van ecologisch belangrijke gebieden of situaties en van belangrijke landschappelijke structuren (nader uitgewerkt in 5).

Bij het aankopen van terreinen gelden de volgende criteria:

- bedreiging in relatie tot kwetsbaarheid;
- de noodzaak van beheer van de natuur- en landschapswaarden;
- (toekomstige) versnippering van eigendom en/of beheer;
- de verhouding tussen de natuurwetenschappelijke waarde en de te verwachten toekomstige beheersinspanning.

Wanneer tegelijkertijd verschillende gebieden aangekocht kunnen worden die aan de criteria voldoen gelden de volgende prioriteiten:

- het gebied of de situatie is van internationaal belang;
- het gebied of de situatie heeft een nationale zeldzaamheid;
- het gebied maakt deel uit van een grote eenheid natuurgebied dan wel van een grote landschapseenheid met een bijzonder accent op nationale parken respectievelijk nationale landschappen;
- het gebied of de situatie vervult landelijk gezien een belangrijke rol in de ecologische infrastructuur.

Bij samenvallen versterken deze prioriteiten elkaar. Bij gelijkwaardige aankoopmogelijkheden wordt bij de prioriteitstelling betrokken:

- de ligging van een gebied binnen de stedelijke invloedssfeer in het bijzonder binnen de Randstadgroenstructuur.

3.2

Het beleid met betrekking tot het ontwikkelen van nieuwe natuurwaarden en het herstel van landschapswaarden is gericht op:

- het benutten van mogelijkheden die zich voordoen bij de planvorming, de inrichting en de uitvoering van projecten die primair gericht zijn op andere vormen van gebruik;
- het benutten van de mogelijkheden bij het beheer van terreinen die voor andere doeleinden worden gebruikt;
- het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden, het herstel van landschapswaarden en versterking van de ecologische infrastructuur.

Dit beleid wordt nader uitgewerkt onder 6.

3.3

Het beleid is mede gericht op het zodanig beïnvloeden van gedragspatronen dat minder negatieve invloeden op het natuurlijk milieu en het landschap optreden. In dit kader zullen voorlichting en educatie worden geïntensiveerd. Door het zoeken naar milieuvriendelijke mogelijkheden om aan de maatschappelijke vraag naar goederen en voorzieningen te voldoen en door het streven naar verandering van die vraag wordt beoogd de negatieve effecten op de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de ruimtelijke omgeving te beperken.

4. RELATIE MET ANDERE BELEIDSTERREINEN (hoofdstuk 6.3.2, deel a)

Voor de handhaving van de ecologische en landschappelijke kwaliteit van het gehele Nederlandse grondgebied en voor het scheppen van toereikende voorwaarden voor de instandhouding van de kwaliteit van tot de beleidscategorieën behorende gebieden, situaties en elementen zullen de volgende algemeen geldende uitgangspunten worden gehanteerd. Hierbij zal rekening worden gehouden met de mogelijke effecten op andere belangen, zodat steeds wordt gestreefd naar een evenwichtige afweging.

a. Voorgenomen activiteiten die van invloed kunnen zijn op waarden van natuur en landschap worden mede beoordeeld op hun effecten daarop, aan de hand van beleidslijnen van dit structuurschema en de voor het natuur- en landschapsbehoud relevante beleidslijnen in andere structuurschema's en beleidsnota's. Bij deze beoordeling wordt tevens aandacht besteed aan mogelijke alternatieven voor een activiteit. Voor bepaalde activiteiten zal een en ander kunnen plaatsvinden in het kader van de milieu-effectrapportage.

b. De mogelijkheden tot beperking van het directe en indirecte ruimtebeslag van voorzieningen worden mede in planvorming betrokken, indien dit bijdraagt tot de beperking van de negatieve effecten op natuur en landschap.

c. Het verlies van functioneel oppervlak voor en de verbreking van functionele relaties tussen ecosystemen, zal zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarbij zullen de mogelijkheden tot concentratie en bundeling van voorzieningen in beschouwing worden genomen.

d. Bij het scheppen van noodzakelijke voorzieningen en bij inrichtingsmaatregelen wordt bevorderd dat de voor de ecologische en landschappelijke kwaliteiten van het omliggende gebied nadelige uitstralingseffecten zo beperkt mogelijk zijn.

e. Bij de globale lokatiekeuze van voorzieningen en bij de nadere bepalingen van tracés en lokaties wordt rekening gehouden met de actuele

en potentiële kwaliteiten van natuur en landschap. Waardevolle gradiëntsituaties worden zoveel mogelijk ontzien.

f. Bij de globale lokatiekeuze van voorzieningen en bij de nadere bepaling van tracés en lokaties wordt rekening gehouden met de verspreidings- en migratiepatronen van planten en dieren. Waar doorbreking van verspreidings- of migratiepatronen onvermijdelijk is, worden zo mogelijk voorzieningen getroffen om de schade te beperken.

g. Het zoveel mogelijk vermijden van ingrepen, die direct of indirect de grond- en oppervlaktewaterhuishouding zodanig beïnvloeden dat deze negatief op natuur- en landschapswaarden werken. Dit geldt analoog voor ingrepen met een beïnvloeding van de kwaliteit van de lucht.

h. Bij de realisering en inpassing van nieuwe voorzieningen worden de in het landschap nog aanwezige kenmerken zoveel mogelijk ontzien en wordt aansluiting gezocht bij de bestaande landschapsstructuur.

i. De plaats van ecologische criteria in het milieuhygiënische beleid wordt versterkt.

5. DE BELEIDSCATEGORIEËN (hoofdstuk 6.4, deel a)

Het toegespitst beleid richt zich op de volgende beleidscategorieën, waarvan de omschrijving is gegeven in deel a, pkb en nota van toelichting.

Beleids categorieën met het accent op natuur

Natuurgebieden	par. 5.1.
Bossen	par. 5.2.
Nationale Parken	par. 5.3.

Beleids categorieën met het accent op het landschap

Kanalen en vaarten	par. 5.4.
Cultuurmonumenten	par. 5.5.
Waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten	par. 5.6.

Beleids categorieën met het accent op natuur en landschap

Rivierenlandschap en laaglandstromen	par. 5.7.
Landgoederen en historische buitenplaatsen	par. 5.8.
Afzonderlijke elementen in het landschap	par. 5.9.
Aardwetenschappelijk waardevolle gebieden	par. 5.10.
Waardevolle agrarische cultuurlandschappen	par. 5.11.
Grote landschapseenheden	par. 5.12.
Nationale landschappen	par. 5.13.

Beleids categorieën van de Noordzee en de Grote wateren

Noordzee	par. 5.14.
Grote wateren	par. 5.15.

Het beleid is als volgt uitgewerkt:

5.1. Natuurgebieden

– Het beleid inzake de natuurgebieden is, in vervolg op het beleid van de Nota landelijke gebieden, in het algemeen gericht op scheiding van de functie natuur van andere – sterkere – functies die de functie natuur kunnen verdringen. De uitwerking van dit beleid richt zich op de duurzame instandhouding en waar mogelijk herstel van die factoren, die voor het

voortbestaan van de kenmerken en waarden van de natuurgebieden bepalend zijn, te weten:

- de situatie met betrekking tot grond- en oppervlaktewater;
- de bodemopbouw en het bodemreliëf;
- de natuurlijke voedselsituatie;
- de zuiverheid van water, bodem en lucht;
- de vegetatie;
- de rust.

– *Het Rijk zal ruimtelijke ingrepen en inrichtingsactiviteiten die ertoe kunnen leiden dat de wezenlijke kenmerken en waarden van de natuurgebieden verloren gaan of worden aangetast, niet dan in geval van een zwaarwegend maatschappelijk belang in uitvoering nemen of bevorderen. De aanwezigheid van zo'n belang zal op basis van voorafgaand onderzoek moeten worden vastgesteld, waarbij tevens moet worden nagegaan of aan dit belang niet redelijkerwijs of op andere wijze of elders kan worden tegemoet gekomen.* Als besloten wordt dergelijke ingrepen en activiteiten toch te laten plaatsvinden, zullen bij planvorming en uitvoering de aanwezige kenmerken en waarden van natuur en landschap door een zorgvuldige inpassing zo goed als mogelijk in acht worden genomen.

– *De grote eenheden natuurgebied – groter dan 1000 ha – zijn aangegeven op kaart 1. De aanwijzing als natuurgebied is volledig afgewogen.* Aan de provinciale besturen wordt gevraagd deze gebieden, met inachtneming van de in dit structuurschema gegeven beleidsuitgangspunten, als zodanig op te nemen, dan wel te handhaven in hun streekplannen en de begrenzing nader uit te werken.

– *De duinen, de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe zijn in de Nota landelijke gebieden aangegeven als gebieden met een hoofdfunctie natuur (zone D), waarop het aldaar geformuleerde beleid van toepassing is. De duinen hebben plaatselijk een functie voor de voorziening van drinkwater. De zeereep heeft in de eerste plaats een functie voor de zeedefensie. Grote delen van de Veluwe, delen van de Utrechtse Heuvelrug en het grootste deel van de duinen worden gerekend tot de grote eenheden natuurgebied. Aan de provinciale besturen wordt gevraagd voor deze eenheden, de situering en begrenzing nader te bepalen en hen als natuurgebied in hun streekplannen op te nemen, dan wel te handhaven.*

– *Het aantal grote eenheden natuurgebied als aangegeven op kaart 1 heeft, afgezien van de door de provinciale besturen te bepalen grote eenheden in zone D, een limitatief karakter.*

– Voorts wordt aan de provinciale besturen gevraagd om de overige natuurgebieden te inventariseren en zonodig alsnog nader af te wegen, gericht op opname in hun ruimtelijk beleid.

– Bevorderd wordt dat voor natuurgebieden beheersplannen tot stand komen waarin naast de gewenste actieve beheersactiviteiten aandacht wordt besteed aan de regulering van het medegebruik en andere noodzakelijke beheersaspecten.

– Het beleid is gericht op het bieden van mogelijkheden voor recreatief medegebruik van natuurgebieden, voor zover in overeenstemming met het op bescherming en beheer van de aanwezige kenmerken en waarden gerichte beleid.

– Natuurgebieden worden aangemerkt als gebieden, die uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevol zijn en waarvan de bodem bijzondere bescherming behoeft (artikel 36 van de ontwerp-Wet bodembescherming); deze beslissing is mede afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de Wet bodembescherming (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 529, nrs. 1–8).

5.2. Het natuurbehoud met betrekking tot de bossen

– Het beleid met betrekking tot de bossen is gericht op behoud en uitbreiding en toereikend beheer. Er wordt daarbij uitgegaan van een

meervoudige functievervulling van het bos waarbij onder andere mogelijkheden voor de ontwikkeling van natuur zullen worden bevorderd. Uitgaande van deze meervoudige functievervulling zijn op nationaal niveau de volgende accenten te onderscheiden:

- **Bossen met het accent op natuur.**

In deze bossen zijn behoud en ontwikkeling van natuurwaarden uitgangspunten voor het beleid inzake bescherming en beheer. Hiertoe behoren bossen met natuurwaarde die kwetsbaar zijn ten opzichte van andere functies, bossen die een relatief natuurlijk karakter hebben en bossen die naar hun aard zeldzaam zijn binnen het geheel van het Nederlandse bos. Deze zijn in het bijzonder te vinden in die delen van het bosbestand, die bestaan uit oude bossen, bossen met een ongestoorde bodem en waterhuishouding, duin- en stuifzandbebossingen, moerasbossen en spontaan ontstane bossen.

In grote eenheden natuurgebied zal voorts het accent op natuur gegeven worden aan een belangrijk deel van de overige bossen. Het gaat hierbij om ongeveer 13 000 ha.

Voor een deel van de bossen met het accent op natuur is ten behoeve van de ontwikkeling van natuurwaarden een zodanig beheer vereist, dat daar op den duur geen sprake meer zal zijn van houtproductie. Bij bossen in grote eenheden natuurgebied is een extra indicatie voor een dergelijk beheer aanwezig als zij tevens in een (potentieel) Nationaal Park liggen.

- Bossen waar het accent op natuur nevensgeschikt is aan andere accenten. In deze bossen zijn natuurbehoud, houtproductie, recreatie en landschap in wisselende, maar gelijkwaardige mate uitgangspunt voor het beleid. Hiertoe behoren de meeste bossen, die gelegen zijn in de gebieden waaraan in de Nota landelijke gebieden de hoofdfunctie natuur is toegekend (zone D), alsmede de overige bossen die deel uitmaken van de grote eenheden natuurgebied en de andere in het ruimtelijk beleid erkende natuurgebieden, alsmede de overige oude bossen.

- **Bossen waar het accent op natuur ondergeschikt is.**

- In het Meerjarenplan Bosbouw zullen zowel de bovengenoemde beleidslijnen van het natuurbehoud, als die ten aanzien van de openlucht-recreatie en de houtproductie worden uitgewerkt, waarbij ook de landschappelijke aspecten en de financiële consequenties in een nadere afweging worden betrokken. Dit meerjarenplan zal een procedure doorlopen die wordt gekenmerkt door inspraak, overleg met lagere overheden en advisering.

- Aan de provincies en gemeenten wordt gevraagd de hierboven weergegeven beleidslijnen voor de bossen nader af te wegen en de ruimtelijke implicaties daarvan te verwerken in hun ruimtelijk beleid.

5.3. Nationale Parken

- Het beleid ten aanzien van nationale parken is gericht op instandhouding en/of ontwikkeling van de aanwezige ecologische, landschappelijke en cultuurhistorische hoedanigheden, waarbij mogelijkheden worden geschaapen voor het kennishemen en genieten van de schoonheid en de andere waarden van het gebied. Voor elk in te stellen nationaal park zal daartoe een zonering van het recreatief medegebruik worden gemaakt als onderdeel van een integrale conceptie voor beheer en inrichting van het hele park.

- In de nationale parken zullen de uitgangspunten gericht op bescherming en beheer worden gehanteerd, zoals beschreven bij de natuurgebieden en de bossen.

- Het gebied zal door de overheid en/of rechtspersonen, die zich de natuurbescherming ten doel stellen voor zover nog nodig, worden verworven. Wanneer een duurzaam beheer van het gebied als nationaal park verzekerd is kan het ook geheel of gedeeltelijk in eigendom bij andere instellingen of particulieren worden gelaten.

– Een nationaal park wordt ingesteld of erkend door de rijksoverheid en onder toezicht van de overheid als één geheel beheerd, volgens richtlijnen die op rijksniveau zijn vastgesteld.

– Na globale afweging komen de volgende gebieden in aanmerking voor de status van nationaal park²: Schiermonnikoog, Vlieland, de duinen van Terschelling, Diever-Appelscha, het Dwingelderveld, het Ooster- en Westerland, de Weerribben, de Haarler- en Holterberg, Montferland, de Amerongse Berg, de duinen van Texel, de duinen van Schoorl tot Wijk aan Zee, de Zilk-Noordwijk, de Biesbosch, de Loonse en Drunense Duinen, de Groote Peel, de Hamer en de Meijweg. *Deze opsomming draagt een limitatief karakter.*

De Hoge Veluwe, de Veluwezoom en de Kennemerduinen fungeren reeds als nationaal park. Het nationale park in oprichting Schiermonnikoog is inmiddels ingesteld. De procedure ter voorbereiding van de instelling van de nationale parken in oprichting is thans gaand voor het Dwingelderveld, de Weerribben, de Biesbosch, de Groote Peel en de Haarler- en Holterberg.

– De ligging van genoemde gebieden is op kaart 1 weergegeven; de begrenzing behoeft nadere uitwerking. De definitieve begrenzing van ieder in te stellen nationaal park zal in nauw overleg met de lagere overheden en de eigenaren/beheerders worden vastgesteld.

– Aan de provinciale besturen wordt gevraagd voor de genoemde gebieden in de streekplannen de ruimtelijke mogelijkheden tot aanwijzing als nationaal park open te houden.

– Alvorens tot instelling van nationale parken over te gaan zal het Rijk overleg plegen met de lagere overheden en de eigenaren/beheerders. Het beleid per park ten aanzien van inrichting, beheer en regulering van het medegebruik zal worden bepaald door het Rijk in overeenstemming met de lagere overheden en de eigenaren/beheerders. De (Voorlopige) Commissie Nationale Parken zal worden gehoord. Vooruitlopend op de definitieve aanwijzing van nationale parken, zal worden overgegaan tot aanwijzing van een aantal van bovengenoemde gebieden tot nationaal park in oprichting.

– Nationale parken worden aangemerkt als gebieden, die als voorkeursgebied kunnen worden aangewezen in de zin van artikel 37 uit de Wet Agrarisch Grondverkeer.

– Nationale parken worden aangemerkt als gebieden die uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevol zijn en waarvan de bodem bijzondere bescherming behoeft (artikel 36 van de ontwerp-Wet bodembescherming). Uitvoering van deze beslissing is mede afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de Wet bodembescherming. (Tweede Kamer, 1980–1981, 16 529, nrs. 1–8).

– De nationale parken zijn stiltegebieden in de zin van artikel 123 van de Wet Geluidhinder. Aan de provincies wordt gevraagd deze parken als stiltegebieden in hun streekplannen op te nemen, waarbij rekening wordt gehouden met andere belangen.

5.4. Kanalen en vaarten

– Het beleid is erop gericht het karakter van de waardevolle kanalen en vaarten en hun oeverzones in stand te houden, dit mede in verband met hun recreatieve betekenis. Dit beleid wordt mede ondersteund door bescherming en beheer van landschappelijk en cultuurhistorische waardevolle onderdelen van kanalen en vaarten. Hierbij worden de primair waterstaatkundige functies in acht genomen.

– Aan de provinciale besturen wordt gevraagd de waardevolle kanalen en vaarten te inventariseren en zonodig alsnog in streekplankader te bezien waar en op welke wijze deze beleidslijnen van toepassing zullen zijn.

² Voor het gebied van de Veluwe zal deze globale afweging nog plaatsvinden op basis van de bepaling van de situering van de grote eenheden natuurgebied.

5.5. Cultuurmonumenten

- Het beleid is gericht op het behoud van (cultuur)historisch waardevolle bebouwing, objecten en structuren. Hieraan wordt gestalte gegeven door het registreren van gebouwen en waarden als beschermd monument en door het aanwijzen tot beschermde stad- of dorpsgezichten volgens de bepalingen van de Monumentenwet.
- Bij de keuze van te beschermen objecten in het landelijk gebied zal in het algemeen de relatie met een waardevolle landschappelijke omgeving en in het bijzonder de ligging in een grote landschapseenheid en/of een nationaal landschap als een positieve factor in aanmerking worden genomen. Dit uitgangspunt zal ook gelden bij de aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezicht van daarvoor in aanmerking komende (cultuur)historisch waardevolle situaties.
- Het herstel van woonhuismonumenten in als beschermd stads- en dorpsgezicht aangewezen gebieden in het landelijk gebied zal worden bevorderd.
- De provincies en gemeenten wordt gevraagd de door het Rijk aangewezen monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten zonedig in hun relatie met de omgeving te bezien en de implicaties van de bescherming daarvan te verwerken in hun ruimtelijk beleid.

5.6. Waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten

- Het beleid is erop gericht waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten als zodanig en in hun landschappelijke context te beschermen. Waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten worden zo veel mogelijk van ruimtelijke ingrepen gevrijwaard.
- Aan de provinciale en gemeentebesturen wordt gevraagd de waardevolle gezichten te inventariseren en de ruimtelijke implicaties van de bescherming hiervan zonedig alsnog af te wegen en te verwerken in hun ruimtelijk beleid.

5.7. Rivierenlandschap en de laaglandstromen

- Het beleid is gericht op het behoud van ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke samenhangen en het karakteristieke landschapsbeeld, dit mede uit overwegingen van recreatieve belevingswaarde. Dit beleid wordt mede ondersteund door bescherming en beheer van natuurwetenschappelijk, landschappelijk en cultuurhistorisch waardevolle onderdelen van het rivierenlandschap en de laaglandstromen. Hierbij worden de primair waterstaatkundige functies in acht genomen.
- Aan de provinciale besturen wordt gevraagd zonedig alsnog in streekplankader te bezien waar en op welke wijze deze beleidslijnen van toepassing zullen zijn.

5.8. Landgoederen en historische buitenplaatsen

- Historische buitenplaatsen bestaan uit een landhuis of kasteel met bijgebouwen park en/of tuin, waarvan de eerste aanleg ouder is dan vijftig jaar.
- Een landgoed is een geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezet terrein, waarvan ook landbouwgronden en natuurterreinen deel uit kunnen maken. Bovendien kan een buitenplaats onderdeel van een landgoed uitmaken.
- Het beleid is in het algemeen gericht op instandhouding van de totaliteit van de samenhang tussen de delen en van de natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische en landschappelijke waarden van die delen afzonderlijk.

- Het beleid is in het bijzonder gericht op behoud van historische buitenplaatsen van nationale betekenis en landgoederen gerangschikt onder de Natuurschoonwet. Daarnaast is het beleid gericht op het scheppen van voorwaarden voor een toereikend beheer van deze buitenplaatsen en landgoederen, op basis van een billijk evenwicht tussen de inzet van de eigenaren, een eventuele financiële en fiscale ondersteuning door de overheid en een binnen het karakter passend economisch gebruik.
- Aan de provincies en gemeenten wordt gevraagd de bescherming van historische buitenplaatsen en van landgoederen in hun ruimtelijke plannen af te wegen en de implicaties daarvan te verwerken in hun beleid.
- Het beleid is erop gericht mogelijkheden te bieden om kennis te nemen van de aanwezige waarden en het bieden van mogelijkheden voor extensief recreatief gebruik voor zover dit geen afbreuk doet aan de instandhouding van de waarden.

5.9. Afzonderlijke landschapselementen

- Het beleid is gericht op instandhouding en zo nodig op herstel en een toereikend onderhoud van deze elementen. In dit verband wordt het desbetreffende beleid van provinciale en gemeentelijke besturen gesteund en gestimuleerd.
- Afzonderlijke elementen gelegen in grote landschapseenheden, nationale landschappen en bepaalde waardevolle agrarische cultuurlandschappen krijgen prioriteit bij de toepassing van instrumenten van rijkswege.
- Het beleid inzake de afzonderlijke landschapselementen buiten de genoemde gebieden wordt beschouwd als een taak van de lagere overheden en publiekrechtelijke lichamen. Aan deze overheden wordt gevraagd dit beleid nader vorm te geven.
- Aan de provincies wordt gevraagd de afzonderlijke elementen in het landschap te inventariseren en de ruimtelijke implicaties van de bescherming daarvan zonodig alsnog in streekplankader af te wegen en te verwerken in hun ruimtelijk beleid.

5.10. Aardwetenschappelijk waardevolle gebieden

- Het beleid is gericht op het behoud van de kenmerken, die de aardwetenschappelijke waarde van deze gebieden bepalen, zoals reliëf, bodemstructuur en waterhuishouding.
- In situaties, die aardwetenschappelijk van internationale en/of nationale betekenis zijn en die aan duurzame aantastingen onderhevig dreigen te worden, zal aankoop of afsluiting van beheersovereenkomsten kunnen worden overwogen.
- Aan de provinciale besturen wordt gevraagd de aardwetenschappelijk waardevolle gebieden te inventariseren en de bescherming hiervan zo nodig alsnog af te wegen in streekplankader en de implicaties daarvan te verwerken in hun ruimtelijk beleid.
- Aardwetenschappelijk waardevolle gebieden worden aangemerkt als gebieden, die uit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevol zijn en waarvan de bodem bijzondere bescherming behoeft (artikel 36 van de ontwerp-Wet op de Bodembescherming). Uitvoering van deze beslissing is mede afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de Wet bodembescherming (Tweede Kamer, 1980-1981, 16 529, nrs. 1-8).

5.11. Waardevolle agrarische cultuurlandschappen

- Het beleid is gericht op instandhouding van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke kenmerken en waarden van de waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Daarbij zijn de volgende factoren bepalend:
 - de situatie met betrekking tot grond- en oppervlaktewater;
 - de bodemopbouw en het bodemreliëf;
 - de bemestingstoestand;
 - het verkavelingspatroon;
 - het agrarisch beheer;
 - de rust.

Het gewicht van deze factoren verschilt per type van waardevol agrarisch cultuurlandschap.

– *De instandhouding van de volgende groepen waardevolle agrarische cultuurlandschappen acht de regering van essentiële betekenis:*

- *de belangrijke weidevogelgebieden;*
- *de belangrijke ganzegebieden;*
- *de nog resterende in biologisch en/of geomorfologisch opzicht waardevolle beekdalen en beken;*
- *de meest waardevolle uiterwaarden;*
- *de waardevolle agrarische cultuurlandschappen in gebieden met als hoofdfunctie natuur (zone D);*
- *de waardevolle agrarische cultuurlandschappen in grote landschapseenheden (zie voor het beleid: 5.12).*

Voor het overgrote deel van de ganzegebieden is van eerdergenoemde factoren in hoofdzaak de factor rust van belang.

– De ligging van de gebieden is op de kaarten 2, 3 en 4 aangegeven. Aan de provincies wordt gevraagd deze gebieden nader te begrenzen, de instandhouding van de waarden zo nodig alsnog in streekplankader af te wegen en de ruimtelijke implicaties daarvan te verwerken in hun ruimtelijk beleid.

– *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 uitvoering van werken zal door een zorgvuldige inpassing gezorgd worden dat deze waarden en kenmerken zoveel mogelijk worden ontzien, waarbij tevens aan de ontwikkeling van de kwaliteit van natuur en het herstel van landschap grote aandacht wordt besteed.

– Aan de provincies wordt daarnaast gevraagd de overige waardevolle agrarische cultuurlandschappen, zoals in dit structuurschema aangeduid, te inventariseren, de waarden hiervan zo nodig alsnog in streekplankader af te wegen en de ruimtelijke implicaties daarvan in hun streekplannen te verwerken.

– Waar behoefte is aan een bijzonder beheer zal zo mogelijk het instrumentarium van de Relatienota worden toegepast overeenkomstig het beleid en de procedures zoals die zijn neergelegd in de Nota en Structuurschets landelijke gebieden.

- Met betrekking tot de reservaatgebieden is het beleid gericht op aankoop ten behoeve van en, aansluitend, op beheer door of onder verantwoordelijkheid van natuurbeschermingsinstanties.

- Met betrekking tot de beheersgebieden is het beleid gericht op een agrarische bedrijfsvoering die mede is afgestemd op de verwezenlijking van doeleinden van natuur- en landschapsbehoud.

In afwachting van verwerving ten behoeve van natuurbeschermingsinstanties kunnen reservaatgebieden als beheersgebieden worden aangemerkt.

– De weidevogelgebieden, beekdalen en beken en uiterwaarden, aangegeven op kaart 2 en 4 worden aangemerkt als gebieden, die uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevol zijn en waarvan de bodem bijzondere bescherming behoeft (artikel 36 van de ontwerp-Wet op de Bodembescherming). Uitvoering van deze beslissing is mede afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de Wet bodembescherming (Tweede Kamer, 1980–1981, 16 529, nrs. 1–8).

5.12. Grote landschapseenheden

– Het beleid met betrekking tot grote landschapseenheden is gericht op de instandhouding van het algehele karakter van het gebied, op de instandhouding van de samenhang tussen de te onderscheiden ruimtelijke

eenheden daarbinnen en op het behoud van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden van die ruimtelijke eenheden afzonderlijk. De uitwerking van dit beleid richt zich op:

- de natuurlijke, cultuurhistorische en visueel-landschappelijke gaafheid van het gebied;

- de ecologische relaties zoals bij voorbeeld tot uitdrukking komend in de waterhuishouding, de ecologische infrastructuur en de gradiëntsituaties binnen het gebied;

- de cultuurhistorische samenhangen;

- de ecologische en visuele relaties met de omgeving van het gebied;

- de visuele samenhangen in het landschap;

- de instandhouding van de elders in dit structuurschema aangegeven waarden en kenmerken van de delen van deze gebieden, die tevens behoren tot de categorieën natuurgebieden, bossen met het accent op natuur, waardevolle agrarische cultuurlandschappen, landgoederen en historische buitenplaatsen, aardwetenschappelijk waardevolle gebieden, laaglandstromen, rivierenlandschappen en gezichten.

– *In de Structuurschets landelijke gebieden heeft de regering reeds uitgesproken dat zij het van essentiële betekenis acht dat de grote landschapseenheden als zodanig worden gehandhaafd en beheerd. In dit structuurschema wordt aan deze uitspraak de consequentie verbonden dat zij zodanig bepalend wordt geacht voor de inhoud van het structuurschema, dat de regering daarvan niet zal afwijken, behoudens bij herziening van het structuurschema, waarbij wederom de procedure van de planologische kernbeslissing wordt gevolgd.*

– *Aan de in de Structuurschets landelijke gebieden reeds genoemde gebieden worden toegevoegd:*

NOORD-HOLLAND

– *De Schermer*

– *De omgeving van Bergen*

ZUID-HOLLAND

– *Het gebied tussen 's-Gravenhage en Leiden*

ZEELAND

– *Delen van Zuid-Beveland.*

De Noordwaard van de Biesbosch vervalt.

Ruimtelijke ingrepen waarvoor het Rijk (mede)verantwoordelijkheid draagt en die het algehele karakter en de samenhang en waarden 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.

Als op grond hiervan besloten wordt een dergelijke ingreep niettemin te laten plaatsvinden zullen bij planvorming en uitvoering de kenmerken en waarden van natuur en landschap door een zorgvuldige inpassing zo goed mogelijk in acht worden genomen. Daarbij zal dan tevens aan de ontwikkeling van de kwaliteit van natuur en herstel van het landschap grote aandacht worden geschonken. Wanneer het oordeel van het Rijk wordt gevraagd over ruimtelijke ingrepen, die anderen in deze gebieden willen uitvoeren, zal bij de afweging van belangen een zwaar gewicht worden toegekend aan het belang van natuur- en landschapsbehoud.

– *Bij de toepassing van het voor beheer en voor bescherming beschikbare instrumentarium zal aan de grote landschapseenheden een hoge prioriteit worden gegeven.*

– *In geval van landinrichting in grote landschapseenheden zal als regel herinrichting de aangewezen vorm zijn.*

In bepaalde delen, wanneer voor natuur- en landschapsbehoud mede gezien in relatie tot andere delen van de grote landschapseenheid, geen grote belangen in het geding zijn, ruilverkaveling.

– Op de bij dit structuurschema gevoegde kaart 1 is de ligging van de grote landschapseenheden aangegeven. De kaart heeft een limitatief karakter. Aan de provincies wordt gevraagd de begrenzing vast te stellen. Voorts wordt aan de provincies gevraagd de grote landschapseenheden als samenhangende eenheid in hun streekplannen aan te geven, dan wel te handhaven. Bovendien wordt hun gevraagd de ruimtelijke implicaties van het beleid met betrekking tot de delen die behoren tot de verschillende beleidscategorieën zo nodig alsnog af te wegen en de ruimtelijke implicaties daarvan in hun streekplannen te verwerken.

– Aan de lagere overheden wordt gevraagd ten aanzien van deze gebieden ook zelf beschermende maatregelen te nemen.

5.13. Nationale Landschappen

– Aan binnen nationale landschappen gelegen gebieden, zal bij de toepassing van het instrumentarium voor de verschillende beleidscategorieën een extra prioriteit worden toegekend.

5.14. Noordzee

Bij de verdere uitbouw van een geharmoniseerd beleid voor het Nederlandse deel van de Noordzee, zoals in de «Nota Harmonisatie Noordzeebeleid» voorzien, zullen behoud en ontwikkeling van ecologische waarden belangrijke elementen blijven. Ter onderbouwing van dit beleid zal voor de Noordzee integraal ecosysteemonderzoek gestimuleerd worden.

5.15. Grote wateren

Algemeen

Voor de grote wateren zullen (deel)plannen worden gemaakt waarin mede op basis van bestaande en te verwerven inzichten in de aquatische ecosystemen, wordt uitgegaan van een geïntegreerde aanpak. Om hiervoor het gewenste kennisniveau te bereiken zal ecosysteemonderzoek in deze gebieden worden gestimuleerd.

Waddenzee

– Het te voeren beleid is reeds neergelegd in de Nota Waddenzee.

Oosterschelde

– Voor de inrichting en het beheer van de Oosterschelde geldt als primaire doelstelling: behoud en zo mogelijk versterking van de natuurlijke waarden met inachtneming van de basisvoorwaarden voor een goed maatschappelijk functioneren, waaronder met name de visserij en de waterstaatkundige functies worden begrepen. In het beleidsplan dat door de Stuurgroep Oosterschelde is vastgesteld wordt aandacht besteed aan inrichtings- en beheersaspecten van de Oosterschelde en zijn randzones en wordt het geheel van activiteiten getoetst aan de effecten op het ecosysteem en waar nodig (ook onderling) afgestemd.

Afgestemd op de integrale beleidsplanning voor de Oosterschelde zal de Oosterschelde als wetland onder de Conventie van Ramsar worden gebracht.

Westerschelde

– Op basis van de bestaande plannen zal in overleg met de Belgische overheid en de betrokken Nederlandse overheden op middellange termijn

gestreefd worden naar de totstandkoming van een integraal beleidsplan voor de Westerschelde, waarin een afstemming van functies zal plaatsvinden. De instandhouding en waar mogelijk het herstel van de natuurlijke waarden zullen hierbij mede richtinggevend zijn.

- Het beleid zal gericht zijn op sanering van de lozingen van industrieel en huishoudelijk afvalwater en op veiligstelling van de resterende buitendijkse natuurterreinen.

Grevelingen

- Overeenkomstig de «Nieuwe Inrichtingsschets voor het Grevelingenbekken» vormen de ecologische functies en de recreatiefuncties van de Grevelingen de uitgangspunten voor de inrichting, waarbij de recreatie afgestemd zal worden op de kwetsbaarheid van de natuurwaarden.

Haringvliet en Hollandsch Diep

- Het beleid is er met inachtneming van de gebruiksfuncties op gericht om de natuurlijke kwaliteiten van het Haringvliet en het Hollandsch Diep in stand te houden. Hierin zullen de ecologische relaties van dit gebied met het Deltagebied en de Biesbosch begrepen worden.
- Die onderdelen van het gebied die daartoe nog een nadere bescherming behoeven zullen worden veiliggesteld.

IJsselmeer en Randmeren

- De bijzondere en internationaal belangrijke functies die het IJsselmeer en zijn Randmeren vooral voor watervogels hebben worden erkend.
- Het Rijk zal voor het kleine IJsselmeer een integraal beheersplan ontwikkelen, om een beheer te kunnen verwezenlijken, waarin verschillende beheersdoelstellingen tot hun recht komen in samenhang met de instandhouding van de kwaliteit als belangrijk natuurgebied. In aansluiting daarop zal worden overwogen het kleine IJsselmeer onder de zogenaamde «Wetlands-conventie» van Ramsar te brengen.

6. ONTWIKKELINGSBELEID (hoofdstuk 6.5, deel a)

- Het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van natuurwaarden op kleinere schaal, het aanbrengen van voorzieningen voor plant- en diersoorten en het herstel en de versterking van de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten is bij voorrang gericht op de grote eenheden natuurgebied, de grote landschapseenheden en de waardevolle agrarische cultuurlandschappen.

- De mogelijkheden tot het ontwikkelen van grote natuurgebieden zullen overwogen worden tijdens en na de afwerking van inpolderings- en indijkingsprojecten in het IJsselmeergebied en het Zuidhollandse en Zeeuwse Deltagebied.

- Indien de Markerwaard wordt ingepolderd zullen voor de ontwikkeling van natuurgebieden terreinen worden aangewezen. De omvang en situering daarvan zullen nader bepaald worden op grond van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van vochtige/natte natuurgebieden met een grote mate van zelfregulatie, in samenhang met bestaande natuurgebieden in Zuid-Flevoland en het open water rond de polder. In samenhang met deze gebieden zullen weidevogelreservaten worden gesitueerd.

- Voor de niet in te polderen delen van het IJsselmeer zal het beleid met inachtneming van andere functies gericht zijn op het vergroten van de ecologische functies onder meer door een daarop gerichte afwerking van oevers en door voorzieningen op of bij bestaande polderdijken.

- Bij de besluitvorming over de inrichting en bestemming van het Markiezaatsmeer zullen de potenties als natuurgebied van internationale betekenis zwaar wegen. In verband hiermee zullen de mogelijkheden voor natuurontwikkeling zo goed mogelijk worden benut. Het zuidelijk deel van het Markiezaatsmeer wordt aangewezen als grote eenheid natuurgebied.
- In daarvoor in aanmerking komende delen van de zogenaamde «Voordelta» zullen maatregelen worden genomen om de gewenste natuurlijke ontwikkeling te kunnen laten plaatsvinden. Waar mogelijk zullen de ontwikkelingen door gerichte natuurbouw verder worden gestimuleerd.
- Aan de provincies, gemeenten en waterschappen en aan samenwerkingsverbanden daartussen wordt gevraagd in hun beleid de boven aangegeven mogelijkheden voor natuurontwikkeling en landschapsherstel bij kleinere ruimtelijke ingrepen en binnen het bestaande ruimtegebruik in overweging te nemen en te bevorderen.

7. BESTUURLIJKE, INSTRUMENTELE EN FINANCIËLE ASPECTEN

- Ter versterking van de positie van het natuur- en landschapsbehoud in de besluitvorming van de overheid als geheel, alsmede in het kader van haar algemene decentralisatiestreven, zal, onder meer door overdracht van bepaalde bevoegdheden, worden bevorderd dat de verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten voor dit beleidsterrein worden versterkt. Hierbij worden de verantwoordelijkheden van het Rijk voor aangelegenheden van nationaal en internationaal natuurbeschermingsbelang in acht genomen.
- Er wordt bevorderd, dat het wettelijk en overig instrumentarium van andere beleidsterreinen, voor zover de toepassing daarvan van betekenis is voor het natuur- en landschapsbehoud, waar nodig mede op dat belang wordt afgestemd.
- Bij het in stand houden en scheppen van werkgelegenheid zal het in stand houden en het beheer en onderhoud van natuur en landschap mede punt van aandacht zijn.
- Met betrekking tot de Relatienota wordt opgemerkt dat er thans geen financiële ruimte is voor openstelling van de tweede fase globale aanwijzing van Relatienotagebieden. Eventuele openstelling van de tweede fase in de toekomst behoeft een expliciete beleidsbeslissing van de regering.
- Voor komende jaren kan van het in dit structuurschema geschetste volume worden uitgegaan. Budgettaire, prijs- en andere ontwikkelingen zullen tot aanpassing van dit volume of van het beleid aanleiding kunnen geven.

De minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius

Nota van toelichting

1. ALGEMENE ONDERWERPEN

1.1. Inleiding; samenhang delen a en d

De regeringsbeslissing omvat:

- de planologische kernbeslissing (de pkb), een samenvatting van de belangrijkste beleidsuitspraken;
- een nota van toelichting waarin onderwerpen worden behandeld die op basis van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg ofwel een nadere toelichting ofwel een nadere overweging behoeven. In een aantal gevallen heeft dit laatste aanleiding gegeven tot bijstelling van de pkb.

Ter verduidelijking van de status van respectievelijk het beleidsvoornemen (deel a) en de regeringsbeslissing (deel d) wordt erop gewezen dat – voor zover in deze regeringsbeslissing niet anders is aangegeven – het beleid zoals in het beleidsvoornemen verwoord is, blijft gehandhaafd. Deel d kan dus niet zonder deel a worden gebruikt. Na de hiernavolgende parlementaire behandeling wordt de definitieve inhoud van de planologische kernbeslissing (het pkb-hoofdstuk) vastgesteld, met inbegrip van bijbehorende kaart(en). Deze verschijnt te zijner tijd als deel e van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud: «Tekst van de naar aanleiding van de parlementaire behandeling vastgestelde planologische kernbeslissing».

1.1.1. De gevolgde procedure

Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud (deel a, beleidsvoornemen) is door de toenmalige staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij brief van 22 mei 1981 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Bij brief van 17 augustus 1981 verzocht de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mede namens de staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk advies aan de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Tevens is het beleidsvoornemen om advies toegezonden aan de Natuurbeschermingsraad.

De inspraak

Het beleidsvoornemen heeft gelijktijdig met de beleidsvoornemens van de structuurschema's Openluchtrecreatie en Landinrichting gedurende vier maanden (1 september 1981–31 december 1981) ter visie gelegen bij de gemeentesecretarieën, de provinciehuizen en bij de openbare bibliotheken en de Kamers van Koophandel. In de periode van de tervisielgging was het beleidsvoornemen te koop bij de Staatsuitgeverij. Voorts is een brochure samengesteld die op aanvraag gratis werd toegezonden. De bekendmaking van het beleidsvoornemen is door het plaatsen van advertenties ondersteund. Tot 31 december 1981 bestond voor een ieder de gelegenheid schriftelijk te reageren. In totaal werden 255 reacties, exclusief gericht op het onderhavige structuurschema, alsmede 285 reacties die op de drie groene schema's te zamen waren gericht, ontvangen. Voorts zijn in mei 1982 elf hoorzittingen gehouden, met in totaal ca. 700 deelnemers en waar 130 insprekers een toelichting op hun reactie gaven. Een samenvatting van de resultaten van de inspraak is als deel b van dit structuurschema: «hoofddijnen uit de inspraak» aangeboden aan de Tweede Kamer¹.

¹ Tweede Kamer zitting 1982–1983, 16 600 enz., nrs. 3–4.

Het bestuurlijk overleg

Tussen 11 maart 1982 en 29 juni 1983 heeft – voor alle drie groene structuurschema's gelijktijdig – het bestuurlijk overleg plaatsgevonden. De verslagen daarvan zullen voor de leden van de Tweede Kamer bij de griffie ter inzage worden neergelegd. De ondergetekenden danken alle betrokken besturen voor hun medewerking aan een goed verloop van dit overleg.

Adviezen van de Natuurbeschermingsraad en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening

De Natuurbeschermingsraad heeft bij brief van 21 juni 1982 advies uitgebracht over het beleidsvoornemen. Bij brief van 16 maart 1983 bracht de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening zijn advies uit. Dit advies is de Kamer aangeboden als deel c² in de reeks van publicaties over dit structuurschema.

Over de ontvangen reacties en adviezen en over het bestuurlijk overleg heeft zorgvuldig beraad plaatsgevonden. Met de aanbieding van deze regeringsbeslissing (deel d van het structuurschema) kan thans de laatste fase van de procedure voor de planologische kernbeslissing, de parlementaire behandeling, aanvangen.³

1.1.2. Het karakter van het structuurschema

Door insprekers, adviesorganen en provinciale besturen zijn kanttekeningen geplaatst bij de keuze om het rijksbeleid inzake natuur- en landschapsbehoud neer te leggen in een structuurschema. Enkele insprekers, waaronder de Stichting Natuur en Milieu en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordeningen (RARO) pleiten voor een breder opgezette facetnota Natuur en Landschap; een structuurschema kan zich dan beperken tot de ruimtelijk relevante zaken. De meeste insprekers, de Natuurbeschermingsraad en de provincies stemmen niettemin in met de keus voor een structuurschema, waarin naast de direct-ruimtelijke aspecten ook plaats is ingeruimd voor de achterliggende motieven en enkele niet direct als ruimtelijk herkenbare beleidslijnen, zoals de beïnvloeding van gedragspatronen. De RARO kiest op grond van praktische overwegingen voor afronding van de lopende pkb-procedure. De Raad ziet het structuurschema als een essentieel document voor het regeringsbeleid en onderschrijft de hoge prioriteit die de regering blijkens dit structuurschema aan natuur en landschap wil geven. Voor wat betreft de motieven vraagt de Natuurbeschermingsraad om meer aandacht voor de economische motieven voor natuurbehoud. De raad wijst in dit verband ook op indirecte effecten als bij voorbeeld werkgelegenheid, het produktievermogen van de bodem en de kwaliteit van het grondwater.

Van verschillende zijden wordt kritiek uitgeoefend op de toegankelijkheid van het beleidsvoornemen. De materie werd als ingewikkeld ervaren, de presentatie als te abstract en in te moeilijke bewoordingen. Ook vonden insprekers de reactietermijn te kort, gezien de vloed aan andere, min of meer gelijktijdig uitgebrachte beleidsvoornemens. Sommigen uitten hun argwaan omtrent het inspraakproces («slechts bedoeld als legitimering van overheidsbeleid»).

De regering maakt uit de reacties op dat de keuze voor een structuurschema voor het onderhavige beleidsterrein en het daarin medenemen van niet-direct ruimtelijke aspecten overwegend instemming hebben gevonden. Gezien de aandacht die in het beleidsvoornemen is besteed aan deze niet-direct ruimtelijke aspecten acht zij het uitbrengen van een afzonderlijke facetnota Natuur en Landschap thans niet opportuun.

Voor wat betreft de opmerking over economische motieven merkt de regering op dat deze geen hoofdmotief vormen voor natuur- en landschapsbehoud. Zij erkent niettemin dat natuur- en landschapsbehoud gunstige neveneffecten kan hebben voor zaken als het produktievermogen van de

² Tweede Kamer zitting 1982–1983, 16 600, nrs. 5–6.

³ Met een streep in de marge worden die tekstgedeelten aangeduid waar reacties uit de inspraak, de adviezen van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening en van de Natuurbeschermingsraad en het bestuurlijk overleg worden aangehaald.

grond, het behoud van een zuivere bodem en schoon grondwater, het toerisme en dergelijke.

Dat de materie voor velen moeilijk toegankelijk bleek acht de regering een punt van zorg. Zij wijst er evenwel op dat het beleidsterrein niet het meest eenvoudige is: het bestrijkt in principe het gehele land, het omvat natuurwaarden, landschappelijke, cultuurhistorische en aardwetenschappelijke waarden en het vertoont zeer vele raakvlakken met het beleid in andere sectoren. Voorts staat het beleid in hoge mate in het teken van een (nadere) afweging van belangen, waarbij het structuurschema een aantal accenten en richtlijnen aanreikt, die bij de afweging gewicht in de schaal leggen. Waar het de toegankelijkheid betreft heeft de regering zich beijverd om in deel d zoveel mogelijk verduidelijking te geven. In dit kader is een redactionele vereenvoudiging van een aantal gedeelten van de tekst van de pkb aangebracht en wordt in de hiernavolgende paragraaf (1.2) een nadere toelichting gegeven op de kern van het beleid, toegespitst op die punten die de meeste vragen om verduidelijking hebben opgeroepen.

Op het verwijt als zou inspraak slechts ter legitimering van een voorgenomen star beleid dienen, verwijst de regering naar de vele plaatsen waar ten principale op kritiek of suggesties door insprekers, lagere overheden of adviesorganen wordt ingegaan.

1.2. De hoofdlijnen van het beleid voor natuur- en landschapsbehoud en de aard van het structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud

Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud kenmerkt zich door een gerichtheid op het zoveel mogelijk op peil houden van de kwaliteit van natuur en landschap in het gehele landelijke gebied. Dit brengt met zich mee dat er in het algemeen geen in getallen uit te drukken behoeften aan het beleid ten grondslag kunnen liggen. Evenmin richt het structuurschema zich op het creëren van voorzieningen ten behoeve van wat men de technische uitrusting van onze samenleving zou kunnen noemen. Daarmee is het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud van een wat ander karakter dan andere structuurschema's. Een en ander maakt het noodzakelijk te werken langs drie elkaar aanvullende hoofdlijnen voor het beleid (in deel a onderbouwd in hoofdstuk 5, Verkenningen):

- a. de instandhouding van bestaande natuur- en landschapswaarden;
- b. waar mogelijk ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden;
- c. beïnvloeding van gedrag patronen ter vermindering van de negatieve effecten op natuurlijk milieu en landschap.

Hierbij ligt het accent op hoofdlijn a; lijn b heeft alleen een aanvullende betekenis; hoofdlijn c, hoe wezenlijk ook, kan vooralsnog voor het beleid alleen een ondersteunende functie hebben. De regering geeft in het structuurschema aan hoe zijzelf haar ruimtelijk beleid zal richten op de instandhouding van de beschreven natuur- en landschapswaarden. Hierin komt de medebetrokkenheid van alle relevante sectoren van beleid van de rijksoverheid tot uitdrukking. In de eerste hoofdlijn van het beleid ligt een sterk accent op de afweging van natuur- en landschapswaarden ten opzichte van andere belangen. Ten behoeve van die afweging wordt door een systematische analyse een beeld gegeven van alle in het geding zijnde waarden van natuur en landschap en van de problemen die met het streven tot behoud van deze waarden gepaard gaan.

Vanuit de nationale optiek worden in het schema niet anders dan tamelijk globale uitspraken gedaan. Dat komt omdat:

- het structuurschema zich niet richt op projecten;
- er vele maatschappelijke belangen mede in het geding zijn bij natuur- en landschapsbehoud;
- alle bestuursniveaus medeverantwoordelijk zijn voor het beleid inzake natuur- en landschapsbehoud.

Meer concreet zijn de beleidsuitspraken over zaken die reeds een zekere afwegingsprocedure hebben doorlopen, zoals bij voorbeeld ter zake van de grote landschapseenheden die reeds in de Nota en Structuurschets landelijke gebieden aan de orde zijn gesteld en ter zake van de natuurgebieden, waarover reeds in de Oriënteringsnota beslissingen zijn genomen.

Voor de uitwerking van de eerste hoofdlijn van het beleid inzake natuur- en landschapsbehoud is, zoals in het beleidsvoornemen is gemotiveerd, gekozen voor een uitvoering van het beleid langs twee lijnen:

1. een algemeen beleid dat zich richt op de handhaving van een zekere ecologische en landschappelijke kwaliteit van het Nederlandse grondgebied als geheel zomede op het scheppen van toereikende externe voorwaarden voor de instandhouding van de kwaliteit van de beleidscategorieën. Dit gebeurt door het geven van richtinggevende uitgangspunten ten behoeve van de belangenafweging in het kader van de planning en uitvoering van ruimtelijke ingrepen.

2. een zogeheten toegespitst beleid dat zich richt op de ecologische, cultuurhistorische en/of landschappelijke waarden die zijn toe te schrijven aan bepaalde groepen van gebieden. De primair op natuur- en landschapsbehoud en op gebieden gerichte instrumenten zijn in het bijzonder toegesneden op de instandhouding van deze waarden. Deze gebieden worden getypeerd met de beleidscategorieën van het structuurschema.

De ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden – de tweede hoofdlijn van het beleid – zal zich, naast het benutten van de mogelijkheden om meer omvangrijke nieuwe natuurgebieden tot ontwikkeling te laten komen, in belangrijke mate richten op de mogelijkheden die – bestaande en nieuwe – lijnvormige landschapselementen bieden voor de vergroting van natuurwaarden in het landelijk gebied en versterking van de ecologische infrastructuur.

De beleidscategorieën

Een belangrijk en centraal punt van commentaar op het structuurschema betreft de onduidelijkheid ten aanzien van de beleidscategorieën waar het gaat om de keuze en de indeling ervan, de samenloop van beleidscategorieën en de consequenties daarvan en de vrees voor cumulatie van beperkingen. Ook wordt gevraagd inzicht te geven in de beleidsgevolgen.

De keuze van beleidscategorieën

Met de beleidscategorieën wordt beoogd alle ruimtelijk te lokaliseren en aan gebieden toe te schrijven natuurwaarden en cultuurhistorische en landschappelijke waarden te karakteriseren. Het systeem van beleidscategorieën berust op een systematische analyse van natuur en landschap in Nederland. Daarbij is gekeken naar:

- de te onderscheiden kenmerken van natuur en landschap,
- de problemen die met het streven naar instandhouding van deze kenmerken gepaard gaan,
- oplossingen voor deze problemen.

Zo zijn vijftien beleidscategorieën onderscheiden die stuk voor stuk een eigen identiteit hebben en een eigen behandeling vergen in het beleid. In het beleidsvoornemen is dit tot uitdrukking gebracht in de per beleidscategorie gegeven gebiedsbeschrijving, schets van de problemen en de beschrijving van het beleid.

De indeling van de beleidscategorieën

In het beleidsvoornemen van dit structuurschema zijn de beleidscategorieën ondergebracht in drie hoofdgroepen:

- beleidscategorieën met het accent op natuur;
- beleidscategorieën met het accent op landschap;
- beleidscategorieën met het accent op natuur en landschap.

De basis voor de indeling van deze drie hoofdgroepen is het accent in de algemene beleidsdoelstelling voor elke afzonderlijke beleidscategorie. In de pkb wordt bij elke beleidscategorie vermeld waarop dit beleidsdoel zich richt. Daarin is terug te vinden dat het beleid zich voor de eerste hoofdgroep van beleidscategorieën vooral richt op het aspect natuur, voor de tweede hoofdgroep vooral op het landschappelijke en cultuurhistorische aspect en voor de derde hoofdgroep op de samenhang tussen al deze aspecten. Uit de commentaren op het beleidsvoornemen van dit structuurschema blijkt dat hierdoor de verschillen tussen de onderscheiden beleidscategorieën niet altijd even duidelijk voor het voetlicht zijn gekomen. Ter verduidelijking wordt daarom vanuit en naast de in het beleidsvoornemen gekozen indeling van de beleidscategorieën een schematisering gegeven: deze schematisering laat dus de in de pkb gegeven indeling op zich onverlet. Hierbij worden met name de aspecten die voor de uitvoering van het beleid van belang zijn als ingang gehanteerd. In dit schematisch overzicht worden de beleidscategorieën als volgt gegroepeerd:

- I. Beleidscategorieën met een accent in de uitvoering van het beleid op aspecten van natuur.
- II. Beleidscategorieën met een accent in de uitvoering van het beleid op aspecten van landschap en cultuurhistorie.
- III. Beleidscategorieën met een accent in de uitvoering van het beleid op samenhang.

Per beleidscategorie worden vermeld:

- de onderscheidende kenmerken binnen de hoofdgroep;
- de bestuurlijke gevolgen in de sfeer van de belangenafweging;
- de voor de betrokken categorie belangrijkste instrumenten voor de uitvoering van het beleid inzake bescherming en beheer (onderscheiden naar wettelijke regelingen en instrumenten waarvoor het initiatief tot toepassing bij de grondeigenaar ligt); instrumenten die niet primair zijn gericht op bescherming en beheer, maar bij hun toepassing daaraan kunnen bijdragen, blijven hier buiten beschouwing;
- de samenloop die zich tussen de beleidscategorieën kan voordoen.

Ten slotte zij noch vermeld dat in de groepen I en II enkele categorieën gebieden zijn opgenomen (Id, Ie en Ild) die in het beleidsvoornemen als sub-categorieën van de beleidscategorie waardevolle agrarische cultuurlandschappen zijn behandeld. Dit laatste in aansluiting op de bestaande beleidspraktijk, waarin de term «waardevolle agrarische cultuurlandschappen» langzamerhand een vertrouwd begrip is geworden.

Beleidsgevolgen

Het schematisch overzicht laat zien dat het karakter van de beleidsgevolgen voor de beleidscategorieën verschilt tussen de drie hoofdgroepen onderling:

- Instandhouding van beleidscategorieën uit groep I zal voor andere vormen van ruimtegebruik gevolgen kunnen hebben voor bestemming, inrichting en beheer. Binnen groep I liggen in dit opzicht accenten van verschillende zwaarten.
- In groep II zal het beleid tot instandhouding vooral gevolgen kunnen hebben voor bestemming en inrichting.
- In groep III zal het beleid – naast het beleid dat geldt voor de onderdelen behorende tot enkelvoudige beleidscategorieën – vooral gevolgen kunnen hebben voor nieuwe ruimtelijke aanspraken (bestemming) en wijzigingen in inrichting en beheer die de samenhang en het gehele karakter van het gebied kunnen aantasten.

De gevolgen van het beleid voor de onderscheiden categorieën zijn in de eerste plaats hierin gelegen dat richting wordt gegeven aan de nadere afweging van belangen. Deze nadere afweging zal gebeuren volgens de wettelijke procedures die hiervoor bestaan en in alle overlegkaders waar

GROEP I — Accent op aspecten van natuur

Deze groep van beleidscategorieën omvat gebieden die in hun totaliteit belangrijke natuurwaarden en ecologische functies bevatten. De problemen die zich in deze groep voordoen houden verband met de wederzijdse afstemming van ecologische functies en de in deze gebieden aanwezige gebruiksfuncties. Binnen deze groep onderscheiden de beleidscategorieën zich naar de aard van de andere gebruiksfuncties.

Samengevat:

Gemeenschappelijk kenmerk van alle beleidscategorieën : alle gebieden vervullen in stand te houden ecologische functies
Hoofdprobleem : afstemming van andere functies van deze gebieden op de ecologische functies.

Belangrijkste punt van verschil tussen de categorieën van deze groep onderling : de aard van het object en de aard van de andere functies en daarmee van de afstemmingsproblemen.

Beleids categorie	Onderscheidend kenmerk	Bestuurlijke gevolgen o.m. in de sfeer van de belangenafweging ¹	Instrumenten voor bescherming en beheer	Kan geheel of gedeeltelijk samenvallen met
a. natuurgebieden zie pkb par 5.1	ecologische hoofdfunctie	zelfbinding rijk inzake bescherming; inbreuk alleen bij hoge uitzondering; (<i>essentiële uitspraak</i>) gebieden > 1000 ha zijn volledig afgewogen en limitatief op kaart aangegeven; overige gebieden te inventariseren en nader af te wegen door de provincies gericht op opname in het ruimtelijk beleid.	<i>wettelijke regeling</i> NB-wet Wet Bodembescherming Bestemming en gebruiksvorschriften bestemmingsplannen <i>anderszins</i> aankoop Beschikking Natuurbijdragen Beschikking Bosbijdragen	Ild. gebieden met karakteristieke ontginningsspatronen (voorbeeld: de Weerribben) Ild. aardwetenschappelijk waardevolle gebieden (voorbeeld: de duinen)
a ¹ . nationale parken zie pkb par. 5.3	als bij natuurgebieden; specifieke doelstelling voor recreatief medegebruik	limitatief opgesomd nadere afweging door de provincies van ontwikkeling van de als potentieel nationaal park aangeduide grote eenheden natuurgebied tot nationaal park; <i>openhouden</i> ruimtelijke mogelijkheden	als bij natuurgebieden + Wet Geluidhinder + aparte bestuurlijke organisatie	als bij natuurgebieden
b. afzonderlijke elementen in het landschap zie pkb par. 5.9	ecologische hoofdfunctie, veelal samenhangend en/of interfererend met agrarische functie van het omringende gebied	inventarisatie en nadere afweging door de provincies;	<i>wettelijke regeling</i> Boswet gemeentelijke verordeningen Bestemming en gebruiksvorschriften bestemmingsplannen <i>anderszins</i> Beschikking onderhoudsovereenkomsten (BOL/BAL)	
c. bossen zie pkb par. 5.2	in wisselende mate samengaan van ecologische functies, houtproductie en recreatie	zelfbinding rijk voor beleid inzake bescherming en beheer van nader te bepalen bossen met accent natuur. (<i>essentiële uitspraak</i>). Voor deze bossen worden indicaties gegeven; uitwerking in Meerjarenplan Bosbouw. Nadere afweging van beleid voor de bossen door de provincies.	<i>wettelijke regeling</i> Boswet NB-wet Bestemming en gebruiksvorschriften bestemmingsplannen <i>anderszins</i> Beschikking Bosbijdragen Natuurschoonwet	Ild. gebieden met karakteristieke ontginningsspatronen Ile. aardwetenschappelijke waardevolle gebieden

d. waardevolle agrarische cultuurlandschappen met biologische waarden (uiterwaarden, weidevogelgebieden, voor ganzen belangrijke gebieden, beekdalgraslanden, gebieden met een grote concentratie van afzonderlijke elementen, botanische waardevolle graslanden) zie pkb par. 5.11	samengaan van ecologische functies met agrarisch gebruik; instandhouding samengaan is wezenlijk voor het voortbestaan van deze functies	zelfbinding rijk voor het toekennen van een zwaar gewicht bij toekomstige belangenafweging aan behoud van de eerste vier genoemde typen (<i>essentiële uitspraak</i>) de ligging van deze typen van gebieden is indicatief aangegeven; nadere afweging door de provincies, overige gebieden te inventariseren en nader af te wegen door de provincies,	<i>wettelijke regeling</i> Wet Bodembescherming Nb-wet Bestemming en gebruiksvoorschriften bestemmingsplannen <i>anderszins</i> reservaatvorming (aankoop) Beschikking Beheersovereenkomsten BOL/BAL Beschikking Bijdragen Probleemgebieden	Ild. gebieden met karakteristieke ontginningsspatronen Ile. aardwetenschappelijk waardevolle gebieden
e. beken zie pkb par. 5.11	samengaan van ecologische functies met een afwateringsfunctie	zelfbinding rijk voor het toekennen van een zwaar gewicht bij toekomstige belangenafweging aan het behoud van de op kaart aangegeven beken (<i>essentiële uitspraak</i>), nadere begrenzing en afweging door de provincies,	<i>wettelijke regeling</i> Nb-wet Natuurbeschermingsbeschikking Wetgeving Milieuhygiëne, met name Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren Visserijwet Bestemming en gebruiksvoorschriften bestemmingsplannen	
f. grote wateren zie pkb par 5.15	samengaan van ecologische functies met vele verschillende gebruiksvormen	zelfbinding rijk voor integrale benadering d.m.v. (beheers)plannen mede op basis van inzichten in aquatische ecosystemen; (<i>essentiële uitspraak</i>)	<i>wettelijke regeling</i> Nb-wet Waterstaatswetgeving Wetgeving Milieuhygiëne Bestemming en gebruiksvoorschriften bestemmingsplannen; Visserijwet	
g. Noordzee zie pkb par. 5.14	idem, maar het gebied strekt zich uit tot buiten het Nederlandse grondgebied	totstandkoming geharmoniseerd beleid voor het Nederlandse deel, met als belangrijk element behoud van ecologische waarden.	Waterstaatswetgeving Wetgeving Milieuhygiëne Voor territoriale zone: Bestemming en gebruiksvoorschriften bestemmingsplannen Visserijwet	

¹ Deze belangenafweging krijgt gestalte volgens de wettelijke procedure die hiervoor bestaan (WRO, Sectorwetgeving) en in alle overlegkaders waar een afweging van belangen in het geding is. De wetgeving Milieuhygiëne is in algemene zin voor alle bovenstaande beleidscategorieën van belang maar alleen in het bovenstaande opgenomen in gevallen van bijzondere betekenis.

GROEP II — Accent op landschappelijk/cultuurhistorische aspecten

Deze groep van beleidscategorieën omvat gebieden die in de eerste plaats van betekenis zijn vanwege aspecten die getuigen van de geologische, geomorfologische en/of cultuurhistorische ontwikkeling van ons land. De problemen die zich hier voordoen, houden vooral verband met de wederzijdse afstemming van het beleid tot instandhouding van deze aspecten en de ruimtelijke aanspraken van andere activiteiten dan natuur- en landschapsbehoud.

Binnen deze groep van beleidscategorieën is een onderscheid te maken naar de wijze van ontstaan en het patroon waarin de objecten zich voordoen.

Samengevat:

<i>Gemeenschappelijk kenmerk</i>	: alle gebieden of objecten getuigen van de geologische, geomorfologische of cultuurhistorische ontwikkeling van Nederland.
<i>Hoofdprobleem</i>	: afstemming van inrichtingseisen van andere functies van het landelijk gebied op bovengenoemd kenmerk.
<i>Belangrijkste punt van onderling verschil</i>	: de wijze van ontstaan en patroon en verspreiding van de in stand te houden kenmerken van het gebied.

Beleids categorie	Onderscheidend kenmerk	Bestuurlijke gevolgen in de sfeer van de belangenafweging ¹	Instrumenten voor bescherming en beheer	Kan geheel of gedeeltelijk samenvallen met:
a. Cultuurmonumenten zie pkb par. 5.5	afzonderlijke, gebouwde objecten	door het rijk aangewezen monumenten door de provincies in hun relatie met de omgeving nader af te wegen	Monumentenwet; gemeentelijke verordeningen; restauratiesubsidie; onderhoudssubsidie	Ile. aardwetenschappelijke waardevolle gebieden (b.v. bewoning op donken)
b. Stads- en dorpsgezichten zie pkb par. 5.5	een cultuurhistorisch karakteristieke groepering van een aantal afzonderlijke gebouwde objecten	door het rijk aangewezen stads- en dorpsgezichten alsmede de relatie met hun omgeving door de provincies nader af te wegen.	Monumentenwet bestemmingsplannen voor beschermde stads- en dorpsgezichten WRO	Ia. natuurgebieden Ib. afzonderlijke elementen in het landschap
c. Kanalen en vaarten zie pkb par. 5.4	waterstaatkundige werken met waardevolle begeleidende gebouwde objecten	Rijk richt zijn ruimtelijk beleid op behoud waardevolle kenmerken; aan de provincies wordt gevraagd de waardevolle kanalen en vaarten te inventariseren en de bescherming daarvan nader af te wegen	Monumentenwet voor bepaalde begeleidende objecten; zie voorts IIa Bestemming en gebruiksvoorschriften en bestemmingsplannen.	Ia. natuurgebieden Ib. afzonderlijke elementen in het landschap Ile. aardwetenschappelijke waardevolle gebieden
d. Waardevolle agrarische cultuurlandschappen met karakteristieke ontginnings- en nederzettingpatronen; zie pkb par. 5.11	een cultuurhistorische karakteristiek patroon van gebouwde objecten en landschappelijke elementen; zowel het patroon als de structuur van de afzonderlijke elementen zijn in sterke mate bepaald door het handelen van de mens met zijn door de natuur aangeboden omgeving	rijk richt zijn ruimtelijk beleid op behoud waardevolle kenmerken; van de provincies wordt gevraagd deze gebieden te inventariseren en de bescherming daarvan nader af te wegen	Bestemming en gebruiksvoorschriften bestemmingsplannen BOL/BAL	Ia. natuurgebieden Ib. afzonderlijke elementen in het landschap Ic. bossen IId. stads- en dorpsgezichten IId. wac's met biologische waarden
e. Aardwetenschappelijk waardevolle gebieden zie pkb par. 5.10	de waarde wordt bepaald door de structuur van een gebied; deze structuur is ontstaan door natuurlijke, landschapsvormende processen.	rijk richt zijn ruimtelijk beleid op behoud waardevolle kenmerken aan de provincies wordt gevraagd deze gebieden te inventariseren en de bescherming ervan nader af te wegen	Wet Bodembescherming Nb-wet (Relatienota in bepaalde gevallen). Bestemming en gebruiksvoorschriften bestemmingsplannen	met alle voorgaande categorieën.
f. Waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten zie pkb par. 5.6	cultuurhistorisch of landschappelijk waardevolle situatie die bepalend is voor de bijzondere visuele belevingswaarde van een groter gebied	rijk richt zijn ruimtelijk beleid op behoud waardevolle kenmerken; aan de provincies wordt gevraagd deze gebieden te inventariseren en de bescherming ervan af te wegen	Monumentenwet Bestemming en gebruiksvoorschriften bestemmingsplannen	

¹ Deze belangenafweging krijgt gestalte volgens de wettelijke procedures die hiervoor bestaan (VRO, sectorwetgeving) en in alle overlegkaders waar een afweging van belangen in het geding is.

GROEP III – Accent op samenhang (ecologisch, cultuurhistorisch, visueel) van beleidscategorieën uit de groepen I en II

Er zijn gebieden waarin de onder I en II beschreven beleidscategorieën in bepaalde en veelal waardevermeerderende samenhangen en concentraties voorkomen. In deze gebieden kunnen dan tussen de tot de beleidscategorieën te rekenen gebieden gronden zijn gelegen die geen directe eigen belangrijke waarden bezitten; deze gronden kunnen echter wel betekenis hebben voor de samenhang tussen de beleidscategorieën, bijv. door waterhuishoudkundige relaties. Naast de problemen m.b.t. de samenstellende onderdelen hebben de problemen in deze gebieden betrekking op de handhaving van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke samenhang tussen die onderdelen en daarmee op de afstemming van het ruimtegebruik op de samenhang.

Voor de meeste van deze gebieden zijn voor de bescherming van de totaliteit geen sectorinstrumenten nodig. De totaliteit moet vooral in het kader van de ruimtelijke ordening worden beschermd. Voor de samenstellende onderdelen geldt het regiem zoals beschreven bij de categorieën.

Beleids categorie	Factoren die samenhang en karakter bepalen	Potentiële samenstelling	Bestuurlijke gevolgen buiten die voor de onderdelen in de sfeer van de belangenafweging ¹	Instrumenten buiten diegene die op de onderdelen zullen worden toegepast (zie groep I en II)
a. Landgoederen en historische buitenplaatsen zie pkb par. 5.8	eenheid van eigendom en/of beheer	la. natuurgebieden lb. afzonderlijke elementen lc. bossen ld. biologisch waardevolle gronden lla. cultuurmonumenten	rijk beschermt historische buitenplaatsen van nationale betekenis en landgoederen gerangschikt onder de Natuurschoonwet; aan de provincies wordt een nadere afweging van de bescherming gevraagd.	Natuurschoonwet Monumentenwet Nb-wet subsidieregelingen onderhoud
b. Rivierenlandschap, laaglandstromen en beekdallandschap zie pkb par. 5.7	ecologische, cultuurhistorische en landschappelijk-visuele relaties; deze worden evenals het karakter, bepaald door grote rivieren, laaglandstroom of beek	alle beleidscategorieën uit de groepen I en II met uitzondering van de grotere wateren en de Noordzee	rijk richt zijn ruimtelijk beleid op behoud samenhang; bij beekdalen wordt bij toekomstige belangenafweging zwaar gewicht aan behoud samenhang toegekend (<i>essentiële uitspraak</i>). Aan de provincies wordt gevraagd te bezien waar het beleid van toepassing zal zijn.	
c. Grote landschapseenheden zie pkb par. 5.12	ecologische, hydrologische, cultuurhistorische en landschappelijk-visuele relaties, > 5000 ha.	alle beleidscategorieën uit de groepen I en II m.u.v. de grote wateren en de Noordzee; door omvang ook kunnen III a en b onderdeel uitmaken van deze beleidscategorie	zelfbinding rijk inzake bescherming; inbreuk hierop niet dan ingeval van zwaarwegende noodzaak; in geval van landinrichting als regel herinrichting; gebieden limitatief opgesomd en op kaart aangegeven. (<i>essentiële uitspraak</i>)	
d. Nationale landschappen zie pkb par. 5.13	als grote landschapseenheden, > 10 000 ha; grootte staat o.m. i.v.m. totstandbrengen van een goede zonering, gericht op een wederzijdse afstemming van doelstellingen van natuur- en landschapsbehoud en van recreatieve ontwikkeling	als grote landschapseenheden plus eventueel grote eenheden natuurgebied	in het Structuurschema Openluchtrecreatie zijn de gebieden limitatief opgesomd en op kaart aangegeven.	

¹ Deze belangenafweging krijgt gestalte volgens de wettelijke procedures die hiervoor bestaan (WRO, sectorwetgeving) en in alle overlegkaders waar een afweging van belangen in het geding is.

een afweging van belangen aan de orde is. Onderwerp van deze afweging zijn de instandhouding van de voor het natuur- en landschapsbehoud waardevolle kenmerken van de beleidscategorieën. Voor een aantal categorieën worden voor het daarbij te voeren beleid essentiële uitspraken gedaan. Dit betreft de natuurgebieden, de grote landschapseenheden en de waardevolle agrarische cultuurlandschappen.

Kenmerkend voor deze drie essentiële uitspraken is dat zij niet in regelgevende zin bepalen wat wel en wat niet toelaatbaar is, maar dat zij duidelijke accenten ten gunste van het natuur- en landschapsbehoud leggen bij de afweging van belangen op *rijksniveau*. De beperkte ruimte waarover ons land beschikt en het grote aantal belangen dat aanspraken op die ruimte maakt laten nu eenmaal niet toe dat voor zeer grote oppervlakten een streng regime wordt opgelegd of op voorhand absolute uitspraken worden gedaan.

Samenloop van beleidscategorieën

Samenloop van beleidscategorieën kan zich op twee wijzen voordoen. In de eerste plaats bij de samengestelde categorieën uit groep III, te weten Landgoederen, Rivierenlandschappen, Grote Landschapseenheden en Nationale Landschappen. Deze samenloop is inherent aan het eigen karakter van deze categorieën. Immers, in deze situatie is er sprake van een groter en samenhangend geheel van onderdelen, die tot de verschillende categorieën behoren.

In de tweede plaats kan sprake zijn van incidentele samenloop van de enkelvoudige beleidscategorieën uit de groepen I en II. Zo kunnen bij voorbeeld aardwetenschappelijk waardevolle gebieden deel uitmaken van een natuurgebied (maar niet elk natuurgebied omvat aardwetenschappelijk waardevolle gebieden). Ook een bos of een weidevogelgebied kan voorkomen op gronden met aardwetenschappelijke waarden.

De gevolgen van de twee wijzen van samenloop behoeven enige verduidelijking. In het geval van de *samengestelde categorieën* wordt het beleid gevormd door het beleid zoals dat voor elk van de deel uitmakende enkelvoudige categorieën geldt, zomede door een beleid dat zich richt op de instandhouding van de samenhang tussen de onderdelen en van de algehele karakteristiek van het gebied. Toe geredeneerd naar de grondgebruikers in de te onderscheiden delen van het gebied behorende tot de verschillende categorieën, heeft dit geen cumulatieve gevolgen, omdat in de praktijk voor die onderdelen steeds de zwaarste beleidsuitspraken zullen gelden. Dit kan zijn het beleid voor de samengestelde categorie, of het beleid voor de enkelvoudige categorie, afhankelijk van welk beleid het zwaarste is. Zo zal voor onderdelen binnen een grote landschapseenheid steeds de afweegformule van het beleid voor deze categorie bepalend zijn, met uitzondering van natuurgebieden, waar de zwaardere afweegformule van de categorie natuurgebieden bepalend is.

Uit het bovenstaande volgt dat bij de samengestelde beleidscategorieën het beleid duidelijk is vermeld en dat van onvoorziene cumulatieve effecten zoals het Landbouwschap vreest geen sprake is.

In het geval van de samenloop van *enkelvoudige categorieën* is het beleid vrij eenvoudig af te leiden uit het beleid voor de afzonderlijke beleidscategorieën. Vaak zal het beleid voor de beleidscategorie met het zwaarste beschermingsregime dat voor de andere reeds dekken. Enkele voorbeelden mogen dit duidelijk maken. Wanneer een natuurgebied samenvalt met een aardwetenschappelijk waardevol gebied betekent dit niets «extra»: het beleid voor natuurgebieden houdt het beleid voor aardwetenschappelijk waardevolle gebieden reeds in. Maakt een weidevogelgebied deel uit van een landschappelijk en/of historisch waardevol gezicht dan betekent dit niets extra's voor het weidevogelgebied, omdat activiteiten die ten behoeve van het waardevol gezicht niet gewenst zijn meestal ook niet passen in het beleid voor de weidevogelgebieden.

Ten aanzien van beide gevallen van samenloop zal zich bij een gecoördineerde en geconcentreerde inzet van beleidsinstrumenten in het kader van dit structuurschema geen cumulatie van beperkingen kunnen voordoen, omdat die beleidsinstrumenten op elkaar qua werking zijn afgestemd om (onderdelen) van het beleid te kunnen verwezenlijken. Bovendien impliceert de (wijze van) inzet van de instrumenten geen ander of verdergaand beleid dan in het structuurschema is weergegeven.

De relatie met de landbouw

Het overzicht van beleidscategorieën laat zien dat natuur- en landschapswaarden niet alleen aanwezig zijn in «echte» natuurgebieden maar juist ook in gebieden met andere vormen van grondgebruik. Op het land gaat het dan voor een groot deel om gebieden in agrarisch gebruik en om bossen. Op de wederzijdse afstemming van de belangen van natuurbehoud en houtproductie wordt in het hoofdstuk betreffende de bossen ingegaan. In het hiernavolgende zal vooral op de consequenties van het beleid inzake natuur- en landschapsbehoud voor het agrarisch gebruik worden ingegaan.

In deel a van dit structuurschema is vermeld welke afstemmingsproblemen in de relatie tot de landbouw bestaan bij de onderscheiden beleidscategorieën. Deze afstemmingsproblemen vloeien voort uit de ontwikkelingen in het agrarisch grondgebruik. Deze ontwikkelingen hangen samen met de algemene maatschappelijke ontwikkelingen, zoals economische groei, technologische ontwikkelingen en sociale veranderingen. Gelet op de huidige agrarische ontwikkelingen kan een streven naar integrale instandhouding van natuurwaarden en in mindere mate ook van landschapswaarden over het gehele Nederlandse grondgebied als niet-realistisch worden beschouwd. De aanspraken vanuit de natuurbescherming op behoud van aanwezige natuurwaarden zullen zich dan ook toe moeten spitsen op de belangrijkste situaties. Dit zijn de situaties, waarop criteria als internationale en nationale betekenis van toepassing zijn. De meest waardevolle van deze situaties blijken in relatie tot de landbouw ook de meest kwetsbare te zijn. Wil men deze behouden dan is scheiding van functies onvermijdelijk. Het beleid zal zich hier moeten richten op het scheppen van een duurzame beheerssituatie, waarbij instandhouding en herstel van waarden verzekerd is. Hier zal de grond uiteindelijk geen produktiefactor zijn, zodat geen overwegende economische druk op het gebruik en het beheer bestaat en ecologische motieven daarbij bepalend kunnen zijn.

Met betrekking tot het gehele agrarische gebied zal van een basisdoelstelling sprake moeten zijn gericht op een algemene milieukwaliteit. Een goede kwaliteit van water, bodem en lucht is van groot belang voor de landbouw zelf evenals voor het natuur- en landschapsbehoud.

Vanuit het natuur- en landschapsbehoud zijn de doelstellingen met betrekking tot het agrarisch gebied onder te brengen op een glijdende schaal met afnemend aspiratieniveau: van handhaving van natuurwaarden door middel van verwerving naar handhaving van een algemene milieukwaliteit.

Samengevat ontstaat het volgende beeld:

- Voor een relatief gering percentage van het agrarisch gebied met de hoogste natuurwaarden wordt scheiding van functies nagestreefd en zal de grond geen produktiefactor meer zijn. Om dit bereiken is verwerving en daarop volgend beheer door een natuurbeschermingsinstantie noodzakelijk. De betreffende gronden worden grotendeels gevonden in de in groep I, onder d, vermelde categorieën van gebieden.

- Voor de delen van het agrarisch cultuurlandschap waar nog relatief hoge natuurwaarden (of perspectief daarvoor) aanwezig zijn, zal gestreefd moeten worden naar een zo groot mogelijke ruimtelijke en/of functionele verwerving van landbouw en natuur.

Dit betreft een ander deel van de in groep I onder d vermelde categorieën van gebieden, alsmede afzonderlijke elementen in het landschap (Ib).

– Voor andere delen van het agrarisch gebied zal worden gestreefd naar het beheer van de kenmerkende landschappelijke structuren zoals die mede bepaald worden door elementen als heggen, houtwallen, houtsingels, lanen en sloten. Daardoor zullen visueel-landschappelijke waarden in stand worden gehouden en in het verlengde daarvan ook natuurwaarden.

Dit kan betreffen onder Id, IId en f genoemde categorieën van gebieden.

– Voor het gehele agrarische gebied zal van een basisdoelstelling sprake moeten zijn gericht op algemene milieukwaliteit. Een goede kwaliteit van bodem, water en lucht is van groot belang voor de instandhouding van natuurwaarden.

Elk van de genoemde delen van het agrarisch gebied kan deel uitmaken van een groter, samengesteld gebied dat als totaliteit uit oogpunt van natuur- en landschapsbehoud van belang is. Dit betreft de beleidscategorieën uit groep III, met name grote landschapseenheden en nationale landschappen. In deze situaties kan de landbouw omgevingseffecten met zich brengen, voor het algehele karakter, voor de samenhang tussen de onderdelen en voor de waarde van de samenstellende onderdelen. Aan het voorkomen of beperken van deze effecten zal onder meer in het ruimtelijk beleid alsmede in het kader van de inrichting bijzonder aandacht worden gegeven.

Naast natuurgebieden, bossen en waardevolle agrarische cultuurlandschappen kunnen landschapselementen in deze samengestelde gebieden een belangrijke rol spelen in de ecologische infrastructuur en kunnen als zodanig een bijdrage leveren aan het karakter en de samenhang daarbinnen.

Tot slot zij er op gewezen, dat in het structuurschema sprake is van essentiële afweegformules voor natuurgebieden, grote landschapseenheden en bepaalde waardevolle agrarische cultuurlandschappen, welke van bijzonder belang zijn voor het behoud van natuurwaarden en om het beleid mede vorm te geven.

1.3. De samenhang tussen de drie groene structuurschema's

Zowel door insprekers als door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingsraad en een aantal provincies is opgemerkt dat de samenhang tussen de drie groene structuurschema's niet altijd even duidelijk is en dat op een aantal punten zelfs tegenstrijdigheden vallen te constateren. Onduidelijkheid is wat het beleid zal zijn indien de aanduidingen op de bij de drie schema's behorende kaarten elkaar overlappen. Zo overlapt kaart 9 van het Structuurschema Landinrichting gebieden die in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud als grote landschapseenheid zijn aangemerkt. Ook wordt geconstateerd dat blijkens het Structuurschema Openluchtrecreatie de watersport wordt bevorderd in gebieden waar krachtens het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud natuurbehoud wordt nagestreefd; dit betreft het Friese Merengebied, het Amstelmeer, het IJsselmeer, de Randmeren, de Grevelingen, de Oosterschelde en het Veerse Meer. Insprekers zijn het, al naar gelang hun achtergrond, niet altijd eens met de gewichten die in de drie groene schema's aan de daarin aan de orde zijnde belangen worden toegekend. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) concludeert dat een redelijke afweging is bereikt en dat vreugde en pijn vanuit de nationale optiek evenwichtig zijn verdeeld. Vanwege de verschillen in de aard van de drie groene schema's zal, zo stelt de raad, in de vervolgplanning moeten blijken of dit zo blijft. De raad pleit daarom voor een voortgangsanalyse voor de drie groene structuurschema's.

Naar het oordeel van de RARO schiet de samenhang tussen de groene schema's op enkele punten tekort. Aangaande de bossen worden de recreatie-aspecten onvoldoende behandeld. De bijdrage die een ontwikkeling van het recreatief medegebruik in weinig kwetsbare gebieden kan geven aan het afleiden van een recreatieve druk op gebieden met kwetsbare natuurwaarden is onderbelicht. Ook de Natuurbeschermingsraad wijst op

dit punt. Enkele provincies merken op dat er voor wat betreft de landschapsbouw onvoldoende relatie is gelegd tussen de Structuurschema's Natuur- en Landschapsbehoud en Landinrichting.

In de Nota landelijke gebieden zijn de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor de landelijke gebieden aangegeven. De drie groene structuurschema's vormen ieder voor zich een uitwerking daarvan en bewegen zich binnen het kader van de Nota landelijke gebieden. Op deze wijze is er samenhang en afstemming tussen de drie schema's.

De schema's hebben evenwel stuk voor stuk een eigen karakter, gelet op de beleidsterreinen die erin aan de orde zijn. In de uitwerking van het beleid van de Nota landelijke gebieden treedt daardoor een differentiatie op. Deze houdt naar het oordeel van de regering echter geen tegenstrijdigheden in, althans op dit abstractieniveau; in de voortgaande uitwerking op lagere planningniveau's zouden conflicten kunnen ontstaan. Ook waar de kaartaanduidingen elkaar overlappen bestaan geen tegenstrijdigheden. De beleidskaart van het Structuurschema Landinrichting (in het beleidsvoornemen kaart 9) bijvoorbeeld geeft de gebieden weer die in aanmerking komen voor landinrichting op basis van een in het structuurschema onderbouwde behoefte daartoe. Hiertoe behoren ook gebieden die in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud zijn aangeduid als grote landschapseenheden. Vanwege het beleid voor de grote landschapseenheden, gericht op belangrijke niet-agrarische functies van deze gebieden, zal hier echter, in geval landinrichting gewenst is, als regel herinrichting de aangewezen vorm zijn en wordt deze keuze als een essentiële beslissing aangemerkt. In bepaalde delen, wanneer voor natuur- en landschapsbehoud geen grote belangen, mede in relatie tot andere delen van de grote landschapseenheid, in het geding zijn, kan ruilverkaveling op zijn plaats zijn.

In het Structuurschema Openluchtrecreatie behoren de grote landschapseenheden tot de gebieden waar een consoliderend beleid voor de verblijfsrecreatie wordt gevoerd. De kaart voor de watersport geeft een zonering en indicaties voor uitbreidingsmogelijkheden voor de watersport. De in het structuurschema in dit verband genoemde aantallen ligplaatsen geven in combinatie met de grofmazigheid van de zonering voldoende ruimte om bij de uitvoering van het beleid op lagere planningsniveau's het beleid tot instandhouding van natuur en landschap recht te doen.

De regering blijft van mening dat in de drie groene structuurschema's een alleszins aanvaardbaar evenwicht is bereikt in de afweging van de onderscheiden aan de orde zijnde belangen. Zij heeft erop toegezien in haar afwegingen een evenwicht te vinden tussen haar verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een kwalitatief hoogwaardig leefmilieu (waarvan natuur en landschap een belangrijk onderdeel vormen) en haar verantwoordelijkheid voor maatschappelijke processen op economisch en sociaal-cultureel gebied. Het streven is er uiteraard op gericht ook in de vervolplanning dit evenwicht te bewaren. Voor wat betreft de suggestie tot een voortgangsanalyse wordt verwezen naar par. 2.16.5 van deze nota.

Voor wat betreft de recreatie-aspecten van de bossen wordt verwezen naar het Structuurschema Openluchtrecreatie en het Meerjarenplan Bosbouw.

Voor wat betreft de opmerkingen over de bijdrage die het beleid inzake het recreatief medegebruik kan leveren aan het afleiden van recreatieve druk op daarvoor kwetsbare gebieden zij verwezen naar de beleidsstrategie voor de dagrecreatie, zoals deze is neergelegd in het Structuurschema Openluchtrecreatie. En voorts naar de uitwerking van deze beleidsstrategie in de hoofdstukken betreffende de dagrecreatie en het toerisme. Daarin wordt aan dit aspect aandacht besteed en wordt aangegeven hoe dit doorwerkt in het beleid.

Op de opmerkingen betreffende landschapsbouw wordt ingegaan in par. 2.1.2 de hoofdlijnen van het beleid.

1.4. De relatie met andere dan de groene structuurschema's

In veel inspraakreacties worden vraagtekens gezet bij de onderlinge afstemming van tot nu toe verschenen structuurschema's. Door de minder goede afstemming van de schema's op elkaar zouden de maatschappelijke en sociaal-economische randvoorwaarden niet aan bod komen en zouden conflictsituaties worden verschoven naar lagere beleidsniveaus. Er worden conflicten gesignaleerd met andere structuurschema's, met name waar het gaat om grote eenheden natuurgebied en grote landschapseenheden. Dit betreft het Structuurschema Verkeer en Vervoer (onder meer de rijkswegen 58, 62 en 73), het Structuurschema Militaire Terreinen (Lauwersmeer, het Ooster- en Westerzand in Havelte, Veluwe en Leusderheide, mobilisatie-complex Bergen) en het Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening (waterwinning in de duinen en kleine natuurgebieden). Het provinciaal bestuur van Gelderland vindt het niet terecht dat de militaire overbelasting van de Veluwe gehandhaafd blijft. Het Interprovinciaal Overleg voor Ruimtelijke Ordening en de Voorlopige Commissie Nationale Parken menen dat duidelijkheid moet worden geboden over de invloed van het Structuurschema Militaire Terreinen op het beleid voor nationale parken.

Bij de voorbereiding van een structuurschema worden in de weging – op rijksniveau – van de ruimtelijke aanspraken van de betreffende sector alle andere belangen, die bij het gebruik van de ruimte in het geding zijn, betrokken. Wanneer de ruimtelijke aanspraken van die andere belangen zijn neergelegd in eerder verschenen structuurschema's vindt onderlinge afstemming plaats. Dit kan er in een enkel geval toe leiden dat zo'n eerder verschenen structuurschema gecorrigeerd wordt, zoals ook is aangegeven in de Nota over Structuurschema's⁵. Eveneens vindt afstemming plaats met tegelijkertijd in voorbereiding zijnde structuurschema's.

In de Structuurschema's Verkeer en Vervoer, Militaire Terreinen en Drink- en Industriewatervoorziening zijn inderdaad ruimtelijke aanspraken opgenomen, die zouden kunnen leiden tot een aantasting van grote eenheden natuurgebied of van grote landschapseenheden. Er kan evenwel op dit abstractieniveau niet gesproken worden van conflicten tussen deze structuurschema's en het – later verschenen – Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud. Het volgende moge dit verduidelijken. In het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud worden voor de door de vraagstellers bedoelde grote eenheden natuurgebied en de grote landschapseenheden afweegformules voor ruimtelijke ingrepen gegeven. Het gaat bij deze afweegformules om de aanwezigheid van een zwaarwegend maatschappelijk belang en het aantonen van de noodzaak van de ingreep ten behoeve van dat belang, waarbij ook wordt nagegaan of niet op andere wijze of elders kan worden voorzien in de behoefte. In de genoemde andere structuurschema's wordt op basis van een behoefteraming ruimte gereserveerd. De hardheidsgraad hiervan is afhankelijk van de termijn waarop het project wordt voorzien; hoe verder weg hoe minder hard. Voorts is er afhankelijk van het abstractieniveau, waarop de genoemde structuurschema's zich bewegen meer of minder ruimte voor alternatieve plaatskeuze. Zo spreekt het Structuurschema Verkeer en Vervoer zich uit over verbindingen met nog ruime marges voor latere tracébepalingen. In het Structuurschema Militaire Terreinen daarentegen gaat het veelal om meer concrete lokaties. Het bovenstaande geeft het kader aan voor de verdere besluitvorming over de betrokken ruimtelijke aanspraken. Deze besluitvorming zal plaatsvinden met inachtneming van de afweegformules van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud en van de marges in ruimte en tijd die zijn aangegeven in de andere structuurschema's. De besluitvorming kan er óók toe leiden dat of het andere structuurschema wordt aangepast (schrappen van het project, keuze van een alternatief project of verschuiving in de tijd) of de consequenties voor de betrokken grote landschapseenheden of grote eenheden natuurgebied in het Structuurschema Natuur- en

⁵ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 799, nrs. 1-2.

Landschapsbehoud moeten worden gezien. Zo is om een voorbeeld van het laatste te noemen onder ogen gezien of de opname van het mobilisatiecomplex Bergen in het Structuurschema Militaire Terreinen de consequentie zou moeten hebben dat de betreffende grote landschapseenheid niet zou kunnen worden gehandhaafd dan wel dat de begrenzing zou moeten worden aangepast. Dit is niet het geval.

Wanneer er voorts, los van het bovenstaande, aanleiding is tot herziening van de andere structuurschema's, bij voorbeeld door verschuivingen in de behoefteramingen, kan worden gezien of dit tot heroverweging van ruimtelijke aanspraken in grote landschapseenheden, grote eenheden natuurgebied of andere natuurgebieden kan leiden. Mutatis mutandis geldt dit ook voor andere beleidscategorieën.

Bij de voorbereiding van het Structuurschema Militaire Terreinen, dat als beleidsvoornemen is verschenen vóór het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, zijn de belangen van natuur- en landschapsbehoud ook ten aanzien van de Veluwe in de afweging op rijksniveau betrokken. Daarbij is gebleken dat de Veluwe op dit ogenblik niet in belangrijke mate ontlast kan worden van militaire activiteiten. Toch wordt de totale oppervlakte aan militaire oefenterreinen op de Veluwe verminderd door het afstoten van een aantal, voor het merendeel kleine oefenterreinen. In het Structuurschema Militaire Terreinen wordt aangekondigd dat dit laatste zal gebeuren in nauw overleg met de provincie. Voor wat betreft de opmerkingen over de relatie tussen het Structuurschema Militaire Terreinen en de nationale parken wordt verwezen naar par. 2.4.

2. SPECIFIEKE ONDERWERPEN, BETREKKING HEBBEND OP AFZONDERLIJKE BELEIDSUITSPRAKEN VAN DE PKB

2.1. De hoofdlijnen van het beleid

2.1.1. Prioriteitstelling; taakstelling; werkgelegenheid

Voor wat betreft de eerste hoofdlijn – de instandhouding en zo mogelijk versterking van bestaande natuur- en landschapswaarden – zijn opmerkingen gemaakt over de prioriteitstelling voor de toepassing van de sectorinstrumenten. Zowel een aantal provinciale besturen als de Natuurbeschermingsraad spreken de vrees uit dat in de uitvoering van het beleid de middelen te eenzijdig gericht zullen worden op grote eenheden natuurgebied, grote landschapseenheden, nationale parken en nationale landschappen. Dit zou kunnen inhouden dat in het overige landelijk gebied waarden niet in stand kunnen worden gehouden. Dit wordt ongewenst geacht, mede vanwege de segregatie die hierdoor ontstaat. Voorts roept het criterium «ligging binnen de stedelijke invloedssfeer, in het bijzonder binnen de Randstadgroenstructuur» bezwaren op van de zijde van de Natuurbeschermingsraad, het Interprovinciaal Overleg voor Ruimtelijke Ordening (IPO) en de provincie Limburg. De provincie Zuid-Holland is het op zich eens met de gegeven prioriteitstelling maar verzoekt om nader overleg over de verdere invulling.

Door insprekers wordt gesteld dat de overheid geen verwerving moet nastreven indien het behoud van de natuur- en landschapswaarden bij de eigenaren/beheerders in goede handen is. In het verlengde hiervan vraagt het Openbaar Lichaam Rijnmond om sterkere aandacht voor de mogelijkheden voor een doeltreffend natuurbeheer. Voor wat betreft de verdere uitwerking van het beleid merken enkele provincies op dat taakstellende elementen in het structuurschema ontbreken. Dit ontbreken van hardheid kan er volgens hen in de praktijk toe bijdragen dat de beleidsintenties in de vervolg-planning niet kunnen worden verwezenlijkt.

Ten slotte wordt van de zijde van enkele provincies, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en de Natuurbeschermingsraad meer aandacht gevraagd voor de werkgelegenheid die natuur- en landschapsbeheer en monumentenzorg met zich kunnen brengen. De RARO wijst er

hierbij op dat instandhouding of uitbouwen van natuur, bos, landschap en historisch milieu kan bijdragen aan de recreatief-toeristische infrastructuur van ons land en zo aan de attractiviteit van Nederland als vakantieland.

Het is juist dat in het beleid een zeker accent wordt gelegd bij grote eenheden. Bij het stellen van prioriteiten voor aanwending van middelen voor aankoop en beheer is de ligging in een grote eenheid evenwel slechts één van de criteria. Daarnaast zijn het internationaal belang, de nationale zeldzaamheid en/of de rol in de ecologische infrastructuur evenzeer criteria voor prioriteitstelling. Deze prioriteitstelling heeft alleen betrekking op situaties waarin tegelijkertijd verschillende gebieden kunnen worden aangekocht en de financiële middelen nopen tot het doen van een keuze hieruit. Wanneer in zo'n situatie gekozen moet worden uit gelijkwaardige gebieden zal ligging van een gebied in een grote eenheid leiden tot een voorkeur voor dit gebied. Het is dus geenszins zo dat aankoop en beheer zich uitsluitend zullen richten op de grote eenheden. Het aanvullend criterium «ligging binnen de stedelijke invloedssfeer, in het bijzonder binnen de Randstadgroenstructuur» blijft gehandhaafd. Natuur- en landschapsbehoud levert immers, binnen het behoud van de eigen doelstellingen, een bijdrage tot het recreatief medegebruik van het landelijk gebied.

In het Structuurschema Openluchtrecreatie wordt bij de in dit criterium genoemde gebieden een prioriteit gelegd voor de ontwikkeling van het recreatief medegebruik.

Over de verdere invulling van de prioriteiten met betrekking tot aankopen zal, zoals te doen gebruikelijk, overleg plaatsvinden in provinciale overlegkaders voor aankopen. Tot verwerving van natuurterreinen wordt niet overgegaan dan wanneer het beheer of de bescherming van deze terreinen daarom vraagt. In het beleidsvoornemen is dit tot uitdrukking gebracht in de criteria voor het aankopen van natuurterreinen (pkb par. 3.1). Centraal staat daarin de noodzaak tot een gespecialiseerd beheer of tot het afwenden van een van de waarden bedreigende ontwikkeling (bij voorbeeld versnippering).

De regering is het eens met het Openbaar Lichaam Rijnmond dat moet worden gestreefd naar doelmatige en kostenbesparende beheersactiviteiten, zeker in tijden van afnemende financiële middelen. Over taakstellingen in structuurschema's valt het volgende op te merken.

Taakstellingen zijn in het algemeen gebaseerd op onderzoek, behoefte-ramingen en prognoses. Het terrein van het natuur- en landschapsbehoud leent zich vrijwel niet voor kwantificering, uitmondend in een uitgewerkte taakstelling. Het structuurschema schept wel een kader voor nadere taakstelling voor enkele onderdelen, en geeft indicaties voor prioriteiten. Hierbij moet ook worden bedacht dat de realisering van het beleid wordt bepaald door de mogelijkheden. Deze mogelijkheden worden aan de ene kant bepaald door de financiële polsstok en aan de andere kant door moeilijk te voorziene factoren als bij voorbeeld de ontwikkelingen op de grondmarkt en het concrete aanbod van terreinen in het geval van aankopen en de voortgang van plannen voor inrichting en beheer van gebieden. Onder deze omstandigheden laat zich wel een na te streven beeld op lange termijn omschrijven, maar niet een in de tijd gefaseerde taakstelling.

Dit ontbreken van een uitgewerkte taakstelling mag niet worden geïnterpreteerd als het ontbreken van hardheid in de beleidsuitspraken. Waar het structuurschema zich zo in hoge mate richt op afwegingsprocessen en de medebetrokkenheid van andere sectoren heeft de regering in het structuurschema duidelijk de accenten aangegeven die aan natuur en landschap in de afweging bij de latere vervolplanning haars inziens moeten worden gegeven. Voor wat betreft de werkgelegenheid in de sector natuur- en landschapsbehoud, heeft de regering reeds herhaalde malen financiële middelen, die in het kader van het stimuleringsbeleid beschikbaar kwamen, hiervoor toegewezen. Wanneer zich zulke stimuleringsmaatregelen in de komende jaren opnieuw zullen voordoen zal worden bevorderd dat een deel daarvan wederom ten goede kan komen van natuur- en landschapsbehoud.

2.1.2. *Natuurontwikkeling en landschapsbouw*

Aangaande de tweede hoofdlijn van het beleid – waar mogelijk ontwikkeling van natuurwaarden en herstel van landschapswaarden – wordt door de provincies Drenthe, Noord-Holland, Utrecht en Limburg, alsmede door het Interprovinciaal Overleg voor Ruimtelijke Ordening de landschapsonwikkeling in deze hoofdlijn gemist. Drenthe merkt daarbij op dat een gerichte landschapsbouw zou kunnen bijdragen aan een versterking van de ecologische infrastructuur.

In het structuurschema is bewust gekozen voor een beperking tot landschapsbehoud en tot daarmee samenhangende activiteiten van herstel en versterking van bestaande, uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud belangrijke landschappen. Landschapsonwikkeling of landschapsbouw is een activiteit die voornamelijk begeleidend is ten opzichte van andere functies zoals wonen, werken, verkeer, openlucht recreatie, natuurbehoud, landbouw en bosbouw. Deze activiteit leidt dan tot specifieke maatregelen en voorzieningen gericht op behoud, herstel en verbetering van de kwaliteit van het landschap in relatie tot die functies. In alle structuurschema's die op dergelijke functies betrekking hebben verdient landschapsbouw aandacht. Dit komt dan ook tot uitdrukking in reeds verschenen structuurschema's. Het Structuurschema Landinrichting, dat het meest uitgebreid aandacht besteedt aan landschapsbouw, ziet de verbetering van de kwaliteit van het landschap in relatie tot de functies die een gebied moet vervullen als één van de doelstellingen van het beleid inzake landinrichting. Landschapsbouw in deze zin vormt een eigen beleidsingang in het Structuurschema Landinrichting, waar het er om gaat om situaties te verbeteren waar een disharmonie in het landschap is ontstaan. Ook in het Structuurschema Openlucht recreatie wordt aandacht besteed aan landschapsbouw.

Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud besteedt ook aandacht aan landschapsbouw maar in de vorm van herstel van het landschap in gebieden die uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevol zijn. Daarnaast wordt door het beleid voor natuurontwikkeling een bijdrage geleverd aan landschapsbouw. Omgekeerd wordt binnen het kader van het beleid inzake landschapsbouw een bijdrage geleverd aan natuurontwikkeling namelijk daar waar het landschapsbeleid gericht is op de versterking en ontwikkeling van een ecologische infrastructuur. Bij een herziening van de drie groene structuurschema's zal worden gezien of het aspect landschapsonwikkeling in de drie groene schema's in nauwe relatie tot elkaar meer gestalte kan krijgen. Daarbij zullen dan ook ecologische uitgangspunten een meer expliciete rol spelen.

2.1.3. *Beïnvloeding van gedrag patronen*

De derde hoofdlijn van het beleid – de beïnvloeding van gedrag patronen geeft zowel insprekers, als de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de Natuurbeschermingsraad en een aantal provincies aanleiding op te merken dat dit beleid fundamenteel is voor de oplossing van problemen inzake natuur- en landschapsbehoud. Uit dien hoofde wordt aangedrongen op een verdere uitwerking van deze beleidslijn.

In de inspraak wordt gewezen op de positieve rol die het onderwijs op ondermeer basisscholen en voorlichting via de massa-media in dit verband kunnen spelen. De Natuurbeschermingsraad vraagt nadrukkelijk de aandacht voor de mogelijkheden die dit beleid biedt voor de langere termijn en dringt aan op verdergaande beleidsontwikkeling.

De Raad attendeert op het duidelijke verband met de door de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) in 1980 uitgebrachte «World Conservation Strategy (WCS)». In deze nota wordt de mondiale milieuproblematiek geanalyseerd en beantwoord met een

strategie die onder meer internationale actie en het opstellen van nationale programma's omvat. Wezenlijk element in de WCS is het verbinden van ontwikkeling met behoud zodanig dat er een preventieve werking van uitgaat. Daarnaast acht de Raad het voorgenomen beleid een goede stap in de richting van een meer facetmatige aanpak van de milieu-, natuur- en landschapsproblematiek. Ook de RARO voert een pleidooi op deze weg verder te gaan. De Raad onderschrijft de uitspraak van de regering dat aanzetten voor een meer preventief beleid reeds in het totale regeringsbeleid herkenbaar zijn. Door de provincies Utrecht en Noord-Holland is om een nadere explicitering gevraagd van het beleid met betrekking tot de beïnvloeding van gedragspatronen.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de ondersteuning die deze hoofdlijn van beleid heeft ontmoet. Het structuurschema is naar het oordeel van de regering niet de plaats om deze hoofdlijn van het beleid vergaand uit te werken omdat aan deze hoofdlijn niet in directe zin ruimtelijke aspecten zijn verbonden. Op de verdere voortgang zal in de memorie van toelichting op de jaarlijkse begroting alsmede in de nieuwe milieubeleidsplannen nader kunnen worden ingegaan. Niettemin zullen hieronder de belangrijkste vervolgactiviteiten zeer beknopt worden geschetst. Allereerst zal het werkkerrein in kaart worden gebracht. Daartoe is een inventarisatie van mogelijkheden om de milieugedragingen van individuen en organisaties te beïnvloeden een eerste vereiste. Ook is het van belang lopende experimenten en bestaande aanzetten binnen het rijksbeleid te volgen en zoveel mogelijk gebruik te maken van de daarbij opgedane ervaringen.

Bij deze inventarisatie zal via drie ingangen worden gewerkt:

- *Scheppen van (fysieke) voorwaarden*: beïnvloeden van gedrag door het aanreiken van mogelijkheden om tot de ontplooiing van een milieu- en natuurvriendelijker gedrag te kunnen komen (ontwikkeling schone technologie, stimuleren van kringloopsystemen en dergelijke). Binnen dit aandachtsveld past de studie die momenteel in opdracht van de beide onderkenaren wordt uitgevoerd naar de invulling van het begrip «redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven» waarvan in het wetsontwerp op de milieu-effectrapportage sprake is. Dit onderzoek beperkt zich vooralsnog tot de bij het interimbeleid m.e.r. spelende beleidsvoornemens en projecten. Het ligt in de rede deze studie een vervolg te geven waarin ook de nog niet bestreken sectoren belicht kunnen worden.

Met betrekking tot het verkennen van mogelijke alternatieven in de verschillende produktie-sectoren wordt in analogie met het project «schone technologie» (Tweede Kamer 1981–1982, 17 836, nrs. 1–2) een analyse verricht van de technische mogelijkheden en de bedrijfseconomische consequenties van de invoering van natuurvriendelijker produktiemethoden. Dit als complement op de reeds aan de Kamer aangeboden rapportage die zich beperkt tot de milieuhygiënische invalshoek.

- *Onderwijs, educatie en voorlichting*: het beïnvloeden van milieugedragingen door middel van informatie-overdracht. Het gaat bij deze inventarisatie vooral om het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de lopende projecten en de problemen rond de selectie van doelgroepen in relatie tot de juiste voorlichtingsmiddelen en -methoden. Het is de bedoeling om over natuur- en milieu-educatie een nota uit te brengen.

- *Sturing*: het beïnvloeden van gedrag door natuur- en milieuvriendelijk gedrag te stimuleren en -onvriendelijk gedrag te ontmoedigen. Deze ingang bestrijkt een breed terrein. Voorbeelden van te onderzoeken mogelijkheden om tot effectieve maatregelen te komen zijn wet- en regelgeving, subsidies en subsidievoorwaarden en regelingen via het belastingstelsel.

Het aldus in kaart brengen van werkkerrein en potentiële middelen voor een meer preventief beleid zal begeleid moeten worden door sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de meest effectieve strategie per milieupro-

bleem. Gebleken is immers dat er geen sprake is van zoiets als een algemeen milieugedrag maar dat concreet, op verschillende milieuproblemen gericht gedrag specifiek kan verschillen. Het ligt daarbij voor de hand dat de strategie per milieuprobleem opgebouwd zal zijn uit middelen uit alle drie hierboven genoemde ingangen.

De tweede vervolgactiviteit zal bestaan uit de vergelijking van het regeringsbeleid met de aanbevelingen van de World Conservation Strategy.

De regering onderschrijft de mening van de Natuurbeschermingsraad dat de WCS een goed denkkader biedt om een preventief beleid mede te stoelen op een aanpak van de mondiale milieuproblematiek en de consequenties daarvan voor ons land. Deze nationale consequenties worden in beeld gebracht door de vergelijking mede te baseren op een uitwerking voor de Nederlandse situatie van de drie kernbegrippen van de WCS:

- het handhaven van essentiële ecologische processen en ecosystemen;
- het behouden van genetische diversiteit;
- het verzekeren van een duurzaam gebruik van soorten en ecosystemen.

In dit verband kunnen tevens de verschillende aanzetten van preventief beleid op rijksniveau de revue passeren en krijgen aanzetten voor versterking van dit aspect hun beslag.

Als derde vervolgactiviteit ten slotte zal worden nagegaan welke mogelijkheden er binnen de beleidsverantwoordelijkheid van de eerste ondergetekende zijn om tot een verdere uitwerking van het preventief beleid te komen. Zowel het lopend beleid als het instrumentarium bevatten reeds aanzetten en mogelijkheden daartoe. Een belangrijk aanknopingspunt wordt daarbij gevormd door het feit dat de belangen van een duurzame landbouw kunnen sporen met het behoud van basiskwaliteit van het natuurlijk milieu. Er blijft overigens nog een afstand tussen wat nodig is voor een goed milieu voor de landbouw en de – de in dit opzicht verdergaande – voorwaarden voor het behoud van kwetsbare natuurwaarden. Op een aantal punten die hierbij aandacht zullen krijgen is ingegaan in de paragraaf betreffende de waardevolle agrarische cultuurlandschappen.

2.1.4. De onderscheiding van een algemeen en een toegespitst beschermingsbeleid

Uit de meeste reacties op het beleidsvoornemen blijkt instemming met de onderscheiding van een op beleidscategorieën toegespitst beleid. De provincie Noord-Holland acht het ongewenst dat er «witte vlekken» bestaan voor het beleid inzake natuur- en landschapsbehoud. De provincie pleit voor een probleemgerichte ingang op de onderscheiding van gebieden; zo'n ingang leidt er tevens toe dat het gehele Nederlandse grondgebied wordt gedekt. De Natuurbeschermingsraad, die het wel eens is met de gekozen onderscheiding van de beleidscategorieën, sluit bij dit laatste aan met de vraag om aan te geven hoe cultuurhistorische en landschappelijke waarden, die buiten de beleidscategorieën zouden vallen, worden beschermd en beheerd. De Raad stelt zich hiertoe een aanpassing van paragraaf 4 van de pkb voor; daarin zou tevens aangegeven kunnen worden welke instrumenten de regering voor de uitvoering van het aldus geformuleerde beleid ter beschikking stelt.

In het beleidsvoornemen heeft de regering onderscheid gemaakt tussen een algemeen beleid tot instandhouding van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied als geheel en een beleid toegespitst op typen van gebieden met specifieke en belangrijke natuur- en/of landschapswaarden. Voor de uitvoering van het algemeen beschermingsbeleid wordt een aantal algemene uitgangspunten gegeven die richtinggevend zijn voor de belangenafweging ten aanzien van de planning en uitvoering van ruimtelijke ingrepen en voorts wordt een aantal algemene eisen van milieubeheer geformuleerd. Gezien het nationale

niveau, waarop het structuurschema zich beweegt, kunnen de uitgangspunten voor het algemene beschermingsbeleid niet anders dan in algemene zin worden geformuleerd. Verdere invulling zal op andere niveaus van planvorming dienen te geschieden. Daarbij gaat het niet alleen om provincies en gemeenten maar ook om andere beleidsterreinen van het Rijk. Hierbij moet, gelet op het instrument structuurschema, aangetekend worden dat het Rijk zich gehouden acht tot hantering van de in dit structuurschema neergelegde uitgangspunten en dat van de provincies en gemeenten niet meer, maar ook niet minder dan gevraagd kan worden deze uitgangspunten te hanteren. Daarnaast kan ook een bijdrage aan het algemene beschermingsbeleid worden geleverd door een aantal niet gebiedsgerichte wetten en verordeningen zoals bij voorbeeld de Vogelwet, de Jachtwet, de Visserijwet, Besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet (Besluit beschermde inheemse plantesoorten, Besluit beschermde inheemse diersoorten), provinciale verordeningen en gemeentelijke voorschriften. Voor de uitvoering van het toegespitst beleid zullen tevens de primair op natuur- en landschapsbescherming en op gebieden gerichte beleidsinstrumenten worden ingezet. Deze zijn immers toegesneden op de instandhouding van juist de specifieke waarden van de bij dit beleid betrokken gebieden. Buiten de beleidscategorieën ligt toepassing van deze instrumenten minder voor de hand.

Ter vereenvoudiging van de tekst zijn de in paragraaf 4 van de pkb genoemde uitgangspunten g, h en i geschrapt en vervangen door de volgende tekst:

g. Het zoveel mogelijk vermijden van ingrepen, die direct of indirect de grond- en oppervlaktewaterhuishouding zodanig beïnvloeden dat deze negatief op natuur- en landschapswaarden werken. Dit geldt analoog voor ingrepen met een beïnvloeding van de kwaliteit van de lucht.

Terzijde zij opgemerkt dat, gelet op de samenhang tussen waterhuishouding en natuur- en landschapsbehoud, een onderzoek wordt uitgevoerd naar een in dit opzicht doeltreffend waterbeheer in natuur, bos en landschap.

2.1.5. Milieu-effectrapportage (m.e.r.)

In verschillende inspraakreacties wordt naar voren gebracht dat de toepassing van m.e.r. uitbreiding behoeft. Daarnaast is gepleit voor een systeem van contra-expertise, waarbij ook anderen dan de initiatiefnemer alternatieven voor een voorgenomen activiteit kunnen uitwerken. De Natuurbeschermingsraad stelt dat in het bijzonder met betrekking tot de grote landschapseenheden bij de afweging van belangen als beginsel het instrument van m.e.r. zal moeten worden ingezet. Het Interprovinciaal Overleg voor de Ruimtelijke Ordening (IPO-RO) en de provincie Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg pleiten voor integratie van m.e.r. in bestaande besluitvormingsprocedures. De provincie Noord-Brabant denkt aan koppeling van m.e.r. aan de huidige planningsprocedures in de ruimtelijke ordening. In dit verband wenst de gemeente Bergen (N.-H.) een beter *instrumentarium* voor het beschermen van het landschap dan bestemmingsplannen en verwijst hierbij naar toepassing van m.e.r. De provincie Limburg zet vraagtekens bij de financiële consequenties en de slagvaardigheid van het beleid vanwege vertraging in procedures die m.e.r. zou kunnen teweegbrengen. De provincie Gelderland geeft in overweging m.e.r. toe te passen in die gevallen dat zwaarwegende maatschappelijke belangen zouden nopen tot een afwijking van het voorgestane beleid ten aanzien van de beleidscategorieën natuurgebieden en grote landschapseenheden. Dit in het licht van de voor deze beleidscategorieën in de pkb neergelegde essentiële uitspraken inzake formules van afweging.

In het beleidsvoornemen benadrukt de regering de betekenis die m.e.r. kan hebben voor het algemene beschermingsbeleid en voor de instandhouding van de in dit structuurschema genoemde beleidscategorieën.

Vrijwel gelijktijdig met de publicatie van deel a van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud is het wetsontwerp milieu-effectrapportage op 21 mei 1981 aan de Tweede Kamer gezonden¹. Inmiddels is op 21 maart 1984 de memorie van antwoord te zamen met een voorontwerp van de algemene maatregel van bestuur inzake de werkingssfeer milieu-effectrapportage aan de Tweede Kamer aangeboden². Voor de hier aangehaalde opmerkingen naar aanleiding van de toepassing van m.e.r. en de mogelijkheid van contra-expertise verwijst de regering in eerste instantie naar de memorie van toelichting en de memorie van antwoord bij het wetsontwerp en de nota van toelichting bij het voorgenoemde voorontwerp. Hier zij vermeld dat de bepleite integratie van m.e.r. in bestaande besluitvormingsprocedures bij de opzet van het wetsontwerp uitgangspunt is geweest, evenals bij de definiëring van de werkingssfeer. Het gaat bij deze integratie van m.e.r. om de introductie van een aantal specifieke inhoudelijke en procedurele vereisten. Van het afzonderlijk – buiten de bestaande besluitvormingsprocedures – ontwikkelen van alternatieven en de beschrijving van de effecten daarvan is dan ook geen sprake.

Wat betreft toepassing van m.e.r. in het kader van de huidige planningsprocedures in de ruimtelijke ordening merkt de regering op dat in het genoemde voorontwerp voor een aantal activiteiten – woningbouw, aanleg van bedrijfsterreinen, aanleg van havens – het streekplan als m.e.r.-plichtig besluit is aangewezen. In alle gevallen richt de m.e.r. zich op de concrete activiteiten waarover in het streekplan een besluit wordt genomen en niet op het streekplan als geheel. Ten aanzien van de mening van de gemeente Bergen kan worden opgemerkt dat m.e.r. de vaststelling van besluiten in bestemmingsplanverband kan onderbouwen, maar dat m.e.r. niet in de plaats treedt van het bestemmingsplan. Overigens is in het genoemde voorontwerp opgenomen dat m.e.r. op bestemmingsplanniveau slechts bij uitzondering zal worden toegepast.

De door de provincie Limburg betwijfelde slagvaardigheid van het beleid behoeft geen gevaar te lopen gelet op de voor m.e.r. gestelde randvoorwaarde, dat door de invoering van m.e.r. geen vertraging in de besluitvorming mag ontstaan³. Dit wordt bereikt door in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming de m.e.r. in te passen.

Met betrekking tot de gewenste werkingssfeer van m.e.r. wil de regering het volgende opmerken. Het criterium is dat m.e.r. wordt toegepast ten behoeve van cruciale besluiten over activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Bij de selectie van activiteiten die onder dit criterium vallen, hebben de kenmerken en waarden van (categorieën van) gebieden, waar deze activiteiten kunnen plaatsvinden, mede een rol gespeeld. De aard en omvang van de gevolgen die een voorgenomen activiteit op natuur en landschap kan hebben is afhankelijk van die kenmerken en waarden. De suggestie van de provincie Gelderland om m.e.r. toe te passen ten behoeve van besluiten, die kunnen resulteren in een afwijking van het voorgenomen beleid voor natuurgebieden en grote landschapseenheden, heeft in het meergenoemde voorontwerp op diverse plaatsen gestalte gekregen. Zo zijn de grote landschapseenheden, en bepaalde typen van waardevolle agrarische cultuurlandschappen, bepalend voor de vraag of ten behoeve van besluitvorming over landinrichtingsprojecten m.e.r. wordt toegepast. Daarnaast zijn bij de besluitvorming over buisleidingen onder meer natuurgebieden en over hoogspanningsleidingen onder meer natuurgebieden en grote landschapseenheden bepalend voor de toepassing van m.e.r. Uit het voorontwerp blijkt dus dat een eerste aanzet is gegeven met betrekking tot toepassing van m.e.r. in grote landschapseenheden zoals de Natuurbeschermingsraad voorstaat. Bovendien kan bij afwijking van het beleid ten aanzien van grote landschapseenheden – indien deze afwijking een besluit inhoudt over een activiteit met belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu – eventueel gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid (ingevolge artikel 41c van het wetsontwerp m.e.r.) over te gaan op spoedaanwijzing van m.e.r.-plicht.

De in dit structuurschema beschreven beleidscategorieën en de voor die gebieden ontwikkelde beleidslijnen zullen bij de toepassing van m.e.r. in

¹ Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16814, nrs. 1–3, A–C.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 16814, nrs. 7–8.

³ Nota houdende het regeringsstandpunt inzake m.e.r. Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 15751, nrs. 1–2, blz. 11.

het concrete geval een rol spelen om een vergelijking van de gevolgen voor het milieu van de activiteit en van de alternatieven daarvoor, tegen de achtergrond van de uitgangspunten en doelstellingen van het beleid inzake natuur- en landschapsbehoud mogelijk te maken.

2.2. Natuurgebieden

Het beleid voor natuurgebieden is in het algemeen instemmend begroet. Opmerkingen en vragen hebben betrekking op verduidelijking en aanvulling op onderdelen van het beleidsvoornemen.

De Natuurbeschermingsraad stelt voor in de afwegingsformule «alleen als» te vervangen door «niet dan in geval van», omdat de tweede formulering een zwaarder gewicht aan natuur en landschap zou impliceren. Het recreatief gebruik vormt een punt van tegengesteld commentaar. Enerzijds wordt zowel van de zijde van de inspraak als provinciale besturen terughoudendheid bepleit inzake het afsluiten van natuurgebieden; recreatief medegebruik moet mogelijk blijven. Anderzijds wordt van bestuurlijke zijde om sanering van verblijfsrecreatie gevraagd. Van de zijde van landbouworganisaties is gesteld dat landbouwgronden geen deel mogen uitmaken van natuurgebieden. De Nederlandse Vereniging van Boseigenaren meent dat bossen slechts bij uitzondering deel mogen uitmaken van natuurgebieden. Het Bosschap is van oordeel dat te veel bossen worden gerekend tot de natuurgebieden en spreekt zich voorts uit voor het handhaven van de houtproductie op de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug.

De Stichting Duinbehoud wijst iedere verdere aantasting van de Noordzeedünen af, de VEWIN daarentegen is van mening dat de waterwinning moet prevaleren boven het natuurbeschermingsbelang. Enkele provincies vinden het in het beleidsvoornemen vermelde standpunt ten aanzien van de jacht te ver gaan. Jacht mag alleen in het kader van het beheer worden uitgeoefend.

Van de zijde van milieu-organisaties en de provincies Drenthe en Noord-Brabant is meer aandacht gevraagd voor een beleid dat nadelige beïnvloeding van natuurgebieden van buitenaf tegengaat. Noord-Brabant pleit voor technische voorzieningen aan de rand van natuurgebieden; indien dit niet mogelijk is zouden de maatregelen moeten worden verdeeld over landbouw- en natuurgebieden. Landbouworganisaties wijzen beperkingen op het grondgebruik buiten natuurgebieden af.

De Natuurbeschermingsraad is van mening dat de Natuurbeschermingswet effectiever kan worden ingezet. De provincie Zuid-Holland noemt de Natuurbeschermingswet zelfs als het middel bij uitstek om de nog aanwezige natuurgebieden veilig te stellen vanwege de mogelijkheid tot het geven van een vergoeding voor het beheer.

Van verschillende zijde wordt gevraagd naar de motivering voor de onderscheiding van de grote eenheden natuurgebied van de overige natuurgebieden. Het beleid en de instrumenten tot uitvoering daarvan lijken hetzelfde. De Natuurbeschermingsraad vraagt zich af waarop de minimumoppervlakte van 1000 ha is gebaseerd. Milieu-organisaties willen ook gebieden kleiner dan 1000 ha opgenomen zien op kaart 1. De Natuurbeschermingsraad stelt voor kleinere natuurgebieden die op geringe afstand van elkaar liggen en te zamen groter zijn dan 1000 ha eveneens op te nemen op kaart 1. De Raad noemt een aantal (13) voorbeelden van zulke gebieden. De provincie Noord-Brabant stelt voor de Deurnse Peel in aansluiting op de Mariapeel in Limburg op te nemen als grote eenheid natuurgebied, evenals het zuidelijk deel van het Markiezaatsmeer. Twee gebieden die in het beleidsvoornemen als grote landschapseenheid zijn aangeduid wil deze provincie opgenomen zien als grote eenheid natuurgebied. Het betreft het gebied rond Gorp en Rovers en het gebied bestaande uit delen van het landgoed de Utrecht, de Mispelindse Heide en de Netterselse Heide en delen van de broekbossen in het dal van de Groote Beerze. Het Flevo-overleg vraagt om meer duidelijkheid over de begrenzing van de Oostvaardersplassen. De provincie Gelderland vraagt zich af waarom op de Veluwe reeds bestaande nationale parken niet als grote eenheden natuurgebied zijn aangeduid.

De provincie Zeeland merkt op dat aandacht dient te worden besteed aan grensoverschrijdende natuurgebieden.

De Natuurbeschermingsraad verzoekt om verduidelijking van de situering en begrenzing van grote eenheden natuurgebied in zone d van de Structuurschets voor de landelijke gebieden. Het Openbaar Lichaam Rijnmond verzoekt zulks voor wat betreft de duinen.

Het voorstel van de Natuurbeschermingsraad om in de afweegformule voor natuurgebieden «alleen als» te wijzigen in «niet dan in geval van» wordt overgenomen.

Recreatief medegebruik van natuurgebieden acht de regering toelaatbaar als het gaat om recreatie die zich naar aard en intensiteit laat verenigen met de waarden van en de doelstellingen voor een betreffend natuurgebied. Er wordt op gewezen dat het openstellen van natuurgebieden eerder regel dan uitzondering is. Voor zover sprake is van afsluiten voor het publiek is dat soms periodiek of heeft het slechts betrekking op een deel van het natuurgebied. Het afsluiten van wegen en paden in natuurgebieden voor bepaalde categorieën van verkeersdeelnemers, zoals voor gemotoriseerd verkeer kan naast het belang dat dat heeft voor de natuur ook belang hebben voor de rustige recreatie in die gebieden.

Zoals in het beleidsvoornemen is vermeld zullen landbouwgronden in beginsel geen deel uitmaken van natuurgebieden. Alleen in agrarische gebruik zijnde enclaves en randgebiedjes, die zijn verweven met een natuurgebied worden tot de natuurgebieden gerekend. Dit uitgangspunt wordt gehandhaafd. Ook handhaaft de regering haar opvatting dat bossen met accent natuur tot de beleidscategorie natuurgebieden behoren te worden gerekend, met inachtneming van het voor de bossen geformuleerde beleid. In de paragraaf over de bossen wordt ingegaan op de omvang van het areaal bossen met accent natuur en op de aspecten die bij de bepaling daarvan zijn betrokken. Met betrekking tot de waterwinning in de duinen wijst de regering op de regeringsbeslissing over het tweede Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening waarin als richtlijn is vastgelegd dat «in gebieden met hoofdfunctie natuur intensivering van het gebruik ten behoeve van de waterwinning slechts in uiterste noodzaak kan plaatsvinden en dan zodanig, dat de belangen van natuur en landschap zo min mogelijk worden geschaad. Deze uiterste noodzaak dient ten minste te voldoen aan het criterium dat er redelijkerwijs geen andere mogelijkheden zijn om aan de behoefte aan water van hoge kwaliteit te voldoen». Hierin komt tot uitdrukking dat natuurwaarden in beginsel prevaleren. Voorts is het beleid inzake de waterwinning gericht op een stabilisatie van de oppervlakte-infiltratie en op, zo mogelijk, een verschuiving naar diepte-infiltratie. Dit laatste biedt meer kansen voor behoud, herstel en ontwikkeling van natuurwaarden.

Met betrekking tot de jacht ziet de regering geen reden terug te komen op het door haar geformuleerde beleid. Ten einde de natuurwaarden van een natuurgebied effectief te kunnen veilig stellen dient voorkomen te worden dat beïnvloeding van buitenaf inrichtings- en beheersmaatregelen binnen de grenzen van het natuurgebied gedeeltelijk of geheel zinloos maakt. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer een nauwe samenhang bestaat tussen de hydrologische situatie in een natuurgebied en die in de (wijdere) omgeving. Omdat de waarde van een natuurgebied veelal afhankelijk is van de hydrologische omstandigheden, zal bij noodzakelijk geachte ingrepen in de hydrologische situatie van de omgeving een oplossing gevonden moeten worden. Soms kan deze gevonden worden in technische voorzieningen aan de rand van een natuurgebied. Daar waar deze technische voorzieningen om welke reden dan ook niet uitvoerbaar zijn zullen buiten het natuurgebied maatregelen moeten worden getroffen. Terwille van dit beleid kan het nodig zijn om naast instrumenten van wettelijke bescherming, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, het instrument van de Relatienota met betrekking tot verwerving of beheer van de aangrenzende gronden of de Natuurbeschermingswet toe te passen. Het ligt in de bedoeling van de regering om de Natuurbeschermingswet verder in te zetten voor de

bescherming van natuurgebieden. Daarbij kan in bepaalde gevallen een beheersplan worden opgesteld op grond waarvan een bijdrage in het beheer kan worden gegeven. Voor wat betreft de toepassing van de Wet bodembescherming wordt het volgende opgemerkt. Mede in het licht van het actieprogramma Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is, hoewel wordt onderkend dat voor bepaalde gebieden een speciale bescherming van de bodem is vereist, aangekondigd dat nader bezien zal worden of, en zo ja op welke wijze, de regeling van de bodembeschermingsgebieden in de ontwerp-Wet bodembescherming gehandhaafd dient te worden. In dit verband wordt onderzoek verricht naar onder meer de relatie tussen de Wet bodembescherming en de Natuurbeschermingswet en de toekomstige Wet Beheer Landbouwgronden. De beleidsdoelen voor de grote eenheden natuurgebied verschillen niet van die voor de overige natuurgebieden, evenmin als de instrumenten voor de uitvoering van het beleid. Toch heeft de regering aanleiding gezien de grote eenheden natuurgebied als zodanig te onderscheiden om redenen van beleidsmatige en bestuurlijke aard.

Redenen om grote aaneengesloten oppervlakten natuurgebied bijzondere aandacht in het beleid te geven zijn:

- negatieve beïnvloeding vanuit de omgeving heeft verhoudingsgewijs in grote natuurgebieden minder gevolgen vanwege de kortere grens met de omgeving in verhouding tot de oppervlakte natuurgebied. Inrichtings- en beheersmaatregelen kunnen daardoor relatief goedkoper en effectiever zijn;
- de grote oppervlakte biedt meer mogelijkheden voor een zonering van het recreatief medegebruik;
- grote natuurgebieden kunnen naar verhouding grote populaties van plant- en diersoorten herbergen, hetgeen een grotere zekerheid voor het voortbestaan betekent. Vanuit grote populaties kunnen bovendien kleinere, elders gelegen natuurgebieden bevolkt worden. Vanwege deze toeleverings- of reservoirfunctie zijn grote natuurgebieden van boven-regionale betekenis;
- grote natuurgebieden bieden meer kansen voor het tot ontwikkeling komen van complete ecosystemen, zoals onderzoek heeft aangetoond;
- complete ecosystemen, al dan niet ontwikkeld na herintroductie van soorten, vragen - door natuurlijke regulatie - relatief minder beheersinspanningen.

Voorts is er een relatie tussen het beleid voor de bossen en de grote eenheden natuurgebied. Immers, in grote eenheden natuurgebied zal een belangrijk deel van de oppervlakte bos tot meer natuurlijk bos worden gevormd, namelijk die oppervlakte welke het accent natuur zal krijgen. Bovendien zal in de rest van de bossen die in grote eenheden natuurgebied zijn gelegen natuur nevens geschikt zijn ten opzichte van andere functies. Voor een nadere detaillering zij verwezen naar het hoofdstuk over bossen. Vanwege bovenstaande beleidsmatige overwegingen krijgen grote eenheden natuurgebied een prioriteit bij de toepassing van de sectorinstrumenten. De ondergrens van de oppervlakte van grote eenheden natuurgebied is gelegd bij 1000 ha. Hoewel elke grens arbitrair is, kan bij deze oppervlakte, mede gelet op de hiervoor genoemde punten, nog worden gesproken van een nationale schaal. Bestuurlijk onderscheiden de grote eenheden natuurgebied zich doordat de regering deze als volledig gewogen beschouwd, mede omdat ze in de nota en Structuurschets voor de landelijke gebieden zijn genoemd en daarmee reeds een procedure van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg hebben doorlopen.

Omdat landbouwgronden in beginsel geen deel uitmaken van natuurgebieden en dus ook niet van grote eenheden natuurgebied, wijst de regering het voorstel om dicht bij elkaar gelegen natuurgebieden die elk afzonderlijk kleiner, doch gezamenlijk groter zijn dan 1000 ha, als grote eenheid natuurgebied aan te merken af.

Overeenkomstig het voorstel van Noord-Brabant worden het zuidelijk deel van het Markiezaatsmeer, het gebied rond Gorp en Rovert en de Deurnse Peel in aansluiting met de Mariapeel aangemerkt als grote

eenheid natuurgebied. Het gebied, bestaande uit delen van de Utrecht, de Mispelendse Heide, de Neterselse Heide en delen van de broekbossen in het dal van de Groote Beerze, blijft gehandhaafd als grote landschapseenheid vanwege het grote aandeel van in agrarisch gebruik zijnde gronden in dit gebied. De begrenzing van de Oostvaardersplassen wordt conform het goedgekeurde verkavelingsplan van Zuid-Flevoland aangepast.

Op de grensoverschrijdende gebieden wordt ingegaan in par 2.17. In het beleidsvoornemen is de situering en de begrenzing van grote eenheden natuurgebied in zone d nog niet op kaart aangegeven, maar wordt aan de provinciale besturen gevraagd deze nader te bepalen. De regering wil tegemoet komen aan de vraag naar een nadere aanduiding van de situering van deze grote eenheden natuurgebied. Zij doet daarvoor suggesties welke op bijgaande kaart zijn aangegeven. In tegenstelling tot de limitatieve aanduidingen van grote eenheden natuurgebiedf buiten zone d zijn de hier gegeven aanduidingen dus indicatief van aard. De omvang en begrenzingen van deze gebieden zullen uiteindelijk in het kader van streekplannen worden bepaald. Binnen deze aangegeven gebieden zullen nader te lokaliseren kleine deelgebieden voorkomen, welke primair een ander hoofdgebruik hebben, zoals landbouw, infrastructuur, bebouwde kommen van kernen en dergelijke. Deze zullen in beginsel geen deel uitmaken van het natuurgebied, tenzij functionele verweving mogelijk is.

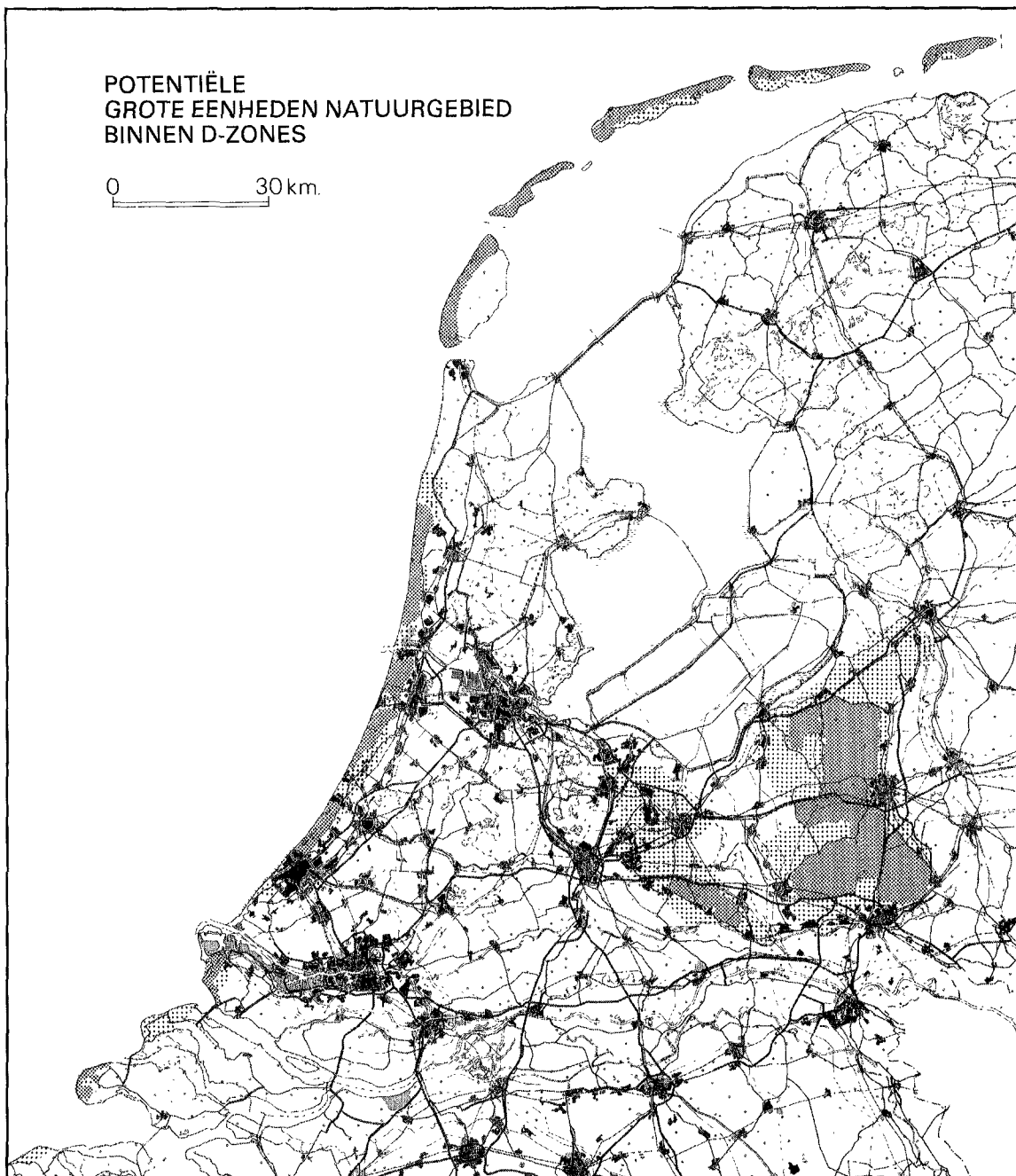
Voor het medegebruik van deze natuurgebieden, onder meer ten behoeve van openluchtrecreatie, defensie en waterwinning, zal het in onderhavig en overige relevante structuurschema's aangegeven beleid richtinggevend zijn voor uitwerkingen in streek- en bestemmingsplannen. Een en ander laat het in de Nota en Structuurschets voor de landelijke gebieden (deel e, 1983) weergegeven beleid voor zone d onverlet. Dit betekent onder meer dat:

- het ruimtelijk beleid binnen zone d primair gericht is op het bieden van goede mogelijkheden voor behoud en ontwikkeling van natuur;
- scheiding van functies wordt voorgestaan, tenzij verweving mogelijk is;
- het medegebruik zal moeten worden afgestemd op de hoofdfunctie;
- de duinen plaatselijk een functie voor de voorziening van water van hoge kwaliteit hebben;
- de zeewerende functie van de zeereep wordt gehandhaafd;
- stedelijke activiteiten worden geweerd en de groei van intensieve recreatie wordt beperkt.

Ten slotte zij opgemerkt, dat naast deze grote eenheden binnen zone d, (evenals buiten deze zone) nog natuurgebieden kleiner dan 1000 ha aanwezig zijn, die nader gelokaliseerd en begrensd zullen worden in het kader streek- en bestemmingsplannen.

POTENTIËLE
GROTE EENHEDEN NATUURGEBIED
BINNEN D-ZONES

0 30 km.



gebieden met als hoofdfunctie natuur (zone-d) uit
de structuurschets voor de landelijke gebieden



potentiële grote eenheid natuurgebied

2.3. Bossen

De in het beleidsvoornemen van de regering uitgestippelde koers op het vlak van het natuurbehoud in bossen is volgens velen moeilijk te beoordelen omdat nog geen volledige afweging met andere functies zou hebben plaatsgevonden. Ter zake van de afweging tussen de functies natuurbehoud, recreatie en houtproductie wordt over het algemeen een afwachtende houding aangenomen. Voor een juist oordeel omtrent het aandeel van het natuurbehoud in bossen, is door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) de behoefte geuit aan beleidsvoornemens op het vlak van de recreatie en de houtproductie. Hij wil wachten met reacties tot de uitwerking beschikbaar is in het Meerjarenplan Bosbouw.

Vrijwel over de gehele linie wordt echter ingestemd met het voornemen om een deel van de bossen het accent natuur te geven. De Natuurbeschermingsraad heeft waardering voor de uitwerking van de natuurfunctie en stelt dat het in de pkb uitgestippelde beleid voor natuurbehoud leidraad moet zijn voor het Meerjarenplan Bosbouw en niet andersom.

Vanuit bosbouwkringen (Bosschap, Nederlandse Vereniging van Boseigenaren, Koninklijke Nederlandse Bosbouwvereniging) wordt verontrusting uitgesproken over het deel van het bos dat het accent natuur zou krijgen; dit wordt als te groot beschouwd. De criteria die bij toekenning van het accent natuur aan bossen worden gehanteerd zouden te ruim zijn. Maar ook in bossen waar de functie natuurbehoud niet prevaleert, krijgt het natuurbehoudsaspect een te groot gewicht, aldus deze insprekers. Door een en ander zou de financiële basis van veel bosbedrijven aangetast dreigen te worden. Ten aanzien van de oppervlakte bos met een accent natuur binnen de grote eenheden natuurgebied wordt in het algemeen een afwachtende houding aangenomen. Door het Interprovinciaal Overleg voor Ruimtelijke Ordening (IPO-RO) en door de RARO wordt de in het beleidsvoornemen genoemde 20 000 ha overig bos met accent natuur binnen de grote eenheden natuurgebied voorbarig genoemd. De RARO en de provincie Gelderland vinden deze uitspraak voorts vaag en vrijblijvend, omdat geen ondergrens wordt aangegeven. In een aantal reacties wordt de koppeling van het leggen van accenten in de functies van bossen aan de zonering van de Nota landelijke gebieden kwestieus geacht (Drenthe, Gelderland, Natuurbeschermingsraad). Dit geldt met name voor de uitspraak dat bossen waar het accent natuur ondergeschikt is aan de houtproductie vooral voorkomen in gebieden die tot de zones A en B (respectievelijk hoofdfunctie landbouw en afwisselend landbouw, natuur en andere functies in grote ruimtelijke eenheden) worden gerekend. Er zijn voorts vragen gesteld over de financiële consequenties van het leggen van het accent natuur op een deel van de bossen (Gelderland, RARO). Door de Natuurbeschermingsraad en door insprekers ten slotte wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de positie van de particuliere beseigenaren (en de gemeenten) in die zin, dat zou moeten worden aangegeven hoe deze bij het beleid voor de bossen met accent op natuur worden betrokken.

Het beleid ten aanzien van natuurbehoud in bossen is erop gericht de in ons land aanwezige of potentieel mogelijke boslevensgemeenschappen in hun typologische verscheidenheid in voldoende grote arealen te beschermen of tot ontwikkeling te brengen.

In het Meerjarenplan Bosbouw zullen zowel de beleidslijnen van het natuurbehoud, als die ten aanzien van de openluchtrecreatie en de houtproductie worden uitgewerkt waarbij ook de landschappelijke aspecten en financiële consequenties in een nadere afweging worden betrokken. Dit zal geschieden op basis van nader geëxpliciteerde wensen vanuit de betreffende sectoren, van de landelijke verspreiding van bostypen en van algemene informatie omtrent de natuurwaarden van de onderscheiden bostypen. Het Meerjarenplan Bosbouw beoogt de vervulling van de functies van het bos te optimaliseren door een zo evenwichtig mogelijke spreiding van de

functies natuurbehoud en houtproductie, gebaseerd op scheiding van deze functies in het kleinste deel en verweving hiervan in het grootste deel van het areaal. Deze verdeling komt neer op het volgende: bos met accent natuur ongeveer 18% (11% op den duur zonder houtoogst en 7% met houtoogst), bos met accent natuur nevens geschikt aan houtproductie ongeveer 61,1% en bos waar accent natuur ondergeschikt is aan houtproductie ongeveer 20,9%. De functie openlucht recreatie is in principe overal aanwezig in de vorm van medegebruik. De verdeling is zó gekozen dat de functie houtproductie als geheel niet tekort wordt gedaan: tegenover een extensivering of achterwege blijven van de houtproductie op de ene plaats zal een meer volledige benutting van de capaciteit van de groeiplaatsen elders staan, met als netto resultaat dat de houtproductie en op de lange duur ook de bedrijfsresultaten van de bosbeheerders op kasbasis aanzienlijk zullen toenemen. Voor het Nederlandse bos als geheel is de gekozen functieverdeling derhalve ook financieel verantwoord. De bossen die in aanmerking komen voor het accent natuur laten zich grofweg in drie groepen onderscheiden.

In de eerste plaats is er de groep van de moerasbossen, duinbossen en stuifzandbossen. Deze bossen sluiten naar hun aard nauw aan bij de groep natuurgebieden van moeras, duin en zandverstuiving; daar komt bij dat op de betreffende bodemtypen de capaciteit voor houtproductie gering is.

De tweede groep is die van de oude bossen; hierin komen waardevolle bossen met een hoge actuele natuurwaarde verspreid over het hele land voor, waarbij de waarde afhankelijk is van het beheer in het verleden en van de mate van beïnvloeding door externe milieu-omstandigheden. De toekenning van een accent natuur zal binnen deze groep dan ook plaats vinden op basis van actuele natuurwaarden.

De derde groep ten slotte omvat de overige bossen, in het algemeen heidebebossingen, met sterk gevarieerde actuele natuurwaarden, maar met belangrijke potentiële waarden. Deze kunnen het best tot hun recht komen in grote, samenhangende bosarealen, al dan niet in combinatie met heide en zandverstuiving. Binnen deze groep zullen bossen met accent natuur worden geconcentreerd in grote eenheden natuurgebied omdat in dergelijke grote arealen de best perspectieven aanwezig zijn voor de ontwikkeling van de natuur. Daarmee wordt ook logisch aangesloten op het algemene rijksbeleid voor de grote eenheden natuurgebied en de nationale parken. De grote eenheden natuurgebied zullen, inclusief de nog niet begrensde in zone D, in de toekomst ongeveer 13 000 ha «overig bos met accent natuur» bevatten, als bedoeld in deel a.

De ligging van bossen in prioriteitsgebieden voor het recreatief medegebruik vormt een punt van speciale aandacht. In deze prioriteitsgebieden is mede sprake van een accent op het recreatief medegebruik; in een aantal situaties zelfs van recreatief hoofdgebruik. In het kader van de zonering wordt er naar gestreefd het recreatief gebruik in overeenstemming te doen zijn met de aard van het bos.

Waar het beleid voor de bossen zich richt op de functie natuur zal rekening worden gehouden met de eigendomssituatie. De kansen op een daadwerkelijke realisering van het voorgestane beheer zullen worden verhoogd door bij de lokatie van bossen met accent natuur de nadruk te leggen op bosgebieden in bezit van de rijksoverheid en van instanties die natuurbehoud als voornaamste doelstelling hebben.

Particulieren en gemeenten zullen op basis van vrijwilligheid worden betrokken bij de totstandkoming van bossen met accent natuur.

Het in het bestuurlijk overleg gewraakte verband tussen functie-accenten en de zones A en B uit de Nota landelijke gebieden is inderdaad minder relevant en zal derhalve in de regeringsbeslissing vervallen.

2.4. Nationale parken

In het algemeen kan worden geconstateerd dat door de meeste insprekers en adviserende instanties alsook in het bestuurlijk overleg met de provincies instemming wordt betuigd met het voorgenomen beleid inzake de instelling van nationale parken. Wel worden door diverse instanties bij onderdelen kanttekeningen geplaatst en accentveranderingen bepleit. De Nederlandse Vereniging voor de Landelijke Eigendom en de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren dringen erop aan de lijst van potentiële nationale parken als absoluut limitatief te beschouwen. Het Interprovinciaal Overleg voor Ruimtelijke Ordening (IPO-RO) is daarentegen van mening dat het limitatieve karakter van de opsomming van potentiële nationale parken moet verdwijnen. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) dringt erop aan in de pkb duidelijk vast te leggen dat het nationale parkenbeleid ook feitelijk tot uitvoering zal worden gebracht. Voorts is het de RARO opgevallen dat de limitatieve opsomming annex kaart van de mogelijk in te stellen nationale parken niet essentieel is verklaard, in tegenstelling tot die in andere pkb-uitspraken. De Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP) acht het noodzakelijk deze regeringsbeslissing als een essentiële uitspraak in het structuurschema op te nemen.

In de reacties van een aantal provincies wordt benadrukt dat een zwaarwegende inbreng van de provincies, zowel bij de aanwijzing als bij de bestuurlijke organisatie van nationale parken, noodzakelijk wordt geacht.

De provincie Noord-Brabant stelt dat bij de bestuurlijke organisatie van een toekomstig nationaal park De Biesbosch in het bijzonder ook met het bestaan van het recreatieschap rekening moet worden gehouden. Door de Voorlopige Commissie Nationale Parken wordt bepleit dat zowel bij de aanwijzing van de afzonderlijke nationale parken alsook bij de verdere vaststelling van het beleid per park ten aanzien van inrichting, beheer en regulering van het toelaatbare recreatieve medegebruik ook de eigenaren/beheerders ten nauwste worden betrokken.

Met betrekking tot de begrenzingsaspecten van nationale parken zijn in de inspraak, met name door belanghebbenden in de landbouw, kritische opmerkingen en bezwaren naar voren gebracht. Deze insprekers zijn van mening dat in een nationaal park geen landbouwgronden dienen te worden opgenomen. Voorts wil men geen beperkingen voor de landbouw in de rand- en overgangszones zonder dat daar financiële compensaties tegenover staan en mogen er geen verplaatsingen van met het nationaal park strijdige activiteiten naar landbouwgronden buiten het park plaatsvinden. Door diverse organisaties op het gebied van de recreatie worden opmerkingen gemaakt over de recreatieve functie van nationale parken. Zo stelt de ANWB dat meer verband gelegd moet worden tussen de recreatiedoelstellingen en het belang van een nationaal park. Het Koninklijke Nederlandse Watersport Verbond is van mening dat het overschrijden van de grens voor recreatief medegebruik niet te snel moet worden vastgesteld opdat een te ongenueanceerde benadering hieromtrent wordt voorkomen. Door de provincie Noord-Holland wordt over de verblijfsrecreatie opgemerkt dat het middel van verplaatsing soms erger is dan de kwaal; er wordt daarom gepleit voor inpassing van bestaande recreatieve vestigingen. De Voorlopige Commissie Nationale Parken pleit ervoor bij de formulering van de doelstellingen alsmede bij de beschrijving van het beleid meer aandacht te schenken aan de recreatieve en educatieve functie van nationale parken. Van verschillende zijden zijn voorstellen gedaan om het aantal potentiële nationale parken uit te breiden. De provincie Groningen en de in het Lauwersmeergebied gelegen gemeenten zijn van mening dat het Lauwersmeer als nationaal park zou moeten worden aangeduid.

De provincie Friesland stelt voor de duinen en kwelders van Ameland als potentieel nationaal park op te nemen. De Voorlopige Commissie Nationale Parken stelt voor de op de kaart aangegeven globale begrenzing van het potentiële nationale park Vlieland te wijzigen in verband met het militaire

gebruik op de Vliehors. Voorts acht de VCNP het gewenst de aanduiding «potentieel nationaal park» voor het Ooster- en Westersand in overeenstemming te brengen met de in het Structuurschema Militaire Terreinen (beleidsvoornemen) voor hetzelfde gebied gegeven aanduiding «Compagnies-oefenterrein». Ook door het IPO-RO wordt duidelijkheid gevraagd over de invloed van het Structuurschema Militaire Terreinen op het beleid voor een aantal nationale parkgebieden.

De provincie Gelderland acht het gewenst het potentiële nationale park Montferland deel te laten uitmaken van een grensoverschrijdend nationaal landschap, waarin ook het nationaal landschap Gelderse Poort zal moeten worden opgenomen.

De provincie Zuid-Holland is van mening dat het Nieuwkoopse Plassen-gebied en het duingebied tussen Katwijk en Den Haag in aanmerking moeten worden gebracht voor de status van potentieel nationaal park. De provincie Limburg stelt voor te bezien of ook het Vijlenerbos in aanmerking kan komen als nationaal park. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is van mening dat de Oosterschelde als nationaal park moet worden aangewezen.

De regering blijft van mening dat de opsomming van potentiële nationale parken een limitatieve moet zijn. Bij de herziening van het structuurschema zal bezien worden of er aanleiding is gebieden toe te voegen dan wel af te voeren. Hierbij zij aangetekend dat voor het gebied van de Veluwe (hoofd-functie natuur) aan het provinciaal bestuur wordt gevraagd de situering en begrenzing van de grote eenheden natuurgebied nader te bepalen. De resultaten van de provinciale afweging kunnen consequenties hebben voor aantal en omvang van op de Veluwe te situeren (potentiële) nationale parken. De weergegeven opsomming is derhalve ten aanzien van de Veluwe niet als limitatief te beschouwen. De regering blijft in dat verband ook van mening dat de mogelijkheden om te komen tot een groot nationaal park op de Zuid-Veluwe nader dienen te worden onderzocht. De limitatieve opsomming wordt, overeenkomstig die van de nationale landschappen, als een essentiële uitspraak aangemerkt.

Met betrekking tot de feitelijke uitvoering van het parkenbeleid moet worden opgemerkt dat deze in hoge mate afhankelijk is van de medewerking van de lagere overheden en de eigenaren/beheerders. Wel moge duidelijk zijn dat de regering zich zal inspannen om de realisering van nationale parken ook in de praktijk te effectueren. Het nationaal park in oprichting (i.o.) Schiermonnikoog is inmiddels ingesteld. De procedure ter voorbereiding van de instelling van de nationale parken i.o. het Dwingelderveld, de Weerribben, de Biesbosch, de Groote Peel en de Haarler- en Holterberg is thans gaande.

Zoals reeds aangeduid in het beleidsvoornemen is de regering van mening dat de lagere overheden een belangrijke rol dienen te spelen bij de totstandkoming van de nationale parken en bij de vaststelling van het beleid per park (op basis van een z.g. beheers- en inrichtingsplan). Naast de provincies en gemeenten is ook die van de eigenaren/beheerders van groot belang; deze zijn en blijven immers primair verantwoordelijk voor het in het nationaal park te voeren (natuur)beheer. Dit laatste is in de tekst van de pkb nader tot uitdrukking gebracht. Een en ander zal in nadere beschouwing worden genomen bij de herziening van de Natuurbeschermingswet. Met betrekking tot de meest wenselijke bestuurlijke structuur voor nationale parken in ons land heeft de Voorlopige Commissie Nationale Parken op verzoek van de regering in mei 1982 advies uitgebracht. Mede op basis van dit advies is de regering van mening dat een centrale rol zal moeten worden toebedeeld aan een voor elk park in te stellen overlegorgaan. Dit overlegorgaan zal zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van betrokken provincie(s), gemeenten, andere publiekrechtelijke instanties en eigenaren/beheerders. In dit overlegorgaan worden de door de diverse participanten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid te

nemen maatregelen en op te stellen plannen, voor zover betrekking hebbend op het nationaal parkgebied, nader op elkaar afgestemd en getoetst aan de doelstellingen van het nationaal park. Er worden geen taken en bevoegdheden van de participanten aan het overlegorgaan overgedragen. De regering is van oordeel, dat zowel door middel van de thans gevolgde procedure bij de totstandkoming van nationale parken, alsook in de aangeduide organisatiestructuur per park, de positie van de publiekrechtelijke instanties en van de privaatrechtelijke instanties voldoende wordt gewaarborgd.

Voor een nationaal park de Biesbosch wordt thans door de Voorlopige Commissie Nationale Parken een advies voorbereid. De regering gaat ervan uit dat daarin ook een voorstel zal worden gedaan voor een bestuurlijke organisatiestructuur, waarin ook het Recreatieschap Nationaal Park de Biesbosch een belangrijke plaats zal innemen. Dit geldt ook voor het Recreatieschap de Merwelanden.

De regering blijft ervan uitgaan dat in een nationaal park in beginsel geen landbouwgronden binnen de begrenzing worden opgenomen. In agrarisch gebruik zijnde enclaves en randgebiedjes, welke met het natuurgebied zijn verweven, kunnen tot de natuurgebieden worden gerekend (zie par. 2.2) en kunnen daarom wel binnen de parkbegrenzing vallen. Voor elk afzonderlijk nationaal park zal een zodanige begrenzing moeten worden gekozen dat aan voornoemd uitgangspunt zo veel mogelijk recht wordt gedaan. Zoals aangeduid in het beleidsvoornemen (blz. 129) zal het beleid ten aanzien van de aan een nationaal park grenzende landbouwgronden gestalte krijgen middels het bestaande instrumentarium en via de bestaande procedures, met de hieraan al dan niet verbonden mogelijkheden tot beheers- of schadevergoeding. Deze instrumenten betreffen onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de instrumenten van de Relatienota en de Natuurbeschermingswet.

De parkbegrenzing zal voorts zo gekozen worden dat in principe intensieve recreatieve voorzieningen buiten het nationaal park vallen, tenzij een adequate inpassing kan worden bewerkstelligd. Wanneer een van de beide oplossingen niet mogelijk is, zal bekeken dienen te worden of verplaatsing van het betreffende recreatieve element wenselijk en mogelijk is. Verplaatsing van met het nationaal park strijdige elementen zal in het bijzonder ook vanwege de veelal grote financiële consequenties, naar verwachting echter slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kunnen plaatsvinden.

De regering is van mening dat er geen misverstand dient te bestaan omtrent het doel van de instelling van een nationaal park. Het gaat om het geven van extra aandacht aan behoud en beheer van natuur- en landschapswaarden in bepaalde grote eenheden natuurgebied in combinatie met het benutten dan wel scheppen van mogelijkheden voor recreatief medegebruik dat naar vorm en intensiteit niet conflicteert met de beheersdoelstellingen. Hierbij zij opgemerkt dat het beheer van de in nationale parken gelegen bossen voor een aanzienlijk deel zal worden gericht op het accent natuur. In de overige aldaar gelegen bossen zal sprake zijn van een beheer gericht op een meervoudige functieervulling. Voorts zal in elk nationaal park een bezoekerscentrum moeten functioneren, ten einde te bereiken dat ook de educatieve functie van een nationaal park voldoende gestalte krijgt. Daarbij zij er echter met nadruk op gewezen dat de nationale parkgebieden onderling sterk verschillend van karakter zijn. Van geval tot geval zal bezien moeten worden welke mogelijkheden een bepaald nationaal park biedt voor recreatief medegebruik. In het ene geval zullen diverse vormen van recreatief medegebruik mogelijk zijn, in het andere geval slechts een enkele vorm (bij voorbeeld of wandelen, of varen), soms beperkt tot gedeelten van het parkgebied.

De regering gaat ervan uit dat de Voorlopige Commissie Nationale Parken in haar adviezen over de afzonderlijke parken aan dit aspect ruime aandacht zal schenken.

Ten slotte zij opgemerkt dat voor de toepassing van de Wet bodembescherming voor nationale parken geldt wat hierover bij de natuurgebieden (par. 2.2) is opgemerkt. Voor wat betreft de toepassing van de Wet Agrarisch Grondverkeer; artikel 37 is thans nog niet ingevoerd.

Voor wat betreft de voorstellen inzake concrete gebieden merkt de regering het volgende op:

– Het toekomstige militaire gebruik van het compagnies-oefenterrein Marnewaard in het *Lauwersmeer* zal naar verwachting een ongestoorde natuurbeleving – een van de basisvoorwaarden voor een nationaal park – in het aangrenzende deel van het Lauwersmeer goeddeels illusoir maken. Het militaire terrein en het natuurgebied grenzen direct aan elkaar; daardoor lijken er, mede gelet op de natuurlijke en landschappelijke gesteldheid van het terrein, geen goede mogelijkheden tot zonering aanwezig, noch binnen noch buiten een eventueel toekomstig nationaal park. Door de aanleg van het betreffende compagnies-oefenterrein worden enkele geomorfologisch en ecologisch belangrijke geulenstelsels afgesneden. De status nationaal park houdt tevens in dat het gebied stiltegebied op grond van de Wet Geluidhinder zal zijn. Gelet op de aard en intensiteit van de militaire activiteiten, zowel in het oefenterrein Marnewaard als in het schietterrein Kollumerwaard, zal naar verwachting voor het grootste deel van het Lauwersmeergebied niet aan de normen daarvoor kunnen worden voldaan; het gebied zou dan op een uitzonderingenlijst moeten worden geplaatst. Gelet op het bovenstaande is de regering van mening dat opname van het Lauwersmeergebied in de lijst van potentiële nationale parken op dit moment niet dient plaats te vinden. Het gebied blijft derhalve aangeduid als grote eenheid natuurgebied met het daarbij behorende beschermingsregime. De komende jaren zullen de ontwikkelingen binnen het militaire terrein in relatie tot de verdere ontwikkeling van het natuurgebied nauwkeurig worden gevolgd, zodat te zijner tijd bij herziening van het structuurschema een en ander opnieuw kan worden gezien.

– De tot dusverre plaatsgehad hebbende recreatieve en andere ontwikkelingen op *Ameland* laten zich moeilijk verenigen met de doelstellingen van een nationaal park en zijn dientengevolge ook moeilijk in te passen in een voor een nationaal park op te stellen beheers- en inrichtingsplan. Daarnaast is de regering van mening dat het kenmerkende natuurlijke milieu van de Waddeneilanden reeds voldoende is vertegenwoordigd in de lijst van potentiële nationale parken.

Het niet aanmerken van Ameland als potentieel nationaal park betekent echter geenszins dat hier geen beschermend beleid wordt voorgestaan; Ameland behoort immers tot de «gebieden met de hoofdfunctie natuur» (zone-D).

– Het militaire gebruik van de Vliehors (het Cavallerie Schietkamp en de z.g. «schietrange» van de Koninklijke Landmacht) zal, overeenkomstig het in het Structuurschema Militaire Terreinen aangeduide beleid, jaren gehandhaafd blijven. Bij een mogelijk toekomstige uitwerking van de plannen voor een nationaal park op *Vlieland* zal moeten worden gezien welke begrenzing op dat moment zal kunnen worden aangehouden. Op dit moment wordt het niet opportuun geacht de op de kaart aangegeven globale begrenzing te wijzigen. Overigens vraagt een vergelijkbare problematiek in relatie tot het militair gebruik van terreinen ook de aandacht bij een mogelijk toekomstige uitwerking van plannen voor de potentiële nationale parken Terschelling en de Loonse en Drunense Duinen.

– Zoals in de definitieve regeringsbeslissing inzake het Structuurschema Militaire Terreinen ten aanzien van het Compagnies oefenterrein Havelte is gesteld, zal een gedeelte (ca. 300 ha) van het gebied ten oosten van de Van Helomaweg een functie voor compagniesoefeningen verkrijgen. De definitieve plaatsbepaling alsmede de inrichting van dit gedeelte van het toekomstige compagniesoefenterrein zal geschieden in nauw overleg met de betrokken lagere overheden en de betrokken rijksdiensten. In afwachting van het resultaat van een en ander blijft het gebied *Ooster- en Westerland* opgenomen in de lijst van potentiële nationale parken.

- De idee om *Montferland* en het nationaal landschap Gelderse Poort een bepaalde status in grensoverschrijdend verband te geven, zal nader worden gezien en zo mogelijk worden uitgewerkt in de daartoe geëigende Nederlands-Duitse overlegkaders (in eerste instantie de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening).
- Het gebied van de *Nieuwkoopse Plassen* dient vanwege de grote natuurwaarden en de grote kwetsbaarheid van het gebied, alsook vanwege de zeer geringe mogelijkheden tot een goede recreatieve zonering en ontsluiting de status van natuurreservaat te behouden.
- Van een gedeelte van het *duingebied tussen Katwijk en Den Haag* is het natuurlijke karakter met name tengevolge van de uitvoering van werken ten behoeve van de drinkwatervoorziening zodanig aangetast dat dit gebied niet in aanmerking komt voor de status van nationaal park.
- Het *Vijlenerbos* (de Staatsboswachterij «Vaals»), een uit natuurwetenschappelijk en archeologisch oogpunt zeer belangrijk loofbos, heeft een te geringe omvang (ca. 650 ha) voor een nationaal park. In combinatie met aangrenzende bosgebieden in Duitsland en België zou het Vijlenerbos echter wel een belangrijk onderdeel kunnen vormen van een grensoverschrijdend park. Nader zal worden gezien welke de mogelijkheden zijn voor grensoverschrijdende samenwerking.
- De regering acht geen redenen aanwezig de *Oosterschelde* thans als (potentieel) nationaal park in het structuurschema aan te duiden. Voor een uiteenzetting van het ten aanzien van de Oosterschelde te voeren beleid in relatie tot een mogelijke toekomstige marien-parkstatus moge worden verwezen naar de tekst van het beleidsvoornemen (blz. 176 en 192).

2.5. Rivierenlandschap, laaglandstromen, kanalen en vaarten

In het algemeen kan worden gesteld dat in inspraak, advisering en bestuurlijk overleg weinig commentaar is gegeven op de hoofdlijnen van het voor de onderhavige categorieën voorgenen beleid. Het gegeven commentaar heeft met name betrekking op het rivierenlandschap en de laaglandstromen. Door een aantal provincies wordt de vraag gesteld waarin feitelijk het onderscheid is gelegen tussen de categorieën rivierenlandschap, laaglandstromen en beken (beekdalen); daarbij wordt ook gepleit voor het samennemen van laaglandstromen en beken. De provincies Friesland en Overijssel zijn van mening dat de laaglandstromen en het rivierenlandschap thuishoren in de groep van beleidscategorieën met accent op natuur en landschap. Van verschillende zijden wordt meer duidelijkheid gewenst over aard en status van het geformuleerde beleid; de pkb-tekst wordt in een aantal gevallen als te vaag beschouwd. Eveneens wordt gevraagd naar de mogelijkheden voor toepassing van een aantal sectorinstrumenten, zoals die van de Relatienota en de aankoop van natuurgebieden. De Unie van Waterschappen is van mening dat de primair waterstaatkundige functies van de waterstaatswerken in rivierenlandschap, laaglandstromen, kanalen en vaarten in het beleidsvoornemen wel worden onderkend, doch dat deze functies onvoldoende als uitgangspunt voor het beleid worden genomen. De ANWB wijst op het ontbreken van een rijksbeleid inzake oude kanalen.

In paragraaf 1.2 is het onderscheid tussen de diverse beleidscategorieën nog eens (in tabelvorm) zichtbaar gemaakt; voor wat betreft het onderscheid tussen de categorieën rivierenlandschap, laaglandstromen en beken moge hiernaar worden verwezen. De regering kan zich vinden in de opmerkingen van de provincies Friesland en Overijssel dat de laaglandstromen en het rivierenlandschap thuishoren in de derde hoofdgroep, die met accent op natuur en landschap. Dit stemt ook overeen met de in de pkb gegeven omschrijving van deze beleidscategorieën en met het samengestelde karakter van deze gebieden. Ten aanzien van de beken merkt de regering op dat het accent daarbij veel meer dan bij de laaglandstromen is gelegd

op de ecologische functies en geomorfologische waarden; het samennemen van de categorieën beken en laaglandstromen ligt dan ook niet voor de hand.

Het beleid voor het rivierenlandschap en de laaglandstromen is er in het bijzonder op gericht het algehele karakter van grootschalig open landschap en de aanwezige samenhang van de onderdelen in stand te houden. Bij het rivierenlandschap kunnen uiterwaarden, wielen en strangen, alsook dijken met de daaraan verbonden historische nederzettingsspatronen onderdeel van het samenhangend geheel uitmaken. Bij de laaglandstromen kunnen hiervan deel uitmaken: houtkaden, knotwilgensingels, rietlanden en natte graslanden, alsook karakteristieke historische bebouwing langs de oevers. Instandhouding van algeheel karakter en samenhang zal vooral gestalte moeten krijgen door middel van het ruimtelijk beleid. In het beleidsvoornemen wordt daarvoor een aantal uitgangspunten gegeven. Aangezien niet vooruit gelopen kan worden op de resultaten van belangenafweging in concrete gevallen, zijn deze richtinggevend van aard. Daarmee zijn zij nog niet vaag te noemen. De regering acht zich met betrekking tot haar eigen beleid, zoals dit onder meer tot uiting komt in de diverse ruimtelijk relevante plannen en projecten op rijksniveau, gehouden aan deze uitgangspunten.

Naast instandhouding van het algehele karakter en van de samenhang is het beleid betreffende het rivierenlandschap en de laaglandstromen gericht op bescherming van de afzonderlijke onderdelen. Deze werden hierboven reeds aangeduid. Deze onderdelen behoren stuk voor stuk tot de zogenoemde enkelvoudige beleidscategorieën, met name waardevolle agrarische cultuurlandschappen, natuurgebieden, afzonderlijke elementen en cultuurmonumenten. Voor elk van deze onderdelen van het rivierenlandschap en de laaglandstromen gelden de beleidsuitspraken behorend bij de betrokken beleidscategorieën. Ook de toepassing van het sectorinstrumentarium zal plaatsvinden zoals bij deze categorieën is aangegeven.

Mede naar aanleiding van het commentaar van de Unie van Waterschappen legt de regering er nogmaals de nadruk op dat de primair waterstaatkundige functies van de waterstaatswerken in het rivierenlandschap en in de laaglandstromen, kanalen en vaarten ten volle in acht genomen zullen worden. Daar waar voorzieningen en maatregelen ten behoeve van behoud of verbetering van de waterstaatkundige functies noodzakelijk zijn, zullen deze wanneer schadelijke gevolgen voor natuur en landschap kunnen voorkomen, zo mogelijk worden uitgevoerd op basis van een uitgekiend ontwerp.

In het beleidsvoornemen is mededeling gedaan van de instelling op rijksniveau van een Werkgroep Oude Kanalen met als taak de bij verschillende oude kanalen aanwezige waarden voor landschap, natuur- en cultuurhistorie en recreatie te inventariseren en het voor de (oude) kanalen te voeren beleid nader uit te werken. Deze werkgroep heeft thans een inventarisatie verricht in een proefgebied in Drenthe en Overijssel. De uitkomsten van deze inventarisatie en de daarop gebaseerde aanbevelingen geven geen aanleiding tot het formuleren van een specifiek rijksbeleid met betrekking tot de oude kanalen. Vanwege de grote diversiteit van lokale en regionale omstandigheden acht de regering de ontwikkeling en de coördinatie van een eventueel te voeren beleid ter zake het meest zinvol op regionaal niveau.

2.6. Cultuurmonumenten

Op het beleidsvoornemen met betrekking tot cultuurmonumenten is in kwantitatieve zin weinig commentaar geleverd. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) meent dat cultuurmonumenten, te beschermen stads- en dorpsgezichten en waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten als één beleidscategorie zouden kunnen worden gezien met daarvoor eenzelfde beschermingsregime. De provincie Zuid-Holland en de RARO menen dat meer gemotiveerde beleidskeuzen

moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld. De provincie Utrecht en de Stichting Nationale Contactcommissie Monumentenbescherming menen dat het beleid met betrekking tot cultuurmonumenten met name op het gemeentelijk niveau gestalte moet krijgen. Daarvoor is wel noodzakelijk dat provincies en Rijk duidelijke beleidslijnen aangeven. De RARO stelt in dit verband dat het beleid te weinig beslissingsgericht is. Hierin zou bij voorbeeld verbetering kunnen worden bereikt door de wijze van uitvoering van het aanwijzingsprogramma beschermde stads- en dorpsgezichten duidelijker vast te leggen. Vanuit de inspraak wordt gesteld dat de status van deze lijst onduidelijk is; gepleit wordt voor een essentiële uitspraak inzake de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten. De provincies Gelderland en Noord-Brabant vinden dat de lijst van mogelijke beschermde stads- en dorpsgezichten niet limitatief mag zijn. Beide provincies kondigen voorstellen tot wijzigingen en/of aanvullingen aan. Vanuit de inspraak worden bezwaren geuit tegen uitbreiding van de lijst van beschermde dorpsgezichten en tegen de aanwijzing als beschermd dorpsgezicht van bepaalde kernen.

Van de zijde van de provincie Noord-Brabant en Gelderland en van de Stichting Nationale Contactcommissie Monumentenbescherming wordt aangedrongen op een betere financiële onderbouwing van het beleid. De provincie Drenthe en enkele insprekers vragen bijzondere aandacht voor boerderijmonumenten; zij menen dat deze een gelijke behandeling als landgoederen en buitenplaatsen dienen te krijgen en dringen aan op het beschikbaar stellen van financiën daarvoor. Ten slotte pleit de Stichting Nationale Contactcommissie Monumentenbescherming voor versterking van het instrumentarium; onderzocht zou moeten worden of sommige bestaande instrumenten, bij voorbeeld aankoopsubsidies en beheers-overeenkomsten, ook voor cultuurbehoud gebruikt kunnen worden.

Voor wat betreft de gedachten van de RARO over het samenvoegen van beleidscategorieën waarin cultuurmonumenten een rol kunnen spelen, verwijst de regering naar hetgeen hierover bij de waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten is gezegd. De regering bestrijdt de opvatting dat het in het structuurschema geformuleerde beleid ten aanzien van de cultuurmonumenten weinig onderbouwd zou zijn en dat het onmogelijk zou zijn op basis daarvan prioriteiten te stellen. Ook het verwijt van het te weinig beslissingsgericht zijn wijst zij van de hand. Voor een meer algemene beschouwing over het karakter van het structuurschema en de verhouding tussen beslissingen en richtlijnen verwijst zij naar hetgeen daarover is gesteld in paragraaf 2.16. De regering is van mening dat het ruimtelijk beleid met betrekking tot (op grond van de Monumentenwet) aangewezen cultuurmonumenten met name gestalte zal moeten krijgen op provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarnaast vindt de invulling van het ruimtelijk beleid met betrekking tot beschermde stads- en dorpsgezichten zelf plaats op gemeentelijk niveau in bestemmingsplannen (artikel 37, lid 5, WRO). In deze zin liggen er nu reeds belangrijke taken voor de lagere overheden.

Het in het beleidsvoornemen gepresenteerde aanwijzingsprogramma van te beschermen stads- en dorpsgezichten is gebaseerd op een zorgvuldige inventarisatie door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Dit inmiddels door de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aanvaarde programma zal als basis dienen voor het in de komende jaren te voeren aanwijzingsbeleid. Dat laat vanzelfsprekend de mogelijkheid om voorstellen tot aanvulling of wijziging van het aanwijzingsprogramma door de lagere overheden te doen onverlet; in voorkomende gevallen kan daarover overleg met het Rijk plaatsvinden. De aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht vindt plaats overeenkomstig de in de Monumentenwet neergelegde procedure. Zowel tijdens het vooroverleg met de betrokken gemeente als in het kader van de formele procedure om te komen tot een aanwijzing kunnen bezwaren

tegen een eventuele aanwijzing tot beschermd gezicht naar voren worden gebracht. Met nadruk dient erop te worden gewezen, dat niet vaststaat of alle in het programma vermelde potentieel voor bescherming als gezicht in aanmerking komende gebieden, ook inderdaad zullen worden aangewezen. Het programma heeft derhalve een richtinggevend karakter.

Voor wat betreft de financiële implicaties van het beleid geldt voor cultuurmonumenten – wellicht nog in sterkere mate dan voor andere categorieën – hetgeen over de financiële onderbouwing van het structuurschema in zijn algemeenheid is opgemerkt. Gelet op de grote betrokkenheid van particulieren, de mogelijkheden om activiteiten in de tijd te spreiden, de grote variatie in kosten per monument en het aantal betrokken monumenten is het onmogelijk een gekwantificeerd beeld van het beleid te geven.

De in 1982 van start gegane onderhoudsregeling voor grote monumenten heeft een voorlopig karakter en heeft betrekking op kerken, kastelen en buitenplaatsen. Het verzoek de regeling toe te passen op boerderijen zal worden gezien bij de evaluatie van de regeling in 1985. Om financiële redenen kan op dit moment geen inhoud worden gegeven aan deze voorgestelde uitbreiding. Op historisch waardevolle situaties zijn – zij het bij wijze van uitzondering – reeds andere instrumenten dan de Monumentenwet toegepast. Zo is het instrument van aankoopsubsidie enkele malen gehanteerd in het kader van het cultuurbewoud.

Een ruimere toepassing van bedoelde instrumenten wordt op dit moment *vanwege de beperkte financiële ruimte niet overwogen*. Ten slotte zij nog opgemerkt dat de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kortgeleden aan de Tweede Kamer een nota over de Monumentenzorg heeft uitgebracht, waarin naast decentralisatie ook aandacht wordt besteed aan een *Nationaal Restauratiefonds*.

2.7. Waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten

Door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening wordt gesteld dat het wellicht beter zou zijn cultuurmonumenten, te beschermen stads- en dorpsgezichten en waardevolle historische en of landschappelijke gezichten als één beleidscategorie te beschouwen met eenzelfde beschermingsregime. Een aantal provincies stelt vraagtekens bij de beschikbaarheid van voldoende instrumenten ter bescherming van de gezichten. Het Interprovinciaal Overleg voor Ruimtelijke Ordening vraagt zich in dat verband af of voor deze beleidscategorie afzonderlijke provinciale verordeningen en beleidsinstrumenten zouden moeten worden geschapen. Voorts wordt door enkele provincies gesteld dat zij niet beschikken over voldoende financiële middelen en gespecialiseerd personeel om deze gezichten op adequate wijze te inventariseren.

De regering erkent dat in een aantal gevallen sprake kan zijn van samenhang tussen een cultuurmonument en een waardevol historisch gezicht. Zij wijst er evenwel op dat niet steeds sprake is van aanwezigheid van cultuurmonumenten: bij landschappelijke gezichten hoeft dat niet het geval te zijn. Daarnaast vertonen het beschermingsregime van een cultuurmonument en dat van een gezicht duidelijke accentverschillen. Zo is de bescherming van cultuurmonumenten primair gericht op het cultuurmonument zelf, terwijl het bij waardevolle historische gezichten juist gaat om het zicht op zo'n cultuurmonument vanuit de omgeving. De regering acht het dan ook niet wenselijk beide categorieën samen te nemen. Zoals reeds gesteld in het beleidsvoornemen, zal de bescherming van waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten voornamelijk gestalte moeten krijgen door middel van een daarop gericht ruimtelijk beleid. Voor zover het Rijk zelf (mede)verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de planning en uitvoering van ruimtelijke ingrepen in waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten, zullen deze ingrepen zodanig worden gelokali-

seerd en uitgevoerd dat bedoelde waardevolle gezichten (zoveel mogelijk) worden ontzien. Daarnaast kan, ingeval een cultuurmonument een gezicht (mede) bepaalt, toepassing van de Monumentenwet bescherming bieden voor dat cultuurmonument. Op deze wijze kan de Monumentenwet een bijdrage leveren aan de bescherming van het betrokken gezicht. De regering is van oordeel dat met name de ruimtelijke ordening voldoende mogelijkheden biedt om gezichten als bedoeld te beschermen. Deze bescherming zal vooral in streek- en bestemmingsplannen tot uiting moeten worden gebracht.

De inventarisatie van waardevolle historische en/of landschappelijke gezichten kan bij de voorbereiding van streekplannen worden meegenomen. De regering is bereid de provincies bij de opzet van een dergelijke inventarisatie de helpende hand te bieden door middel van toelevering van informatie en deskundigheid vanuit de betrokken rijksdiensten. Daarbij zullen met name de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en het Staatsbosbeheer kunnen worden ingeschakeld.

2.8. Landgoederen en historische buitenplaatsen

Het voorgenomen beleid heeft bij veel insprekers instemming ontmoet. De Stuurgroep Particuliere Natuurschoonwetlandgoederen, waarin de belangrijkste organisaties van particuliere historische buitenplaats- en landgoedeigenaren zijn vertegenwoordigd, heeft opgemerkt dat thans voor de eerste maal in een beleidsnota van de rijksoverheid meer uitgebreide aandacht wordt besteed aan de problematiek van de instandhouding van landgoederen en historische buitenplaatsen. Deze Stuurgroep is overigens van oordeel dat te weinig onderscheid wordt gemaakt tussen een beleid voor buitenplaatsen en een beleid voor landgoederen. Met het beleid voor historische buitenplaatsen kan de Stuurgroep instemmen. Volgens haar behoren de uitspraken met betrekking tot historische buitenplaatsen als essentieel te worden aangemerkt. Vanuit de kring van eigenaren en door enkele provinciale besturen is zorg uitgesproken ten aanzien van de financieel-economische positie van landgoederen die behoudenswaardig zijn. Sommigen pleiten voor meer economische ontwikkelingsmogelijkheden, zoals vergroting van houtproductie, bevordering van renderende mogelijkheden van recreatie en toerisme en van ontgrondingen, anderen vragen met het oog op het behoud van de aanwezige maatschappelijke waarden om verdergaande tegemoetkomingen van de rijksoverheid. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening meent dat alsnog een behoorlijke financiële onderbouwing van het beheersbeleid nodig is, terwijl hij voorts van mening is dat onder de mogelijkheden voor extensief recreatief gebruik ook enige verblijfsrecreatie kan worden verstaan. Van verschillende kanten is gesteld dat de verwerving van landgoederen en historische buitenplaatsen door de Staat of door vanwege de Staat gesubsidieerde natuurbeschermingsorganisaties op beperkte schaal als middel tot veiligstelling behoort te worden toegepast. Het behoud van landgoederen en historische buitenplaatsen in particuliere hand zou gestimuleerd dienen te worden. Twee provinciale besturen vragen wanneer een historische buitenplaats van nationale betekenis is.

Hoewel het rijksbeleid voor landgoederen en historische buitenplaatsen thans voor de eerste keer in een regeringsnota is vastgelegd, genieten deze landgoederen en buitenplaatsen reeds veel langer belangstelling van het Rijk. Reeds in 1928 is voor deze objecten een specifieke wetgeving tot stand gekomen in de vorm van de Natuurschoonwet, die het behoud van landgoederen met natuurschoon ten doel heeft. De landgoederen en de historische buitenplaatsen zijn als één beleidscategorie behandeld vanwege het feit dat veel historische buitenplaatsen deel uitmaken van landgoederen. De regering is van oordeel dat in het beleidsvoornemen voldoende accent is gegeven aan het beleid voor enerzijds landgoederen en anderzijds

historische buitenplaatsen. In het structuurschema is ervoor gekozen alleen de hoofddoelstelling voor het natuur- en landschapsbehoud essentieel te verklaren en niet de beleidsdoelstellingen voor de afzonderlijke beleidscategorieën. Voor landgoederen en historische buitenplaatsen kan hierop geen uitzondering worden gemaakt. Er zij nog eens uitdrukkelijk gezegd dat de regering zich ook gehouden acht aan niet-essentiële uitspraken.

De regering is van oordeel, dat het particulier bezit van landgoederen en historische buitenplaatsen gestimuleerd moet worden waar dit het behoud van het natuurschoon en de cultuurhistorische en natuurwetenschappelijke betekenis ervan ten goede komt.

De regering onderschrijft het standpunt van de Stuurgroep dat kennisnemen van de op de buitenplaatsen en landgoederen aanwezige waarden en het extensief recreatief gebruik in het beleid met betrekking tot de landgoederen en buitenplaatsen een belangrijke rol dienen te spelen. Onder de mogelijkheden voor extensief recreatief gebruik verstaat de regering ook enige verblijfsrecreatie zoals het verblijf in daarvoor ingerichte voormalige bedrijfsgebouwen en zoals aangepaste vormen van kamperen. De regering heeft oog voor de financiële en economische situatie van landgoederen die behoudenswaardig zijn. In dat licht bezien zullen in het kader van een wijziging van de Natuurschoonwet op korte termijn aan de Tweede Kamer voorstellen worden gedaan voor verdergaande fiscale tegemoetkomingen. Aan deze tegemoetkomingen zullen nadere vereisten voor de instandhouding van deze landgoederen gekoppeld zijn.

Met het oog op de relatief hoge onderhoudskosten van historische buitenplaatsen is een subsidieregeling in het leven geroepen voor het achterstallig onderhoud van de historische parken en tuinen namelijk de beschikking bijdragen achterstallig onderhoud historische parken, tuinen en buitenplaatsen. Om verlichting te brengen in de lasten van het periodieke onderhoud van deze tuinen en parken zijn onder verantwoordelijkheid van de Stichting tot Behoud van Particuliere Historische Buitenplaatsen bovendien ruim 50 arbeidsplaatsen toegewezen voor dit onderhoud. Daarnaast geldt voor de landgoederen in particulier bezit dat, vanwege het multifunctionele karakter ervan, gebruik gemaakt kan worden van een reeks subsidieregelingen, zoals die voor bossen.

De bijdrage van rijkswegen in het beheer van buitenplaatsen en landgoederen beloopt thans naar schatting 10 mln. De fiscale faciliteiten die de Natuurschoonwet biedt zijn hieronder niet begrepen. De eerstvolgende jaren tekent zich enige verruiming van de subsidiemogelijkheden af, samenhangend met de besteding van gelden in het kader van het aanvullende werkgelegenheidsplan 1984/1985. Bedacht dient te worden dat de bijdragen van de rijksoverheid aanvullend zijn op de eigen inkomsten en uitgaven. Aan inkomstenzijde zijn daarbij van belang de ontwikkeling van de pachtprizen en houtopbrengsten, aan de uitgavenzijde de ontwikkeling van vaste lasten als waterschapslasten, energiekosten en kosten van verzekering. Zoals ook uit het rapport «economische en financiële problematiek van particuliere Natuurschoonwetlandgoederen» van het Nederlands Economisch Instituut blijkt, is het niet mogelijk een meer concrete financiële onderbouwing te geven voor het beheer en de instandhouding van historische buitenplaatsen en landgoederen dan hier en in het beleidsvoornemen is gedaan. De regering verstaat onder buitenplaatsen van nationale betekenis, die buitenplaatsen waarvan de huizen aangewezen zijn als beschermd monument ingevolge de Monumentenwet en gelegen zijn in een tuin en parkaanleg die dateert van vóór 1850, waarvan de aanleg thans nog herkenbaar aanwezig is. Buitenplaatsen in een aanleg van recenter datum acht zij van regionale betekenis. De regering sluit hiermee aan bij het in de toekomst te voeren monumentenbeleid.

2.9. Afzonderlijke elementen

Het commentaar op deze beleidscategorie is beperkt gebleven en spitst zich in hoofdzaak toe op de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen Rijk, provincies en gemeenten, alsmede op de financiële onderbouwing van het beleid.

De provincie Utrecht merkt op dat de bescherming van de afzonderlijke elementen in de eerste plaats op bestemmingsplanniveau gestalte dient te krijgen en de provincie Noord-Brabant stelt dat de inventarisatie van deze elementen mede een taak van de gemeente is. Tevens vraagt deze provincie zich af of aan de provincies wel voldoende financiële middelen toegekend zullen worden om een beleid te voeren tot instandhouding van de afzonderlijke elementen.

De Natuurbeschermingsraad onderschrijft dat dit beleidsterrein in belangrijke mate een verantwoordelijkheid van lagere overheden is, maar tekent hierbij aan dat de instrumentele onderbouwing van het beleid nog te weinig houvast biedt. Daarnaast wijst de raad op de werkgelegenheidsaspecten van het behoud van afzonderlijke elementen en het belang ervan voor het recreatief medegebruik van het landelijk gebied. Uit de inspraak is naar voren gekomen dat een adequaat onderhoud van de landschapselementen van groot belang is en dat hieraan belangrijke werkgelegenheidsaspecten zitten. In dit verband is ook het belang van vrijwilligerswerk onderstreept.

De regering is zich bewust van het grote belang van een toereikend beheer en onderhoud van de landschapselementen voor het Nederlandse landschap en in dat verband ook van hun betekenis voor het recreatief medegebruik van het landelijk gebied. De regering meent dat deze recreatieve functie met name op het lokale en regionale niveau niet onderschat moet worden. De toeristische en recreatiemogelijkheden binnen Nederland worden immers mede bepaald door de aanwezigheid van karakteristieke landschappen, waarin de landschapselementen karakter- en sfeerbepalend zijn. In deze zin zijn deze elementen ook van economische betekenis voor de betreffende regio's. In de lijn van het beleidsvoornemen wordt nogmaals onderstreept dat de zorg voor de landschapselementen primair een taak is van de lagere overheden, in het bijzonder van de gemeenten; wat betreft de rol van de provincies zal het accent meer op begeleiding en coördinatie kunnen liggen. Het Rijk zal hierbij een stimulerende en waar mogelijk ondersteunende rol vervullen en zich in een meer directe betrokkenheid beperken tot situaties van nationale betekenis. Een en ander houdt overigens bepaald niet in dat de zorg voor de landschapselementen een exclusieve overheidsaangelegenheid is; de belangstelling en inzet van particuliere grondeigenaren en -gebruikers blijft in het algemeen van doorslaggevende betekenis. Tegen deze achtergrond kan als reactie en in aanvulling op het beleidsvoornemen op het commentaar het volgende worden opgemerkt. De mening dat de ruimtelijke bescherming van de landschapselementen in de eerste plaats gestalte moet krijgen in bestemmingsplannen wordt onderschreven. Daarnaast zijn ook gemeentelijke verordeningen als instrument van betekenis.

Een positieve ontwikkeling voorts vormt de toenemende belangstelling bij gemeenten om te komen tot landschapsbeleids- of beheersplannen. De mogelijkheid bestaat om dergelijke plannen in aanmerking te brengen voor subsidie van rijkswege. In bepaalde gevallen kunnen de gemeenten aansluiting zoeken bij activiteiten van provincies en Rijk. Zo worden in het kader van streekplannen, van landinrichtingsprojecten en van infrastructuurele werken inventarisaties verricht en landschapsplannen ontwikkeld door provincies en rijksdiensten.

Eveneens van belang voor het beleid inzake de landschapselementen is het provinciale niveau. Instrumenten als streekplannen en provinciale verordeningen kunnen van groot belang zijn voor hun bescherming.

Daarnaast ligt er voor de provincies een duidelijke taak op het terrein van het actieve onderhoud van landschapselementen, vooral in coördinerende en ondersteunende zin. Van wezenlijk belang in dat verband is het feit dat de laatste jaren in vrijwel alle provincies stichtingen voor landschapsonderhoud en landschapsbeheer zijn opgericht, die functioneren met permanente steun van provincies en het Rijk. Ondersteuning door gemeenten waarin de stichtingen hun activiteiten ontplooiën, verdient aanbeveling.

Genoemde stichtingen hebben, naast onder andere de inzet van arbeidsplaatsen, ook de zorg voor de coördinatie van het vrijwilligerswerk bij het onderhoud van landschapselementen. Het in de inspraak gesignaleerde belang van dit vrijwilligerswerk wordt door het Rijk onderschreven, omdat dit naast daadwerkelijke instandhouding van de betreffende elementen ook neveneffecten heeft van sociale en recreatieve aard. Het bezig zijn met het onderhoud van het landschap kan bewustwording met betrekking tot het belang van het behoud ervan stimuleren en tevens een ontspannende functie vervullen. Waterschappen hebben veelal grote oppervlakten dan wel lengten landschapselementen in beheer en onderhoud. In de afgelopen jaren zijn op een aantal plaatsen veranderingen opgetreden in de wijze van dit beheer en onderhoud, waarbij meer aandacht is gegeven aan natuur- en landschapsbehoud. Deze positieve ontwikkeling verdient te worden voortgezet. Door de Unie van Waterschappen en de Landbouwhogeschool wordt onderzoek gedaan naar varianten van *vormgeving, beheer en onderhoud* van waterlopen en slootsystemen, waarbij het natuur- en landschapsonderhoud een duidelijke plaats inneemt. In samenhang hiermee is het van belang dat de desbetreffende normen voor aanleg en onderhoud worden aangepast. De rol van het Rijk met betrekking tot landschapselementen komt, zoals boven reeds is gesteld, primair tot uitdrukking in stimulering en ondersteuning van provinciale en gemeentelijke initiatieven. Daarnaast zal het Rijk zich voor wat betreft zijn eigen inspanningen richten op gebieden die vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud als van meer dan regionale betekenis worden beschouwd en zijn opgenomen in de Beschikking Aanwijzing Landschapselementen (BAL).

Instandhouding, herstel en ontwikkeling van landschapselementen spelen voorts een belangrijke rol in planvorming en projecten, waarbij het Rijk betrokken is. In het bijzonder kan hierbij gedacht worden aan de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten en openluchtrecreatieprojecten. In dit verband zal dan, naast de betekenis die landschapselementen hebben als «stoffer» van het landschap, aandacht worden besteed aan hun betekenis als dragers van natuurwaarden en aan hun betekenis voor de ontwikkeling van een goede ecologische infrastructuur. Met het oog op deze beide laatste aspecten van landschapselementen zal dan ook rekening moeten worden gehouden met onder andere een goede uitgangspositie voor de ontwikkeling van natuurwaarden in relatie tot de factoren bodem en waterhuishouding, alsmede het grondgebruik.

2.10. Aardwetenschappelijk waardevolle gebieden

In de commentaren wordt vooral gevraagd om verduidelijking van het toe te passen instrumentarium. Daarnaast vraagt de provincie Zuid-Holland om selectie-criteria en het aangeven van prioriteiten. Een aantal sprekers draagt concrete gebieden voor.

De regering acht het beschikbare instrumentarium, te weten de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingswet en de ontwerp-Wet bodembescherming toereikend om aardwetenschappelijk waardevolle gebieden te beschermen. Voor wat betreft de toepassing van de Wet bodembescherming geldt wat hierover bij natuurgebieden (par. 2.2) is opgemerkt. De instandhouding van deze waarden vraagt slechts in een beperkt aantal gevallen om aankoop danwel het afsluiten van beheersover-

eenkomsten. De regering acht de in deel a gegeven indicaties voor selectie en prioriteitstelling voldoende om tot nadere uitwerkingen in de intentieprogramma's voor bodembeschermingsgebieden en de streekplannen te komen. Ten behoeve van dergelijke uitwerkingen kan gebruik gemaakt worden van beschikbare inventarisaties van aardkundig waardevolle gebieden⁴. De in de inspraak met name genoemde gebieden blijken veelal reeds in deze inventarisaties te zijn verwerkt. Voor zover deze gebieden nog niet zijn opgenomen in de genoemde inventarisaties zullen ze onder de aandacht van de provincies worden gebracht.

2.11. Waardevolle agrarische cultuurlandschappen

Het in het beleidsvoornemen (deel a) geformuleerde beleid heeft tot uiteenlopende reacties geleid.

Zo wordt door een aantal insprekers uit agrarische kringen het beleid – in ieder geval met betrekking tot weidevogel- en ganzegebieden – afgewezen, terwijl door een aantal insprekers uit natuurbeschermingskringen juist wordt gepleit voor uitbreiding van zowel de groepen met waardevolle agrarische cultuurlandschappen, die van essentiële betekenis worden geacht, als de op de kaarten aangeduide gebieden. Ook over het beleid met betrekking tot het waardevol agrarisch cultuurlandschap buiten de z.g. relatienotagebieden wordt verschillend gedacht. Wordt aan de ene kant gesteld dat de mogelijkheden van de ruimtelijke ordening voor de bescherming van het waardevol agrarisch cultuurlandschap moeten worden benut (insprekers, Natuurbeschermingsraad), aan de andere kant wordt het standpunt ingenomen dat buiten de relatienotagebieden geen beperkingen aan de landbouw mogen worden opgelegd (insprekers, provincie Noord-Brabant).

Sommige provincies (Friesland, Zuid-Holland en Noord-Holland) vragen welke ruimte de regering naast toepassing van de Relatienota ziet om het beleid te realiseren.

In het kader van advisering en bestuurlijk overleg zijn de uitvoering van het Relatienotabeleid en de integratie van landbouw en natuur aan de orde gesteld. De Natuurbeschermingsraad acht het noodzakelijk dat de knelpunten in het Relatienotabeleid opgelost worden en dat gezocht wordt naar andere mogelijkheden tot integratie van natuur en landbouw dan alleen de Relatienota. Dit laatste wordt ook door enkele provincies gevraagd. In dit verband wordt door de provincie Noord-Holland het onderzoek naar integratiemogelijkheden van landbouw en natuur onderbelicht genoemd. Door de provincie Zeeland is opgemerkt dat toepassing van de Relatienota niet beperkt moet zijn tot grote landschapseenheden, maar dat toepassing daarbuiten juist geboden is. In het bestuurlijk overleg is signaleerd dat er problemen zouden kunnen ontstaan met betrekking tot het tempo van aankopen in reservaatgebieden en met betrekking tot de budgettaire continuïteit voor het afsluiten van beheersovereenkomsten. Ook is gewezen op de noodzaak om de toepassing van de Relatienota en de voorbereiding van landinrichtingsprojecten op elkaar af te stemmen (provincie Groningen). In de inspraak is de verhouding tussen de oppervlakte reservaatgebied en beheersgebied aan de orde gekomen. Daarbij is van agrarische zijde gepleit voor uitbreiding van het aantal beheersgebieden. Voorts is in de inspraak gepleit voor vergoedingen van extra kosten voor het afstemmen van agrarische nieuwbouw op het landschap.

De Natuurbeschermingsraad wil het beleid duidelijker beschreven en harder geformuleerd zien. Hij doet daarbij enkele voorstellen ten aanzien van de tekst van de pkb. Hij stelt dat de essentiële uitspraak met betrekking tot de belangenafweging, zoals opgenomen voor de grote landschapseenheden (gle's), ook van toepassing moet zijn op de waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Tevens zou de tekst over de uitvoering van werken als essentieel aangemerkt moeten worden. Ten aanzien van de laatste twee

⁴ – Natuurwaarden en cultuurwaarden in het Landelijk Gebied; Staatsuitgeverij maart 1979
– Kaarten met toelichting «Natuurgebieden, Bossen en Natuurwaarden in het agrarisch cultuurlandschap», binnenkort te verschijnen
– GEA-project van het Rijksinstituut voor Natuurbeheer, Kasteel Broekhuizen, Leersum.

punten is in de Raad een minderheidsstandpunt ingenomen door de leden die benoemd zijn vanwege hun deskundigheid op het gebied van de land- en bosbouw.

Door de provincie Friesland wordt naar voren gebracht dat in de pkb, in navolging van de toelichtende nota, dient te worden gesproken van «de belangrijke» in plaats van «de belangrijkste» weidevogelgebieden. Ook de provincie Gelderland heeft op dit punt gewezen. Van de zijde van de provincie Friesland is voorts gevraagd de relatie tussen waardevolle agrarische cultuurlandschappen met waarden op perceelsgrenzen en afzonderlijke elementen te verduidelijken. Zowel van de zijde van de provincies als in de inspraak, zijn voorstellen gedaan tot wijziging van de kaarten 2, 3 en 4. Hierbij worden veelal twijfels geuit omtrent de actualiteit en volledigheid van de gebruikte inventarisatiegegevens. De provincie Friesland wil de kaarten als toelichtend beschouwen en de provincie Noord-Brabant heeft gevraagd om verduidelijking van inhoud en betekenis van kaart 4. In een enkel geval wordt om bijstelling van de norm voor weidevogel- en ganzegebieden gevraagd.

Reeds in de Nota landelijke gebieden (deel 3d, regeringsbeslissing, blz. 103) heeft de regering erop gewezen dat de oppervlakte cultuurgrond met landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke waarden in ons land groter is dan de oppervlakte waarvoor toepassing van de Relatienota is voorzien. Zij heeft daarbij uitgesproken van oordeel te zijn dat bescherming van de natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden ook op de overige – dat wil zeggen niet onder de werking van de Relatienota gebrachte agrarische cultuurgronden – onverminderd doorgang dient te vinden via de mogelijkheden die de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de relevante sectorwetten bieden. De bescherming op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal in streekplannen en bestemmingsplannen gestalte moeten krijgen. De regering is het dan ook niet eens met de opvatting dat aan de landbouw alleen beperkingen mogen worden opgelegd indien aan de belanghebbenden vergoeding wordt geboden, danwel dat buiten de relatienotagebieden geen beperkingen aan de landbouw mogen worden opgelegd. Toepassing van het z.g. «no pay, no cure» beginsel is in dit verband een ongewenste ontwikkeling.

Tot de sectorwetten die naast de toekomstige Wet beheer landbouwgronden – waarin het relatienotabeleid zal worden verankerd – relevant zijn voor de bescherming van waardevolle agrarische cultuurlandschappen behoort de Natuurbeschermingswet; zij het dat deze wet slechts in specifieke situaties wordt toegepast op landbouwgronden. Overigens wordt de afbakening tussen de Natuurbeschermingswet en de in voorbereiding zijnde Wet beheer landbouwgronden nader bezien bij de voorbereiding van de Wet beheer landbouwgronden en de herziening van de Natuurbeschermingswet.

Als van belang voor de instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen moet ook de Wet op de waterhuishouding met de daarin neergelegde verplichting tot het opstellen van waterkwantiteits- en waterkwaliteitsplannen worden genoemd. Bij de voorbereiding en ontwikkeling van deze plannen op Rijks- en provinciaal niveau zal van rijkswege de instandhouding van waardevolle agrarische cultuurlandschappen mede als uitgangspunt worden genomen.

Ook de wetgeving met betrekking tot de kwaliteit van het milieu is van betekenis voor het behoud van natuurwaarden in waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de z.g. «compartimentenwetgeving», (gericht op bescherming van water, bodem, lucht), maar ook aan meer algemene wetgeving (bijvoorbeeld Hinderwet) en aan meer sectorale milieuwetten (bijvoorbeeld Bestrijdingsmiddelenwet, Afvalstoffenwet). De regering zal de mogelijkheden die deze milieuwetgeving voor de bescherming van natuurwaarden biedt optimaal benutten. Voor wat betreft de toepassing van de Wet bodembescherming geldt wat

hierover bij de natuurgebieden (par 2.2) is opgemerkt. Ook verordeningen van lagere overheden zoals provinciale landschapsverordeningen en gemeentelijke houtwallen- of kapverordeningen dragen bij tot de bescherming van waardevolle agrarische cultuurlandschappen.

Ten slotte moet in het kader van wettelijke regelingen nog worden gewezen op de wetgeving op het gebied van de landinrichting. De regering acht het van groot belang dat de bijdrage die in het kader van de landinrichting aan het behoud en het herstel van waardevolle agrarische cultuurlandschappen wordt geleverd verder wordt versterkt en ontwikkeld. Naast veiligstelling van gebieden en het scheppen van gunstige voorwaarden voor het beheer van gebieden zal instandhouding, herstel en ontwikkeling van de ecologische infrastructuur daarbij een belangrijke rol spelen. De Landinrichtingswet zal voor een en ander ruimere mogelijkheden bieden dan de Ruilverkavelingswet 1954, waarbij overigens moet worden aangetekend dat in de afgelopen tijd ook bij inrichting in het kader van laatstgenoemde wet niet-agrarische doeleinden, zoals die van natuur- en landschapsbehoud, werden gediend.

De instrumenten van de Relatienota zijn bedoeld om oplossingen te bieden voor die delen van het waardevol agrarische cultuurlandschap waar aan een bijzonder beheer behoefte bestaat. De oppervlakte waarop de Relatienota in de toekomst kan worden toegepast bedraagt maximaal 200 000 ha. Opgemerkt wordt dat er thans geen financiële ruimte is voor openstelling van de tweede fase globale aanwijzing van Relatienotagebieden. Eventuele openstelling van de tweede fase in de toekomst heeft een expliciete beleidsbeslissing van de regering. Het is thans mogelijk tot een totale oppervlakte van 100 000 ha relatienotagebieden aan te wijzen, waarmee dus de eerste fase in haar geheel operationeel is geworden.

De vraag of in een bepaalde situatie voor reservaatgebied of beheersgebied moet worden gekozen, is afhankelijk van de mogelijkheden tot afstemming van de agrarische bedrijfsvoering op het gewenste beheer. Reservaarvorming is aangewezen in situaties waar met het oog op instandhouding van waarden zodanige beheersvoorwaarden vereist zijn dat afstemming van de agrarische bedrijfsvoering

– waarbij de betrokken grond produktiefactor voor de boer blijft – niet reëel is te achten. In die situaties is het spanningsveld tussen gewenst beheer en agrarisch gebruik zo groot, dat onttrekking van de grond aan het landbouwkundig gebruik en verwerving en beheer door een natuurbeschermingsinstantie nodig is. Instandhouding van de ecologische kwaliteit van de meest waardevolle en kwetsbare (delen van) waardevolle agrarische cultuurlandschappen blijkt in het algemeen slechts door middel van reservaatvorming te verwezenlijken. Bij gronden met meer algemene en minder kwetsbare waarden van natuur en landschap is het gewenste beheer wel te combineren met de agrarische bedrijfsvoering; in die situatie blijven de gronden produktiefactor. De beheersovereenkomst voorziet erin het spanningsveld tussen gewenst beheer en agrarische bedrijfsvoering te overbruggen. De verhouding tussen de oppervlakte reservaatgebied en beheersgebied wordt door bovenaangeduide criteria bepaald.

In verband met de uitvoering van de Relatienota vragen een aantal punten bijzondere aandacht. In de «Nota over de voortgang van het Relatienotabeleid»⁵ is de regering reeds op zodanige aandachtspunten ingegaan. In aansluiting daarop diene het volgende:

- Flexibiliteit in het aanwijzingsbeleid zal, met inachtneming van aspecten van rechtszekerheid en binnen het kader van het voor aanwijzing van relatienotagebieden beschikbare areaal, door de regering zoveel mogelijk worden bevorderd. (Flexibiliteit kan betrekking hebben op de gebieden zelf, op de status van gebieden of op de begrenzing van gebieden).
- Overleg met betrokkenen en voorlichtingsactiviteiten zullen verder worden geïntensiveerd. De activiteiten van de landbouwvoorlichting richten zich daarbij met name op de wijze waarop de individuele ondernemer beheerselementen in zijn bedrijfsvoering kan integreren.

⁵ Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 17 332, nrs. 1–2.

- Een eerste aanzet tot de ontwikkeling van een evaluatiemethode voor beheersplannen is reeds tot stand gekomen. De methode zal verder worden ontwikkeld. Zowel agrarische als natuurwetenschappelijke aspecten komen erbij aan de orde.
- Ter ondersteuning van het Relatienotabeleid zal:
 - de Grondbank een rol kunnen spelen bij de realisering van de doelstellingen in beheersgebieden;
 - naast andere instrumenten van inrichting het instrument kavelruil in bepaalde situaties worden ingezet voor reservaatvorming (bij voorbeeld afronding van reservaten) of voor het effectueren van het beheer in beheersgebieden (concentratie van gronden ten behoeve van gegadigden voor beheersovereenkomsten);
 - nagegaan worden hoe betere voorwaarden kunnen worden geschapen voor een bedrijfsvoering gericht op natuur- en landschapsbeheer; van groot belang in dit verband is het vinden van oplossingen voor de bemestingsproblematiek, op bedrijfsniveau of gebiedsgewijze;
 - de ontwikkeling van machines/werktuigen ten behoeve van aangepaste bedrijfsvoering worden bevorderd;
 - het onderzoek naar op natuur- en landschapsbeheer afgestemde bedrijfsstructuur en bedrijfsvoering verder worden ontwikkeld en geïntensiveerd.

De bij de laatste drie gedachtestreepjes vermelde aandachtspunten zijn niet alleen relevant voor de uitvoering van de Relatienota maar ook voor de verhouding landbouw-natuur in meer algemene zin. De regering refereert hiermee aan de in het kader van advisering en bestuurlijk overleg naar voren gebrachte wens te zoeken naar integratiemogelijkheden van landbouw en natuur. Aan de hierboven weergegeven aandachtspunten kan ten slotte nog worden toegevoegd dat de regering in het kader van de totstandkoming van de Wet Beheer Landbouwgronden voornemens is te komen met een voorstel tot wijziging van de Pachtwet dat er onder meer in voorziet de mogelijkheid van inschakeling van landbouwers bij het beheer van reservaten door natuurbeschermingsinstanties aanmerkelijk te verbeteren.

De toepassing van de Relatienota is niet beperkt tot grote landschapseenheden. Noch het beleidsvoornemen noch het bestaand beleid betreffende de aanwijzing van relatienotagebieden geven aanleiding tot een veronderstelling als zou dit het geval zijn.

Wel dient erop te worden gewezen dat grote landschapseenheden voor grote delen bestaan uit agrarische cultuurlandschappen die uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud van grote betekenis zijn. In de toekomst zal, in de lijn van het beleidsvoornemen (deel a) bij de aanwending van instrumenten ter instandhouding van waardevolle agrarische cultuurlandschappen, aan de grote landschapseenheden zekere prioriteit worden gegeven. De regering onderkent dat met betrekking tot het tempo van de realisering van aankopen in reservaatgebieden problemen kunnen ontstaan indien er een spanning is tussen de financiële mogelijkheden die een provincie en die het Rijk op een bepaald ogenblik heeft. Wanneer zich zo'n situatie voordoet zal in het provinciaal aankoopoverleg of in nader ambtelijk overleg naar oplossingen moeten worden gezocht. Naar aanleiding van de geuite bezorgdheid over de budgettaire continuïteit ten aanzien van beheersovereenkomsten zij erop gewezen dat het Rijk de financiële consequenties van afgesloten beheersovereenkomsten volledig opneemt in de jaarlijkse begroting, zodat deze verplichtingen ook wettelijk verzekerd zijn. De regering deelt de mening dat de toepassing van de Relatienota en de voorbereiding van landinrichtingsprojecten op elkaar moeten zijn afgestemd. Om die reden is indertijd in de Voorrangsinventarisatie Relatienotagebieden een categorie ruilverkavelingen in voorbereiding opgenomen. Voor uitbreiding van mogelijkheden tot vergoeding van extra kosten van het afstemmen van agrarische nieuwbouw op het landschap ontbreken de financiële middelen.

Het voorstel van de Natuurbeschermingsraad om de voor de grote landschapseenheden geldende essentiële uitspraak ook op de waardevolle agrarische cultuurlandschappen van toepassing te doen zijn, wordt door de regering niet overgenomen. Zij is van oordeel dat het areaal waarvoor relatief zware uitspraken als voor de grote landschapseenheden gelden niet moet worden uitgebreid. Evenmin neemt zij het voorstel van de Natuurbeschermingsraad over om de uitspraak in de pkb over de uitvoering van werken als essentieel aan te merken. Met betrekking tot het als essentieel aanmerken van beleidsuitspraken past terughoudendheid. Vergelijkbare uitspraken bij de categorieën natuurgebieden en grote landschapseenheden zijn evenmin als essentieel aangemerkt.

De regering kan zich verenigen met de opmerking van enige provincies dat in de pkb, in navolging van de toelichtende nota, dient te worden gesproken van «de belangrijke» in plaats van «de belangrijkste» weidevogelgebieden. Op dit punt zal de pkb worden aangepast. Met betrekking tot de relatie tussen het beleid aangaande waardevolle agrarische cultuurlandschappen en het behoud van waarden in perceelsgrenzen en afzonderlijke landschapselementen wordt verwezen naar het schematisch overzicht van beleidscategorieën in par. 1.2.2 waar de relatie tussen de beleidscategorieën wordt behandeld. Ook wordt verwezen naar de paragraaf over de afzonderlijke landschapselementen (2.9).

Actualisering van gegevens heeft geleid tot bijstelling van de kaarten 2, 3 en 4. Hierbij is rekening gehouden met van de kant van provincies gemaakte opmerkingen en gedane suggesties voor aanpassing, terwijl ook aan suggesties uit de inspraak aandacht is geschonken. De op de kaarten 2, 3 en 4 aangeduide gebieden corresponderen met vier van de in het beleidsvoornemen genoemde groepen van waardevolle agrarische cultuurlandschappen, waarvan de regering de instandhouding van essentiële betekenis acht. Voor het Rijk zullen deze waardevolle agrarische cultuurlandschappen een hoge prioriteit hebben bij de toepassing van instrumenten voor bescherming en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden. Met name geldt dit voor de Relatienota.

Aan de provincies wordt gevraagd deze gebieden nader te begrenzen, de instandhouding van hun waarden zonodig alsnog in streekplankader af te wegen en de ruimtelijke implicaties daarvan in hun ruimtelijk beleid te verwerken. Men wordt gevraagd – na inventarisatie – hetzelfde te doen met betrekking tot de overige waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Er zij op gewezen dat de kaarten 2, 3 en 4 geen limitatief karakter hebben en dat de aanwijzing van de op die kaarten aangeduide gebieden niet volledig is afgewogen. Zij mogen echter niet slechts als toelichtend worden beschouwd; hun betekenis voor het beleid is indicatief van aard. Met betrekking tot de door enkele provincies gemaakte opmerkingen aangaande de gehanteerde normen voor weidevogel- en ganzegebieden merkt de regering op dat deze onder verantwoordelijkheid van de Natuurbeschermingsraad zijn ontwikkeld voor een benadering op nationaal niveau. Dit laat onverlet dat het zinvol kan zijn ten behoeve van de afweging van belangen op provinciaal of lokaal niveau tot een verfijning van die normen te komen.

2.12. Grote landschapseenheden

Het in het beleidsvoornemen met betrekking tot de grote landschapseenheden geformuleerde beleid heeft in de inspraak uiteenlopende reacties opgeroepen. In landbouwkringen heeft het tot weerstand geleid, in kringen van natuur- en landschapsbescherming is het met instemming begroet. Van agrarische zijde is geprotesteerd tegen de aanwijzing van een aantal gebieden, vanuit natuurbeschermingskringen is er juist voor gepleit méér gebieden als grote landschapseenheden op te nemen. Van beide zijden evenwel is het voorgenomen beleid onduidelijk genoemd.

Voorts is van de ene kant naar voren gebracht dat de landbouwbelangen, vooral door het kiezen voor het instrument herinrichting boven ruilverkaveling, ondergeschikt worden gemaakt, van de andere kant zijn weer bedenkingen geuit tegen voorgenomen of in uitvoering genomen ruilverkavelingen in als grote landschapseenheid aangewezen gebieden. Door de meeste provincies is instemming betuigd met het voorgenomen beleid. Bij een drietal provincies bestond terughoudendheid in verband met de onduidelijkheid over de beleidsconsequenties en het beschikbare instrumentarium. Bij twee provincies riep vooral de positie van de landbouw in de grote landschapseenheden zorgen op, en een van deze twee provincies heeft zich uitgesproken tegen de uitspraak dat in geval van landinrichting in grote landschapseenheden als regel herinrichting de aangewezen vorm zal zijn. Ook de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) heeft gevraagd om duidelijkheid ten aanzien van een aantal aspecten van het grote landschapseenhedenbeleid. Deze hebben onder meer betrekking op:

- de limitatieve opsomming van gebieden in het beleidsvoornemen in relatie tot de beleidsruimte voor provincies om grote landschapseenheden al dan niet in hun streekplannen op te nemen of uit te werken, waarbij de Raad als opvatting huldigt, dat de uitspraken van het Rijk ten aanzien van grote landschapseenheden moeten worden beschouwd als indicatieve richtlijnen;
- de precieze betekenis die in het kader van de belangenafweging aan de formulering betrekking hebbend op ruimtelijke ingrepen in grote landschapseenheden moet worden toegekend;
- de uitspraak dat in geval van landinrichting als regel herinrichting de aangewezen vorm zal zijn.

De Raad stelt dat na de verkregen duidelijkheid bij de regeringsbeslissing alsnog zou kunnen worden gezien of bedoeld beleid een eigen wettelijke grondslag van node heeft.

De Natuurbeschermingsraad heeft voorgesteld in de formulering betrekking hebbende op ruimtelijke ingrepen in grote landschapseenheden een wijziging aan te brengen inhoudend dat de zinsnede «zwaarwegende maatschappelijke belangen» zal worden veranderd in «andere zwaarwegende maatschappelijke belangen». Voorts is de Raad van oordeel dat bij de belangenafweging in principe van het instrument van de milieu-effectrapportage gebruik zal moeten worden gemaakt. Ook pleit hij voor de opstelling van een beleidsvisie per grote landschapseenheid. Volgens de Raad moet ernst worden gemaakt met onderzoek naar mogelijkheden om in grote landschapseenheden op andere wijze tegemoet te komen aan agrarische belangen, waarbij slagvaardige toepassing van de Relatienota een belangrijk hulpmiddel kan zijn.

Een aantal provincies en de RARO hebben verduidelijking gevraagd betreffende de verschillen tussen grote landschapseenheden en nationale landschappen.

Opgemerkt is dat kwalitatief hoogwaardige gebieden kleiner dan 5000 ha evenzeer de aandacht van de regering zouden behoeven. Door de Unie van Waterschappen is geponeerd dat haar fundamentele bijstelling van het voorgenomen beleid en afstemming daarvan op het primair verantwoordelijk bestuursniveau dringend gewenst voorkomt. Naast insprekers hebben vrijwel alle provincies zomede de Natuurbeschermingsraad voorstellen gedaan tot wijziging van kaart 1 (opvoeren van nieuwe gebieden, afvoeren van gebieden, wijzigen van grenzen).

Door provincies, Natuurbeschermingsraad en insprekers zijn zeer veel voorstellen gedaan met betrekking tot de aanduidingen van grote landschapseenheden op kaart 1 van het beleidsvoornemen. Naast de in het beleidsvoornemen genoemde 40 gebieden worden nog eens meer dan 25 gebieden voorgesteld om deze als grote landschapseenheid op te nemen dan wel te overwegen. Daarnaast zijn voorstellen gedaan om gebieden te schrappen. Ook worden wijzigingen in de begrenzing van de op kaart 1 aangegeven gebieden voorgesteld.

De grote landschapseenheden (g.l.e.'s) zijn geïntroduceerd in de beleidsvoornemens Nota landelijke gebieden/Structuurschets voor de landelijke gebieden van maart 1977. Daarin wordt hierover gesteld dat «in deze gebieden meer dan de (globale) zonering al duidt, een beleid gericht op instandhouding en ontwikkeling van het algehele karakter en van de kwaliteiten van natuur en landschap zal worden gevoerd». In de Structuurschets zijn de gebieden afzonderlijk genoemd⁶.

In de regeringsbeslissing Structuurschets voor de landelijke gebieden van augustus 1979 wordt het volgende gesteld:

«Met betrekking tot een aantal natuurgebieden en landschappen in ons land is de regering van oordeel, dat deze uit het oogpunt van nationaal ruimtelijk beleid zo waardevol zijn, dat zij het van essentiële betekenis acht, dat deze als zodanig worden gehandhaafd en beheerd. De bescherming van deze in de schets met name genoemde gebieden, dient beschouwd te worden als een essentiële uitspraak».

Het (beleidsvoornemen) Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud heeft aan dit beleid nadere uitwerking gegeven. Het voegt bovendien aan de in de Structuurschets genoemde grote landschapseenheden een viertal gebieden toe. De grote landschapseenheden zijn op de bij het beleidsvoornemen behorende kaart (1) aangegeven. Tezamen met het (beleidsvoornemen) Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud geeft het (beleidsvoornemen) Structuurschema Landinrichting uitwerking aan het beleid ten aanzien van de grote landschapseenheden.

De in de Structuurschets voor de landelijke gebieden met betrekking tot de grote landschapseenheden geformuleerde algemene beleidsintentie heeft uitwerking gevonden in de volgende uitspraken uit de beleidsvoornemens Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud respectievelijk Landinrichting:

«Het beleid met betrekking tot grote landschapseenheden is gericht op de instandhouding van het algemene karakter van het gebied, op de instandhouding van de samenhang tussen de te onderscheiden ruimtelijke eenheden daarbinnen en op behoud van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden van die ruimtelijke eenheden afzonderlijk».

«Ruimtelijke ingrepen waarvoor het Rijk (mede-)verantwoordelijkheid draagt, en die het algehele karakter en de samenhang en waarden van de grote landschapseenheden aantasten, worden niet dan in geval van zwaarwegende maatschappelijke belangen in uitvoering genomen. De aanwezigheid van genoemde 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. (Essentiële uitspraak in pkb-tekst beleidsvoornemen Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud).

«In geval van landinrichting in grote landschapseenheden zal als regel herinrichting de aangewezen vorm zijn».

(Essentiële uitspraak pkb-tekst beleidsvoornemen Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud en uitspraak in pkb-tekst Structuurschema Landinrichting).

«Bij de toepassing van het voor beheer en bescherming beschikbare instrumentarium zal aan de grote landschapseenheden een hoge prioriteit worden gegeven».

(Uitspraak in pkb-tekst beleidsvoornemen Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud).

De eerste beleidsuitspraak heeft betrekking op de belangenafweging met betrekking tot activiteiten waarvoor het Rijk (mede) verantwoordelijk is. Zij bepaalt niet in regelgevende zin wat in de grote landschapseenheden in dit opzicht wel of niet toelaatbaar is, maar zij legt een duidelijk accent ten

⁶ Opname van bedoelde grote eenheden in de Structuurschets hield enerzijds verband met de beperkte opzet van zone D (hoofdfunctie natuur) en anderzijds met het zeer globale karakter van de zones A, B en C. Aldus kon worden voorkomen dat grote natuurgebieden en landschappen van formaat die niet tot zone D behoorden tussen de wal en het schip zouden vallen. Het thema grote landschapseenheden is te beschouwen als een – vanuit natuur en landschap gezien noodzakelijke – verbijszondering van de zonering in Nota en Structuurschets landelijke gebieden.

gunste van het belang van het natuur- en landschapsbehoud bij die belangenafweging op rijksniveau.

In feite gaat het om een «neen, tenzij»-afweegformule. Zwaarwegende maatschappelijke belangen kunnen immers ingrepen die het algehele karakter, de samenhangen of de waarden van grote landschapseenheden aantasten legitimeren. Een zwaarwegend maatschappelijk belang kan bijvoorbeeld gelegen zijn in redelijke economische ontwikkelingsmogelijkheden binnen een regio, in de eisen van een voldoende veilig verkeers- en vervoersnet, in de eisen van een goede aansluiting op openbare nutsvoorzieningen (drinkwater, elektriciteit gas), in de leefbaarheid van een regio, in het belang van de landverdediging, in het belang van de veiligheid tegen overstromingen, in een verantwoorde nationale energievoorziening. Wanneer is aangetoond dat van een zwaarwegend maatschappelijk belang sprake is en voorts gebleken is dat niet elders of op andere wijze aan dat belang in redelijke mate kan worden tegemoet gekomen, zal een afweging van dat belang tegen het belang van het natuur- en landschapsbehoud, welke laatste hier qua gewicht een duidelijk accent heeft gekregen, moeten plaatsvinden. Deze afweging zal dan ook in het ene geval ten gunste van het belang van het natuur- en landschapsbehoud en in het andere geval ten gunste van het andere belang (kunnen) uitvallen. Of sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang zal steeds van geval tot geval aan de hand van concrete gegevens moeten worden beoordeeld.

De maatschappelijke werkelijkheid is te complex om in een algemene eenduidige omschrijving van dit begrip te vangen. Wel moge duidelijk zijn dat gedacht moet worden aan sociaal-culturele of economische belangen van collectieve aard. Ook omstandigheden in de landbouw, zoals met betrekking tot de algemene inkomenssituatie of de algemene werkomstandigheden, kunnen zwaarwegende belangen in bedoelde zin vormen. Dit betekent dat verbetering van de landbouwkundige situatie in de grote landschapseenheden door bij voorbeeld inrichtings- of waterbeheersingsmaatregelen niet op voorhand is uitgesloten. Dat de regering het behoud van natuur en landschap in deze gebieden als een zwaarwegend maatschappelijk belang beschouwt blijkt niet alleen uit de voor deze gebieden geformuleerde beleidsuitspraken, maar ook uit aard en strekking van de zoëven besproken afweegformule. Deze formule impliceert het zwaarwegend belang van het natuur- en landschapsbehoud. Dit belang kan slechts wijken indien andere belangen bij de belangenafweging zwaarder blijken te wegen.

De regering ziet dan ook geen reden om de zinsnede «zwaarwegende maatschappelijke belangen» in die afweegformule te vervangen door «andere zwaarwegende maatschappelijke belangen».

Bovenbedoelde belangenafweging zal volgens het beleidsvoornemen plaatsvinden in het kader van bestaande wetgeving, volgens bestaande procedures en in bestaande afwegingskaders. Er hoeft in het algemeen geen nieuwe regelgeving in het leven te worden geroepen om de eerste uitspraak operationeel te doen zijn. Zie ook paragraaf 2.16.5.

Ter ondersteuning van de belangenafweging zal het in voorbereiding zijnde nieuwe wettelijk instrument van de milieu-effectrapportage van groot belang kunnen zijn. Milieu-effectrapportage behelst niet alleen een zorgvuldige beschrijving van de gevolgen van voorgenomen activiteiten voor milieu, natuur en landschap maar ook de opgave van de alternatieven die redelijkerwijs bij de belangenafweging in beschouwing dienen te worden genomen. Is het eerste van betekenis voor beantwoording van de vraag of en in welke mate een voorgenomen activiteit tot aantasting van karakter, samenhang of waarden van een grote landschapseenheid zal kunnen leiden, het tweede sluit zeer goed aan bij de in eerderbedoelde afweegformule neergelegde verplichting dat wordt nagegaan of aan het betrokken belang «redelijkerwijs niet of op andere wijze of elders kan worden tegemoet gekomen». De regering is dan ook voornemens het

instrument van de milieu-effectrapportage voor de grote landschapseenheden van toepassing te doen zijn op voorgenomen ruimtelijke ingrepen waarvoor het Rijk (mede) verantwoordelijkheid draagt.

De *tweede* beleidsuitspraak over de keuze voor (als regel) herinrichting is van instrumentele aard. Zij loopt vooruit op het van kracht zijn van de Landinrichtingswet. Zij geeft richting aan de toepassing van die wet door te bepalen dat in geval van inrichting als regel de inrichtingsvorm «herinrichting» van toepassing zal zijn. Volgens de ontwerp-Landinrichtingswet en het beleidsvoornemen Structuurschema Landinrichting is het instrument herinrichting op zijn plaats wanneer het gebieden betreft die naar hun aard en doelstelling óók in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen. Bij grote landschapseenheden gaat het per definitie om gebieden die aan deze omschrijving voldoen. De keuze voor herinrichting als inrichtingsvorm is dus een logische consequentie van bedoeld ontwerp van wet en bedoeld Structuurschema. Niettemin kan zich binnen een grote landschapseenheid voor bepaalde delen de situatie voordoen dat ruilverkaveling op zijn plaats kan zijn. Dit zal dan het geval zijn wanneer voor het natuur- en landschapsbehoud met of bij de inrichting van zo een deel, mede gezien in relatie tot andere delen van de grote landschapseenheid, geen belangen van betekenis in het geding zijn.

De *derde* beleidsuitspraak is richtinggevend voor de toepassing van de beschikbare instrumenten op het terrein van het natuur- en landschapsbehoud (aankoop, beheer, onderhoud, bescherming). Daarbij zal aan de grote landschapseenheden een relatief hoge prioriteit worden gegeven. Een zekere concentratie van middelen op bepaalde gebieden is zeker in tijden van financiële krapte een voor de hand liggende zaak.

Alle drie hierboven besproken uitspraken zijn bepalend voor het gedrag en het beleid van het Rijk zelf en hebben daardoor «zelfbinding» van het Rijk tot gevolg. De regering heeft hiermee in het structuurschema aangegeven hoe zij zal handelen binnen het kader van haar eigen taken en verantwoordelijkheden. De regering vraagt ook de medewerking van de lagere overheden om aan het beleid met betrekking tot de grote landschapseenheden gestalte te geven. Zo wordt aan de provincies verzocht de nadere begrenzing vast te stellen en de betrokken gebieden als samenhangende eenheid in hun streekplan aan te geven, of, indien zulks reeds het geval is, te handhaven. Ook wordt hun gevraagd na afweging van belangen het beleid te formuleren voor de onderdelen van het gebied die tot andere beleidscategorieën van het structuurschema behoren. Verder wordt aan alle lagere overheden gevraagd zelf ten aanzien van de betrokken gebieden beschermende maatregelen te nemen. De beleidsruimte die lagere overheden hierbij hebben wordt bepaald door de ter zake geldende wetgeving en de daarin aan de onderscheiden overheidslagen toegedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo heeft de Wet op de Ruimtelijke Ordening de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming, vormgeving en inhoudsbepaling van streekplannen bij de provincies gelegd. De wederzijdse afstemming van het ruimtelijk beleid van het Rijk en dat van de provincies wordt primair nagestreefd door middel van overlegconstructies. De omstandigheid dat het bij de grote landschapseenheden om essentieel – en dus niet om indicatief – beleid van de regering gaat waarbij de zelfbinding van het Rijk centraal staat, doet aan de eigen verantwoordelijkheden van de lagere overheden niets af. Het feit dat de grote landschapseenheden in dit structuurschema limitatief zijn aangegeven betekent dat het beleid voor de grote landschapseenheden in de periode dat dit structuurschema van kracht zal zijn, alléén zal gelden voor de op grond van inspraak, advisering en bestuurlijk overleg door de regering op de kaart in dit deel d aangegeven gebieden.

De regering zal het waarderen indien de provincies niet alleen mede gestalte geven aan het grote landschapseenhedenbeleid door middel van hun planologische en andere instrumenten, maar tevens in hun streekplannen óók kleinere landschapseenheden opnemen en – onder meer – in hun ruimtelijk beleid streven naar instandhouding van het algeheel karakter, samenhang en waarden van dergelijke gebieden. Zoals uit het bovenstaande nog eens duidelijk naar voren komt, zal het beleid voor de grote landschapseenheden, in beginsel door middel van bestaande wettelijke en andere instrumenten, volgens bestaande procedures en in bestaande afwegingskaders worden geëffectueerd. Het komt er op aan dat al deze bestaande voorzieningen zo worden gehanteerd dat recht wordt gedaan aan de bijzondere positie van de grote landschapseenheden in het ruimtelijk beleid. Een eigen wettelijke grondslag voor het beleid betreffende de grote landschapseenheden is daarom naar het oordeel van de regering overbodig en daarmee ongewenst. Wel acht de regering het zinvol dat van rijkswege vanuit de discipline van het natuur- en landschapsbehoud per grote landschapseenheid een beschrijving wordt gegeven van:

- het algehele karakter van het gebied, van de factoren die bepalend zijn voor de samenhang van de binnen het gebied te onderscheiden ruimtelijke eenheden en van de natuurwaarden en cultuurhistorische en landschappelijke waarden van deze eenheden afzonderlijk.
- de relatieve kwetsbaarheid van karakter, samenhangen en waarden als bedoeld ten opzichte van ruimtelijk ingrijpen en wijzigingen in of van het grondgebruik.

Een beschrijving als hier bedoeld zou onder meer een belangrijke rol kunnen spelen bij de weging door het Rijk ten aanzien van voorgenomen ruimtelijke ingrepen of ontwikkelingen en zou tevens kunnen aangeven waar mogelijkheden voor herstel of ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden aanwezig zijn. Provincies zouden van een dergelijke beschrijving gebruik kunnen maken bij het nader begrenzen van de grote landschapseenheden en bij het vorm geven van het ruimtelijk beleid met betrekking tot die eenheden in hun streekplannen. Voor het welslagen van het grote landschapseenhedenbeleid is het van groot belang dat de ontwikkeling van de landbouw zoveel mogelijk in harmonie zal zijn met de door de regering voor deze gebieden nagestreefde beleidsdoeleinden. Toepassing op toereikende schaal van de Relatienota is een belangrijk middel om dit te bewerkstelligen. De regering heeft zoals in de voorgaande paragraaf over de waardevolle agrarische cultuurlandschappen is uiteengezet, het voornemen om met het oog op een ontwikkeling als bedoeld nog een aantal andere maatregelen te treffen. Ten behoeve van een verduidelijking van de verschillen tussen grote landschapseenheden en de nationale landschappen, waarom van verschillende zijden is gevraagd, volgt hieronder een overzicht waarin deze zo kort mogelijk zijn weergegeven.

De verschillen tussen grote landschapseenheden en nationale landschappen betreffen:

- aard en functionele betekenis;
- omvang;
- aantallen;
- beleidsgevolgen;
- bestuurlijke organisatie.

Grote landschapseenheden	Nationale landschappen
Aard en functionele betekenis	
Grote samengestelde gebieden, die een samenhangend geheel vormen en in het bijzonder van betekenis zijn voor het <i>natuur- en landschapsbehoud</i> .	Grote(re) samengestelde gebieden, die een samenhangend geheel vormen en van betekenis zijn <i>voor het natuur- en landschapsbehoud én voor de openlucht-recreatie en het toerisme</i> .
Omvang	
Doorgaans groter dan 5000 ha	Groter dan 10 000 ha Deze oppervlakenorm houdt mede verband met de wenselijkheid om via adequate inrichting en zonering te kunnen voorkomen dat de doelstellingen van openlucht-recreatie en natuur- en landschapsbehoud met elkaar in conflict komen.
Aantallen	
40-tal gebieden Grote landschapseenheden vallen in ongeveer de helft van de gevallen samen met nationale landschappen.	20 nationale landschappen. Nationale landschappen omvatten in de meeste gevallen grote landschapseenheden.
Beleidsgevolgen	
Bescherming en beheer van de gle's wordt als essentiële uitspraak aangemerkt; inbreuk op karakter en waarden niet dan in geval van zwaarwegende maatschappelijke belangen; in geval van landinrichting <i>als regel herinrichting; hoge prioriteit voor toepassing van instrumenten voor bescherming en beheer</i> .	Extra prioriteit voor toepassing van de instrumenten voor bescherming van beheer en voor de bevordering van mogelijkheden voor recreatief medegebruik; in geval van landinrichting <i>als regel herinrichting</i> .

Met betrekking tot de vele voorstellen aangaande gebiedsaanduidingen (in tekst en kaart) wil de regering het volgende opmerken.

In de eerste plaats moet met nadruk worden gesteld dat de aanduidingen van grote landschapseenheden, mede gelet op de schaal van de kaart, een zeer globaal karakter hebben. De regering heeft niet de intentie een exacte begrenzing van deze grote landschapseenheden aan te geven. De begrenzingen dienen nader te worden uitgewerkt op het regionale planniveau. De uiteindelijke vaststelling van de begrenzing is een taak van de provincies en dient gebaseerd te zijn op een nadere geografische verkenning waarin de meest actuele ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke gegevens zijn verwerkt.

De regering acht het om bestuurlijke redenen niet gewenst om in dit stadium van de procedure van de planologische kernbeslissing nog nieuwe gebieden aan te duiden als grote landschapseenheden; deze gebieden hebben immers – in tegenstelling tot de in het beleidsvoornemen genoemde gebieden – nog geen procedure van zowel inspraak als advies alsook bestuurlijk overleg doorlopen. Onderkend wordt echter dat een aantal van de voorgestelde gebieden in belangrijke mate voldoet aan de criteria voor grote landschapseenheden. Nadere aandacht verdienen onder meer de omgeving van Grouw-Eernewoude in Friesland, de omgeving van Zwello-Oosterhesselen in Drenthe, de IJsseldelta, de omgeving van Markelo en van Bornebroek-Beckum in Overijssel, de omgeving van Vinkeveen in Utrecht/Noord-Holland en de Maaspolders tussen Rosmalen en Oss in Noord-Brabant. Aanwijzing van deze gebieden als grote landschapseenheid zal worden overwogen bij de eerstvolgende daarvoor in aanmerking komende planologische kernbeslissing. Naar verwachting is dat de herziening van de Structuurschets voor de Landelijke Gebieden.

Ten opzichte van het beleidsvoornemen zijn bij deze regeringsbeslissing een aantal wijzigingen in het kaartbeeld opgenomen. Het gaat hier om duidelijke kaarttechnische onvolkomenheden waarop in inspraak, advisering en bestuurlijk overleg is gewezen. Zo zijn ondermeer de situering van het gebied Westerwolde, het (oostelijk) Friese Merengebied, Tjongervallei-Olderkoop, de Schermer, het gebied ten oosten van de Nieuwkoopse Plassen en de Ooijpolder-Ouderijn aangepast. Voorts zijn begrenzings van grote landschapseenheden en nationale landschappen op elkaar afgestemd. Daarbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met enerzijds de ecologische en landschappelijke geografie en anderzijds de bestuurlijke aspecten. In overeenstemming met de wensen van de provincie is in Noord-Holland Waterland uitgebreid met Marken. De Gouwzee zal deel uitmaken van het beleid met betrekking tot de beleidscategorie Grote Wateren. Ten slotte is één grote landschapseenheid komen te vervallen. De regering deelt de mening van de provincie Noord-Brabant, dat de Noordwaard van de Biesbosch zich qua aard en omvang niet leent voor een zodanige aanduiding.

Voor zover in het voorgaande niet op voorstellen uit inspraak, advisering en bestuurlijk overleg is ingegaan staat de regering op het standpunt dat deze voorstellen dan wel geen aanleiding geven tot wijzigingen dan wel dat deze voorstellen geheel of ten dele tot hun recht dienen te komen bij de uitwerking en vaststelling van de begrenzings op regionaal niveau. Overigens zij opgemerkt dat voor de gebieden, waarvoor de voorstellen voor aanduiding als grote landschapseenheid niet worden overgenomen wel het beleid voor de daarin gelegen, overige in dit structuurschema genoemde beleidscategorieën van toepassing is.

2.13. Nationale landschappen

In de regeringsbeslissing inzake het Structuurschema Openlucht recreatie is het volgende opgenomen. De specifieke rijksmiddelen welke tot nog toe ten behoeve van de proefgebieden beschikbaar zijn gesteld, waren voor een niet onbelangrijk deel bedoeld voor en werden besteed aan het doen functioneren van overlegstructuren, ambtelijke projectbureaus en aan het op provinciaal niveau (doen) vervaardigen van beheer- en ontwikkelingsprogramma's. Deze middelen zijn thans weggefallen.

Met nadruk zij er op gewezen dat niettemin het beleid voor de openlucht-recreatie en het beleid inzake natuur- en landschapsbehoud voor deze gebieden blijft gehandhaafd. Dit geldt in het bijzonder voor het beleid voor binnen nationale landschappen voorkomende grote landschapseenheden, maar ook voor de prioriteitstelling voor de toepassing van instrumenten voor natuur- en landschapsbehoud zoals tot uitdrukking gebracht in de paragrafen 3.1, 5.5, 5.9 en 5.13 van de pkb. Voorts blijven de in de nota Voorrangsinventarisatie Relatienotagebieden gegeven beleidsindicaties gehandhaafd. Evenzeer wordt in deze gebieden de mogelijkheid tot het afsluiten van onderhoudsovereenkomsten op grond van de Beschikking Aanwijzing Landschapselementen gehandhaafd.

2.14. Noordzee

Van verschillende zijden wordt aangedrongen op een samenhangend beleid voor de Noordzee. In dit kader moet volgens insprekers een actief beleid tegen de vervuiling tot stand worden gebracht. In het samenhangend beleid moeten naar de mening van de Natuurbeschermingsraad ook de aangrenzende grote wateren en de kustgebieden worden betrokken. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) acht het van belang dat de ruimtelijke ordening daarbij een belangrijker rol krijgt dan in de nota «Harmonisatie Noordzeebeleid» is voorzien. De RARO wijst in dat verband op de wenselijkheid van een specifiek kustzonebeleid. De provincie Zuid-Holland acht het gewenst dat activiteiten en veranderingen op/in de Noordzee ook worden gezien op hun effecten voor de kuststrook. De

Natuurbeschermingsraad pleit ervoor om belangrijke ondiepten en platen voor de kust te vermelden, de Raad vraagt daarbij bijzondere aandacht voor de Razende Bol bij Texel en voor de ondiepten in de Voordelta.

Met het uitbrengen van de nota «Harmonisatie Noordzeebeleid»⁷, waarvan na inspraak, advisering en bestuurlijk overleg, inmiddels de regeringsbeslissing aan het parlement is aangeboden, is een kader gegeven voor het tot stand brengen van een samenhangend regeringsbeleid voor de Noordzee. Juist op het punt van het voorkomen en bestrijden van de vervuiling van de Noordzee bevat de nota belangrijke beleidsbeslissingen en actiepunten. Ernstige vervuiling vindt plaats door het storten van baggerspecie. In verschillende kaders streeft de regering naar bestrijding van de vervuiling aan de bron, ook in het buitenland. Voorshands acht de regering het z.g. Slufterdamproject een redelijke mogelijkheid voor de berging van zwaar verontreinigde specie in de nabije toekomst (zie verder par. 2.15). De regering is van mening dat geen behoefte bestaat aan een specifiek kustzonebeleid, maar dat de bestaande wettelijke regelingen, waaronder zeker ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt begrepen, voldoende mogelijkheden bieden om tot een goede wederzijdse afstemming van zee- en landbeleid in de kustzone te komen. In dit verband kan ook gewezen worden op het wetsvoorstel voor uitbreiding van de territoriale zee, waarmee ook het werkingsgebied van de ruimtelijke ordening zeewaarts wordt uitgebreid. Voor de relaties tussen de Noordzee en de kustwateren, zoals de Waddenzee en de Deltawateren, geldt eveneens, dat bestaande wettelijke regelingen voldoende mogelijkheden bieden voor een verantwoorde afstemming van beleid. Ook in het kader van de integrale (deel)plannen voor deze kustwateren zal afstemming plaatsvinden met betrekking tot bepaalde activiteiten in de aangrenzende delen van de Noordzee.

In de nota «Harmonisatie Noordzeebeleid» deel d is opgenomen dat bepaalde gebieden in de Noordzee vanuit natuur- en milieubeschermingsoverwegingen kunnen worden ontzien. De regering overweegt om de plaat Razende Bol voor de kust van Texel en ondiepten in de Voordelta, aan te merken als bijzondere aandachtsgebieden, die zullen worden ontzien. Verder zal de regering nagaan welke andere gebieden binnen de territoriale zee in aanmerking kunnen komen voor een dergelijke vermelding en hoe aan de bescherming van dit soort zeegebieden nader inhoud kan worden gegeven.

2.15. Grote wateren

Het beleid voor de grote wateren zoals dat in het beleidsvoornemen is voorgesteld, heeft in het algemeen in brede kring instemming verkregen. Het voornemen om bij de planning voor de grote wateren uit te gaan van een geïntegreerde aanpak wordt onderschreven, maar roept tevens een aantal vragen op over de toekenning van functies, de begrenzing van de grote wateren, de inzet van het sector-instrumentarium en de betrokkenheid van lagere overheden bij de planning.

De RARO acht het gewenst om naast de integrale beheersplannen voor de afzonderlijke deltawateren ook een integraal plan voor de deltawateren te zamen te maken. Zowel in de inspraak, als bij de advisering en het bestuurlijk overleg is gevraagd om de natuurfunctie van de grote wateren ook op de structuurschemakaart expliciet te maken. De Natuurbeschermingsraad vraagt voor het merendeel van de grote wateren om een vermelding als wateren met hoofdfunctie natuur. De raad dringt erop aan, dat vermeld wordt, dat ook oevers en oeverzones begrepen zijn in de beleidscategorieën van de grote wateren.

Over de inzet van het sector-instrumentarium merkt de Natuurbeschermingsraad op dat dit voor de grote wateren consistent zou moeten gebeuren, bij voorbeeld door toepassing van de Natuurbeschermingswet en aanmelding bij de Conventie van Ramsar (Wetlands-conventie). De provincie Gelderland vraagt waarom de regering de Randmeren niet voordraagt voor aanmelding als wetland van internationale betekenis. De

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984.

RARO onderschrijft de uit de inspraak naar voren gekomen wens om de Oosterschelde als nationaal park aan te wijzen, dan wel een vergelijkbare mate van bescherming te geven. De RARO mist in de pkb-tekst een opening voor recreatief medegebruik van de Oosterschelde. De provincie Zeeland acht aanwijzing van de Oosterschelde als nationaal park eveneens van belang om tot een goede bescherming te komen. Vanuit de inspraak worden zowel de Oosterschelde als de Grevelingen als nationaal marien park voorgedragen.

Door verschillende provinciale besturen is erop aangedrongen om de provincies te betrekken bij de planvorming voor de grote wateren. Zo wordt door de provincies Friesland, Noord-Holland, Gelderland en het Flevo-overleg gevraagd om betrokken te worden bij de beleidsontwikkeling voor het IJsselmeer.

De Vereniging Exploitanten Waterleidingbedrijven in Nederland wil in verband met het belang voor de drinkwaterbereiding eveneens betrokken worden bij de planvorming voor de grote wateren.

De afstemming tussen het Structuurschema Openluchtrecreatie en dit structuurschema wordt met betrekking tot de grote wateren van verschillende zijde onvoldoende bevonden. Zo acht de Natuurbeschermingsraad met name voor het deltagebied onvoldoende samenhang in het beleid aanwezig en stelt de provincie Gelderland de vraag hoe 16 000 extra ligplaatsen in IJsselmeer en randmeren te verenigen zijn met de natuurfunctie van deze wateren. In de inspraak zijn voorts een aantal opmerkingen naar voren gebracht over de Waddenzee, het Markermeer en de Grevelingen.

Alle grote wateren vervullen belangrijke natuurfuncties; daarnaast zijn er andere gebruiksfuncties, zoals visserij, waarmee de verhouding evenwel verschilt per groot water. De regering zal op de structuurschemamakaart de natuurfunctie zichtbaar maken door een aanduiding van de grote wateren waaraan de hoofdfunctie natuur is toegekend en grote wateren waarvoor een nadere functietoekenning in het kader van de geïntegreerde planvorming nog zal plaatsvinden.

Voor Waddenzee en Oosterschelde geldt de hoofdfunctie natuur, aan de Grevelingen zijn in nevenschikking de hoofdfuncties natuur en recreatie toegekend. Voor het deltagebied zijn inmiddels voor verschillende grote wateren geïntegreerde beleids- en beheersplannen in ontwikkeling. Deze plannen worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. De regering neemt het advies van de RARO over om ook voor de deltawateren te zamen een geïntegreerde aanpak na te streven. De regering zal bezien hoe samen met de andere betrokken overheden een dergelijk beleid kan worden vormgegeven. Voor de exacte begrenzing van de plangebieden de grote wateren betreffende acht de regering een structuurschema niet het juiste instrument. Deze begrenzing zal bij de geïntegreerde planvorming gestalte moeten krijgen. Overigens zijn bij de plannen die tot nu ontwikkeld zijn de oeverzones, buitendijkse gebieden en veelal ook bepaalde binnendijkse gebieden van meet af aan meegenomen. Bovendien is voor dergelijke gebieden veelal ook het met betrekking tot natuurgebieden in dit structuurschema geformuleerde beleid van toepassing. Toepassing van het sector-instrumentarium bij het uitvoering geven aan de beleidsplanning van grote wateren vindt zoveel mogelijk plaats in het voetspoor van die planning. Voorbeelden hiervan zijn de aanwijzing als staatsnatuurmonument resp. beschermd natuurmonument van grote delen van de Waddenzee en van het Markie-zaatsmeer en de voorgenomen aanwijzingen van (delen van) de Oosterschelde en van de Krammer-Volkerak. Als wetland van internationale betekenis zullen bij de Conventie van Ramsar in ieder geval alle grote wateren (of delen daarvan) met hoofdfunctie natuur in aanmerking komen. Aanmelding van de Waddenzee heeft inmiddels plaatsgevonden terwijl de aanmelding van Oosterschelde en Grevelingen nog zal plaatsvinden. Aanwijzingen tot wetland en integrale beleidsplanning zullen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Wat de vraag van de provincie

Gelderland betreft, kan gesteld worden dat (delen van) de randmeren volgens de geldende criteria in aanmerking komen voor aanmelding, maar dat een en ander nader bezien moet worden in het kader van de geïntegreerde planning voor de randmeren. Overigens zij er hier op gewezen dat ieder tot de conventie toegetreden land, los van een aanmelding van gebieden als wetland van internationale betekenis, in het kader van de ratificatie van de conventie verplichtingen is aangegaan om wetlands met het oog op de natuurlijke waarden verantwoord te beheren.

Zoals in deel a reeds is uiteengezet ligt een aanwijzing van grote wateren als nationaal park op grond van de daarvoor geldende definitie en criteria minder voor de hand. Met een gerichte toepassing van de Natuurbeschermingswet en andere relevante wetgeving kan een adequate bescherming worden verkregen. Die toepassing heeft dan ook de voorkeur van de regering boven de aanwijzing als nationaal park. Voor de Oosterschelde en eventueel de Grevelingen wordt een mogelijke eigen status van «nationaal marienpark» op dit moment niet overwogen.

De pkb-tekst voor de Oosterschelde blijft gehandhaafd. De formulering is dezelfde als welke is overeengekomen in het Beleidsplan voor de Oosterschelde. Uit de toelichting in deel a van dit structuurschema en zeker ook uit het beleidsplan zelf komt naar voren dat recreatief medegebruik een onderdeel van het beleid vormt.

Bij de beleids- en beheersplannen, die voor de grote wateren ontwikkeld zijn of worden, zijn de lagere overheden van meet af aan betrokken geweest. Zowel bij de Oosterschelde als bij de Waddenzee spelen de provincies, maar ook de gemeenten, een belangrijke rol in de bestuurlijke en ambtelijke uitwerking van het beleid. Bij de recent ingestelde stuurgroep Krammer-Volkerak ligt het initiatief bij de drie betrokken provincies, terwijl er ook bij de planvorming voor de randmeren in de stuurgroep inrichting en beheer randmeren IJsselmeer (STINRIJ) belangrijke taken voor de betrokken lagere overheden zijn.

Het kader voor de planvorming voor het (kleine) IJsselmeer is door het rijk ten dele in de Nota Waterhuishouding gegeven. De regering is voornemens voor het (kleine) IJsselmeer de planvorming verder ter hand te nemen nadat een beslissing is genomen over de toekomst van het Markerwaardgebied. Samen met de betrokken lagere overheden zal worden bezien hoe een integraal beleidsplan voor het IJsselmeer kan worden vormgegeven. De betrokkenheid van de VEWIN bij de planvorming voor de grote wateren kan gestalte krijgen bij de inspraakrondes die tijdens het planningsproces worden gehouden, zowel voor (belangen)-organisaties, als voor de inwoners rond het betreffende grote water. Overigens is de drinkwatervoorziening een punt van overheidszorg, dat – waar relevant – door de overheid zelf al bij de planvorming voor de grote wateren betrokken wordt.

De afstemming tussen dit structuurschema en het Structuurschema Openluchtrecreatie met betrekking tot de watersport is behandeld in paragraaf 1.3. Daarnaar zij hier verwezen.

Voor de opmerkingen die in de inspraak naar voren zijn gebracht over de Waddenzee en het Markermeer wil de regering verwijzen naar de aparte procedures, die voor deze grote wateren zijn of worden gevoerd. Het betreft de afgeronde pkb-procedure Waddenzee en de lopende pkb-procedure over de ontwikkeling van het Markerwaardgebied. Ten aanzien van de Grevelingen merkt de regering op dat momenteel, naast enkele studies, een milieu-effectrapportage wordt uitgevoerd over de vraag of de Grevelingen zout moet blijven of zoet moet worden. In de aan een m.e.r. verbonden procedure is voorzien in een fase van inspraak.

2.16. Natuurontwikkelingsbeleid

Het beleid, waar mogelijk te streven naar de ontwikkeling van natuurwaarden en het herstel van landschapswaarden, wordt door insprekers, adviesorganen en provincies in het algemeen positief gewaardeerd.

Kanttekeningen worden geplaatst bij de instrumentele invulling en de geschetste prioriteiten voor het natuurontwikkelingsbeleid. Zo stellen de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in hun gezamenlijke reactie, dat niet zonder meer prioriteit zou moeten worden gegeven aan natuurontwikkeling binnen grote eenheden natuurgebied, grote landschapseenheden en waardevolle agrarische cultuurlandschappen. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening constateert dat het ontwikkelingsbeleid vooralsnog vrijblijvend is. De Natuurbeschermingsraad en de provincie Noord-Brabant vragen om versterking van het ontwikkelingsbeleid, waartoe zij een aantal voorstellen doen. De bovengenoemde prioriteitstelling, dat wil zeggen natuurontwikkeling bij voorrang binnen enkele beleidscategorieën, zou naar hun mening in de pkb-tekst van de betrokken categorieën juist verankerd moeten worden. De provincie Noord-Brabant pleit daarbij voor het ook opnemen van de categorie van de nationale landschappen in de prioriteiten. De Natuurbeschermingsraad is voorts van mening, dat aandacht moet worden besteed aan de inventarisatie van mogelijkheden voor natuurontwikkeling en aan documentatie, voorlichting en onderwijs om het ontwikkelingsbeleid met succes gestalte te kunnen geven. Enkele provinciale besturen zijn wat gedetailleerder ingegaan op de concrete meer omvangrijke mogelijkheden die in het structuurschema genoemd zijn. Rijnmond wijst in dit verband op het onderzoeken van de mogelijkheden voor uitbouw van de natuurwaarden in de Voordelta in het kader van studies over het zogenaamde Slufterdam-project. Ook de provincie Zeeland ondersteunt de intentie de natuurlijke ontwikkelingen in de Voordelta te stimuleren. Door de provincies Zeeland en Noord-Brabant is instemmend gereageerd op de plannen een gericht ontwikkelingsbeleid te voeren voor het Markiezaatsmeer. Noord-Brabant dringt daarbij aan op het aanmerken van het zuidelijke gedeelte van het gebied als «grote eenheid natuurgebied».

Geconstateerd kan worden, dat het introduceren van natuurontwikkeling als hoofdlijn van het beleid maatschappelijke weerklank heeft gevonden. Waar opgemerkt wordt dat deze beleidslijn nog sterker had moeten doorklinken in het schema geeft de regering in overweging dat het hier om een relatief nieuw onderdeel van het beleidsterrein natuur- en landschapsbehoud gaat.

De in het beleidsvoornemen opgenomen uitspraak betreffende het bij voorrang richten van het ontwikkelingsbeleid op de grote eenheden natuurgebied, de grote landschapseenheden en de waardevolle agrarische cultuurlandschappen, is niet bedoeld om een absolute prioriteitstelling aan te geven. Wel is het vaak zo, dat in deze gebieden goede perspectieven aanwezig zijn om met relatief eenvoudige maatregelen zoals kleinschalige natuurbouw, het herstel van natuurlijke en landschappelijke elementen en het aanbrengen van voorzieningen, het ecologisch functioneren van het gehele gebied te versterken. Daarmee kan ook de rol die deze gebieden spelen als toeleveringsgebied voor ecologisch armere gebieden versterkt worden. Dat wil zeker niet zeggen, dat deze benaderingswijze exclusief moet zijn voor de genoemde gebieden. Immers niet alleen de belangrijkste gebieden met een concentratie aan natuurwaarden zijn van belang in de ecologische infrastructuur, het gaat ook om het ruimtelijke patroon van de dragers van de natuurfuncties, in het gehele landelijk gebied.

Juist in het minder waardevolle cultuurlandschap kan kleinschalige natuurontwikkeling een waardevolle bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de natuur in deze gebieden. Het beleid kan zich dan richten op het ontwikkelen of aanbrengen van die elementen, die voor specifieke (groepen) plant- of diersoorten voorwaarde zijn om in een gebied aanwezig te kunnen zijn.

Zoals ook in het beleidsvoornemen opgemerkt, liggen hier zeker niet alleen taken voor de rijksoverheid, maar ook voor de lagere overheden.

Van belang is, dat natuurontwikkeling van meet af aan deel uitmaakt van de planning van werken op ieder schaalniveau en dat ook bestaande situaties bezien worden op de mogelijkheden om de natuur meer kansen te geven door (eenvoudige) aanpassingen of voorzieningen. Ook kunnen door aanpassing van beheer in de verschillende sectoren van overheidszorg, zonder dat daarbij de primaire doelstellingen voor het beheer in die sectoren worden aangetast, bijdragen worden geleverd aan meer natuurlijke ontwikkelingen. Zo wordt bij voorbeeld momenteel bezien hoe door een aangepast beheer van de oevers van de Overijsselse Vecht, waar deze door natuurgebied loopt, een meer natuurlijk stroombed kan worden verkregen. De regering is het met de Natuurbeschermingsraad eens, dat het Rijk de mogelijkheden moet aanreiken om het natuurontwikkelingsbeleid verder gestalte te kunnen geven op de verschillende niveaus van overheidszorg en met name in de sectoren van (ruimtelijke) planning. Er zijn immers van situatie tot situatie verschillende keuzen mogelijk, zowel voor wat betreft het type natuurwaarden dat men tot ontwikkeling wil laten komen, als wat betreft het soort voorzieningen en de wijze van planning en uitvoering van werken. Hierover is inmiddels een nog toenemende hoeveelheid kennis opgedaan, maar deze is zeer verspreid aanwezig. Daarom is door de beide ondertekenaars inmiddels een interdepartementale projectgroep ingesteld, die als eerste doel heeft om enkele nota's uit te brengen over de bestaande kennis aangaande de mogelijkheden voor natuurontwikkeling, over de keuzes daarbij en over de mogelijkheden bij planning en uitvoering. De bestaande kennis zal zo worden geïnventariseerd en toegankelijk gemaakt ten behoeve van de voorlichting aan relevante instanties, alsmede ten behoeve van het onderwijs. In relatie daarmee zal worden bezien hoe aan het concept «ecologische infrastructuur» nader inhoud kan worden gegeven ten behoeve van de ruimtelijke planning.

Zoals in het beleidsvoornemen is neergelegd zal niet alleen aandacht gegeven worden aan deze kleinschalige natuurontwikkeling maar zullen ook de kansen, die zich voordoen om grote (nieuwe) natuurgebieden tot ontwikkeling te brengen, worden benut. Zo'n kans doet zich thans voor in de Voordelta. De natuurlijke processen die hier hebben geleid tot de aanzet voor een ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden zullen nauwlettend worden gevolgd waarbij tevens zal worden nagegaan of door het treffen van eenvoudige maatregelen in de sfeer van natuurbouw deze ontwikkeling kan worden versterkt, dan wel versneld.

Bij het Slufterdamproject, dat thans in studie is, is natuurontwikkeling niet het hoofddoel. Ten behoeve van de besluitvorming over dit project zal een milieu-effectrapportage plaatsvinden. In dat kader zal uitvoerig aandacht worden besteed aan de effecten van het Slufterdamproject op het natuurlijke milieu, aan de mogelijkheden om deze effecten te verzachten en aan de mogelijkheden voor natuurlijke ontwikkelingen. De regering zal, wanneer besloten wordt tot uitvoering van dit project, de mogelijkheden om door gerichte maatregelen de nadelige effecten te minimaliseren en de natuurlijke ontwikkelingen rond het project door natuurbouw te optimaliseren, ten volle benutten.

Zoals in par. 2.2 reeds gemeld, wordt het zuidelijk deel van het Markiezaat aangemerkt als grote eenheid natuurgebied. De verdere planvorming voor de ontwikkeling van het natuurgebied heeft gestalte gekregen in een beheersvisie die inzicht geeft in de grote potenties van het gebied als een zoetwater-natuurgebied en de wijze waarop deze potenties tot gelding kunnen worden gebracht. Mede op basis van deze beheersvisie is een inrichtings- en beheersplan voor de korte termijn opgesteld, dat inmiddels in uitvoering is genomen. In het Markiezaat zijn bij de ontwikkeling van het gebied slechts in beperkte mate natuurbouwmaatregelen aan de orde. Veeleer is sprake van een extensief natuurtechnisch beheer, waarmee de natuurlijke ontwikkelingen begeleid en gestuurd worden. Dergelijke vormen van «ontwikkelingsbeheer» waarbij gestreefd wordt naar een eindsituatie waarin slechts beperkt menselijk ingrijpen noodzakelijk is, worden ook toegepast in gebieden als de Oostvaardersplassen en het Lauwersmeer.

2.17. Bestuurlijke, instrumentele en financiële aspecten

2.17.1. Decentralisatie

Van bestuurlijke zijde is gesteld dat het Rijk zich met dit structuurschema te ver zou begeven in zaken, die tot de competentie van de lagere overheden behoren. Men acht het instrument pkb in dit verband te star en te centralistisch en vraagt zich af hoe dit strookt met het streven naar decentralisatie van bevoegdheden. Van verschillende zijden zijn ook opmerkingen gemaakt over decentralisatie op het terrein van natuur- en landschapsbehoud. Deels zijn deze opmerkingen van algemene aard, zoals de koppeling van decentralisatie van bevoegdheden aan de overdracht van voldoende middelen. Deels zijn ze toegespitst op natuur- en landschapsbehoud. Zo pleit de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) voor een belangrijke rol voor de provincie ten aanzien van het initiatief tot aanwijzing van bijzondere beheersgebieden en de daaropvolgende inrichtings- en beheersplannen.

Met betrekking tot de klacht dat dit structuurschema een centralistisch karakter heeft acht de regering de volgende zaken van belang. Allereerst heeft de pkb tot doel om aan te geven wat de inzichten met betrekking tot het beleid van het Rijk op het betrokken beleidsterrein zijn. Het Rijk acht zich zelf gehouden aan dit beleid. Daarmee wordt de inzichtelijkheid van het beleid bevorderd. Mede met het oog hierop is ook een onderscheid gemaakt in soorten beslissingen (essentiële en overige, zie 2.16.5). De rijksoverheid zal van een essentiële beslissing niet afwijken behoudens herziening van dit structuurschema. Daarmee schept de regering verdere duidelijkheid in de richting van de lagere overheden. De verantwoordelijkheden die deze overheden zelf hebben ingevolge verschillende wettelijke regelingen blijven daarbij onverlet. Hierdoor houden de lagere overheden en met name de provincie een grote mate van beleidsvrijheid bij het verder uitwerken van de beslissingen in het streekplan. Dit plan heeft immers een belangrijke functie als integratiekader van alle ruimtelijke relevante maatregelen op regionaal niveau. In gevallen waarin een provincie sterk afwijkt van het rijksbeleid ter zake kan het Rijk zijn verantwoordelijkheid uiteindelijk met de hem ter beschikking staande middelen onderstrepen, bij voorbeeld in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daarnaast heeft de regering een eigen verantwoordelijkheid waarvoor haar de eigen bevoegdheden en instrumenten van sectorbeleid ten dienste staan.

Van sommige kanten is gesteld dat dit structuurschema star is; dit acht de regering niet terecht. Doordat het onderhavige structuurschema zich in hoge mate richt op afwegingsprocessen waarin een grote mate van beleidsvrijheid voor met name de provincie is neergelegd, heeft het juist een flexibel karakter. Er is daardoor immers nog veel ruimte gelaten voor nadere concretisering van het beleid.

Bij brief van 13 december 1983 heeft de minister van Binnenlandse Zaken het Decentralisatieplan aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin is ook ingegaan op de decentralisatie op het terrein van het natuur- en landschapsbehoud. Het betreft het geven van bevoegdheden aan provincies in het kader van de voorgenomen wijziging van de Natuurbeschermingswet (onder meer op het punt van aanwijzing van bepaalde natuurgebieden en het vergunningen- en ontheffingenbeleid ter zake), zomede de rol van de provincies in het kader van de uitvoering van het Relatienotabeleid.

2.17.2. Planologische schaduwen

Landbouworganisaties, alsmede de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) hebben gewezen op het in hun ogen zeer ongewenste verschijnsel van «planologische schaduwen». Daarmee wordt bedoeld dat het uitbrengen van ruimtelijke plannen kan leiden tot indirecte schade voor bedrijven of eigenaren in gebieden, waaraan een bepaalde functie of status

is toegekend, omdat bij voorbeeld investeringen een te onzekere basis krijgen. De RARO acht dit moeilijk aanvaardbaar, tenzij een passende compensatie wordt verleend. In ieder geval bepleit hij grote terughoudendheid bij beleidsvoornemens, waarvan de haalbaarheid niet op alle punten zeker kan zijn, maar waarvan de planologische schaduwwerking groot kan blijken te zijn.

Het is natuurlijk mogelijk dat ruimtelijke planning – maar deze niet alleen – van invloed is op allerlei particuliere beslissingen. Dit is inherent aan alle plannen voor ruimtelijk beleid op langere termijn. Maar het is nu juist het bieden van inzicht in toekomstig beleid met behulp van die lange termijnplanning dat als positief moet worden gewaardeerd. Het is echter naar het oordeel van de regering zeer de vraag of er wel zoiets bestaat als een planologische schaduw die schade veroorzaakt. Naar het oordeel van de regering moet deze vraag ontkennend worden beantwoord.

Als er schade is wordt dit pas concreet bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is het dan mogelijk daarvoor een vergoeding te vragen. Artikel 49 van die wet geeft daartoe de rechtsgang. Het onlangs uitgebrachte advies van de commissie-Samkalden geeft ook aan dat artikel 49 van de wet beter functioneert dan vaak wordt aangenomen.

Het probleem van de zogenaamde planologische schaduwwerking is ook aan de orde geweest bij de behandeling in de Tweede Kamer van de wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft in dit verband toegezegd hierover een notitie vóór januari 1985 aan de Tweede Kamer te sturen.

2.17.3. *De beslissingsgerichtheid van het structuurschema*

Ten aanzien van de beslissingsgerichtheid van de planologische kernbeslissing (pkb) in het beleidsvoornemen zijn kritische kanttekeningen gemaakt door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO). Hij wijst erop dat de pkb vooral bedoeld is om beslissingen op een rij te zetten. Daarbij hanteert hij de volgende omschrijving van hetgeen als een beslissing gezien kan worden: «een slechts voor één uitleg vatbare, andere mogelijkheden uitsluitende uitspraak over een zaak, die tot de verantwoordelijkheid van de regering behoort en waarvoor de regering (dus ook) over de middelen beschikt om deze te effectueren, hetzij direct uitvoerend, hetzij bij voorbeeld via een aanwijzing aan de provincie of via een actie op grond van een sectorwet». Deze omschrijving als maatstaf hanterend acht de Raad de pkb te weinig beslissingsgericht. Hij geeft de passages aan, die wel aan de criteria voldoen en concludeert dat een aantal andere vooral intenties bevatten en dat die niet in een pkb thuishoren. Het gaat bij deze laatste om zaken die naar het oordeel van de raad zodanig zijn gerelativeerd dat het beslissingskarakter vervaagt of zelfs verdwijnt.

De regering is met de RARO van mening dat de pkb in beginsel een sobere en ondubbelzinnige samenvatting dient te zijn van beleidsuitspraken, waarvan de beslissingen (essentiële en overige) de kern uitmaken. Het zijn echter niet alléén de beslissingen, maar ook de andere beleidsuitspraken, die de belangrijkste intenties onder woorden brengen. Deze geven immers richting aan het beleid en geven daarmee de context der beslissingen weer. Voorts herinnert zij eraan dat – zoals de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening erkent – het beleidsterrein in kwestie nogal afwijkend is door het sterk afwegingsgerichte karakter. Inherent hieraan is ook de gerichtheid op de medebetrokkenheid van andere departementen en de belangrijke rol die lagere overheden hebben bij de nadere afweging. Deze uitgangspunten erkennend is het niet mogelijk op rijksniveau het beleid steeds in termen van beslissingen vast te leggen. Omdat richtlijnen en uitgangspunten ook belangrijke beleidsuitspraken zijn, is het alleszins gerechtvaardigd deze ook op te nemen in de pkb. De regering meent in de pkb een goed evenwicht bereikt te hebben tussen wat als beslissing kan worden beschouwd en wat als richtlijn kan worden gezien.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening vraagt om verduidelijking van het predikaat essentieel. Hij acht in de context van de pkb de aanwezigheid van niet-essentiële beslissingen verwarrend. De Natuurbeschermingsraad wijst op de noodzaak van een duidelijker koppeling tussen het predikaat essentieel en de beleidsinhoud en prioriteitstelling. De Raad oordeelt dat de meeste als essentieel onderscheiden beslissingen van een nogal algemene en daarmee te beperkte betekenis zijn. Het Interprovinciaal Overleg voor de Ruimtelijke Ordening (IPO) constateert dat in het structuurschema een aantal beleidsuitspraken als essentieel zijn aangemerkt, die tegelijkertijd ontsnappingsmogelijkheden bieden. Het overleg meent dat de regering zal moeten kiezen tussen geclausuleerde uitspraken en als essentieel aangemerkte, niet te ontduiken uitspraken. Tijdens het bestuurlijk overleg bleek onduidelijkheid te bestaan over het begrip limitatief, waarbij het ging om een limitatieve aanduiding van gebiedscategorieën.

Voor zover het onderscheid essentiële beslissingen en overige beslissingen vragen heeft opgeroepen, verwijst de regering in de eerste plaats naar de toelichting bij het begrip essentieel, zoals opgenomen in de Nota over de Structuurschema's (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 799, nrs. 1-2); nadien heeft de regering in het Aktieprogramma pkb's de zin van het predikaat essentieel nog eens benadrukt en daarbij gewezen op de daaraan verbonden bestuurlijke gevolgen. Een en ander komt erop neer, dat afwijking van een essentiële uitspraak een volledig nieuwe pkb-procedure vraagt inclusief inspraak, advisering en bestuurlijk overleg. Bij afwijking van niet-essentiële beslissingen kan worden volstaan met een mededeling aan de Tweede Kamer, tevoren wordt de Rijksplanologische Commissie gehoord. Voor zover de aanduidingen essentieel en limitatief tijdens het bestuurlijk overleg vragen hebben opgeroepen omtrent de verhouding rijksbeleid-provinciaal beleid kan het rijksstandpunt als volgt worden verwoord: met de begrippen limitatief en essentieel wordt beoogd de positie van het Rijk ten aanzien van het desbetreffende beleid te verduidelijken. Daardoor krijgt de pkb-procedure meer inhoud en geeft een vastgesteld structuurschema meer aangrijpingspunten voor het verdere planningsproces. Is hiermee de positie van het Rijk verduidelijkt, de eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden van onder andere de provincies, bij voorbeeld om buiten de door het Rijk limitatief aangegeven gebieden aanvullend beleid te voeren, blijven onverlet.

Voor wat betreft de opmerking van het IPO dat een keuze moet worden gemaakt tussen geclausuleerde en essentiële uitspraken het volgende. Voor natuurgebieden, grote landschapseenheden en waardevolle agrarische cultuurlandschappen heeft de regering gekozen voor geclausuleerde essentiële beleidsuitspraken - in de vorm van afweegformules - op grond van de volgende overwegingen. Een volkomen afgrenzing van gebieden voor toekomstige ontwikkelingen die ruimtelijke ingrepen vergen moet als ongewenst worden beschouwd. In deze gebieden zijn veelal ook andere belangen en andere vormen van grondgebruik aanwezig dan alleen natuur- en landschapsbehoud. Een en ander noopt er toe dat een zekere afweging van belangen in de toekomst mogelijk moet blijven. Verder is het niet goed mogelijk op voorhand en volledig aan te geven welke ingrepen wél en welke geen nadelige gevolgen hebben voor natuur en landschap in de betrokken gebieden. Aan de ene kant is er nog te weinig zicht op die nadelige gevolgen in concrete situaties, aan de andere kant kunnen nieuwsoortige activiteiten niet altijd worden voorzien. Om bovenstaande redenen heeft de regering in de gevallen van natuurgebieden en grote landschapseenheden gekozen voor een beleid dat een bewijslast voor de noodzaak van ingrepen, waarvan nadelige gevolgen verwacht kunnen worden in deze gebieden, legt bij de initiatiefnemers daartoe. Alle elementen voor een zorgvuldige afweging zijn met de afweegformules voor deze gebieden gegeven: onderbouwing van de noodzaak voor de ingreep (het

zwaarwegend maatschappelijk belang: hierop wordt in de paragraaf betreffende de grote landschapseenheden nader ingegaan) en mogelijkheden om elders of op andere wijze in de behoefte te voorzien. In procedurele zin wordt vastgesteld dat interdepartementaal overleg over de ingreep en de noodzaak daarvan nodig is. Analyse van de bestaande en de op in voorbereiding zijnde wetten gebaseerde procedures laat zien dat in alle gevallen dat het Rijk (mede-)verantwoordelijk is voor ruimtelijke ingrepen voorzien is in een vorm van interdepartementaal overleg. Bezien zal worden of die overlegvorm in alle gevallen toereikend is en of, indien dit niet het geval is, aanpassing moet worden overwogen. Ten slotte wordt erop gewezen dat in veel gevallen in de besluitvormingsprocedure over projecten waarvoor het Rijk (mede-)verantwoordelijk is, voorzien is in een fase van inspraak en bestuurlijk overleg, zoals bij voorbeeld voor tracénota's voor rijkswegen en hoogspanningslijnen. Voor de waardevolle agrarische cultuurlandschappen is, zoals is uiteengezet in paragraaf 2.11, gekozen voor een relatief minder zware beleidsuitspraak. De afweegformule voor deze beleidscategorie heeft niet het karakter van een «neen, tenzij» uitspraak, maar beslist wordt dat bij afweging van belangen een zwaar gewicht zal worden toegekend aan behoud van natuur en landschap.

De regering is het niet eens met de Natuurbeschermingsraad dat er geen koppeling zou zijn tussen het predikaat essentieel en de beleidsinhoud en prioriteitstelling. Met de essentiële uitspraken wordt weliswaar niet in regelgevende zin bepaald wat wél en wat niet toelaatbaar is maar er worden wel duidelijke accenten gelegd ten gunste van het natuur- en landschapsbehoud bij de afweging van belangen op rijksniveau.

Evenzo is er wel degelijk een koppeling met de prioriteitstelling. De essentiële uitspraken betreffen immers hetzij grote eenheden hetzij nationaal of internationaal zeldzame gebieden, op welke ook de prioriteitstelling voor de aanwending van middelen in sterke mate is gericht.

2.17.5. Voortgangsanalyse

Door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is gewezen op de noodzaak van een goede controle op de uitvoering van het beleid. Een belangrijk middel ziet de Raad in voortgangsanalyse, waarbij jaarlijks verslag wordt gedaan aan de Tweede Kamer van vorderingen of knelpunten. De raad wijst erop dat op die wijze ook goede vergelijking van de voortgang van het beleid van de drie groene structuurschema's mogelijk is, zodat een eventuele «scheeftrekking» van het beleid snel onderkend kan worden. De raad gaat ervan uit dat de voortgangsanalyse van de groene structuurschema's in het kader van de voortgangsanalyse Nota landelijke gebieden kan plaatsvinden.

De regering erkent op zich het belang van een goede voortgangsanalyse, zoals gevraagd door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. Met een dergelijke figuur wordt reeds enige ervaring opgedaan bij de Nota landelijke gebieden. In het verlengde daarvan wordt ook gepoogd de voortgang van het structuurschema-beleid, en dan zoveel mogelijk in onderlinge samenhang, te bewaken. De eerste schreden op dat pad zijn gezet: in het Actieprogramma Planologische Kernbeslissingen (op 19 december 1983 aan de Tweede Kamer aangeboden) is meegedeeld dat een dergelijke voortgangsrapportage in ontwikkeling is. Deze opzet richt zich vooral op een aantal «strategische» punten voor ruimtelijke ordening. In het kader van de (jaarlijks te verschaffen) memorie van toelichting op de begroting van het ministerie van Landbouw en Visserij ziet de regering voorts mogelijkheden om in te gaan op de verwezenlijking van relevante onderdelen van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud.

2.17.6. Financiële aspecten

Van verschillende zijden wordt gevraagd meer inzicht te bieden in de financiële onderbouwing van het beleid dat inzake natuur- en landschapsbehoud wordt voorgestaan. Deze vraag wordt gesteld in een aantal inspraakreacties, door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening en door een aantal provincies. In aansluiting hierop vragen enkele provincies naar de consequenties van de huidige financieel-economische situatie voor het beleid. Enkele insprekers betwijfelen of de beschikbare middelen wel toereikend zijn om het voorgenomen beleid te realiseren; anderen stellen dat de financiële middelen toereikend behoren te zijn om het verlies van natuur- en landschapswaarden te voorkomen. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening doet, juist vanwege het door hem benadrukte maatschappelijk belang van natuur- en landschapsbehoud, de suggestie te komen tot een fonds ten behoeve van de aankoop van natuurterreinen en reservaten. Dit fonds zou gevoed kunnen worden uit de opbrengsten van de verkoop van Domeingronden met een normale agrarische bestemming. De Raad neemt voorts aan dat er met de totstandkoming van de drie groene schema's ook voor wat betreft de middelentoedeling een evenwicht in de afweging tussen de drie betrokken beleidsterreinen tot stand is gekomen.

De Raad acht het gewenst dat wordt toegezien op handhaving van dit evenwicht, vooral bij – onverhoopte – korting op de middelen. Hij meent dat dit via twee wegen kan geschieden: een jaarlijkse voortgangsanalyse van de Nota landelijke gebieden en een versterking van de positie van de coördinerend minister voor de Ruimtelijke Ordening door invoering van een financieel overzicht overeenkomstig de voorstellen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. De provincie Groningen merkt in dit verband op dat toepassing van de instrumenten van de Relatienota en van de landinrichting, ook in financiële zin, op elkaar moeten zijn afgestemd.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening brengt naar voren dat afwegingsprocessen, waarop het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud zich in hoge mate richt, op zich zelf geen geld kosten, maar dat het resultaat van het afwegen wel tot hogere kosten (of lagere opbrengsten) kan leiden. Tegenover deze hogere kosten staat dan een maatschappelijke bate waarvan de samenleving als geheel profiteert. In beginsel zal dan ook, naar de mening van de Raad, die samenleving als geheel de lasten daarvoor moeten dragen. Slechts een deel van deze hogere kosten komt rechtstreeks ten laste van de overheid; een ander deel, in de vorm van schade voor particulieren, blijft meer verborgen en inzicht hierin is zeer moeilijk te verkrijgen. Dit inzicht acht de Raad wel gewenst om een goede afweging tussen het totaal van de kosten, de maatschappelijke baten en de maatschappelijke lasten en kosten van een tekortschietend natuur- en landschapsbeleid mogelijk te maken. In het verlengde hiervan pleit de raad voor een nadrukkelijker aandacht voor de financiële consequenties van het beleid in de toelichting op bestemmingsplannen buitengebied inclusief de verhaal-mogelijkheden via artikel 50 van de WRO. Omdat dit geen eenvoudige zaak is, beveelt de raad aan om onderzoek te verrichten naar methoden voor onderzoek van de totale kosten, uitgesplitst naar de diverse kostensoorten. De Natuurbeschermingsraad meent, dat gelet op het karakter van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, alle behoudenswaardige natuur- en landschapswaarden zo volledig mogelijk moeten worden opgenomen in het structuurschema.

Hoewel het op zich wenselijk zou zijn dit te vertalen in een programma van maatregelen met bijbehorende financiering, is dit toch nauwelijks mogelijk. Wel meent de raad dat gekozen zou kunnen worden voor een voortschrijdend programma van actie waarin de budgettaire consequenties zichtbaar worden gemaakt.

Het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud stelt zich het zoveel mogelijk op peil houden van kwaliteiten van natuur en landschap bij het

gebruik van de ruimte ten doel. Daartoe richt het zich in hoge mate op afwegingsprocessen en op de medebetrokkenheid van andere sectoren van rijksbeleid. Dit karakter komt bij voorbeeld duidelijk tot uitdrukking in de essentiële uitspraken die zijn gedaan bij de beleidscategorieën natuurgebieden, waardevolle agrarische cultuurlandschappen en grote landschaps-eenheden. Deze uitspraken leggen in de afweging van belangen een duidelijk accent ten gunste van natuur- en landschapsbehoud. Ook bij de andere beleidscategorieën komt dit karakter tot uitdrukking in de beschrijving van het beleid. De nadere afweging van belangen zal uiteraard mede geschieden tegen de achtergrond van financiële consequenties, daar waar deze relevant zijn voor die afweging.

Naast belangenafweging, medebetrokkenheid van andere sectoren en bescherming door planologische maatregelen zal de instandhouding van natuur en landschap worden geëffectueerd door de toepassing van specifieke sectorinstrumenten. Hierbij kan worden onderscheiden in instrumenten, die gericht zijn op het bieden van wettelijke bescherming, zoals de Natuurbeschermingswet en in instrumenten die zijn gericht op aankoop, beheer en onderhoud. De toepassing van deze groep van instrumenten is, in tegenstelling tot de eerdergenoemde methoden, in sterke mate afhankelijk van de financiële middelen. Dit betekent dat de hoeveelheid beschikbare middelen van invloed is op het tempo waarin het door het structuurschema geschetste beeld in dit opzicht kan worden ingevuld. Het achterwege blijven van maatregelen van aankoop, beheer en onderhoud kan er toe leiden dat in bepaalde gevallen natuur- en landschapswaarden geheel of ten dele verdwijnen. Deze gevallen laten zich evenwel niet voorzien. Daarbij komt nog dat de toepassing van deze instrumenten ten dele een antwoord is op de ontwikkelingen in andere sectoren.

Uit het bovenstaande moge blijken dat een nota als een Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud zich, gelet op zijn aard, niet leent voor een financiële vertaling van het beleid in al zijn aspecten. De regering streeft ernaar om door middel van een gecoördineerde inspanning van alle sectoren van overheidsbeleid het in het structuurschema geschetste beeld op zo doelmatig mogelijke wijze te benaderen. In deze aanpak kunnen ook overwegingen van tempo en wijze van uitvoering van projecten in die andere sectoren een rol spelen. Voor wat betreft het natuur- en landschapsbehoud zelf zal in de afweging waar de beschikbare middelen zullen worden ingezet de vraag worden betrokken in hoeverre en hoe lang uitstel van aankoop, beheer of onderhoud mogelijk is zonder onomkeerbare gevolgen.

Over die maatregelen, die financiële gevolgen hebben, kan het volgende worden opgemerkt. Overeenkomstig de bestaande praktijk dient onderscheid te worden gemaakt in de financiële gevolgen voor het ministerie van Landbouw en Visserij en die voor andere departementen, provincies en gemeenten. Deze laatste worden hier verder buiten beschouwing gelaten, omdat deze meestal te maken hebben met voorzieningen of andere maatregelen die, (al dan niet ter compensatie of voorkoming van schade aan natuur of landschap) in het kader van de uitvoering van werken worden tot stand gebracht en daarbij onderdeel vormen van dat werk als geheel en de daarmee gemoeide kosten, of met verrichtingen ten behoeve van het natuur- en landschapsbeheer, die binnen het kader van het normale beheer (ten behoeve van het gebruik voor andere doeleinden) van terreinen en situaties (kunnen) worden ingepast. Er wordt van uitgegaan dat deze kosten kunnen worden opgevangen binnen de meerjarenramingen van de betrokken departementen. In samenhang hiermee zij nog vermeld, dat naast het ministerie van Landbouw en Visserij nog een ander ministerie relatief grote oppervlakten natuurterreinen in bezit heeft en als zodanig beheert, te weten het ministerie van Financiën (Dienst der Domeinen). Door de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het natuur- en landschapsbehoud van het voormalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk naar het ministerie van Landbouw en Visserij, voert dit laatste

ministerie nu ook het beheer van de staatsnatuurreservaten. Waar in het volgende over de reservaten van Landbouw en Visserij wordt gesproken, heeft dit betrekking op de voormalige CRM-terreinen. De SBB-bosbouwterreinen zijn daaronder niet begrepen. Dit structuurschema heeft als zodanig geen gevolgen voor de kosten van het voor die terreinen te voeren beheer. De financiële gevolgen voor het ministerie van Landbouw en Visserij en voor de provincies – welke laatste zich al tientallen jaren actief inzetten voor de bescherming en het beheer van natuur en landschap – hebben met name te maken met inspanningen ter zake van verwerving van terreinen (zowel ten behoeve van beschermingsdoeleinden als soms voor ontwikkelingsdoeleinden) en inspanningen ter zake van het beheer respectievelijk onderhoud van terreinen respectievelijk elementen. Zoals gezegd is de mate waarin doeleinden kunnen worden verwezenlijkt mede afhankelijk van de omvang van de ten behoeve van genoemde inspanningen beschikbare middelen. De omvang van de op dit ogenblik beschikbare middelen is niet van dien aard dat bedoelde inspanningen overal in ons land waar zulks uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud gewenst zou zijn in gelijke mate kunnen worden gerealiseerd. Zij dwingt tot duidelijke criteria en vooral op het te werk gaan met een weloverwogen prioriteitenstelling. In deel a is uiteengezet welke aspecten hierbij van belang zijn en welke prioriteiten ter zake zullen worden gehanteerd.

In het onderstaande zal worden uiteengezet welke bedragen op dit ogenblik (begroting 1984), mede in het kader van de meerjarenramingen, ten behoeve van inspanningen als bedoeld aanwezig zijn en welke resultaten daarmee onder de huidige omstandigheden kunnen worden bereikt. Hierbij zij aangetekend, dat hier geen zekerheid kan worden gegeven omtrent de mate waarin de hieronder aangeduide inspanningen door de provincies concreet gestalte zullen krijgen. Dit is uiteraard afhankelijk van de financiële mogelijkheden van de provincies en van de prioriteiten die de provincies zelf stellen. Wel is een verwachting uitgesproken die kan worden gebaseerd op ervaringen uit het verleden, op begrotingsposten van de provincies en op recente uitspraken van de zijde van de provinciale besturen.

Voor de verwerving van natuurterreinen en landgoederen door de Staat is thans in totaal ongeveer f 10,5 mln. beschikbaar. Van rijkszijde wordt op dit moment prioriteit toegekend aan de realisering van het relatienotabeleid en aan de totstandkoming en afronding van reservaten in landinrichtingsprojecten, welke voor de totstandkoming van de Relatienota in 1975 zijn overeengekomen. Een aanzienlijk deel van het begrotingsbedrag zal dan ook daarvoor worden benut. Per jaar wordt een bedrag van f 800 000 aan renteverplichtingen ten laste van dit begrotingsbedrag gebracht.

Vooralsnog zal met name voor de noodzakelijke uitbreiding en afronding van natuurterreinen en landgoederen een bedrag van ongeveer f 1 mln. worden aangewend. Indien men uitgaat van een prijspeil dat varieert van f 5000 tot f 13 000 per ha, kan hiervoor ongeveer 125 ha worden aangekocht. Bij het teruglopen van verplichtingen, voortvloeiend uit ruilverkavelingen van vóór 1975, zal worden bezien of een groter bedrag voor de verwerving van natuurterreinen en landgoederen kan worden aangewend.

Voor investeringen in (reeds eerder) verworven natuurterreinen is een bedrag van f 3 mln. beschikbaar.

Voor aankopen van natuurterreinen en landgoederen door de particuliere natuurbeschermingsorganisaties geldt het z.g. leningenartikel. Ingevolge dit artikel kan thans op basis van rente en aflossing voor een bedrag van f 20 mln. worden bijgedragen in de verwervingskosten door de particuliere natuurbeschermingsorganisaties. Wanneer de provincies gezamenlijk eenzelfde bedrag voor dit doel beschikbaar stellen is in totaal f 40 mln. hiervoor beschikbaar. Aankopen door particuliere organisaties worden door Rijk en provincies elk voor de helft gesubsidieerd. Omdat het leningenartikel in beperkte mate zal worden gebruikt voor reservaaankopen binnen waardevolle agrarische cultuurlandschappen, zal van het totale bedrag van f 40 mln. ongeveer f 10 mln. worden aangewend voor reser-

vaataankopen (zie hieronder). Met het resterende bedrag van f 30 mln. kan in totaal, wanneer wordt uitgegaan van een prijspeil dat varieert van f 5000 tot f 13 000 per ha, ongeveer 3300 ha natuurterreinen en landgoederen verworven worden. Voor de verwerving van reservaten binnen waardevolle agrarische cultuurlandschappen is in 1984 in totaal een bedrag van f 32 mln. op de rijksbegroting beschikbaar. Een deel van dit bedrag, te weten f 19 mln., zal worden opgebracht door verkoop van agrarische domeingronden. Wanneer wordt uitgegaan van een gemiddelde grondprijs van f 22 500 per ha kan hiermee ongeveer 1400 ha worden verworven. Evenals bij aankoop van natuurgebieden en landgoederen worden ook de reservataankopen voor de helft gesubsidieerd door de provincies. Zoals aangegeven bij de verwerving van landgoederen en natuurterreinen door particuliere natuurbeschermingsorganisaties is voor dit doel f 10 mln. beschikbaar.

Wanneer wordt uitgegaan van een gemiddelde grondprijs van f 22 500 per ha kan hiervoor ongeveer 450 ha verworven worden. Volgens de Relatienota wordt ernaar gestreefd dat het Rijk en de particuliere terreinbeherende organisaties ongeveer eenzelfde oppervlakte reservaat zullen verwerven. Uitgaande van de bestaande verdeling zullen de provincies dan een kwart van de daarmee gepaard gaande kosten voor hun rekening nemen. Wanneer de bij de provincies beschikbare bedragen dit noodzakelijk maken, kan een deel van dit rijksbudget worden benut voor verwerving van reservaten door particuliere organisaties. Bij besteding van 5 mln. voor deze doeleinden zal dan circa 2100 hectare kunnen worden verworven. In de afgelopen jaren is het echter niet nodig gebleken van deze mogelijkheid gebruik te maken.

In totaal kan met de thans beschikbare middelen inclusief de bijdragen van de provincies ongeveer 3425 ha natuurterreinen en landgoederen worden verworven, terwijl binnen waardevolle agrarische cultuurlandschappen ongeveer 1850 ha door verwerving als reservaat kan worden veiliggesteld.

Voor het beheer van natuurterreinen, landgoederen en reservaten in het bezit van het ministerie van Landbouw en Visserij is thans een bedrag beschikbaar van ruim f 31 mln. Dit bedrag is samengesteld uit een deel van het personeelsartikel van het Staatsbosbeheer, uit een deel van het budget beschikbaar voor materiële uitgaven van het Staatsbosbeheer alsmede een bedrag voor investeringen ad f 3 mln. Bij het op dit ogenblik in beheer zijnde areaal van ongeveer 50 000 ha komt dit neer op een bedrag van ruim f 600 per ha. Voor het beheer van natuurterreinen, landgoederen en reservaten in het bezit van en/of in het beheer bij particuliere natuurbeschermingsorganisaties is thans voor een areaal van ongeveer 8850 ha om en nabij f 40 mln. beschikbaar, afkomstig uit verschillende bronnen, zoals bijdragen van Rijk (met inbegrip van gelden voor aanvullende werkgelegenheid) en van provincies en inkomsten uit contributies. Per hectare komt dit neer op een bedrag van ongeveer f 450.

Ten behoeve van het beheer van een beperkt aantal natuurterreinen en landgoederen door particuliere eigenaren en lagere overheden, die aangewezen zijn of worden beschermd als natuurmonument op grond van de Natuurbeschermingswet, kan worden bijgedragen in het beheer tot een totaal van f 900 000. Ten slotte wordt voor het herstel van achterstallig onderhoud van een beperkt aantal parken en tuinen van landgoederen en buitenplaatsen f 1,3 mln. aangewend, terwijl voor het periodiek onderhoud van deze parken en tuinen een bedrag van f 3 mln. beschikbaar is; (incl. gelden voor aanvullende werkgelegenheid). Voor de financiële aspecten van de Natuurschoonwet zij verwezen naar de paragraaf over de landgoederen.

Voor het onderhoud van landschapselementen is thans een bedrag beschikbaar van f 2,5 mln.

Voor de uitvoering van de Beschikking Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen zal hiervan thans ongeveer f 1,5 mln. worden aangewend. Het resterende bedrag van f 1 mln. wordt tot en met 1985 te

zamen met een bijdrage van andere onderdelen van het departement van Landbouw en Visserij en van Economische Zaken besteed aan landschaps-onderhoud in het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands. Voorts zijn nog enkele tientallen arbeidsplaatsen à f 50 000 per plaats in datzelfde kader beschikbaar gesteld voor het regelmatig onderhoud van landschapselementen in het Noorden.

In Zuid-Limburg zijn in de Perspectievennota Zuid-Limburg 70 plaatsen à f 50 000 beschikbaar gesteld voor het periodiek onderhoud van landschaps-elementen. Voor de materiële kosten van de arbeidsplaatsen in ISP- en PNL-verband is een bedrag van f 450 000 beschikbaar. De provinciale stichtingen voor natuur- en landschapsonderhoud worden financieel gesteund met een bedrag van in totaal f 250 000. Voor de realisering van het beleid met betrekking tot de nationale parken is thans een bedrag beschikbaar van f 3 mln. Uitgaande van een eenmalige investering van ongeveer f 1 mln. per park en een bedrag van ongeveer f 500 000 voor beheer en exploitatie per park per jaar kunnen voor het beschikbare bedrag een zestal nationale parken worden gerealiseerd. Op dit moment is nog niet aan te geven welke van de twintig potentiële nationale parken in het kader van de thans beschikbare middelen zullen worden gerealiseerd; dit is in hoge mate afhankelijk van de medewerking van lagere overheden, eigenaren en beheerders.

Er is geen reden over te gaan tot de instelling van een fonds voor aankopen van natuurterreinen en reservaten. De middelen die voor deze doeleinden ter beschikking worden gesteld dienen gewoon bij de daarvoor bestemde begrotingsartikelen te worden opgenomen of aangewezen.

Voor wat betreft de toedeling van financiële middelen zijn de drie groene structuurschema's in beginsel met elkaar in evenwicht. Dit geldt ook voor de instrumenten van de Relatienota en die van de landinrichting. Onderlinge afstemming in financieel opzicht is een zaak die vooral bij de uitvoering van het beleid van groot belang is. Zo wordt er van uitgegaan dat aard en omvang van de uit te voeren landinrichtingsprojecten, zomede het tempo van de realisering van deze projecten worden afgestemd op de voor de uitvoering van de Relatienota beschikbare middelen. Voor deze afstemming draagt de eerst ondergetekende van deze structuurschema's zorg. Bij een voortgangsanalyse kan tevens aandacht worden besteed aan de financiële aspecten van het beleid in zijn onderlinge samenhang.

De constatering dat afwegingsprocessen op zich zelf geen geld kosten maar dat de resultaten van de uiteindelijke afweging wel tot hogere kosten of lagere opbrengsten kunnen leiden is juist. Eveneens is juist dat een deel van deze gevolgen ten laste kan komen van particulieren. Dit raakt het punt van de schade en schadevergoeding.

Naar het functioneren van de meest relevante schadevergoedingsregeling, te weten artikel 49 uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening, heeft recent de commissie Samkalden een onderzoek ingesteld. De Commissie doet een aantal aanbevelingen, waarover de regering zeer binnenkort het standpunt aan de Kamer kenbaar zal maken. Een gekwantificeerd inzicht in de kosten die ten laste van particulieren kunnen komen, zoals gevraagd door de RARO, kan niet worden geboden, omdat op voorhand niet kan worden voorspeld hoe de afweging van belangen in concrete gevallen zal uitvallen, en of, indien deze afweging ten nadele van particulieren uitvalt, wel van schade in termen van de wetgeving sprake is.

De aard van het Structuurschema Natuur- en Landschapsbescherming en het daarin aan de orde zijnde beleidsterrein lenen zich minder goed voor een voortschrijdend programma van actie. Wel wordt bij de relevante begrotingsonderdelen jaarlijks de stand van zaken aangaande de uitvoering van het beleid vermeld.

2.18. Grensoverschrijdende aspecten

Door enkele provincies is gevraagd aandacht te besteden aan grensoverschrijdende gebieden met natuur- en landschapswaarden (zie paragraaf 2.2 en 2.4).

De regering merkt hierover het volgende op. In het kader van de in 1983 in werking getreden Benelux-overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming zijn door de Bijzondere Commissie voor het Leefmilieu en de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening inventarisaties verricht van grensoverschrijdende natuurgebieden, bossen en agrarische cultuurlandschappen met natuurwaarden. Daarbij is ook een vijftal gebieden aangeduid als potentieel grenspark. Voor de geïnventariseerde gebieden zullen, waar mogelijk, in nauw overleg met de betrokken instanties in België, op elkaar afgestemde programma's voor beheer en bescherming van de aanwezige natuur- en landschapswaarden worden opgesteld. Het ter zake aan beide zijden van de grens beschikbare instrumentarium zal daarbij gericht worden ingezet. Het ligt voorts in de bedoeling, na te gaan of tot daadwerkelijke instelling van één of meer grensparken kan worden overgegaan.

In het kader van de in 1976 in werking getreden overeenkomst tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland inzake samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening zal de regering de totstandkoming bevorderen van een inventarisatie van grensoverschrijdende gebieden, welke waardevol zijn uit een oogpunt van natuur- en landschapsbescherming, ten einde te kunnen komen tot een afstemming van de (beheers)planning voor deze gebieden aan weerszijden van de grens.

KAART 1

STRUCTUURSCHEMA NATUUR- EN LANDSCHAPSBEHOUD

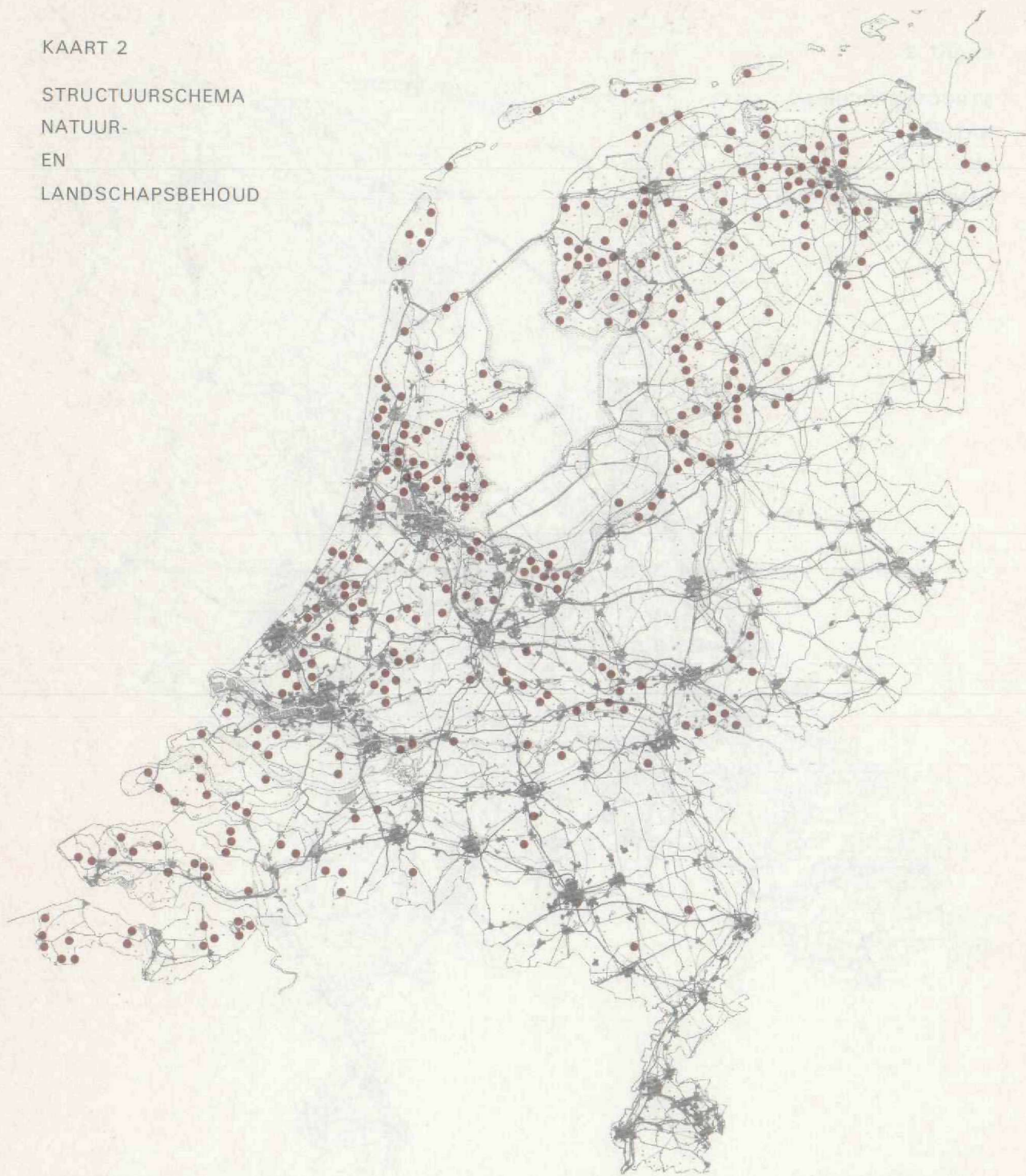
0 30km



- gebieden met als hoofdfunctie natuur (zone-d) uit de structuurschets voor de landelijke gebieden
- grote eenheid natuurgebied
- grote landschapseenheid
- grote wateren met als hoofdfunctie natuur (voor de Grevelingen geldt tevens de hoofdfunctie recreatie)
- grote wateren met belangrijke natuurwaarden waarvoor een nadere functietoekenning nog zal plaatsvinden
- (potentiële) nationale parken
- nationale landschappen volgens het Structuurschema Openluchtrecreatie
- gebied waar nog de pkb-procedure voor de Markerwaard loopt

KAART 2

STRUCTUURSCHEMA
NATUUR-
EN
LANDSCHAPSBEHOUD



belangrijke weidevogelgebieden

KAART 3

STRUCTUURSCHEMA

NATUUR-

EN

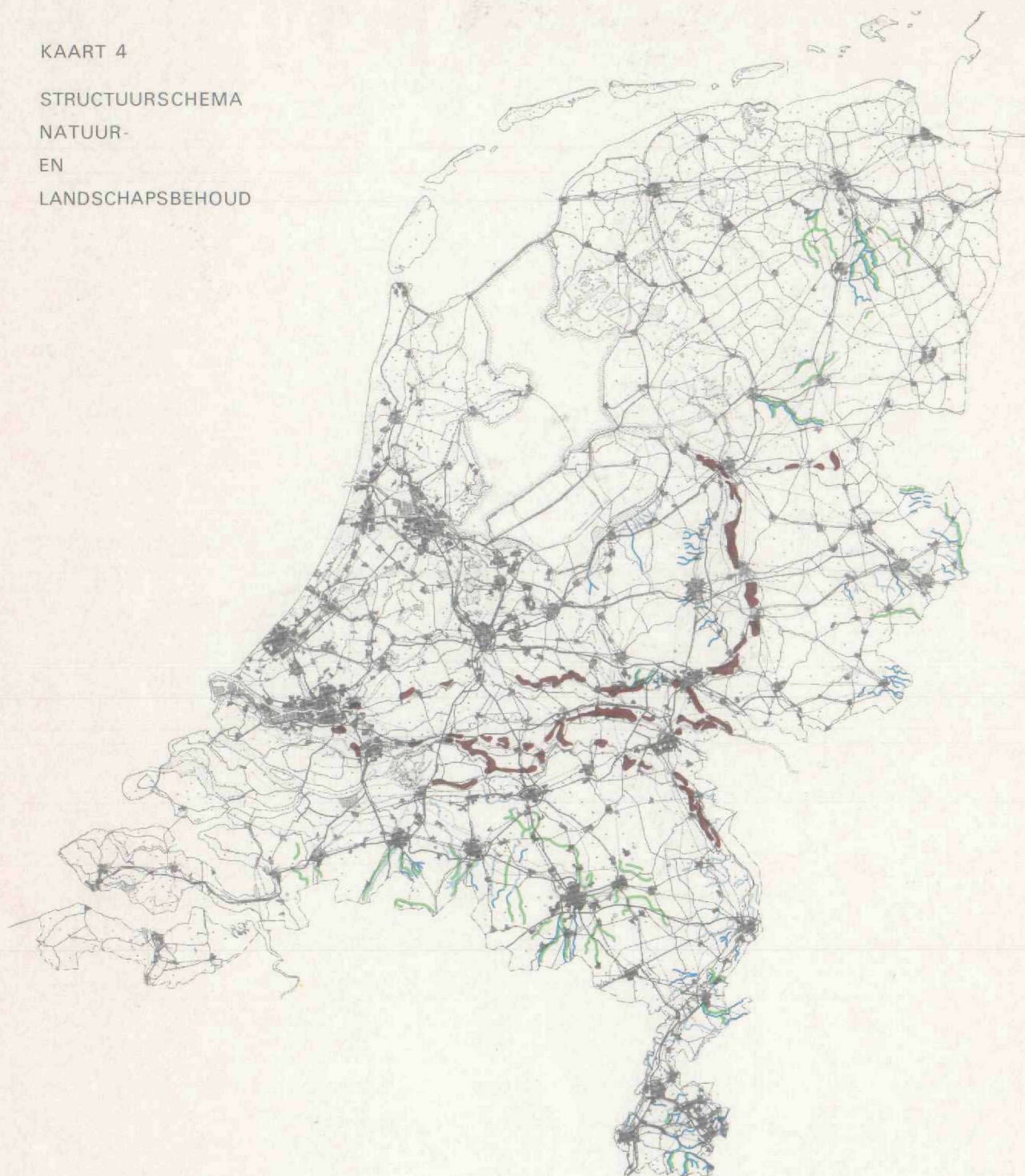
LANDSCHAPSBEHOUD



-
- voor ganzen belangrijke gebieden
- ▭ door inrichting veranderend gebied, waarvan grote delen voor ganzen belangrijk zijn en waarbinnen terreinen voor ganzen worden gereserveerd

KAART 4

STRUCTUURSCHEMA
NATUUR-
EN
LANDSCHAPSBEHOUD



-
- | | | | |
|---|---|---|--------------------------------|
|  | meest waardevolle beekdalen |  | meest waardevolle uiterwaarden |
|  | biologisch of geomorfologisch waardevolle beken | | |
|  | biologisch en geomorfologisch waardevolle beken | | |

