

**Advies over het concept  
Europees Ruimtelijk  
Ontwikkelingsperspectief (EROP)**

Advies 003

d.d. 30 januari 1998





Aan de Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke ordening en Milieubeheer  
mevrouw M. de Boer  
postbus 20951, IPC 100  
2500 EZ DEN HAAG

# VROMRaad

datum: 30 januari 1998  
kenmerk: br80130MVR0M-EROP  
betreft: Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief

Mevrouw de minister,

Bij brief van 26 juni 1997 heeft u de Raad advies gevraagd over het eerste concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP). Dit advies dat is vastgesteld in de raadsvergadering van 15 januari 1998, bieden wij u hierbij aan. De Raad is in het advies niet alleen ingegaan op de door u gestelde concrete vragen, maar heeft ook een aantal algemene opmerkingen gemaakt over de implementatie van het EROP.

De Raad acht het advies ook van belang voor bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor aan het EROP gelieerde beleidsterreinen. Wij hebben dit advies daarom ook aangeboden aan mw. A. Jorritsma-Lebbink, de heer J.J. van Aartsen, de heer dr. G.J. Wijers, de heer dr. D.K.J. Tommel, de heer mr. J. Kohnstamm, de heer drs. A. Nuis en de heer mr. M. Patijn. Tevens hebben wij dit advies aangeboden aan de Europese Commissaris verantwoordelijk voor het regionaal en cohesie beleid, mw. M. Wulf-Mathies, en de voorzitter van de Commissie Ruimtelijke Ordening en Energie van het Comité van de Regio's, de heer mr. A.Ph. Hertog.

Hoogachtend,

De voorzitter,

  
dr.ir. Th. Quené

De algemeen secretaris,

  
drs. W.A. Haeser

Koningin Julianaplein 2 IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG  
telefoon (070) 339 15 05 fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@vromraad.cs.minvrom.nl

# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	5
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	8
	1.1 Adviesaanvraag	8
	1.2 Totstandkoming van het advies	8
	1.3 Opzet van het advies	9
<b>2</b>	<b>Algemene opmerkingen</b>	10
	2.1 Plaats en betekenis van het concept EROP	10
	2.2 Diversiteit en subsidiariteitsbeginsel	14
	2.3 Nederlands belang en Europese solidariteit	15
	2.4 De functies van het EROP	16
	2.4.1 Vier functies	16
	2.4.2 Meer en betere analyse	16
	2.4.3 Kennisuitwisseling	19
	2.4.4 Kaartbeelden	19
	2.4.5 Bestuurlijke gevolgen	20
	2.5 Aanpak EROP en Europees ruimtelijk beleid	21
	2.5.1 Strategische procesbenadering voor EROP	21
	2.5.2 (Groot)regionale aanpak op thema's	21
	2.5.3 Betere ruimtelijke coördinatie	22
<b>3</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	24
	3.1 Duurzame ontwikkeling	24
	3.1.1 Duurzame ontwikkeling	24
	3.1.2 Water	25
	3.2 Regio's en steden	26
	3.3 Landelijke gebieden	28
	3.3.1 Plattelandsontwikkeling	28
	3.3.2 Natuur	29
	3.4 Distributie en transport	31
	3.5 Corridors	33
	3.6 Technologische innovatie	34
	<b>Bijlagen:</b>	
	1. Adviesaanvraag	
	2. Externe deelnemers rondetafelgesprek en informanten Brussel	
	3. Brief Raad voor het Landelijk Gebied	
	4. Samenstelling Raad	

# Samenvatting

Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) verdient aanvaarding, ondersteuning en verdere uitbouw.

In het Nederlandse overheidsbeleid bestaat op alle drie niveaus van oudsher (decenniën, zo niet een eeuw) grote aandacht voor de ruimtelijke dimensie van beleidsmaatregelen. Enerzijds is de ruimtelijke ordening expliciet een eigen beleidsdomein met instrumenten als bestemmingsplan, streekplan en nationale nota's, anderzijds leeft bij onderscheiden vormen van sectorbeleid (landbouw, infrastructuur, enz.) ook goede aandacht voor de ruimtelijke dimensie van zulk beleid. In ons land leeft de overtuiging, dat een goede ruimtelijke vormgeving naast "schoonheid als eigenbelang" ook welvaart en welzijn dient; tegenwoordig wordt de positieve waarde van zulk een beleid vaak gesteld in termen van bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving ten gunste van economische concurrentiekracht, sociale cohesie, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit. Nu de leefomgeving meer en meer een Europese leefomgeving wordt, is het van belang, dat ook de ruimtelijke dimensie op Europees niveau sterkere aandacht krijgt. In die zin is het eerste concept EROP een wezenlijke stap vooruit.

Beleidsmatig is het een grote prestatie dat het concept EROP is verschenen, zeker in het heersende Europese klimaat dat politiek geen ruimte biedt voor nieuwe Europese ordenende dimensies.

Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (uitdrukkelijk géén plan) bevindt zich nu in de eerste fase van de beleidscyclus, die van onderzoek en verkenning. Van een Europees facetbeleid is nog geen sprake; zulk een beleid is ook in diverse andere landen niet aanwezig. De nadruk zal nu moeten liggen op verdere ontwikkeling van samenhangend ruimtelijk beleid van onderop en van het zich rekenschap geven van ruimtelijke consequenties van Europees sectorbeleid.

De implementatie van het EROP zal behoedzaam moeten verlopen; beleidsmatige overbelasting kan in dit stadium gemakkelijk contraproductief werken en de geleidelijke ontwikkeling van Europees ruimtelijk beleid tot stilstand brengen. Daarom heeft het geen zin ernaar te streven op afzienbare termijn de ruimtelijke ordening op te nemen in het Verdrag van Amsterdam. Op termijn dient de aanwending van de Europese structuurfondsen mede gebaseerd te worden op het EROP, maar om dezelfde reden niet expliciet. Bij de implementatie van het EROP zal men voorshands moeten koersen op een selectie van slechts enkele doelstellingen en daarbij aansluiting moeten zoeken bij die Europese beleidsvoornemens die duidelijke prioriteit hebben en vrij lichte instrumenten moeten inzetten. Men moet ook lang van te voren onder ogen zien onder wiens voorzitterschap voortgang met het EROP te verwachten is en daarop het werkproces instellen.

In het EROP komen, algemeen geformuleerd, geen specifieke voornemens voor die ten nadele behoeven te zijn van het Nederlandse ruimtelijke beleid of Nederlands sectorbeleid. Wel wijst de Raad op een zekere economische eenzijdigheid en op de ongewenste mogelijkheid, dat eenzijdig Europees sectorbeleid een afgewogen vormgeving van onze ruimte gaat doorkruisen.

Nu het accent van het EROP nog ligt op onderzoek en verkenning, doet de Raad voorts voorstellen ter verbetering en verdieping hiervan; de nadruk ligt zijns inziens nu nog teveel op het te eenvoudig doortrekken van trends. Die verdieping en de ontwikkeling van kaartbeelden daarbij kunnen een bijdrage betekenen aan de uiteindelijke totstandkoming van ruimtelijke structuurbeelden op Europees niveau.

Meer specifiek merkt de Raad nog het volgende op.

Een actieve internationale samenwerking is voor de realisering van de ruimtelijke doelstellingen van ons land van grote betekenis. Dat kan het best selectief en kleinschalig in thematische, grensoverschrijdende, bilaterale of transnationale probleemgerichte samenwerkingsverbanden.

De diversiteit van Europa is groot en moet ook gerespecteerd worden, juist in het belang van Europese samenwerking. De ruimtelijke ontwikkeling in de verschillende regio's dient - met behoud van diversiteit - zodanig te zijn, dat hun economische kansen gelijkwaardig zijn.

De wenselijkheid van een betere ruimtelijke coördinatie van het Europese sectorbeleid is evident. Deze betere ruimtelijke coördinatie begint echter in eigen huis. De ruimtelijke inrichtingsdepartementen zullen de voor de ruimtelijke ordening verantwoordelijke bewindspersoon en dienst in staat moeten stellen om deze coördinerende rol te vervullen.

In de toekomst zal duidelijk moeten worden hoe ruimtelijke ontwikkelingen de duurzame ontwikkeling van Europa, een van de basisdoelstellingen van het EROP, kunnen bevorderen. In de visie van de Raad omvat het begrip duurzame ontwikkeling alle schaalniveaus. De duurzame kwaliteit van de leefomgeving is daarvan een van de aspecten. De regio is het juiste schaalniveau om de kwaliteit van de leefomgeving concreet vorm te geven.

Voor de grote grensoverschrijdende rivieren moet een meer ruimtelijke en geïntegreerde samenwerking tot stand komen in een stroomgebiedbenadering.

De samenhang tussen het stedelijke en het landelijke gebied wordt steeds belangrijker. De aandacht van de Europese fondsen zal verlegd moeten worden van de landbouw c.q. de landelijke gebieden naar de stedelijke regio's en met name de zwakke plekken in deze regio's. Het is noodzakelijk die Europese regio's te versterken, die een bijdrage kunnen leveren aan de kracht van Europa in de mondiale economische verhoudingen.

De komende hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is ruimtelijk van groot belang en zal ruimte moeten laten voor strategische keuzen van nationale en regionale overheden omtrent hun landelijke gebied. De ecologische, sociale en culturele waarden van het platteland verdienen meer aandacht. Economische diversificatie is wenselijk.

Belangrijk is dat Nederland datgene kan blijven doen waar het goed in is: het bedrijfsmatig en (milieu)efficiënt vervoeren, echter wel onder de voorwaarden, dat het aspect duurzame ontwikkeling uitdrukkelijk bij het transportbeleid wordt betrokken, vooral bij het goederenvervoer, en dat een - ook uit oogpunt van ruimte en milieu - rationele taakverdeling tussen de mainports en andere luchthavens en havens wordt nagestreefd op grootregionaal niveau. Daarvoor moeten lidstaten, decentrale overheden en bedrijfsleven betrokken bij de mainports actief samenwerking zoeken.

Het corridorbegrip dient een van de leidende thema's van het EROP te worden en technologische innovatie verdient veel meer aandacht in het EROP.

# 1 Inleiding

## 1.1 De adviesaanvraag

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vraagt per brief van 26 juni 1997 advies van de VROM-raad over het eerste concept van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP). Dit eerste concept EROP is op 9 en 10 juni 1997 aangenomen door de ministers voor ruimtelijke ordening van de lidstaten en de Commissaris voor het regionaal en cohesie beleid. De adviesaanvraag is als bijlage 1 bijgevoegd. In de aanvraag zet de Minister de aard van het EROP uiteen en geeft zij aan dat het concept EROP gedurende een jaar onderworpen wordt aan een brede politieke en bestuurlijke discussie. Zij beschouwt een onafhankelijk en strategisch advies van de VROM-raad als eerste resultaat van deze brede discussie in Nederland. Twee vragen spelen daarbij volgens de adviesaanvraag een centrale rol:

1. in hoeverre dragen de beleidslijnen in het EROP bij aan een optimale ontwikkeling van Nederland in Europees perspectief, met name met betrekking tot:
  - de concurrentiepositie van de Nederlandse regio's en steden
  - het belang van Nederland als klein, dichtbevolkt land bij duurzame ontwikkeling en milieubeheer
  - de distributie- en transportbelangen van Nederland
  - de belangen van Nederland ten opzichte van de verdere ontwikkeling van de landbouw en de kwaliteit van de landelijke gebieden;
2. op welke wijze kan de ontwikkeling van een meer geïntegreerde gebiedsbenadering, vooral op transnationaal niveau, Nederlandse belangen dienen?

## 1.2 Totstandkoming van het advies

Het advies is zoals gebruikelijk voorbereid door een werkgroep uit de Raad. In aanvulling daarop heeft de Raad in dit geval samenwerking gezocht met enkele andere adviesraden, een rondetafelgesprek georganiseerd met een aantal externe deskundigen (zie bijlage 2) en in Brussel overlegd met enkele leden van het Europees Parlement en een vertegenwoordiger van de Europese Commissie. De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Raad voor de Cultuur hebben bericht, dat zij niet in staat waren op de gevraagde korte termijn een weldoordachte bijdrage te leveren. De Raad voor het Landelijk Gebied is daarin wel geslaagd (zie bijlage 3).

De Raad dankt de diverse informanten voor de wezenlijke bijdrage die zij aan dit advies hebben geleverd. Van hun inbreng is dankbaar gebruik gemaakt in dit advies, waarvan de inhoud geheel voor de verantwoordelijkheid van de Raad komt.



### **1.3 Opzet van het advies**

Na een korte inleiding in hoofdstuk 1 plaatst de Raad in hoofdstuk 2, alvorens in te gaan op de vragen van de Minister, enkele algemene opmerkingen bij het concept EROP. In dit hoofdstuk gaat de Raad ook in op de verdere ontwikkeling van het EROP en van internationaal ruimtelijk beleid, mede als antwoord op de tweede centrale vraag van de Minister. In hoofdstuk 3 gaat hij in op een aantal concrete aandachtsvelden, te weten duurzame ontwikkeling en milieubeheer, regio's en steden, landelijke gebieden, distributie en transport, corridors en technologische innovatie. Daarmee worden tevens de diverse onderdelen van de eerste centrale vraag van de Minister beantwoord.

## 2. Algemene opmerkingen

De Raad wil voorop stellen dat het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) aanvaarding, ondersteuning en verdere uitbouw verdient.

In het Nederlandse overheidsbeleid bestaat op alle drie niveaus van oudsher (decenniën, zo niet een eeuw) grote aandacht voor de ruimtelijke dimensie van beleidsmaatregelen. Enerzijds is de ruimtelijke ordening expliciet een eigen beleidsdomein met instrumenten als bestemmingsplan, streekplan en nationale nota's, anderzijds leeft bij onderscheiden vormen van sectorbeleid (landbouw, infrastructuur, enz.) ook goede aandacht voor de ruimtelijke dimensie van zulk beleid. In ons land leeft de overtuiging, dat een goede ruimtelijke vormgeving naast "schoonheid als eigenbelang" ook welvaart en welzijn dient; tegenwoordig wordt de positieve waarde van zulk een beleid vaak gesteld in termen van bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving ten gunste van economische concurrentiekracht, sociale cohesie, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit. Nu de leefomgeving meer en meer een Europese leefomgeving wordt, is het van belang, dat ook de ruimtelijke dimensie op Europees niveau sterkere aandacht krijgt. In die zin is het eerste concept EROP een wezenlijke stap vooruit.

### 2.1 Plaats en betekenis van het concept EROP

In de adviesaanvraag staat: "Het EROP is niet-bindend en de beleidslijnen die daarin zijn voorgesteld, richten zich vooral op de beïnvloeding van bestaande beleidskaders, zowel op Europees als op transnationaal, nationaal en regionaal niveau. Het document draagt vanuit een ruimtelijke benadering nieuwe inzichten aan om de effectiviteit van deze beleidskaders te verbeteren, meer ruimtelijke afstemming te bevorderen en nieuwe ideeën voor een meer multi-sectorale en geïntegreerde benadering van beleidsvoering op Europees niveau voor te stellen. Dit tegen een achtergrond van een gewenste samenhang tussen beleid gericht op cohesie, duurzaamheid en concurrentievermogen en de toenemende wederzijdse afhankelijkheid in Europa als gevolg van vooral de Economische en Monetaire Unie. Dit EROP is er overigens niet op gericht nieuwe bevoegdheden van de Unie op communautair niveau te bewerkstelligen."

Dit betekent, dat in de Europese verhoudingen het EROP een betrekkelijk lage status heeft en het vooral van informele invloed zal moeten hebben. De grote verschillen tussen de lidstaten in ontwikkeling van het ruimtelijke beleid en de juridische en institutionele vormgeving daarvan maken het doen van algemene beleidsaanbevelingen (vanuit Brussel) die verplichtingen opleggen aan de lidstaten onmogelijk. Wat wel mogelijk is, is het geven van globale richtsnoeren vanuit Brussel - het EROP zou zo'n globaal richtsnoer kunnen zijn - waarbij lidstaten zelf naar bevind van zaken handelen, rekening hou-

dend met hun specifieke mogelijkheden en problemen. Het is niet onwaarschijnlijk dat de lidstaten op die manier spontaan tot onderlinge beleidsvergelijking komen en hun instituties en instrumenten langs de weg van de geleidelijkheid zullen gaan aanpassen. Zulke feitelijke 'van onderop aanpassingen' spelen vooral bij horizontale afstemming, waarin elders gevonden oplossingen, met aanpassing aan de nationale omstandigheden, worden meegenomen.

Waarschijnlijk zullen aldus transnationale en grensregionale samenwerkingsconstructies en beleidsinitiatieven met ruimtelijke consequenties binnen de EU op den duur een harmoniserend effect sorteren, zij het met nationale systeemeigen variaties. Deze 'van onderop' benadering verdient de voorkeur boven geforceerde pogingen om vooraf 'van bovenaf' tot afstemming te komen. In de praktijk is gelijkschakeling van regelgeving en planningssystemen niet goed mogelijk en ook niet wenselijk. Planningssystemen zijn enerzijds sterk verbonden met de structuur van een staat (denk aan de federale Bondsrepubliek) en met de verdeling van bevoegdheden tussen overheidsniveaus (denk aan het verschil tussen Frankrijk en Nederland). Bovendien kan een verregaande gelijk-schakeling een aantasting betekenen van de eigenheid van iedere lidstaat en zou deze ook tot heftige reacties kunnen leiden in verschillende landen (denk vooral aan de zuidelijke lidstaten).

11

De Raad acht het in de complexe Europese verhoudingen een grote prestatie, dat de gezamenlijke ministers voor ruimtelijke ordening van de lidstaten en de Commissaris verantwoordelijk voor het regionaal en cohesie beleid, dit eerste concept EROP hebben aanvaard en dit onderwerpen aan een brede politieke en bestuurlijke discussie, zowel in de verschillende lidstaten als op Europees niveau.<sup>1</sup> De Raad acht het EROP potentieel zeker van betekenis en onderschrijft voor de lange termijn in grote lijnen ook de bedoelingen met het EROP. De Raad neemt deze vooralsnog beperkte en kwetsbare, maar potentieel veel belangrijker en in kleine stappen te bereiken betekenis van het EROP als uitgangspunt. Een te grote haast bij de verdere institutionalisering zal niet erg productief werken. Door een stap-voor-stap-aanpak kan het gemeenschappelijk belang voor de verschillende landen geleidelijk duidelijk worden. De Raad adviseert in dezen ook lering te trekken uit de matige ervaringen met de (eerste) Benelux Globale Structuurschets inzake Ruimtelijke Ordening.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Het betrekkelijk vrijblijvende karakter van het EROP kan het overigens makkelijker hebben gemaakt het concept EROP aan te nemen.

<sup>2</sup> De eerste Structuurschets is in feite een dode letter gebleven. In de Tweede Structuurschets wordt een serieuze poging gedaan om tot gemeenschappelijk beleid te komen. "Juist daarom wordt deze Schets door de betrokken partijen met de nodige scepsis tegemoet getreden. Benelux-saamhorigheid lijkt niet (meer) te bestaan en de betrokken partijen gaan na waar de beleidsvoorstellen uit de concept-Schets de eigen belangen schaden." M.J. Barendrecht en W. Zonneveld in 'Van Delta naar Europees Achterland', NIROV, Den Haag 1997.

Het concept EROP geeft, ondanks de nog noodzakelijke verbeteringen (zie paragraaf 2.4), reeds een zeker inzicht in het door de opstellers nagestreefde ambitieniveau. De Raad ondersteunt in grote lijnen dit ambitieniveau, ook nu dit vooralsnog in de invloed van het EROP waarschijnlijk feitelijk nog niet geheel kan worden waargemaakt. De activiteit en het proces EROP zijn voorshands belangrijker dan het directe resultaat. Dit proces zal overigens mede afhangen van ontwikkelingen die in politiek belang de Europese ruimtelijke ordening overstijgen, zoals de uitbreiding van de EU met landen in Centraal- en Oost-Europa, de versterking van de slagvaardigheid van de EU en de vorming van de Economische en Monetaire Unie. De Raad acht zich niet in de positie om over deze algemene ontwikkelingen een oordeel te geven. Wel wijst hij op de structurele invloed daarvan.<sup>3</sup>

De Raad acht internationale samenwerking van grote betekenis voor de realisering van de ruimtelijke doelstellingen van ons land. De aanleg van verbindingen met het achterland is daarvan het eenvoudigste voorbeeld. De onderlinge afhankelijkheid tussen de EU-landen groeit. Samenwerking kan bovendien efficiënter zijn en bijvoorbeeld voorkomen dat te grote investeringen worden gedaan, die niet renderen. Aldus kan men het adagium “Thinking global, acting local” invullen. Niet elk probleem met bovennationale aspecten of elk afstemmingsprobleem vereist echter de betrokkenheid van de Europese Unie. Veel kan transnationaal tussen de desbetreffende lidstaten of zelfs in grensoverschrijdende samenwerking ter weerszijden van landsgrenzen worden opgelost. Deze samenwerking dient om allerlei redenen veel verder te gaan dan nu het geval is.

De kwetsbare positie van het EROP betekent echter dat het, uitzonderingen daargelaten, geen aanbeveling verdient nu al bij voorbaat allerlei noodzakelijke Europese, transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke afstemming en samenwerking aan het EROP op te hangen, zo dat al de bedoeling zou zijn. Los van het EROP, tegelijk ermee en zelfs vooruitlopend daarop, zullen kansen moeten worden gegrepen en vele andere ruimtelijk relevante acties moeten worden ontplooid. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de Structuurfondsen en ten aanzien van, bij voorkeur in onderlinge samenhang, het stedelijke beleid en het beleid voor de landelijke gebieden. Die acties zijn voor de korte termijn zelfs belangrijker, omdat er werkelijke besluiten uit kunnen voortvloeien. De ruimtelijke inbreng zal er waar nodig wel moeten zijn, maar meestal niet in het kader en/of op het conto van het EROP, maar wel met EROP “in het achterhoofd”. Deze acties kunnen later wel hun neerslag krijgen in het EROP.

---

<sup>3</sup> Het Centraal Planbureau heeft deze mogelijke invloed goed zichtbaar gemaakt in zijn Lange Termijn Verkenningen 1997 met grote verschillen tussen de drie ontworpen omgevingsscenario's voor de ontwikkelingen tot 2020: 'Divided Europe', 'Global Competition' en 'European Coordination'.

Goed toepasbaar acht de Raad deze zienswijze bijvoorbeeld op de Structuurfondsen van de Europese Unie. Op de lange duur behoort het EROP invloed uit te oefenen op de invulling van het structuurfondsenbeleid, omdat dit beleid ruimtelijk zeer relevant is. Op de korte en middellange termijn is rechtstreekse beïnvloeding van het structuurfondsenbeleid door het EROP echter onmogelijk. Dit beleid vormt een van de belangrijkste politieke vraagstukken bij de uitbreiding van de Europese Unie en is daarom nog lange tijd politiek aanzienlijk belangrijker dan beleid op basis van het EROP. Bovendien zien de zuidelijke landen het EROP als bedreiging van het structuurfondsenbeleid, reden zelfs waarom zij in Noordwijk hebben benadrukt, dat het EROP een niet-bindend referentie document is zonder gevolgen voor de financiële verdeling voortvloeiend uit beleid van de Gemeenschap zoals het structuurfondsenbeleid.

Het belang van de Structuurfondsen voor het ruimtelijk beleid is duidelijk. Het EROP vormt voorshands echter nog geen rechtstreeks begaanbare weg om een ruimtelijk betere verdeling van de middelen van deze fondsen voor de periode 2000 - 2006 te bewerkstelligen. Daarom moeten los van het EROP nu al de belanghebbende Nederlandse ministeries met spoed in actie komen ten behoeve van die ruimtelijk betere verdeling. Mocht dat al niet meer kunnen, dan zullen zij te zijner tijd zeer attent moeten zijn bij de invulling van het structuurfondsenbeleid voor de periode na het jaar 2006. Mogelijk kunnen zij daarbij dan inspiratie ontleen aan het EROP.

In het verlengde van bovenstaande beschouwing adviseert de Raad daarom er niet naar te streven op afzienbare termijn de ruimtelijke ordening op te nemen in het Verdrag van Amsterdam. De positie van de ruimtelijke ordening is in Europees verband nog niet uitgekristalliseerd. Het is ook nog te vroeg voor een discussie over opneming van de ruimtelijke ordening in het Verdrag, nu er in feite nog geen zicht is op de meerwaarde van ruimtelijke ordening op 'Brussels' niveau. Het is beter eerst geleidelijk een mogelijke inhoud van zo'n beleid te ontwikkelen en dan pas de bevoegdheid te regelen.<sup>4</sup> De Raad deelt de vrees<sup>5</sup> dat met formalisering meer te verliezen dan te winnen valt.

Een geheel ander argument kiest onder andere de Duitse Beirat für Raumordnung (Raad voor de Ruimtelijke Ordening)<sup>6</sup>, overigens met een geheel andere invalshoek. Deze Beirat wil opneming van de bevoegdheden van de Europese Commissie

---

<sup>4</sup> Advies over Europese ruimtelijke ordening; Raad voor de Ruimtelijke Ordening, 15 maart 1995.

<sup>5</sup> Van mw. mr. J.A.M. Kroese-Duijsters in 'Van Delta naar Europees Achterland', NIROV, Den Haag 1997. Zij vreest bij formalisering een te grote bemoeienis van de Europese Commissie in weerwil van het subsidiariteitsbeginsel. Verder wijst zij erop dat voor veel landen formalisering onbespreekbaar is, omdat zij er een aantasting van de nationale souvereiniteit in zien of een verlegging van de subsidie-stromen uit de Structuurfondsen vrezen. Dergelijke landen zouden daarom de voortgang van het ruimtelijk beleid weleens ernstig kunnen gaan traineren.

<sup>6</sup> Aangehaald door prof. dr. A. Faludi in 'Van Delta naar Europees Achterland', NIROV, Den Haag 1997.

terzake in het Verdrag, juist om ze beperkt te houden. De Beirat wil zo voorkomen dat de Commissie in de praktijk een eigen, in zijn ogen te sterk, ruimtelijk beleid gaat ontwikkelen ten koste van de invloed van lidstaten en regionale overheden. De federale structuur van Duitsland met belangrijke bevoegdheden inzake de ruimtelijke ordening bij de Länder maakt deze opvatting verklaarbaar.

De Raad wil niet uitsluiten dat op lange termijn de visie van de Duitse Beirat in een of andere vorm overweging verdient, indien de bovengenoemde argumenten tegen formalisering dan aan kracht zouden hebben ingeboet. Vooralsnog lijkt een debat over formalisering echter minder productief, zeker gelet op de mogelijkheden om zonder bedoelde formalisering een betere ruimtelijke coördinatie van de EU-beleidsvelden tot stand te brengen. Zo heeft de Raad met instemming vernomen dat binnen het ambtelijk apparaat van de Europese Commissie met het oog op deze coördinatie een zogeheten Interservice Group wordt gevormd. In feite vindt zo een zeer geleidelijke formalisering plaats.

## 2.2 Diversiteit en subsidiariteitsbeginsel

Hoezeer de internationalisering ook overal doordringt, dit betekent niet dat daarvoor ook een volledige uniformering optreedt binnen de Europese Unie. Op allerlei terreinen en zeker ook ruimtelijk bestaat er tussen en binnen de landen van de Unie een grote diversiteit. Deze diversiteit is vooral te danken aan grote geografische, culturele en economische verschillen in historische uitgangspositie. De Raad acht deze diversiteit een sterk punt van Europa en daarmee waard om behouden en zelfs versterkt te worden. Juist het ruimtelijk beleid op de diverse overheidsniveaus, dus zeker ook het Europese, heeft blijvend een belangrijke taak om identiteit en authenticiteit steeds opnieuw vorm te geven en zo mogelijk te versterken. Een gebiedsgerichte benadering lijkt hiervoor aangewezen.

Het streven naar behoud en versterking van diversiteit geldt ook voor de concurrentie tussen Europa en andere continenten. Het mag niet zo zijn dat bepaalde waarden, zoals het belang van emancipatie of de kwaliteit van de leefomgeving, worden opgeofferd in de mondiale concurrentie.

Ook in het belang van diversiteit waardeert de Raad het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt. Dit beginsel doet recht aan het meest karakteristieke en sterke punt van Europa: de verscheidenheid in culturen en landschappen. Het betekent dat:

- beslissingen moeten worden genomen op het juiste ruimtelijke schaalniveau; dat kan de Europese Unie zijn, dan wel de nationale staten, dan wel de decentrale overheden;
- naast de nationale staten ook de decentrale overheden ingeschakeld worden bij de uitoefening van de ruimtelijk relevante bevoegdheden binnen de Unie.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Advies over Europese ruimtelijke ordening; Raad voor de Ruimtelijke Ordening, 15 maart 1995.

De Raad heeft begrepen dat over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel niet steeds overeenstemming bestaat. Bovendien worden de betrekkingen tussen de Unie, de lidstaten en de decentrale overheden steeds complexer, waardoor die toepassing aan bruikbaarheid verliest en in sommige gevallen vervangen wordt door toepassing van het complementariteitsbeginsel.

### 2.3 Nederlands belang en Europese solidariteit

De adviesaanvraag van de Minister gaat uit van een optimale ontwikkeling van Nederland in Europees perspectief en van de belangen van Nederland. Deze belangen zijn legitiem en een goed criterium voor de beoordeling van het EROP, maar ze zijn ook vatbaar voor verschillende interpretatie. Men kan uitgaan van een beperkt eigenbelang op korte termijn, men kan ook een bredere interpretatie toepassen op de lange termijn. De beoordeling vanuit het eigenbelang op korte termijn is de dagelijkse werkelijkheid in alle aspecten van de Europese Unie en mede de oorzaak van veel stagnatie. De Raad constateert dat dit eigenbelang of de belangen van andere landen in het concept EROP geen expliciete rol spelen. Hij acht dit met het oog op de gevoeligheid van de materie terecht. In hoofdstuk 3 gaat hij meer in concreto in op de afzonderlijke Nederlandse belangen die genoemd zijn in de adviesaanvraag.

Hier wil de Raad echter alvast stellen dat het Nederlandse belang op korte termijn zeker niet als enige beoordelingscriterium behoort te worden gezien. De Raad wil uitgaan van een bredere interpretatie op de lange termijn. De Nederlandse sociale, economische en culturele ontplooiingsmogelijkheden zijn sterk afhankelijk van een goede Europese samenwerking en een goede ontwikkeling van heel Europa. Het Europese belang houdt dus ook een welbegrepen eigenbelang in. De Raad interpreteert dit Europese belang niet als een uniformerend streven naar gelijkheid. Dit zou immers ten koste kunnen gaan van diversiteit. De Raad wil bij de invulling van het Europese belang uitgaan van de versterking van de eigen kracht van gebieden en van het bieden van economisch gelijkwaardige kansen, en dus ook van een zekere solidariteit met de economisch zwakkere landen en gebieden in Europa. Hij onderstreept daarmee de basisdoelstellingen van het EROP, die destijds al bij de start van het werk aan het EROP in Leipzig<sup>8</sup> overeen zijn gekomen:

- economische en sociale samenhang;
- duurzame ontwikkeling;
- een evenwichtig concurrentievermogen voor het Europese grondgebied.

De Raad heeft echter niet de indruk, dat in het concept EROP op een evenwichtige manier aan deze doelstellingen recht is gedaan. Het EROP besteedt namelijk oneven-

---

<sup>8</sup> Informele raad van ministers van ruimtelijke ordening, 1994.

redig veel aandacht aan de economische samenhang - lees achterstanden - en te weinig aandacht aan de beide andere doelstellingen. Door dit proces is het concept EROP ook te veel economisch georiënteerd en te weinig sociaal, cultureel en landschappelijk-ecologisch. Weliswaar is in het concept EROP aandacht besteed aan het cultureel erfgoed, maar stedenbouw en ruimtelijke ordening zijn zelf ook een culturele activiteit: de ruimte als fysieke werkelijkheid waarmee mensen zich identificeren (het Franse “l'aménagement du territoire”).

## 2.4 De functies van het EROP

### 2.4.1 Vier functies

Het EROP heeft - op termijn - vier hoofdfuncties:

1. verschaffen van een analyse van internationale ontwikkelingen en van Europees beleid die voor de nationale ruimtelijke ontwikkelingen van belang zijn;
2. bevorderen van kennisontwikkeling ten behoeve van de aanpak van gemeenschappelijke problemen, zoals die van de binnensteden;
3. bieden van een ruimtelijk kader bij het opstellen van Europees sectorbeleid;
4. bieden van een ruimtelijk kader voor samenwerking met Europese landen die (nog) geen lid zijn van de Unie.

In deze fase van de nog informele ontwikkeling van een Europees ruimtelijk beleid dient volgens de Raad de nadruk op verkenning en onderzoek te liggen. Dit betekent een accent op de functies 1 en 2. Allengs zullen verkenning en studie, waar nodig, ook in beleid vertaald kunnen gaan worden. Voorshands is echter te denken aan een selectie van slechts enkele onderwerpen, aan lichte instrumenten en aan nauwe aansluiting aan Europese beleidsterreinen die nu al prioriteit genieten. Aldus wordt een contra-productief overvragen van Europees ruimtelijk beleid voorkomen.

Om het zijn functies goed te laten vervullen beveelt de Raad aan, het EROP toe te snijden op de structuur van de (coördinatie van de) Europese instellingen en niet op bijvoorbeeld de sector-facet-structuur die in Nederland ontwikkeld is. Toesnijden op de Europese structuur is alleen al nodig ter wille van de effectiviteit van het EROP voor de beïnvloeding van de bestaande beleidskaders op communautair niveau. In het bijzonder moet de aandacht gericht zijn op een multisectorale benadering die win-win-situaties kan opleveren.

### 2.4.2 Meer en betere analyse

De kwaliteit van de analyses in het concept EROP, vooral in hoofdstuk II ‘Ruimtelijke ontwikkelingen: de Europese dimensie’, verdient verbetering. Dit is ook een Nederlands belang, omdat het EROP - met zijn onderliggende studies - dient bij te dra-



gen aan een helder perspectief op Nederlandse problemen en kansen in Europees verband. Er zullen toekomstgerichte thema's moeten worden geselecteerd, waarop de analyse zich met prioriteit moet richten (zie hiervoor ook hoofdstuk 3 van dit advies). Ook dienen de relaties met de landen buiten de EU, zeker de landen die op kortere of langere termijn in aanmerking komen voor toetreding tot de Unie, en ook de Maghreb-landen<sup>9</sup>, beter in de analyse betrokken te worden, mede vanwege belangrijke bindingen van huidige lidstaten met die landen.

Het gaat in hoofdstuk II nu nog om ontwikkelingen die al lange tijd gaande zijn en waarvoor het nationale beleid vaak ook reeds een zekere oplossing meent te hebben gevonden. De landen met de verst ontwikkelde ruimtelijke ordening lijken het zwaarste accent op het concept EROP te hebben gedrukt; het concept EROP lijkt in belangrijke mate geïnspireerd door de VINEX. Het belang van het EROP als informatiebron voor ons nationale ruimtelijke beleid is daardoor tegelijk beperkt.

De waarde van de analyses zal vooral moeten liggen in het zichtbaar maken van ruimtelijk relevante ontwikkelingen op internationale, waaronder Europese en mondiale, schaal op (middel)lange termijn. Mondiaal heeft bijvoorbeeld de beleidsconcurrentie tussen de Verenigde Staten, Europa en Zuidoost-Azië invloed op de vestigingsplaatsen van de beslissingscentra van ondernemingen. De toekomstgerichtheid van de analyses moet aanzienlijk beter worden en meer inhouden dan trends doortrekken. In het concept EROP wordt dit in paragraaf II.E ook reeds onderkend met een aantal belangwekkende thema's en het voornemen om verschillende typologieën van gebieden te ontwikkelen. Het Europese Observatorium (European Spatial Planning Observatory Network, ESPON) kan hiervoor van nut zijn en dient dan ook spoedig te worden opgericht.

De feitelijke ruimtelijke ontwikkeling in de landen van de Europese Unie en zeker ook in Nederland wordt al vele jaren sterk beïnvloed door de vorming van eerst de Europese Gemeenschappen en later de Europese Unie. Deze structurele beïnvloeding zal nog lange tijd doorgaan, zelfs al zouden er geen besluiten meer worden genomen over uitbreiding en/of verdieping van de Europese samenwerking. De Europese gemeenschappelijke markt en het goeddeels wegvallen van de binnengrenzen voor personen, goederen en kapitaal hebben een grote impuls opgeleverd, dat nog niet is uitgewerkt. Steeds meer ondernemingen ondervinden concurrentie op Europese schaal. Het wegvallen van de Europese binnengrenzen maakt een bedrijfseconomisch betere bedrijfsvoering van grote ondernemingen mogelijk. Het valt te verwachten dat inwoners van de Europese Unie steeds makkelijker vanwege het aanbod van werk, een aantrekkelijk leefklimaat of een hoogwaardig cultuuraanbod naar andere lidstaten zullen verhuizen. Denkbaar is dat men

---

<sup>9</sup> De Noord-Afrikaanse landen, met name Marokko, Algerije en Tunesië.

massaal de zon, de bergen of cultuursteden gaat opzoeken. De internationalisering beperkt zich dus zeker niet tot infrastructuur en economie, maar strekt zich ook uit tot de dagelijkse leefomgeving. Ook die is een concurrentiefactor in een Europa waarin grenzen steeds minder betekenis hebben. Als het Nederlandse woon- of werkmilieu niet bevalt, kan men zijn heil zoeken in andere lidstaten. De Raad verwacht overigens dat Noordwest-Europa voorlopig een aantrekkelijk vestigingsgebied zal blijven vanwege onder andere de hoog ontwikkelde economie.

Maar ook op geheel andere terreinen dan economie en migratie doet 'Europa' zich gevoelen. Een voorbeeld is het emancipatiebeleid dat belangrijke impulsen heeft gekregen door uitspraken van het Europese Hof voor de rechten van de mens. De impuls van deze voorlopig vrijwel autonome sociaal-economische en culturele ontwikkeling zal nog lange tijd aanwezig blijven door de implementatie van Europese regelgeving en verdere uitspraken van het Europese Hof van Justitie en van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

De ruimtelijke inrichting van Nederland en de ruimtelijke patronen en processen zoals het vestigings- en vervoersgedrag van burgers en bedrijven staan daarmee steeds meer onder invloed van de Europese Unie. Het ruimtelijk beleid in Nederland op de diverse overheidsniveaus zal daarmee sterker rekening moeten houden. Hierbij gaat het dus vooralsnog nauwelijks om de rechtstreekse invloed van Europees ruimtelijk beleid, maar om de invloed, direct en indirect<sup>10</sup>, van ruimtelijk relevant Europees beleid: het mededingingsbeleid<sup>11</sup>, het landbouwbeleid, het milieubeleid, het fiscale beleid<sup>12</sup> enzovoort.

Hoe de invloed van dit beleid zich gaat ontwikkelen is niet goed voorspelbaar. Zo moet het bijvoorbeeld niet uitgesloten worden geacht dat vanuit het mededingingsbeleid beperkingen worden opgelegd aan door de overheid gefinancierde ruimtelijke (mega-) investeringen die een bepaalde bedrijfstak ten goede zouden komen (bijvoorbeeld aanleg Maasvlakte II of bepaalde steunmaatregelen voor het platteland), omdat dat als concurrentievervalsing zou kunnen worden gezien. Ook zou dit mededingingsbeleid grenzen kunnen stellen aan de mate waarin met ruimtelijke plannen het vestigingsgedrag van bedrijven kan worden gereguleerd.

---

<sup>10</sup> Via bijvoorbeeld door internationalisering beïnvloede markteisen.

<sup>11</sup> De gemeentelijke markt vergt het gelijktrekken van vestigingsvoorwaarden voor economische activiteiten, gelijke criteria in de lidstaten in milieutermen, standaardisering van infrastructuur- en communicatienetwerken en de toegang tot die netwerken etc.

<sup>12</sup> Via het vestigingsklimaat voor bedrijven en burgers. Denk in dit laatste geval bijvoorbeeld aan Nederlanders die vanwege fiscale voordelen juist over de grens in België gaan wonen. Meer uniformiteit in fiscale wetgeving - een ontwikkeling die zich aftekent - zal dit verschijnsel waarschijnlijk afremmen.

Europese regelgeving zal ook in het ruimtelijk beleid steeds meer als randvoorwaarde optreden. Uitvoering van gewenst nationaal ruimtelijk beleid is daardoor vaak niet meer mogelijk zonder internationale samenwerking. Op nationale schaal 'werkt het niet' in dat geval, alleen op Europese of in ieder geval transnationale, interregionale of grensoverschrijdende schaal, de schalen van de relevante buurlanden, regio's en grenslandgebieden. Ook op deze laatste schalen zullen analyses moeten worden uitgevoerd, al dan niet in EROP-verband.

#### 2.4.3 Kennisuitwisseling

De Raad beveelt aan bij de kennisuitwisseling vooral de problemen in te brengen, waar het nationale beleid nu mee worstelt, bijvoorbeeld in het kader van de Verkenning ruimtelijke perspectieven, en dus niet alleen de problemen die in VINEX onder ogen zijn gezien.

Het concept EROP bevat in hoofdstuk III reeds een aantal beleidsopties. Een betere analyse in hoofdstuk II zal ongetwijfeld ook haar invloed hebben op hoofdstuk III. De Raad beveelt aan hoofdstuk III overtuigender te maken door daarin mogelijke concrete voorbeelden van ruimtelijke samenwerking, multisectorale win-win-situaties, op te nemen met de beoogde resultaten daarvan. Nu wordt de meerwaarde van ruimtelijke samenwerking vaker gesteld dan aangetoond. Ook voorstellen om de concurrentie van Europa met andere continenten beter aan te kunnen, zouden een versterking van hoofdstuk III kunnen betekenen.

Van groot belang acht de Raad de uitwisseling van ervaringen met de diverse nationale (en regionale) ruimtelijke planningstelsels. Het Nederlandse planningstelsel is decentraal opgezet in een sector-facet schema vrijwel zonder eigen middelen en gaat sterk uit van gebiedsdekkende ruimtelijke plannen, terwijl in sommige andere landen meer centrale, projectmatige en op interventie gerichte stelsels bestaan. Niet uitgesloten is dat dergelijke stelsels betere oplossingen bieden voor ruimtelijke problemen.

#### 2.4.4 Kaartbeelden

De Raad acht de verdere ontwikkeling van kaartbeelden van belang. Het concept EROP bevat weliswaar reeds fraai kaartmateriaal, maar de Raad acht verdere verbetering mogelijk. Zo pleit hij ervoor migratie- en toeristenstromen te visualiseren, waardoor bredere kringen tot een bewustwording van verschijnselen op transnationale en Europese schaal worden gebracht. Kaarten kunnen vaak ook veel beter dan teksten ruimtelijke analyses weergeven en selectiviteit in het beleid bevorderen.

In het verlengde van de opmerking van de Raad in paragraaf 2.3 over stedenbouw en ruimtelijke ordening als culturele activiteit - de ruimte als fysieke werkelijkheid

waarmee mensen zich identificeren - vraagt hij aandacht voor de functie van kaarten ten behoeve van identiteitsvorming. De Randstad is pas door visualisering op kaarten een begrip geworden en een onderdeel van 'mental maps'<sup>13</sup>. Het nog steeds omstreden 'project Europa' wordt ondersteund, als er Europese beelden ontstaan om de nodige identiteit van Europa te vormen.<sup>14</sup>

Verder adviseert de Raad op den duur in het EROP overkoepelende, ruimtelijke structuurbeelden op Europees niveau en op hoofdlijnen te ontwikkelen om inzicht te krijgen in ruimtelijke samenhangen en conflicten tussen verschillende beleidssectoren. Deze structuurbeelden zullen zo veel mogelijk op de Brusselse sectoren moeten zijn afgestemd. Daarom valt te denken aan één structuurbeeld voor transport en steden en één voor landbouw, water en natuur. Dergelijke structuurbeelden moeten groeien in een iteratief proces waarbij top-down en bottom-up zinvol gemengd worden. Het subsidiariteitsbeginsel en de diversiteit moeten hierbij invulling krijgen op basis van keuzen, die gemaakt worden aan de hand van heldere criteria. De structuurbeelden zijn uitdrukkelijk niet bedoeld als een uiteindelijk op te leggen algemeen ruimtelijk beleidsconcept voor Europa. Het EROP is geen plan, maar een perspectief.

#### 2.4.5 Bestuurlijke gevolgen

Ook nu is er al sprake van ruimtelijk relevant beleid op Europees niveau. Veel Europees sectorbeleid heeft ruimtelijke consequenties. Door de verkokering van de verschillende sectoren worden die ruimtelijke consequenties niet met elkaar in verband gebracht; daardoor kunnen de sectoren zelfs onderling tegenstrijdig werken. De wenselijkheid van een betere ruimtelijke coördinatie van het Europese sectorbeleid is evident. Het is primair een taak van 'Brussel' om ervoor te zorgen dat de verschillende sectorbeleidsmaatregelen elkaar niet in de wielen rijden, maar integendeel elkaar versterken. De genoemde vorming van een Interservice Group onder de Brusselse secretaris-generaal is in dat verband een goede stap.

Het concept EROP maakt nog onvoldoende duidelijk wat de ruimtelijke gevolgen zijn van Europees sectorbeleid en komt zo onvoldoende tegemoet aan de functie waarvoor het primair bedoeld is. De Raad heeft begrepen dat dit manco over enige tijd zal zijn opgeheven. De Raad adviseert deze lijn door te trekken en waar mogelijk het EROP, met name de hoofdstukken III 'Beleidsdoelstellingen en -opties voor het Europees grondgebied' en vooral IV 'Uitvoering van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings-

<sup>13</sup> En pas een stad op de kaart van Lucas Verwey die de Randstad door zeer verschillende schalen te hanteren afbeeldt zoals wereldsteden met hun metronetten en dergelijke.

<sup>14</sup> Er zijn reeds diverse toekomstbeelden voor de ontwikkeling van de Europese ruimte ontworpen. Zie onder andere prof. dr. P. Nijkamp in 'Ingrediënten voor een duurzame samenleving', 1997, van de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO).

perspectief', te differentiëren naar beleidsterrein en vooral naar overheidsniveau dat wordt aangesproken. Het concept EROP is op dit punt nog weinig gespecificeerd en nog niet geschikt om Brussels beleid te sturen. Het geeft in de huidige vorm ook makkelijk aanleiding tot misverstanden. Zo zou het nu nog uitgelegd kunnen worden als een zeer uitgebreide claim van of opdracht aan de Europese Commissie om ruimtelijk beleid te voeren, terwijl dat naar verwachting niet de bedoeling is.

## **2.5 Aanpak EROP en Europees ruimtelijk beleid**

### **2.5.1 Strategische procesbenadering voor EROP**

De ministers voor ruimtelijke ordening van de lidstaten en de Commissaris voor het regionaal en cohesie beleid hebben besloten een jaar uit te trekken voor een brede politieke en bestuurlijke discussie over het concept EROP, zowel in de lidstaten als op Europees niveau, waarna het eerste EROP definitief zal worden vastgesteld en een aantal jaren geldig blijft. De Raad vraagt zich af of deze procedure voor EROP wel de aangewezen is. In feite is er voor de brede politieke en bestuurlijke discussie vanaf najaar 1997 maar een half jaar beschikbaar, omdat de verwerking van de resultaten van de discussie ook nog een aantal maanden vergt, alvorens het EROP in juni 1998 onder het Britse voorzitterschap in Glasgow definitief kan worden vastgesteld. De Raad adviseert de vaststelling in Glasgow een minder definitief karakter te geven om de procesbenadering te benadrukken. Dit doet meer recht aan de ontwikkeling van onderop en maakt het mogelijk rekening te houden met het feit dat het overleg op transnationaal niveau meer tijd zal vergen dan nu is voorgenomen.

De Raad adviseert voorts lang van te voren onder ogen te zien onder wiens voorzitterschap bij uitstek voortgang met het EROP-proces te verwachten is en daarop het werkproces in te stellen. Voorshands heeft de Raad de indruk gekregen dat het Duitse voorzitterschap (eerste halfjaar 1999) goede kansen zal bieden.

### **2.5.2 (Groot)regionale aanpak op thema's**

De Minister vraagt in haar adviesaanvraag op welke wijze de ontwikkeling van een meer geïntegreerde gebiedsbenadering, vooral op transnationaal niveau, Nederlandse belangen kan dienen. In de brede politieke en bestuurlijke discussie over het concept EROP ligt tot dusverre een vrij zwaar accent op een geïntegreerde gebiedsbenadering op transnationaal niveau volgens de gebiedsindeling van de Commissie. Als deze gebiedsbenadering dient om kansen voor een succesvolle, multisectorale aanpak te inventariseren, lijkt dit de Raad een nuttige actie. Deze gebiedsgerichte benadering kan er echter ook toe leiden dat men weinig selectief filosofeert over de ontwikkeling van een hele transnationale regio, terwijl juist selectiviteit geboden is. Daarbij komt dat de transnationale gebiedsindeling van de Commissie gebaseerd is op overeenkomstige eigenschappen van gebieden, terwijl de feitelijke relaties die ertoe doen en problemen geven juist relaties tus-

sen ongelijksoortige gebieden kunnen zijn. Ook zijn de zeven transnationale gebieden te groot om als handvat voor concrete acties te kunnen dienen.

Mede daarom adviseert de Raad zeker niet alleen te mikken op de transnationale aanpak van de Commissie. Daarnaast zijn vanuit het leven van alledag ook thematische, grensoverschrijdende, bilaterale of transnationale, probleemgerichte samenwerkingsverbanden nodig, kleinschalig, met een zeker politiek commitment en met steun vanuit de verschillende beleidssectoren. Voor de nationale ruimtelijke ordening kan men bijvoorbeeld denken aan de Rijn-Schelde delta.

Iedere overheid zal echter ondernemend moeten nadenken over kansen en oplossingen voor ondervonden problemen door internationale allianties met geschikte partners, zoals ook het bedrijfsleven dat doet. Het gaat om maatwerk door op het juiste moment de juiste partners bij elkaar te brengen. Wil zo'n aanpak van problemen en kansen kans van slagen hebben, dan zullen de betrokken partijen allereerst expliciet moeten vaststellen waarom ze willen samenwerken. Het expliciteren van beweegredenen opent tevens de weg voor argumentatie en verzakelijking. De samenwerking hoeft niet enkel tot spectaculaire en dure projecten te leiden, zoals nieuwe infrastructuur of grote natuurontwikkelingsprojecten. Ook kleinere projecten en kennisuitwisselingsprojecten, gezamenlijke workshops en dergelijke zijn nodig om goede communicatienetwerken te laten ontstaan.

De Raad acht het een uitstekende zaak dat de Unie via regelingen als INTERREG II-C, TERRA en URBAN middelen beschikbaar stelt voor (proef)projecten voor onder meer ruimtelijke samenwerking. Het is dan echter wel zaak dat de relevante Nederlandse ministeries tegemoet komen aan de door 'Brussel' gestelde voorwaarde van cofinanciering. De Raad heeft begrepen dat uitgezonderd het Ministerie van Economische Zaken de ruimtelijke inrichtingsdepartementen, waaronder VROM, daarvoor geen middelen op hun begroting reserveren en daarmee kansen missen om invloed uit te oefenen op internationale projecten.

### 2.5.3 Betere ruimtelijke coördinatie

Zoals gezegd, draagt Europees ruimtelijk beleid tot dusverre in hoofdzaak het karakter van het dragen en accommoderen van ruimtelijke consequenties van Europees sectorbeleid. Dit roept coördinatievragen op van verschillende aard, die elk voor zich aandacht behoeven.

Allereerst is het nodig in Brussel te komen tot een betere coördinatie van uiteenlopende vormen van Europees sectorbeleid met ruimtelijke gevolgen. De vorming van de Brusselse Interservice Group kan hier van betekenis blijken. In elk geval moeten Nederland en de andere lidstaten op zulk een coördinatie blijven aandringen.

In aansluiting daarop is het van belang dat de Nederlandse sectoren van hun kant ruimtelijke consequenties van (voorgenomen) Brussels beleid voor het Nederlandse grondgebied uitdrukkelijk onder ogen zien. Soms zal dit ertoe kunnen en moeten leiden, dat zulk voorgenomen beleid zo wordt geamendeerd dat het beter past in het nationale ruimtelijke beleid. In andere gevallen zal het gaan om een zo goed mogelijke accommodatie van het Brusselse beleid in het Nederlandse ruimtelijke beleid. Tenslotte zal het vóórkomen, dat Nederlandse ruimtelijke problemen voor hun oplossing in internationaal verband aan de orde moeten worden gesteld. In al deze gevallen vergt dat in Nederland coördinatie. De ruimtelijke sleuteldepartementen zullen de voor de ruimtelijke ordening verantwoordelijke bewindspersoon en dienst in staat moeten stellen om deze coördinerende rol ook op het Europese toneel te vervullen. Daaraan ontbreekt het nu nog te vaak.

In het Nederlandse overheidsbeleid is op alle drie niveaus ruimtelijke ordening ook een eigen specifiek beleidsterrein, met eigen instrumenten. Te denken is hier aan het bestemmingsplan (sedert 1901), het streekplan (sedert 1924) en het nationale ruimtelijke beleid met zijn nota's (sedert 1950). Op Europees niveau is zulk "facetbeleid" (voors-hands) niet aan de orde. De nadruk ligt hier zoals gezegd op, vooral op economische overwegingen gebaseerd, sectorbeleid. Voorbeelden zijn: mainports, HSL, Betuwelijn, de verschijning van de nota Ruimtelijke economische structuurversterking naast de ruimtelijke nota's, enz. Indien ergens of in een bepaald opzicht de ontwikkeling van een Europees ruimtelijk beleid ten nadele zou kunnen gaan van ons eigen land, dan ligt dat naar het oordeel van de Raad in de doorkruising van veelzijdig Nederlands ruimtelijk facetbeleid door eenzijdiger sectorbeleid. Een afgewogen ruimtelijk beleid voor ons grondgebied blijft nodig. De traditie van de grote Nederlandse zorg om de ruimte is ook een stuk van onze culturele identiteit.

# 3. Aandachtsgebieden

## 3.1 Duurzame ontwikkeling

### 3.1.1 Duurzame ontwikkeling

De Raad acht duurzame ontwikkeling een essentieel onderdeel van de missie van Europa. Duurzame ontwikkeling vormt een hoofduitgangspunt van het Nederlandse overheidsbeleid. Het is ook een van de basisdoelstellingen van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP). Het concept EROP maakt evenwel onvoldoende duidelijk hoe ruimtelijk beleid op Europese schaal kan bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Het voorliggende concept bevat op dit punt alleen beleidsalternatieven voor steden, infrastructuur en water. De Raad mist hier beleidsalternatieven voor de landelijke gebieden en het aspect van de afnemende beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen.

In de visie van de Raad omvat het begrip duurzame ontwikkeling alle schaalniveaus: “thinking global, acting local”. Het gaat daarbij om ecologische, economische, sociale en culturele duurzaamheid. De duurzame kwaliteit van de leefomgeving is een van de aspecten van duurzame ontwikkeling. De Raad meent dat het regionale niveau in de meeste gevallen goede aanpakpunten biedt om deze kwaliteit vorm te geven. Op dit niveau namelijk kunnen de relevante beleidsterreinen goed worden overzien en elkaar versterkend worden ingezet. Daarvan kan men leren tussen de regio's en op de hogere schaalniveaus van de lidstaten, transnationale regio's en de EU. De Raad verwacht van een dergelijke benadering ‘van onderop’ goede resultaten, ook voor de verdere ontwikkeling van het EROP. Zo'n kwalitatieve regionale ontwikkeling behoeft echter wel de nodige middelen.

Bij de invulling van duurzame ontwikkeling op Europees niveau valt aansluiting te zoeken bij bestaande Europese en Nederlandse documenten.<sup>15</sup> De Raad beveelt aan vanuit een breed duurzaamheidsperspectief te kijken naar de voorziene toetreding van diverse Midden- en Oost-Europese landen. Deze landen kennen over het algemeen veel milieuproblemen en een zwak milieu- en natuurbeleid, maar anderzijds een relatief beperkt hulpbronnengebruik en relatief grote arealen natuurgebied. Een breed perspectief op duurzame ontwikkeling zal, zo verwacht de Raad, direct en indirect positieve effecten kunnen hebben op de ruimtelijke kwaliteit en ook in het EROP kunnen neerslaan.

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld over ‘Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid; naar de 21<sup>ste</sup> eeuw: wegen en uitdagingen’ Witboek, 1993 en ‘Options for a sustainable Europe’, 1997, beide van de Europese Commissie, en de Nederlandse ‘Nota Milieu & Economie’.



Het ecologische of milieu-aspect is een belangrijk aspect van duurzame ontwikkeling. De communautaire milieuwetgeving - in de vorm van minimum kwaliteitsnormen en maximum emissieniveaus voor water, bodem en lucht - heeft grote ruimtelijke effecten en moet daarop ook worden beoordeeld. Omgekeerd zullen Europese maatregelen en beleid met een belangrijke ruimtelijke component moeten bijdragen aan de realisering van milieudoelen.<sup>16</sup>

### 3.1.2 Water

Zowel voor waterkwantiteit als -kwaliteit zullen de problemen vermoedelijk toenemen, meldt het concept EROP. De problemen zijn vaak transnationaal van aard. Al geruime tijd vormt waterkwaliteit een aandachtspunt in het Europese milieubeleid. De normstellingen voor water, lucht en bodem en de regelgeving voor grondgebruik hebben een positieve invloed gehad op de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. Sinds enige tijd heerst Europees het besef dat ook kwantitatief waterbeheer aandacht verdient.<sup>17</sup> Terecht hebben in de recente Europese ontwerp-Kaderrichtlijn Water kwaliteit en kwantiteit beide een plaats gevonden.<sup>18</sup> Beleid voor kwalitatief en kwantitatief waterbeheer is een absolute noodzaak geworden. Ruimtelijke strategieën zijn hiertoe essentieel, bijvoorbeeld zorgen dat bebouwing niet de afvoer van rivieren belemmert en buffering van de waterafvoer.

Met instemming heeft de Raad in dit verband vernomen dat tijdens de onlangs gehouden hoogwaterconferentie voor de Rijn het belang van regionale samenwerking veel aandacht heeft gekregen. Naar zijn mening zou een soortgelijke, meer ruimtelijke en geïntegreerde samenwerking ook voor andere grote grensoverschrijdende rivieren tot stand moeten komen in een stroomgebiedbenadering. Er kan dan naar win-win situaties worden gestreefd, waarbij bijvoorbeeld natuurbehoud en -ontwikkeling worden gecombineerd met waterstaatkundige maatregelen. Overigens kunnen in dit kader ook meer lokale maatregelen zinvol zijn. De komende toetreding van diverse Midden- en Oost-Europese landen met belangrijke grensoverschrijdende rivieren met kwaliteitsproblemen maakt een dergelijke brede stroomgebiedbenadering des te urgenter.

---

<sup>16</sup> Het Europees Milieubureau (EEB) vult dit in met onder andere: vermindering van het verbruik van natuurlijke hulpbronnen, minimalisering van de nadelige milieugevolgen van toerisme en vrije-tijdsactiviteiten, en vergroting van de mogelijkheden voor publieke invloed op beleid en beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening.

<sup>17</sup> Op Europees niveau krijgt de kwantiteit al aandacht via het EU-programma INTERREG IIC, met als één van de hoofddoelen de preventie van overstromingen. Dit programma kent overigens ook bijzondere programma's ter bestrijding van droogte in Middellandse-Zeegebieden.

<sup>18</sup> Het Comité van de Regio's steunt de opvatting dat een geïntegreerd beheer ook de kwantiteit van water dient te omvatten. Het pleit daarnaast voor meer aandacht voor het eigen karakter van de lidstaten met betrekking tot regelgeving en decentralisering van bevoegdheden naar de lokale en regionale overheden. Aldus het advies CDR 171/97.

### 3.2 Regio's en steden

In het concept EROP wordt een aantal trends van demografische en economische aard genoemd, die (vooral negatieve) invloed kunnen hebben op de ontwikkelingen in de Europese steden en regio's. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen en te zorgen dat Europa op mondiaal niveau de economische concurrentie aan kan, wordt in het concept EROP een aantal beleidslijnen uitgezet met als belangrijkste speerpunten de ontwikkeling van een evenwichtig en polycentrisch systeem van steden, gelijke toegang tot kennis en infrastructuur voor alle regio's en een zorgvuldige ontwikkeling en beheer van het Europese natuurlijke en culturele erfgoed.

De Raad juicht de aandacht in het EROP voor de problematiek in de stedelijke gebieden toe, omdat deze ook op het Europese schaalniveau een van de majeure ruimtelijke vraagstukken vormt. Verschillende Europese instituties, zoals de Europese Commissie<sup>19</sup>, beginnen geleidelijk aan oog te krijgen voor de Europese stedelijke regio's. De ministers die zich met het stedenbeleid bezighouden, voeren informeel overleg met elkaar in EU-verband en er zijn verschillende stedelijke samenwerkingsverbanden ontstaan, waarin wordt gediscussieerd over inhoudelijke en institutionele facetten van de stedelijke problematiek.<sup>20</sup>

Tientallen jaren is de aandacht van Europa bijna uitsluitend gericht geweest op het landelijk gebied: de financiële bijdragen uit Brussel waren met name bestemd ter ondersteuning van de landbouw. Met het afnemen van de betekenis van de landbouw als belangrijkste economische drager van het landelijk gebied zijn die aandacht en de inzet van de financiële middelen verschoven in de richting van een verbrede plattelandsonwikkeling. Slechts weinig landelijke gebieden zijn economisch zo sterk dat zij op zichzelf kunnen concurreren met andere gebieden. Daarbij komt dat zij worden geconfronteerd met grote uitdagingen als gevolg van de toenemende wereldwijde concurrentie. Modernisering van de landbouw is voor de economische ontwikkeling van het landelijk gebied onvoldoende en zelfs geïntegreerde plattelandsonwikkeling volstaat daarvoor niet, als niet het verband met de stedelijke invloedssfeer wordt gelegd. De onderlinge afhankelijkheid tussen stad en omliggende regio groeit.<sup>21</sup> Enerzijds zijn voor bepaalde landelijke gebieden middelgrote en kleine steden van eminent belang. Anderzijds is het landelijk gebied essentieel voor de (grote) stad, zowel vanuit het oogpunt van de leef-

<sup>19</sup> 'Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie.' Mededeling van de Europese Commissie, 6 mei 1997.

<sup>20</sup> METREX (Metropolitan Regions Exchange) is een voorbeeld van een netwerk dat is opgezet met als doel het uitwisselen van informatie, expertise en ervaringen tussen stedelijke regio's van ongeveer 500.000 inwoners. METREX werd opgericht in Glasgow tijdens de Metropolitan Regions Conference 1996.

<sup>21</sup> Ook het concept van de duurzame stad kan niet worden beperkt tot de stad op zichzelf, maar moet worden gerelateerd aan haar ontwikkeling in de relatie het bijbehorende landelijk gebied.

omgeving in sociaal en cultureel opzicht als vanuit de optiek van vestigingsklimaat voor bedrijfsleven en industrie.

De genoemde verbrede inzet van in wezen landbouwmiddelen is echter geen voldoende beleidswijziging. De steden huisvesten ca. 80% van de bevolking en werkgelegenheid van Europa en kennen zoals gezegd grote problemen. De geldstromen in Europa zullen daarom in de uitgebreide Unie niet alleen verlegd moeten worden van west naar oost, maar ook van de landbouw c.q. landelijke gebieden naar de steden die een belangrijke verzorgende functie vervullen voor de landelijke gebieden, en naar de stedelijke regio's en met name de zwakke plekken in deze regio's. Gezien de toenemende mate waarin de stad het landelijk gebied nodig heeft om goed te kunnen functioneren en concurreren, zal geld voor de steden ook aan het landelijk gebied ten goede komen. Het EROP kan op termijn een onderbouwing leveren voor zo'n evenwichtiger verdeling van de middelen uit de Europese fondsen.

De Raad benadrukt hier de noodzaak die Europese regio's te versterken, die een bijdrage kunnen leveren aan de kracht van Europa in de mondiale economische verhoudingen. Als economische kerngebieden hun problemen op economisch, sociaal, cultureel en milieugebied niet meer aankunnen, wordt hun positie op de wereldmarkt bedreigd; dat heeft consequenties voor het hele EU-gebied en dus ook voor de perifere gebieden. Naast het uiteraard nodig blijvende beleid voor de zwakkere, veelal perifere, gebieden is een voorwaardenscheppend beleid nodig ten behoeve van economische kerngebieden en gebieden waar de economische krachten van Europa geconfronteerd worden met kansen en bedreigingen. Daarbij gaat het onder andere om de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor bedrijven. Ook gaat het om de dimensie economie-cultuur, onderbelicht in het EROP, als factor in de economische concurrentie op mondiaal niveau. Waar het gaat om de grootstedelijke regio's, dient Nederland in te zetten op de Randstad als metropool en als internationaal concurrerend vestigingsmilieu.

Het EROP kan een rol spelen bij de coördinatie en informatie-uitwisseling rond de aanpak van stedelijke thema's en de oplossing van de stedelijke problematiek. Het zal daartoe meer moet aanhaken bij de vele bestaande stedelijke samenwerkingsverbanden. Dat sluit goed aan bij de hiervoor bepleite bottom-up benadering. Die concrete samenwerkingsverbanden geven bovendien duidelijk aan rond welke thema's en tussen welke geografische gebieden de behoefte aan samenwerking werkelijk leeft en waar complementariteit een reële optie zou kunnen zijn. Bij die manier van werken kan er bovendien sprake zijn van een win-win situatie: het EROP kan meeliften met de successen die door stedelijke samenwerking worden gerealiseerd, waardoor ruimtelijke ordening op Europees niveau aan draagvlak kan winnen.

### 3.3 Landelijke gebieden

#### 3.3.1 Plattelandsontwikkeling

Eeuwenlang heeft in de Europese landelijke gebieden de landbouw de hoofdrol gespeeld; economisch, ecologisch, sociaal en cultureel. Thans evolueert het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid van een zuiver landbouwbeleid naar een meer geïntegreerd beleid voor de landelijke gebieden.

Momenteel zijn binnen en tussen de landelijke gebieden van de lidstaten grote verschillen zichtbaar. Sommige landelijke gebieden zijn hoog-productief, andere zijn gemarginaliseerd; sommige staan onder sterke stedelijke druk, andere zijn vrijwel geheel ontvolkt. In bepaalde lidstaten - waaronder Nederland - doet zich een steeds sterkere ruimteconcurrentie en multifunctioneel grondgebruik voor; in andere niet of minder. Het beleid op Europees niveau zal met deze diversiteit rekening moeten houden.<sup>22</sup>

De komende uitbreiding van de Europese Unie en de toenemende wereldwijde concurrentie zullen leiden tot herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het GLB zal duurzamer<sup>23</sup> moeten worden. De ruimtelijke effecten van dit beleid zijn groot. De herziening van het GLB verdient daarom aandacht in het EROP. Deze herziening zal ruimte moeten laten voor strategische keuzen van nationale en regionale overheden, met name op punten als multifunctioneel ruimtegebruik, de toekomstige rol van de "eigen" landbouw en het beleid voor het landelijk gebied. De specifieke landelijke gebieden kunnen zich dan in hun nationale en regionale context ontwikkelen. Bij de voorbereiding en vaststelling van het Europese landbouwbeleid is daarom een brede inbreng van alle lidstaten op het punt van de gewenste ontwikkeling van hun landelijk gebied nodig. Verder is het dienstig dat de lidstaten en regio's ervaringen uitwisselen over het succes van bepaalde beleidsinstrumenten voor het landelijk gebied.

Het concept EROP noemt diversificatie het sleutelwoord voor de strategie inzake de ruimtelijke ontwikkeling, zowel voor de zeer productieve landbouwproductie als voor niet-concurrerende landbouwsectoren. Met het oog op de economische, ecologische, sociale en culturele waarden van het platteland is ook de Raad voorstander van deze economische diversificatie.<sup>24</sup> Op kleinere schaal bieden de streekeigen producten kansen, gestimuleerd door het groeiende kwaliteitsbewustzijn bij consumenten. Op grotere schaal valt te denken aan agrificatie, bosbouw, natuur- en landschapsbeheer, recreatie/toerisme

<sup>22</sup> Zie ook de bijdrage van de Raad voor het Landelijk Gebied, bijlage 3 van dit advies.

<sup>23</sup> Het CLM ('EG-Landbouwbeleid en milieu - Een verkenning van kansen', 1991) stelt dat duurzame landbouw de centrale doelstelling van het GLB hoort te zijn, dat is een landbouw die producten van hoge kwaliteit levert, zuinig omspringt met hulpbronnen, het milieu spaart en tevens bijdraagt aan natuur en landschap.

en hernieuwbare energiebronnen. (Mede)gebruik van landbouwgrond voor inzet van deze laatste is naar zijn mening bijzonder relevant.<sup>25</sup> De teelt van biomassa - in het bijzonder van houtige gewassen - voor energie-opwekking zal daarvan waarschijnlijk een belangrijk onderdeel zijn.<sup>26</sup>

De Raad vindt dat men - nationaal en Europees - bij de ontwikkeling van een visie op de rol van landelijke gebieden in de toekomst meer rekening moet houden met sociale en culturele factoren; deze factoren zijn tot nu toe onderbelicht gebleven. In deze visie zullen de positie en rol van vrouwen in de landelijke gebieden een duidelijke plek moeten hebben. Zij vormen immers zowel economisch als sociaal en cultureel een factor van belang. Door de verwachte toekomstige ontwikkelingen, zoals diversificatie, zal hun rol nog groter worden.

In genoemde visie past tevens het element van technologische ontwikkeling. Technologie is naar de mening van de Raad onontbeerlijk om een multifunctioneel platteland met behoud van belangrijke culturele aspecten te creëren. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) kan ertoe bijdragen dat plattelandsbewoners betrokken blijven bij de samenleving als geheel. Voor geïsoleerde gebieden (met name sterk ontvolkt platteland) vormt ICT in dezen een belangrijk middel.

### 3.3.2 Natuur

Het concept EROP benadrukt het belang van het natuurlijke erfgoed van Europa. Dat vraagt specifieke maatregelen die zijn toegespitst op de regionale karakteristieken en omstandigheden. Om verder verlies van biodiversiteit te voorkomen, moeten alle ruimtelijk relevante beleidslijnen rekening houden met de specifieke plaatselijke omstandigheden. In heel Europa is de laatste decennia sprake van ernstige achteruitgang van de natuur, in het bijzonder in de kustzones en de Alpen. Landbouw, transport en toerisme vormen hiervan belangrijke oorzaken. Versnippering van de beschermde gebieden is een groot risico. Alleen een brede ruimtelijke aanpak kan hier soelaas bieden. Op dit punt onderschrijft de Raad het concept EROP.

---

<sup>24</sup> Dit is ook conform het eindrapport van het zogeheten LG&E-project, Landelijke Gebieden en Europa, RPD, 1997: "Een duurzaam perspectief van verbrede plattelandsontwikkeling ontstaat vooral, wanneer verbrede bedrijfsvoering samenvalt met de ontwikkeling van nieuwe economische dragers in het landelijk gebied." De Raad voor het Landelijk Gebied pleit eveneens voor diversificatie. In diens advies "Tien voor toekomst" (1997) doet deze raad onder meer voorstellen voor een integraal agrarisch beleid met meerdere sporen, te vertalen naar het Europese niveau.

<sup>25</sup> Comité van de regio's: "De minder ontwikkelde gebieden van de Gemeenschap beschikken vaak over een aanzienlijk potentieel aan duurzame energie. Het bevorderen hiervan is dan ook een wezenlijk onderdeel van het regionaal en structuurbeleid", aldus het advies CDR 173/97.

<sup>26</sup> Over de daarvoor beschikbare ruimte - en de invloed op de lokale/regionale kwaliteit van de leefomgeving - bestaat nog weinig helderheid. Volgens haar recente Witboek Duurzame Energie streeft de Europese Commissie naar 10 miljoen ha energiegewassen in 2010/2020.

Op Europees niveau is de Habitat-richtlijn (1991) van belang. In diverse lidstaten, kandidaat lidstaten en regio's wordt gewerkt aan invulling van de Europese ecologische hoofdstructuur. De Raad stemt in met het concept EROP waar dit een voortvarende ontwikkeling van de Europese ecologische hoofdstructuur voorstaat, ook verder gaand dan het op de kaart zetten van de kerngebieden. Wel voorziet hij dat zich hierbij spanningen gaan voordoen tussen nationale en Europese wenselijkheden. Ten eerste ontplooiën bepaalde lidstaten nauwelijks initiatieven om te voldoen aan hun verplichtingen, waardoor het - essentiële - grootschalige karakter van de Europese ecologische hoofdstructuur schade wordt berokkend. Ten tweede kunnen nationale inspanningen botsen met op Europese schaal gewenste ontwikkelingen.<sup>27</sup> De Raad geeft wat Nederland betreft in overweging in dit verband prioriteit te geven aan de natte natuurgebieden in Zeeland, Zuid- en Noord-Holland en Zuidwest-Friesland; deze zijn in Europees perspectief en op basis van het watersysteem "Noordzee" het meest waardevol.<sup>28</sup> Kustgebieden in het algemeen behoeven vanwege het verlies aan natuur- en landschapswaarden volgens de Raad bijzondere aandacht. Nationale en internationale toeristenstromen betekenen hier zowel een bedreiging (natuur, landschap, milieu) als een kans (economie).<sup>29</sup> Ook hier kan samenwerking over de grenzen heen oplossingen naderbij brengen.

Met het oog op effectiviteit en efficiëntie van het kwetsbare natuurbeschermingsstreven beveelt de Raad aan om voor de lange termijn gemeenschappelijk gedragen natuurontwikkelingsdoelen vast te stellen voor de verschillende relevante niveaus. De voorziene uitbreiding van de Europese Unie brengt in dit verband kansen met zich mee, vanwege de vaak grote arealen natuur in de aankomende lidstaten. Deze omstandigheid nodigt ertoe uit mogelijkheden te exploreren van gezamenlijke uitvoering van de maatregelen in het kader van artikel 3c van de Habitat-richtlijn. De Raad meent dat men deze mogelijkheid nu reeds serieus onder ogen moet zien.

De verplichting tot ontwikkeling van kerngebieden vergt forse financiële inspanningen van de lidstaten. In veel lidstaten zetten overheden en particuliere organisaties zich hiervoor in. Bepaalde lidstaten komen op dit punt echter in de problemen en zullen derhalve op korte termijn al helemaal niet toekomen aan activiteiten richting artikel 3c van de Habitat-richtlijn. De Raad ziet in dit verband perspectieven in de huidige verbreding van de Landbouwfondsen in de richting van verbrede plattelandontwikkeling. Hij beveelt aan, de ecologische hoofdstructuur in een ruimtelijke aanpak, waar mogelijk, expliciet meer functies te geven, bijvoorbeeld recreatie, waterbeheer en waterconservering.

---

<sup>27</sup> Zo zijn van het Nederlandse grondgebied in internationaal verband vooral de kust en de wetlands van grote betekenis, terwijl nationaal gezien meer aandacht uitgaat naar de drogere natuurgebieden.

<sup>28</sup> 'Landelijke Gebieden en Europa', RPD, 1997.

<sup>29</sup> Zie 'Threats and opportunities in the coastal areas of the European Union', RPD, 1997.

Verder is het van belang dat bij verdere ontwikkeling van de Europese ecologische hoofdstructuur lidstaten hun ervaringen op dit terrein onderling uitwisselen.<sup>30</sup> Zo ontstaat ook een sterker draagvlak voor de verdere ontwikkeling van de Europese ecologische hoofdstructuur. Deze ontwikkeling heeft sturing van overheden op diverse niveaus, echter met kansen voor initiatieven van onderop, waarbij natuurorganisaties - eventueel zelfs grensoverschrijdende - natuurprojecten opzetten.

### **3.4 Distributie en transport**

Speerpunt van het concept EROP met betrekking tot de infrastructuur is het realiseren van de ontsluiting en bereikbaarheid voor alle Europese regio's. In de voorgestelde beleidslijnen ligt het accent op het inhalen van achterstandssituaties in perifere gebieden en het realiseren van een evenwichtige intercontinentale bereikbaarheid van en naar de belangrijkste havens en luchthavens; een en ander in combinatie met een meer efficiënt en duurzaam gebruik van infrastructuur en een zo breed mogelijke verspreiding van kennis en innovatietechnieken. Ten behoeve van een meer duurzaam gebruik van infrastructuurvoorzieningen schetst het concept EROP onder andere beleidslijnen ter ontmoediging van het autogebruik en ter bevordering van multimodaal en/of gecombineerd transport op de EURO-corridors.

De Raad steunt de voorgestelde verbetering in het concept EROP van de infrastructuurvoorzieningen in alle Europese regio's vanuit het oogpunt van de distributiefunctie van Nederland, zeker in relatie met de twee mainports Schiphol en Rotterdam, mits binnen de randvoorwaarden van een duurzame ontwikkeling.

Specialisatie (in dit geval distributie) en grootschaligheid zijn belangrijke kenmerken van een moderne economie, waarvoor uitgebreide netten van lucht-, water-, rail- en wegverbindingen noodzakelijk zijn. De Raad is het eens met de toenmalige Raad voor verkeer en waterstaat<sup>31</sup> die heeft gesteld dat het voor het Nederlandse verkeers- en vervoersbeleid belangrijk is, dat Nederland datgene kan blijven doen waar het goed in is: het bedrijfsmatig en efficiënt vervoeren en ook nog milieu-efficiënt. Het transport is nodig ten behoeve van handel en de industrie en is vaak mede bepalend voor de concurrentiekracht van bedrijfssectoren. De distributiesector zelf is met aanverwante waarde-toevoegende activiteiten een belangrijke bron van inkomsten voor Nederland. De VROM-raad wijst daarnaast op de infrastructuur als vestigingsplaatsfactor. Ook heeft de infrastructuur invloed op het landelijk gebied en op de kwaliteit van de leefomgeving.

---

<sup>30</sup> In Nederland is begin 1997 60% van de per begin 1998 beoogde 250.000 hectare nieuwe natuur begrensd, maar van "grote eenheden" is nog geen sprake en de milieukwaliteit is nog ontoereikend. Aldus Natuurverkenning 97 (RIVM et al, 1997). Een Nederlands probleem is dat de hoge grondprijzen financiering van de EHS bemoeilijkt.

<sup>31</sup> Advies inzake Nederland in Europa, maart 1994.

De Raad stelt aan dit “kunnen blijven doen waar het goed in is” wel enkele voorwaarden. Het aspect duurzame ontwikkeling moet uitdrukkelijk bij het transportbeleid worden betrokken, vooral bij het goederenvervoer.<sup>32</sup> Alleen op Europees niveau kan worden geregeld dat aan het vervoer alle veroorzaakte maatschappelijke kosten, ook die op het gebied van infrastructuur en milieu, toegerekend worden. Naast verbeteringen in de logistiek zou dit een efficiënter vervoer kunnen bewerkstelligen. Voor duurzame ontwikkeling is van groot belang, dat in de hoger ontwikkelde economieën van een aantal EU-lidstaten sprake is van een overgang van een meer industrieel georiënteerde economie naar een hoogwaardige kenniseconomie. Op het gebied van de infrastructuur betekent dit, dat naast traditionele goederenverplaatsingen ook transport van kapitaal en informatie in belang zullen toenemen. De versterking en verbetering van de infrastructuur zullen voor een belangrijk deel daarop gericht moeten zijn: naast mainport dus ook aandacht voor de brainport. De mainports zullen zich moeten ontwikkelen naar regiecentra voor goederenstromen. Transport moet slimmer worden.

Als voorwaarde ziet de Raad voorts een uit het oogpunt van ruimte en milieu rationele taakverdeling tussen de mainports en andere luchthavens en havens op grootregionaal niveau, de schaal van Noordwest-Europa of kleiner.<sup>33</sup> De Nederlandse mainports dienen zich weliswaar op basis van comparatieve voordelen en benchmarking<sup>34</sup> verder te kunnen ontwikkelen, echter niet zodanig dat zij door steeds grotere concentratie van vervoersstromen uit milieu-oogpunt weer minder aantrekkelijk worden, doordat het transport naar het achterland over steeds grotere afstanden en meer omwegen moet plaatsvinden en het milieu rond de mainports te zwaar wordt belast.

De Raad meent dat lidstaten, decentrale overheden en bedrijfsleven, betrokken bij de mainports, daarom actief samenwerking moeten zoeken. Samen kunnen zij door complementair te functioneren een betere concurrentiepositie verwerven en ruimtelijke en milieunadelen vermijden ten opzichte van verderweg gelegen mainports. Samen kunnen zij ook over- en dubbelinvesteringen voorkomen. Bijvoorbeeld: voor de Rotterdamse en Antwerpse havens zou kunnen worden nagegaan of het noodzakelijk is dat beide havens ieder hun eigen ‘tweede Maasvlakte’ gaan ontwikkelen.

Betere benutting van bestaande infrastructuur is op vele plaatsen in Europa, vanwege congestie en negatieve invloed op het leefklimaat, van groot belang en als flanke-

---

<sup>32</sup> De hoeveelheid getransporteerde goederen in Europa groeit niet sterk. De transportafstanden nemen wel sterk toe, met negatieve milieugevolgen.

<sup>33</sup> De bestaande samenwerking in het kader van de Rijn-Schelde Delta met onder meer de havens van Rotterdam en Antwerpen is hiervan een goed voorbeeld.

<sup>34</sup> Maatstafvergelijking op het punt van milieumaatregelen. Ook het aandeel van de milieuvriendelijke binnenvaart in de aan- en afvoer van de Rotterdamse haven kan als een voorbeeld van benchmarking worden gezien.



rend beleid minstens zo belangrijk als de aanleg van nieuwe infrastructuur. Uitwisseling van informatie over het succes en falen van middelen om de bestaande infrastructuur beter te benutten kan zeer effectief zijn. Bovendien kan het aanbeveling verdienen om transport-innovaties internationaal te ontwikkelen en toe te passen.

### 3.5 Corridors

Het corridorbegrip dient een van de leidende thema's van het EROP te worden. Weliswaar is het niet eenduidig gedefinieerd<sup>35</sup> en zal dat wellicht ook niet gebeuren, maar corridorvorming in de vorm van brede assen op Europese schaal treedt wel op en op zeer verschillende gebieden zoals transport, stedelijke gebieden, communicatie en informatie en in de natuur. Het concept 'corridor' kan dwarsverbanden leggen tussen transport, infrastructuur, economische ontwikkeling, verstedelijking en open ruimten. Juist de samenhang en de conflicten tussen deze corridorvormingen en het feit dat corridors tot nu toe in feite bottom-up ontstaan, maken ze een belangrijk onderwerp voor ruimtelijke analyse. Waar nodig lenen ze zich ook voor ruimtelijk ontwerp en voor transnationale en mogelijk zelfs EU-brede samenwerking, en als kristallisatiepunt van Europees ruimtelijk beleid in het EROP. Het belang dat de Raad hecht aan corridors op Europees niveau betekent niet dat de Raad al positie kiest ten aanzien van corridors binnen Nederland. Europese corridors kunnen binnen Nederland zeer verschillende ruimtelijke invullingen krijgen.

De Raad acht Eurocorridors vooral van belang in relatie met grootstedelijke kerngebieden (waartoe ook de Randstad kan worden gerekend) en andere complementaire stedelijke knooppunten, omdat deze kerngebieden en knooppunten een samenhangend netwerk kunnen vormen van mondiale concurrerende vestigingsmilieus. Zo kunnen ze richting geven aan grote investeringen. Het gaat daarbij om doelgerichte selectiviteit bij de aanleg van infrastructuur, bij voorkeur projecten die een kwaliteitssprong betekenen. Ook transportcorridors ontstaan primair van onderop als landen en vervoerders gezamenlijk oplossingen vinden voor bepaalde trajecten. De transportcorridors dienen goed gepland te worden vanwege hun hoge potenties als draaischijven voor multimodaal vervoer en als vestigingsplaatsen.

Vanuit Nederland gezien is daarbij vooral Noordwest-Europa van belang, vooral de relaties van de Randstad met de Vlaamse Ruit en het Rhein-Ruhr-gebied. De corridors met deze agglomeraties dienen in samenwerking met de relevante Belgische en Duitse

---

<sup>35</sup> Zo worden in de nota 'Ruimte voor Economische Dynamiek' van het Ministerie van Economische Zaken, 1997, onderscheiden:

- de corridor als infrastructuur; (samenhangende) infrastructuurmodaliteiten op een bepaald traject;
- de corridor als economische ontwikkelingsas; economische ontwikkelingsmogelijkheden die samenhangen met belangrijke vervoersassen; de precieze begrenzing van de corridor is daarbij van ondergeschikt belang;
- de corridor als verstedelijkingsas; het infrastructuurnetwerk als basis om verstedelijkingsrichtingen voor wonen en werken te ontwikkelen.

overheden bewust ingericht te worden. Als contramal zouden ook waardevolle grensoverschrijdende landelijke gebieden in dezelfde samenwerking kunnen worden betrokken.

### 3.6 Technologische innovatie

Technologische innovatie verdient veel meer aandacht in het EROP. Mondiaal is deze een drijvende economische en maatschappelijke kracht op alle mogelijke gebieden met grote ruimtelijke effecten. Zo kunnen door Internet werkzaamheden makkelijker uitbesteed worden over lands- en continentsgrenzen heen, waardoor een verheviging van de internationale concurrentie optreedt. Hetzelfde geldt voor handel, logistiek en kapitaalstromen. Telewerkers kunnen wonen waar zij willen, niet alleen in eigen land, maar ook daarbuiten. Telewerk is dus mogelijk een stimulans voor internationale migratie naar aantrekkelijke streken.

Technologische innovatie kan mogelijk deels ook een oplossing bieden voor veel in het concept EROP gesignaleerde problemen, zoals de matige kennisinfrastructuur in perifere gebieden en de knelpunten op transportgebied. Een grote uitdaging ligt in de innovatiecapaciteit van regio's. Door informatie- en communicatietechnologie (ICT) is het wellicht mogelijk de bevolking van landelijke gebieden vast te houden, omdat opleidingen en werkgelegenheid via ICT bereikbaar zijn. Met nieuwe transportmiddelen zijn milieu- en ruimtelijke problemen oplosbaar. Zo is met ICT(-infrastructuur) een hogere productiviteit van mainports mogelijk, waardoor uitbreiding minder noodzakelijk zal zijn. Door ondergronds en onbemand goederenvervoer is minder bovengrondse infrastructuur nodig.

Samenwerking tussen de lidstaten en met de Commissie is nodig om de technologische ontwikkeling te stimuleren en de noodzakelijke netwerken voor informatie en communicatie te realiseren, ook ten behoeve van de concurrentiekracht ten opzichte van andere handelsblokken. In de VS is de infrastructuur voor Internet 2 al aanwezig en voor Internet 3 in ontwikkeling. In Europa is een vergelijkbare ontwikkeling nodig. Nog te weinig worden dergelijke projecten aangemeld bij de Europese Investeringsbank, vergeleken met harde infrastructuurprojecten. Hetzelfde geldt voor de programmatuur om infrastructuur beter te benutten. Ook is samenwerking nodig ten aanzien van nieuwe transportmiddelen en ondergronds bouwen en aanleggen.



Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Interne postcode 303  
Tel : 070-3393120  
Fax: 070-3391325

## BIJLAGE 1 - ADVIESAANVRAAG

**Rijksplanologische Dienst**  
Bestuur en Ondersteuning  
Algemene Coördinatie

Aan de Voorzitter van de VROM-raad  
de heer dr. ir. Th. Quené  
Postbus 30949  
IPC 105  
2500 GX Den Haag

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum **26 JUNI 1997**

Onderwerp

Adviesaanvraag VROM-Raad over EROP

Geachte heer Quené,

Op 9 en 10 juni j.l. hebben de Ministers voor Ruimtelijke Ordening van de lidstaten van de Europese Unie en de Commissaris verantwoordelijk voor het regionaal en cohesie beleid het eerste concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) aangenomen. Doel bij het maken van het EROP was het zichtbaar maken van zowel de ruimtelijke dimensie van het communautaire beleid alsmede de grensoverschrijdende en transnationale dimensie van het ruimtelijk beleid in de lidstaten. Beleidsdoelen en beleidsopties zijn vanuit een ruimtelijke analyse tentatief geformuleerd.

Het EROP is niet-bindend en de beleidslijnen die daarin zijn voorgesteld richten zich vooral op de beïnvloeding van bestaande beleidskaders, zowel op Europees als op transnationaal, nationaal en regionaal niveau. Het document draagt vanuit een ruimtelijke benadering nieuwe inzichten aan om de effectiviteit van deze bestaande beleidskaders te verbeteren, meer ruimtelijke afstemming te bevorderen en nieuwe ideeën voor een meer multi-sectorale en geïntegreerde benadering van beleidsvoering op Europees niveau voor te stellen. Dit tegen de achtergrond van een gewenste samenhang tussen beleid gericht op cohesie, duurzaamheid en concurrentievermogen en de toenemende wederzijdse afhankelijkheid in Europa als gevolg van vooral de Economische en Monetaire Unie. Dit EROP is er overigens niet op gericht nieuwe bevoegdheden van de Unie op communautair niveau te bewerkstelligen.

De Ministers en de Commissaris besloten het komend jaar het concept-EROP te onderwerpen aan een brede politieke en bestuurlijke discussie, zowel in de verschillende lidstaten als op Europees niveau. Doel van deze discussie is na te gaan:

- hoe verhouden de in het EROP opgenomen beleidsdoelen en beleidsopties zich met bestaand beleid,
- hoe de samenhang en afstemming tussen ruimtelijk relevant sectorbeleid kan worden versterkt door de ruimtelijke benadering die in het EROP wordt voorgesteld,

Bijlagen



Kenmerk

Datum

Bladnummer

2

- of er aanleiding is nieuwe beleidsopties te introduceren of de voorgestelde opties aan te passen.

Deze discussie zal derhalve ook in Nederland worden gevoerd. Ik ben dan ook voornemens om hiermee zo spoedig mogelijk na de zomerperiode te beginnen. Ook ik heb mijn goedkeuring verleend aan de huidige concept-tekst als uitgangspunt voor bestuurlijk overleg en politieke discussie. Ik acht het van groot belang om te weten hoe door andere betrokkenen buiten de ruimtelijke ordening in Nederland wordt gedacht over de in het EROP opgenomen analyses en beleidsopties. Ter voorbereiding van een vanuit Nederland zo breed mogelijk gedragen definitief eerste EROP, dat medio 1998 moet worden vastgesteld, is mijn streven erop gericht een uitvoerig overzicht van de verschillende opvattingen in Nederland te verkrijgen. Vooral de meningen vanuit de verschillende sectoren (economie, landbouw, verkeer en vervoer, milieu etc.) en andere overheden zijn voor mij belangrijk.

Ik beschouw een onafhankelijk en strategisch advies van de VROM-Raad als eerste resultaat van deze brede discussie in Nederland. Twee vragen spelen daarbij een centrale rol:

1. in hoeverre dragen de beleidslijnen in het EROP bij aan een optimale ontwikkeling van Nederland in Europees perspectief, met name met betrekking tot:

- de concurrentiepositie van de Nederlandse regio's en steden
- het belang van Nederland als klein, dichtbevolkt land bij duurzame ontwikkeling en milieubeheer
- de distributie en transportbelangen van Nederland
- de belangen van Nederland ten opzichte van de verdere ontwikkeling van de landbouw en de kwaliteit van de landelijke gebieden;

2. op welke wijze kan de ontwikkeling van een meer geïntegreerde gebiedsbenadering, vooral op transnationaal niveau, Nederlandse belangen dienen.

Het concept-EROP met de conclusies van de ministersbijeenkomst op 9 juni jl. doe ik u zo spoedig mogelijk toekomen. Ik zie het advies van uw Raad dit najaar met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
voor deze,

de Secretaris-Generaal,

P. M. Verhaar

## **BIJLAGE 2: Externe deelnemers rondetafelgesprek en informanten Brussel**

### **Rondetafelgesprek**

**De heer prof.dr. F.L. Bussink**

Kolpron Consultants BV  
Directeur

**De heer prof.dr. A. Faludi**

Universiteit Amsterdam  
Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment (AME)

**De heer dr. R.J.G.M. Florax**

Vrije Universiteit  
Vakgroep Ruimtelijke Economie, Masterpoint

**De heer dr. R.H.G. Jongman**

Landbouwniversiteit Wageningen  
Landgebruiksplanning

**De heer mr. R.J. van der Kluit**

Unie van Waterschappen  
Algemeen Directeur

**De heer Ch. de Lange**

Ontwikkelings Bedrijf Gemeente Rotterdam  
Hoofd Externe Fondsen & EG-coördinatie

**Mevrouw drs. M. Langeveld-Hermsen**

Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen  
Beleidsmedewerker

**De heer ir P.H.R. Langeweg**

ANWB  
Hoofd Algemeen Ledenbelang

**De heer drs. D.J. Martin**

Rijksplanologische Dienst/Internationaal  
Coördinator Internationaal

**De heer drs. J.J. Modder**

Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV)  
Directeur

**De heer ir. H. Pluckel**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Hoofd Afdeling Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Milieu

**De heer mr. F.J.D. Wiegerink**

Transport en Logistiek Nederland  
Adjunct directeur Beleid & Public Affairs

**De heer prof.dr.mr. J. Witsen**

Voorzitter Programmacommissie NIROV-Europlan

**Studiereis Brussel**

**De heer R.L.F. Brieskorn**

Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie  
Eerste Ambassade-secretaris VROM

**De heer F.W.C. Castricum**

Europees Parlement

**De heer Ph. Doucet**

Europese Commissie - DG XVI

**De heer D. Eisma**

Europees Parlement

**De heer J. Heidsma**

Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie  
Ambassaderaad Milieu

Aan: Aan de voorzitter van de VROM-raad  
de heer dr. ir. Th. Quené  
IPC 105  
Postbus 30949  
2500 GX Den Haag

Nummer: rlg97330

Datum: 21 oktober 1997

Betreft: advies VROM-raad over EROP

Geachte heer Quené,

Bij brief van 18 september is de Raad voor het Landelijk Gebied gevraagd om een bijdrage te leveren aan het advies in voorbereiding over het eerste concept van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) van de VROM-raad.

M.b.t. het terrein van de Raad voor het Landelijk Gebied zijn volgens de VROM-raad de volgende punten van belang:

- ontwikkeling van een Europees ruimtelijk structuurbeleid met inbegrip van de toekomstmogelijkheden voor landbouw, natuur en landschap; belangrijke elementen hiervan zijn: landelijk gebied, infrastructuur, ecologische hoofdstructuur, water;
- landelijk gebied: tendens tot segregatie versus streven naar integratie van functies inclusief multifunctioneel ruimtegebruik; gevolgen voor de bevolking van het landelijk gebied, vooral de vrouwen; betekenis van uitbreiding van de EU met sterk landbouwgerichte Oost-Europese landen;
- landbouw: de toekomstige rol van de landbouw voor het landelijk gebied; het debat over de-intensivering; agrificatie en energieteelt naast voedselproductie;
- natuur: ontwikkeling van een Europese ecologische hoofdstructuur.

Op basis van de door de VROM-raad aangegeven hoofdlijnen voor zijn advies, de bovenstaande punten en op basis van een bestudering van het concept-EROP zijn de hieronder beschreven zaken volgens de Raad voor het Landelijk Gebied van belang om in het advies van de VROM-raad mee te nemen. Hierbij is, zoals in het verzoek van uw raad ook werd aangegeven, gebruik gemaakt van het RLG-advies: 'Tien voor de toekomst' en het advies van de voormalige Raad voor het Natuurbeheer: 'EU-fondsen en geïntegreerde plattelandsontwikkeling' uit 1994.

*Benadruk eigen ontwikkelingspotentie en identiteit van landelijke gebieden*

De ontwikkelingen in de landelijke gebieden van Europa worden in het concept-EROP vooral als afgeleide van de stad gezien. De RLG onderkent het belang van steden voor het functioneren van het landelijk gebied en de kwaliteitsimpuls die de stad aan het landelijke gebied geeft of kán geven. De RLG vindt echter dat de landelijke gebieden in Europa niet alleen een afgeleide van



de steden zijn. In het EROP zou rekening moeten houden met de eigen ontwikkelingspotentie en de eigen identiteit van landelijke gebieden en deze verder versterken.

#### *Houd rekening met de wisselwerking van macro- en microniveaus*

Met name voor het landelijk gebied is het rekening houden met de wisselwerking van macro- en microniveaus en de betekenis van regionale en lokale factoren van groot belang bij het opstellen van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de lange termijn. Het behouden en versterken van een - gezonde - verscheidenheid in sociale, culturele, economische en ecologische zin vergt een wisselwerking van het macro- en microniveau. Het EROP-perspectief is niet bedoeld als een deterministisch ontwikkelingsscenario en moet dat ook zeker niet worden. In landelijke gebieden in Europa zijn endogene ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau gaande die volop ruimte verdienen. Door een interactieve en flexibele instelling kan hier voldoende ruimte aan worden gegeven.

#### *Laat de Eurocorridors een versterking zijn voor de eco-corridors en de rurale, lokale gemeenschappen en hun ontwikkelingskansen*

De ontwikkeling van Eurocorridors en het belang van bereikbaarheid van bestemmingen is, zoals in de aanzetten van het advies van de VROM-raad wordt aangegeven, uiteraard een zaak van groot belang voor Nederland. Effectiviteit en milieu zijn - zoals de VROM-raad ook aangeeft - belangrijke grensstellende zaken en dienen vanaf het begin van het 'trekken van lijnen' al meegenomen te worden.

De RLG wil in dit kader ook nog op het volgende wijzen:

- milieu is in dit verband uiteraard milieu in de brede Europese zin is: dus inclusief natuur. In het kader van de Habitat-richtlijn wordt de 'Natura 2000' ontwikkeld. De Raad van Europa heeft een Pan-Europese Biodiversiteits- en Landschaps Strategie ontwikkeld, die zich uitstrekt tot Centraal- en Oost-Europese landen. De ontwikkeling van Eurocorridors zal expliciet rekening moeten houden met deze ontwikkelingen in het natuurbeleid op Europees niveau. Een verweving van stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen in assen zal gekoppeld moeten worden aan een concept ten aanzien ecologische en andere groene verbindingen.
- verbinding op het ene niveau kan barrière op een ander niveau betekenen. Niet alleen voor de natuur, maar ook voor de mens. De rurale gemeenschappen, de toeristisch-recreatieve ontwikkelingen en de mogelijkheden tot nieuwe vormen van bedrijvigheid op het platteland kunnen gestimuleerd dan wel afgesneden worden door de Eurocorridors. De RLG wijst erop dat ook deze rurale, lokale gemeenschappen en hun ontwikkelingskansen versterkt dienen te worden door de ontwikkeling van Eurocorridors en daarmee verbonden trans-europese verkeersnetwerken.

#### *Steun diversificatie van landelijke gebieden*

In het concept-EROP zijn twee ontwikkelingsrichtingen aangegeven voor de landbouw: verder versterken van een hoog productieve landbouw die kan concurreren op de wereldmarkt en een niet concurrerende landbouw die getransformeerd moet worden. Voor beiden biedt het concept-EROP diversificatie aan als ruimtelijke strategie. Bij de hoog productieve landbouw dient diversificatie om aan de milieuvereisten te kunnen voldoen, bij de niet-concurrerende landbouw zal een verbreding van functies nodig zijn om een economische basis te bieden voor de plattelandsgemeenschap.

De RLG heeft mede met het oog op ontwikkelingen binnen de Europese Unie, zoals toetreding van Oost-Europese landen, in zijn advies 'Tien voor de toekomst' voorstellen gedaan voor een integraal agrarisch beleid met meerdere sporen. Deze sporen zijn volgens de raad te vertalen



naar het Europees niveau, sluiten aan bij de voorstellen in het concept-EROP en gaan een stapje verder in hun beleidsconsequenties.

Vertaald naar het Europees niveau zijn de sporen:

- een grondgebonden, grootschalige en concurrerende landbouw, die geleidelijk uit Nederland en andere 'overdruk'-gebieden wegtrekt en zich elders in (Centraal- en Oost-)Europa vestigt. De druk op het grondgebruik en de hoge grondprijzen in 'overdruk'-gebieden, zoals Nederland, is hier mede een oorzaak van. De EU heeft een belangrijke taak bij het begeleiden van dit proces met name wat betreft het integreren van milieu-eisen in de bedrijfsvoering en bij de marktaanpassing;
- een niet-grondgebonden kapitaal- en technologie-intensieve landbouw, die zich met name richt op hoogwaardige agrarische producten, waarvoor een beleid moet worden ontwikkeld dat vergelijkbaar is met andere bedrijvigheid qua milieu-eisen, lokatievoorwaarden en inpasbaarheid;
- een grondgebonden landbouw die zijn concurrentiekracht moet halen uit een brede multifunctionaliteit. De aanpassing aan de markt zal overheidsbegeleiding en EU-steun vragen. Agrarisch natuur- en landschapbeheer zal blijvende tegemoetkoming vanuit de overheid vereisen;
- niet-agrarische bedrijven, die passen binnen de sfeer en het kader van het landelijk gebied en die een goede bijdrage aan de plattelandseconomie kunnen bieden. Voor de ontwikkeling hiervan zijn voorwaarden in de sfeer van infrastructuur, informatietechnologie en bestemmingsvoorschriften noodzakelijk.

De grote verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden en -richting van verschillende landelijke gebieden binnen Europa vragen om een in instrumentele zin gecoördineerde en gedifferentieerde aanpak. Een gelijkheidsstreven met betrekking tot alle landelijke gebieden van Europa in regionaal-economische zin heeft in het verleden tot investeringen geleid, die niet alleen in sociale en ecologische zin, maar ook in regionaal-economische zin onverantwoord zijn gebleken. Afstemming en coördinatie tussen sectorbeleidsinstrumenten, breed ingezette effectanalyses (economisch, sociaal en ecologisch) en het goed benutten van het principe van de subsidiariteit is voor het stimuleren van een geïntegreerde ontwikkeling onder andere nodig. Zo kan het maatschappelijk rendement op de lange termijn gewaarborgd worden (zie RNB-advies EU-fondsen en geïntegreerde plattelandontwikkeling).

*Laat het EROP bijdragen aan behoud van een goede waterkwaliteit en -kwantiteit*

Voor het verkrijgen en/of behouden van een goede waterkwaliteit en -voorraad zijn zoneringsmaatregelen, gecombineerd met gebruiksvoorschriften op verschillende ruimtelijke schaalniveaus nodig. Zelfs een reallocatie van gebruiksvormen in de vorm van o.a. het scheiden van intensieve en extensieve landbouwvormen kan vereist zijn. Kennisontwikkeling over de werking van watersystemen en de toepassing daarvan op de schaal van Europa dient een uitdrukkelijke rol in het EROP-proces te hebben en dient voedend te zijn voor de bespreking en vaststelling van de EU-kaderrichtlijn voor water.

*Laat EROP geen té vrijblijvende exercitie zijn*

In de conclusies van de Ministerconferentie in Noordwijk (9-10 juni 1997) wordt gesteld dat het EROP een niet-bindend referentiedocument is zonder consequenties voor de financiële verdeling van EU-beleid zoals de Structuurfondsen. Dit zal uiteraard gelden voor de bestaande verdelingen en toezeggingen. Voor de verdelingsprincipes van EU-fondsen in de toekomst zullen de discussies in EROP-verband echter wel een belangrijke rol moeten spelen. Het blijkt

bovendien dat middels o.a. een betere afstemming en coördinatie van beleidsvelden o.a. in ruimtelijke zin een veel effectiever gebruik kan worden gemaakt van bestaande fondsen (zie o.a. RNB-advies 'EU-fondsen en geïntegreerde plattelandontwikkeling, 1992). EROP mag niet een al te vrijblijvende onderneming zijn.

*Koppel het EROP-proces aan een communicatieve en inter-actieve strategie en vaar daarbij expliciet op het toenemende ecologische én kwaliteitsbewustzijn in de samenleving*

Door heel Europa is een toenemend bewustzijn waarneembaar van milieu, ecologische samenhangen, het kringloopdenken, voorraadbeheer en hergebruik van onvervangbare hulpbronnen. Het kwaliteitsbewustzijn dringt op veel terreinen door. De raad mist een expliciete verwijzing naar deze trend in de analyse van deel II. Veranderingen in waarden en normen in de samenleving bieden een belangrijke basis voor sturend optreden door overheden. Hiervan zou expliciet gebruik van kunnen worden gemaakt in het EROP-proces.

Doel van het EROP is om een kader, een methodologie en een proces van geïntegreerde ruimtelijke benadering van thematische vraagstukken te leveren. De RLG ziet graag dat het EROP-proces versterkt wordt met een programma waarin stapsgewijs een communicatieve en interactieve strategie wordt uiteengezet; een programma waardoor de betrokkenheid van nationale, regionale en lokale overheden vergroot wordt. Wellicht biedt het werkprogramma dat op 9 december onder Luxemburgs voorzitterschap wordt gepresenteerd een dergelijk strategie, anders zou dat nog ontwikkeld moeten worden.

De Raad voor het Landelijk Gebied hoopt hiermee, ondanks de beperkte tijd die beschikbaar was en die hijzelf in deze periode ook beschikbaar had, te kunnen bijdragen aan uw advies over het EROP.

Voor de Raad voor het Landelijk Gebied

Hoogachtend



Prof. H.J.L. Vonhoff

Voorzitter



T. Klumpers

Secretaris

# Samenstelling VROM-raad

## De VROM-raad is als volgt samengesteld:

dr.ir. Th. Quené, voorzitter  
mw. M.M. van den Brink  
mr.drs. L.C. Brinkman  
mw. mr. M. Daalmeijer  
prof.dr. W.G.J. Duyvendak  
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars  
ir. J.J. de Graeff  
prof.dr. W.A. Hafkamp  
mw.ir. F.M.J. Houben  
mw. prof.mr. J. de Jong  
mw. M.C. Meindertsma  
mr. P.G.A. Noordanus  
mw.prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz  
prof.dr.ir. J. van der Schaar  
prof.dr. W.C. Turkenburg  
drs. T.J. Wams  
mw.mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

## Waarnemers

drs. P.J.C.M. van den Berg, namens het Centraal Planbureau  
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor  
Volksgezondheid en Milieu  
drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

## Algemeen secretaris

drs. W.A. Haeser