

Nieuw land ontwikkelen: zinnig of onbezonnen?

**advies over de zinnigheid van nieuw land-oplossingen
voor
mainports, woningbouw, landbouw, natuur of recreatie**

Publicatie RLG 97/4

de Raad voor het Landelijk Gebied

De Raad voor het Landelijk Gebied is per 1 januari 1997 ingesteld bij wet, als één van de brede adviesraden van het nieuwe adviesstelsel.

De adviestaak van de raad luidt:

"de regering en de beide kamers der Staten Generaal te adviseren over strategische beleidsvraagstukken ten aanzien van de functies landbouw, natuur, bos en landschap, openluchtrecreatie en visserij van het landelijk gebied, alsmede strategische vraagstukken die verband houden mét dan wel van invloed zijn óp die functies, al dan niet in onderlinge samenhang".

Met het oog op deze adviestaak vat de raad het begrip landelijk gebied ruim op. Zijn advisering richt zich daarom ook op natuur, recreatie en met landbouw samenhangende bedrijvigheid in en om stedelijke gebieden. In zijn adviezen wil de raad de mens -als vormgever, beheerder, gebruiker en bezoeker van het landelijk gebied- een belangrijke plaats geven.

De Raad voor het Landelijk Gebied werd op 28 januari 1997 door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de heer J.J. van Aartsen geïnstalleerd en wel in de volgende samenstelling:

- prof. H.J.L. Vonhoff (voorzitter)
- prof.dr. Th.A.M. Beckers
- mw. drs. H.L. Blok
- mw. dr. H.M. de Boois
- prof.dr. G.J. Borger
- mw. mr. F.G. van Diepen-Oost
- ir. J.T.G.M. Koolen
- mw. mr. H.C. ter Kuile-van der Hoeven
- mw. G.W. van Montfrans-Hartman
- J. van Noord (vice-voorzitter)
- P. Nijhoff
- prof.dr. J.D. van der Ploeg
- mw. mr. W.M.C. de Vrey-Vringer
- prof.dr. W.J. Wolff
- mr. P.C.E. van Wijmen

Secretaris van de raad is drs. T. Klumpers.

Het adres van raad en secretariaat is:

Stationsplein 14
3818 LE AMERSFOORT
tel. 033.4619948 / fax 033.4615310

Nieuw land ontwikkelen: zinnig of onbezonnen?

**advies over de zinnigheid van nieuw land-oplossingen
voor
mainports, woningbouw, landbouw, natuur of recreatie**

Publicatie RLG 97/4

september 1997

voorwoord

Dezer dagen wordt een heftige discussie gevoerd over de inrichting van ons land. De discussies over HSL en Betuwelijn zijn nog maar nauwelijks verstomd -en de uitvoering moet nog beginnen- of de volgende onderwerpen staan al weer op de agenda: de uitbreidingen van Schiphol en de Rotterdamse haven, waar en hoe volgende contingenten woningen gebouwd moeten worden, en meer in het algemeen "Nederland 2030" en andere toekomstvisies ter voorbereiding van de Vijfde nota ruimtelijke ordening.

Het is duidelijk dat de beperkte oppervlakte van ons land dwingt tot keuzen in wat we waar wel en niet willen, moeilijke keuzen ook. Niet zelden hebben deze afwegingen te maken met de dynamiek en de ruimtebehoeften van de economische ontwikkeling enerzijds en het behoud van en de zorg voor waarden als rust, ruimte en natuur anderzijds.

Het is niet vreemd dat -voor dergelijke dilemma's gesteld- ook wordt nagedacht over het ontwikkelen van nieuw land. Daarmee zou immers wellicht de kool en de geit gespaard kunnen worden.

De Raad voor het Landelijk Gebied gaat in dit advies in op de vraag of en in hoeverre de ontwikkeling van nieuw land inderdaad bijdraagt aan het oplossen van de ruimtenood, de ruimtelijke afstemming van functies en het behoud van de waarden van het landelijk gebied.

De raad benadert het onderwerp vanuit zijn eigen invalshoek, dat wil zeggen dat hij vooral kijkt naar in hoeverre nieuw land kan bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de waarden en functies van het landelijk gebied, of dat oplossingen op het bestaande land wat dat betreft de voorkeur hebben. Onvermijdelijk stuit de raad daarbij toch op de zogenoemde nut-en-noodzaak-discussie rond de investeringen in de mainport-ontwikkeling van Schiphol en Rotterdam. De raad geeft geen oordeel over de economische afwegingen daarbij, maar beperkt zich tot het stellen van enkele kritische vragen en vooral tot het formuleren van de voorwaarden waaronder deze investeringen kunnen plaatsvinden, als en indien nut en noodzaak zijn vastgesteld.

De raad beseft dat hij met dit adviesonderwerp raakt aan een actuele discussie en dat de onderdelen van het advies die daarin een rol kunnen spelen, daarvoor wellicht ook gebruikt zullen worden. Hij hecht er echter aan te stellen dat het advies, conform de opdracht die de raad heeft, verder gaat dan de actualiteit. Het gaat de raad vooral om de wijze waarop -ook in de toekomst- moet worden omgegaan met ruimtelijke afwegingen en het al dan niet ontwikkelen van nieuw land in dat kader.

inhoudsopgave

	<i>samenvattend advies</i>	9
1	<i>inleiding</i>	15
2	<i>het fenomeen “nieuw land”</i>	17
	2.1 waarde van het bestaande ten opzichte van potentie van het nieuwe	
	2.2 beeldvorming met betrekking tot nieuw land bijstellen	
	2.3 nieuw land ontwikkelen: onzekere ingrepen met onzekere resultaten	
	2.4 algemene conclusie over ontwikkeling van nieuw land	
3	<i>mainport-uitbreiding: nut en noodzaak</i>	25
	3.1 de meetlat van de economie	
	3.2 de meetlat van de waarden van het landelijk gebied	
	3.3 totaalbeeld en alternatieven	
	3.4 implicaties voor de besluitvorming	
4	<i>nieuw land voor mainports en andere ruimtebehoeften van nu?</i>	35
	4.1 het beoordelingskader	
	4.2 ruimte maken voor luchthavencapaciteit?	
	4.3 ruimte maken voor mainport Rotterdam?	
	4.4 ruimte maken voor woningbouw?	
	4.5 ruimte maken voor landbouw, natuur, bos en recreatie?	
5	<i>conclusies</i>	49
 bijlagen		
1	<i>adviesaanvraag</i>	53
2	<i>samenstelling werkgroep</i>	55
3	<i>toelichting op de beoordelingscriteria die de raad heeft gebruikt bij zijn meningsvorming over locatiekeuzen (paragraaf 4.1)</i>	57
4	<i>geraadpleegde literatuur</i>	61

samenvattend advies

De Raad voor het Landelijk Gebied is gevraagd om, uitgaande van de waarden en functies van het landelijk gebied, een advies uit te brengen over de voor- en nadelen van de ontwikkeling van “nieuw land” en over de voorwaarden daarbij. De aanleiding voor deze adviesvraag is de discussie over de uitbreiding van Schiphol, over de aanleg van een tweede Maasvlakte en meer algemeen de discussie over de versterking van de economische structuur, de zogenoemde ICES-investeringen. Met het oog op de samenhang van één en ander, betreft de raad deze achtergronden nadrukkelijk bij het gevraagde advies over “nieuw land” .

1. investeren in economische structuur, dan ook investeren in landelijk gebied

De economie en de investeringen daarin kunnen -zeker op de langere termijn- niet los worden gezien van het landelijk gebied: de omgeving en context waarin die economische ontwikkeling zich afspeelt. Versterking van de economische structuur moet daarom samengaan met de versterking van de leefomgeving, de ruimte waarin wij wonen, werken en ontspannen, de ruimte waarin de dynamische centra van de economie zijn ingebed: het landelijk gebied dus, met inbegrip van landelijke elementen in de stedelijke omgeving. Als wij de economie beschouwen als de parel van onze samenleving -of, met de hooggespannen verwachtingen van dit moment zelfs de groeibriljant- dan vormt het landelijk gebied daarvoor de zetting, een zetting die vanzelfsprekend zo stevig moet zijn dat de steen er niet uit kan vallen.

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft recent een “beleidsagenda” voor het landelijk gebied in de 21e eeuw opgesteld. Daarin constateert de raad dat als gevolg van de te verwachten maatschappelijke ontwikkeling steeds hogere eisen gesteld zullen worden aan landelijk gebied. Daarom bepleit de raad een forse kwaliteits-impuls voor dat landelijk gebied, als onderdeel van de economische en structuur-impulsen die in ICES-verband worden voorzien. Om in de 21e eeuw een vitaal en leefbaar landelijk gebied te hebben, dat de noodzakelijke zetting en tegenhanger kan blijven vormen van de stedelijke dynamiek, bepleit de raad in zijn beleidsagenda voor de 21e eeuw onder meer het aflossen van de “milieuhypotheek”, het investeren in verbreding en versterking van de plattelandseconomie en het centraal stellen van kwaliteit en diversiteit.

2. het fenomeen “nieuw land”

In de discussie over de mogelijke en de gewenste locaties voor mainportuitbreidingen wordt de optie van het aanleggen van nieuw land nadrukkelijk naar voren gebracht. Maar ook voor woningbouw wordt steeds vaker in die richting gedacht en met betrekking tot landbouw, natuur en recreatie worden de mogelijkheden tot “meeliften” bij nieuw land-ontwikkelingen serieus overwogen. Het lijkt een trend te zijn om de ontwikkeling van nieuw land te beschouwen als een haalbare oplossing voor ruimteproblemen van uiteenlopende aard.

Daarom gaat de raad eerst in op de waarden van de bestaande situatie en plaatst hij kanttekeningen bij de ontwikkeling van nieuw land in het algemeen. Pas daarna wordt aandacht besteed aan mainport-ontwikkeling en andere specifieke ruimtebehoeften en wordt de vraag gesteld of daarvoor ontwikkeling van nieuw land serieus aan de orde kan zijn.

de waarde van het bestaande ten opzichte van de potentie van het nieuwe

Het is een misverstand dat er ruimte kan worden “bijgemaakt”. Het aanleggen van nieuw land is niet anders dan het ingrijpend wijzigen van de bestaande ruimte: water met alle daarbij horende waarden en functies -ter plaatse en voor de wijde omgeving- wordt ingeruild voor land met de daarbij horende veronderstelde potenties. Daarom moet dus niet alleen worden gekeken naar de potenties van de nieuwe situatie, maar ook -of eigenlijk éérs- naar de waarde van de bestaande situatie. Hier wordt naar de mening van de raad te lichtzinnig aan voorbij gegaan.

Bij de ontwikkeling van nieuw land zal vrijwel altijd sprake zijn van voors én tegens. Het is dan verleidelijk te denken dat deze zó tegen elkaar kunnen worden afgewogen, dat alle partijen zich daarin herkennen en dat aldus tot een breed gedragen uitkomst kan worden gekomen. De afweging tussen voors en tegens zal echter een bron van onenigheid blijven: de verschillende/tegengestelde overwegingen hebben namelijk geen objectief vast te stellen "eigen" gewicht, maar krijgen van elke weger een gewicht toegekend. Zo kan iedereen met dezelfde gegevens tot andere conclusies komen.

Indien en eerst nadat nut en noodzaak van mainport-uitbreidingen en andere grootschalige projecten zijn aangetoond en politiek aanvaard, bepleit de Raad voor het Landelijk Gebied de volgende algemene lijn: eerst alle mogelijkheden op het oude land serieus onderzoeken en overwegen en pas als die geen ruimte meer bieden -en er dus ook in dat opzicht van een "noodzaak" sprake is- de mogelijkheden van nieuw land verkennen en afwegen tegen de schade voor het bestaande.

beeldvorming bijstellen

Het gemak waarmee thans voor de mainport-uitbreidingen nieuw land-alternatieven in discussie worden gebracht, doet geen recht aan de bestaande situatie. Daarom moet de beeldvorming met betrekking tot "oud" en "nieuw" nadrukkelijk worden herzien. Grote binnenwateren als IJsselmeer en Markermeer moeten niet langer worden gezien als "nog in te polderen" gebieden en de Noordzee niet langer als "nu nog onder water staand strand, duinterrein en industriegebied". De waarden en functies die deze natte delen van Nederland nu hebben, dienen het uitgangspunt te vormen, zoals ook gebruikelijk is bij andere landsituaties. Hierbij ligt, zoals ook in het Structuurschema Groene Ruimte wordt aangegeven, de bewijslast bij de initiatiefnemer van het nieuwe plan.

Een ingrijpende functie- en structuurwijziging als de ontwikkeling van nieuw land is niet per definitie uitgesloten, maar moet wel zeer zorgvuldig worden overwogen. Zorgvuldig overwegen betekent minimaal dat dan van een brede maatschappelijke afweging sprake is en nooit van een "single issue"-benadering.

nieuw land ontwikkelen: onzekere ingrepen met onzekere resultaten

De raad meent dat wij in onze wens om (ver) vooruit te kijken niet voorbij mogen gaan aan de ervaringen, zoals deze vooral in de loop van deze eeuw zijn opgedaan met landwinning. Naar het oordeel van de raad zijn bij deze projecten stelselmatig inschattingfouten gemaakt, hetgeen zich nu lijkt te herhalen bij de nieuwste plannen en voornemens. De mogelijkheden om richting te geven aan het inrichten, gebruiken en functioneren van nieuw land worden overschat. Daarentegen vindt een onderschatting plaats van de gevolgen voor mobiliteit en infrastructuur en van de invloed op de relatie land-water, onder meer op het vlak van geomorfologie en grondwaterstromen. Ook allerlei neveneffecten, variërend van schade aan gebouwen, voorzieningen, watersystemen etcetera op het oude land, tot bijvoorbeeld de beïnvloeding van de grondprijs en vestigingsvoorwaarden, krijgen geen of weinig aandacht.

algemene conclusie over de ontwikkeling van nieuw land

De raad concludeert dat er voldoende reden is om zeer terughoudend te zijn met betrekking tot de ontwikkeling van nieuw land, des te méér zolang nut en noodzaak van projecten nog niet is vastgesteld en de mogelijkheden voor de ontwikkeling ervan op het oude land nog niet volledig zijn onderzocht en uitgebuit.

3. mainport-uitbreiding: nut en noodzaak

Een beoordeling van nut en noodzaak vanuit het economisch perspectief alleen acht de raad te beperkt. Niet alleen de verwachte opbrengsten maar ook de verwachte schade aan (onder meer) waarden en functies van het landelijk gebied moet in de afweging worden betrokken: twéé meetlatten dus.

De raad concludeert dat de schade voor landelijke waarden en functies als gevolg van de voorgenomen investeringen/uitbreidingen -op wélke locatie dan ook- steeds dusdanig is, dat

zeer kritisch tegen nut en noodzaak moet worden aangekeken. Bovendien moet bij uitbreiding een geen-spijt-beleid gevoerd worden en dus ook kunnen worden: gefaseerde besluitvorming en realisering, met inbouw van afbreek- en terugkeer-opties.

De raad concludeert uit de beschikbare gegevens dat de bijdrage van de voorgestelde investeringen/uitbreidingen aan de gewenste economische groei tamelijk onzeker is en dat daardoor grote risico's bestaan. Ook wordt teveel uitgegaan van het "bruto"-effect, d.w.z. zonder de schade (met name ook aan het landelijk gebied) in de berekeningen te betrekken. De raad is van mening dat het economische concept Nederland Distributieland, waarin zo nadrukkelijk geïnvesteerd wordt, ruimtelijk en anderszins een zware belasting vormt voor een klein en dichtbevolkt land als Nederland. Bovendien is een ombuiging naar duurzaamheid voor veel distributie-activiteiten niet of maar beperkt mogelijk.

De raad meent daarom dat tegelijk en even nadrukkelijk geïnvesteerd moet worden in een tweede economisch spoor: een spoor dat qua aard, ruimtebeslag en duurzaamheid op de lange duur beter in ons land past en dat zich op deze manier kan ontwikkelen tot een stevig alternatief voor Nederland Distributieland. Naast Nederland Kennisland zouden daarvoor ook nog andere opties verkend moeten worden, gebruik makend van de tijd die de besluitvorming en verdere voorbereiding rond de mainport-projecten en -investeringen nog biedt.

uitbreiding aan uitdrukkelijke voorwaarden binden

Overwegende het bestaande beleid en het thans nog ontbreken van alternatieven voor het distributieconcept, vindt de raad dat de voorgenomen investeringen/uitbreidingen niet categorisch afgewezen kunnen worden. Zij kunnen echter niet worden gerealiseerd, ténzij aan de volgende uitdrukkelijke voorwaarden wordt voldaan:

- locatie-keuzen waarbij de waarden van het landelijk gebied nadrukkelijk in de afweging worden betrokken
- geen-spijt-beleid bij verdere besluitvorming en uitvoering, met het oog op zowel de effecten op het landelijk gebied als op de economische ontwikkelingen en effecten
- de investeringen in mainport-ontwikkeling vormen een deel van een breder pakket, waarin ook wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van een tweede economisch spoor naast Nederland Distributieland én in de kwaliteit en de (duurzame) ontwikkeling van het landelijk gebied.

4. nieuw land voor mainports en andere actuele ruimtebehoeften?

De raad stelt vast dat in de discussie over de mainport-uitbreidingen en andere grootschalige projecten twee elementen een rol spelen: de discussie over nut en noodzaak, en de discussie over de locatie. Bij de discussie over de locatie speelt per project ook de keuze tussen realisering op oud land of nieuw land. Met name op deze laatste keuze gaat de raad hierna per project in.

ruimte maken voor luchthavencapaciteit?

De raad meent dat de noodzaak om voor uitbreiding van de luchthavencapaciteit -indien nut en noodzaak daarvan wordt vastgesteld- nieuw land te ontwikkelen op dit moment onvoldoende kan worden aangetoond. De raad acht bovendien de consequenties van een dergelijke landaanwinning en -bestemming zodanig ingrijpend voor het bestaande land (met name voor de waarden van het landelijk gebied en voor de inrichting en infrastructuur in westelijk Nederland) en de onzekerheden zo groot, dat thans ook om die redenen van nieuw land-opties zou moeten worden afgezien. De raad meent dat van de locaties op bestaand land Schiphol zelf het meest voor de hand ligt. Naast overwegingen inzake schade aan het landelijk gebied, mobiliteit en bestaande inrichting en infrastructuur, speelt daarbij een belangrijke rol dat daar het best een geen-spijt-beleid te realiseren is.

ruimte maken voor mainport Rotterdam?

De raad constateert dat de (voorspelde) behoefte aan ruimte voor bedrijfsvestiging samenhangt met respectievelijk containers, distributie en chemie. Hij concludeert aan de hand van de VERM-rapportage dat voor deze drie sectoren op bestaand land -en op bestaand bedrijfsterrein- ruimte beschikbaar is of is te maken: Rijnmond, de Noordzeekanaal-zone, Arnhem/Nijmegen, Venlo en Terneuzen. De raad acht daarom de noodzaak om voor de uitbreiding van de mainport Rotterdam nieuw land aan te leggen onvoldoende aangetoond.

Uitgaande van de waarden en functies van het landelijk gebied op nationale schaal moeten volgens de raad de fysiek reeds beschikbare of via herstructurering beschikbaar te maken alternatieven op het oude land het eerst en vooralsnog als enige in aanmerking komen. De raad concludeert uit het tegelijk beschikbaar zijn van ruimte en het overwegen van de aanleg van nieuw land dat de discussie dan ook niet zozeer gaat over de fysieke ruimteproblematiek, maar over de economische nadelen van herstructurering en (dis)locatie, versus de kosten van nieuw land.

ruimte maken voor woningbouw?

Vooraf met het oog op woningbouw wordt de aanleg van de "kustlocatie Kijkduin-Hoek van Holland" voorgesteld. De raad komt tot de conclusie dat ook hiervan de noodzaak voor de aanleg onvoldoende is aangetoond. Voor natuur en recreatie is het effect volgens de raad per saldo negatief, voor woningbouw en glastuinbouw zijn elders voldoende alternatieven. De glastuinbouw kan uitwijken c.q. uitbreiden naar locaties elders in het land en voor woningbouw kan de overgang van randstad en Groene Hart worden benut. Voor het kapitaalkrachtige segment van de woningmarkt zijn daar landgoederen-zones denkbaar die tegelijk een kwaliteitsimpuls voor de overgang stad-land kunnen betekenen.

ruimte maken voor landbouw, natuur en recreatie?

In samenhang met nieuw land-ontwikkeling voor mainports of woningbouw wordt ook de aanleg van nieuw land voor landbouw, natuur en recreatie overwogen. Voor natuur en recreatie meent de raad dat er te veel nadruk wordt gelegd op wat er (misschien) verschijnt en te weinig op wat er (zeker) verdwijnt. Bij de combinatie met mainport-ontwikkeling of woningbouw wordt al te gemakkelijk van "win-win" gesproken: eerder een wens dan realiteit. Winst moet worden afgemeten aan het bereiken van de doelen die worden gesteld en de doelen voor natuur en recreatie vormen hier duidelijk niet het uitgangspunt. Met de uitwerking van de zogenoemde "dubbel-doelstelling" bij Maasvlakte 2 is de raad dan ook niet gelukkig. Voor -bepaalde- landbouwsectoren kan areaaluitbreiding aantrekkelijk zijn. Echter, ook daarbij geldt: ten koste van wat? En hoe verhoudt zich het economisch en maatschappelijk rendement tot de eenmalige en blijvende kosten per hectare? Indien dergelijke bedragen werkelijk beschikbaar zijn, is de raad van mening dat die op een betere wijze in de landbouwsector kunnen worden besteed. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan grote herstructureringen en milieu-investeringen en -waar nodig- ook omvormings- en saneringsoperaties.

5. conclusies

(1) landelijk gebied laten meespelen bij afwegingen en investeringen

Bij investeringen in de economische structuur moet rekening worden gehouden met de bestaande waarden en functies van het landelijk gebied, en wanneer realisering van dergelijke investeringen aan de orde is, moeten deze zo goed mogelijk worden ingebed in het landelijk gebied. Deze investeringen moeten bovendien gepaard gaan met investeringen in de kwaliteit en de economie van het landelijk gebied.

(2) terughoudend zijn met nieuw land

Met de ontwikkeling van nieuw land -voor welk doel dan ook- moet zeer terughoudend omgegaan worden. Op dit moment is er te weinig aandacht voor de bestaande waarden die in het geding zijn en worden lessen uit het verleden veronachtzaamd: de mogelijkheden en beheersbaarheid worden systematisch overschat en vooral de gevolgen worden onderschat.

(3) twijfels over nut en noodzaak; investeringen aan voorwaarden binden

De raad is op dit moment niet zonder meer overtuigd van het nut en de noodzaak van de voorgestelde investeringen in mainports. Hij vindt dat bij deze investeringen -ongeacht de uitkomst van de nut-en-noodzaak-discussie- altijd de volgende voorwaarden gesteld moeten worden:

- zorgvuldig afstemmen van de locatie-keuze op waarden en functies van het landelijk gebied
- een geen-spijt-beleid is mogelijk en wordt daadwerkelijk ingezet
- de investering maakt deel uit van een breder pakket waarin ook wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van een tweede economische spoor naast Nederland Distributieland én in de kwaliteit en de economie van het landelijk gebied.

(4) nieuw land thans nodig noch wenselijk; luchtvaart concentreren op Schiphol

De noodzaak om voor mainports, voor woningbouw of voor landbouw, natuur en recreatie nieuw land aan te leggen kan op dit moment onvoldoende worden aangetoond, gezien de aanwezige alternatieven. Ook bestaan er nog grote onzekerheden rond realiseerbaarheid en beheersbaarheid ervan. Ontwikkeling van nieuw land is daarom op dit moment niet aan de orde. De discussie over mainportontwikkeling moet zich -indien nut en noodzaak worden aangetoond- richten op locaties op het bestaande land. Dat geldt zowel voor mainports en woningbouw als projecten voor landbouw, natuur en recreatie. Voor de luchtvaart is dan primair de meest in aanmerking komende optie Schiphol zelf, met name ook uitgaande van het landelijk gebied.

(5) ruimteproblematiek verdwijnt niet door nieuw land of compensatie

De raad meent dat de ontwikkeling van nieuw land in geen geval een definitieve oplossing zou betekenen voor ruimte- en afstemmingsproblemen die wij structureel kennen. Na het "opvullen" van de nieuwe ruimte zouden de problemen en de daarmee samenhangende keuzen zich toch weer onverminderd aan ons opdringen. In dit licht moet ook het verschijnsel compensatie worden gezien. Vastgesteld moet worden dat Nederland een dichtbevolkt en intensief gebruikt land is dat geen ruimte "over" heeft om natuurwaarden of landbouw/recreatiegebieden die verloren gaan te compenseren, dat wil zeggen: niet zonder dat daarbij weer het één ten koste van het ander gaat. Compensatie is dan een schijnoplossing waarmee een doelloze carrousel van verschuivingen en verdringen op gang wordt gebracht. De taak waar de samenleving voor staat is die van het maken van verantwoorde keuzen en het zorgvuldig inrichten en gebruiken van de bestaande ruimte. Daarvan mag de aandacht niet worden afgeleid.

(6) liever investeren in het bestaande

De raad is in het algemeen van mening dat investeren in de kwaliteit van het bestaande, inclusief de ordening, afstemming en inpassing van de uiteenlopende voorzieningen en activiteiten, de voorkeur verdient boven investeren in nieuw land en vergelijkbare grote projecten.

1 inleiding

Op 23 juni 1997 heeft de heer J.J. van Aartsen, minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Raad voor het landelijk Gebied advies gevraagd over het omgaan met “nieuw land”.

De adviesvraag luidt:

“Aan de Raad voor het Landelijk Gebied wordt gevraagd na te gaan wat de voor- en nadelen zijn van de ontwikkeling van nieuw land voor de verschillende vormen van het LNV-beleid tegen de achtergrond van de maatschappelijke en politieke discussies rond mainport Rotterdam en Schiphol en de verstedelijking op lange termijn in de Randstad.

Indien nut en noodzaak van deze projecten aantoonbaar kan worden vastgesteld dienen voorwaarden te worden gesteld ten aanzien van de exacte locatie, maatvoering en vormgeving om de bedreigingen van de projecten zoveel mogelijk te beperken en de kansen optimaal te benutten. Tenslotte wordt gevraagd te bezien hoe de onderscheiden projecten in hun effecten onderling samenhangen en wat dat voor invloed zou moeten hebben op de besluitvorming.”

Tot zover de adviesvraag.

De raad beoordeelt de problematiek van “nieuw land” vanuit het eigen aandachtsgebied. Het aandachtsgebied van de raad omvat -zoals omschreven in de instellingswet- landbouw, natuur, bos en landschap, openluchtrecreatie en visserij en wat daarmee verband houdt. Het werkterrein betreft dus het gehele beleidsterrein van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aangeduid als “landelijk gebied”.

Voor de discussie over “nieuw land” zijn ook onderwerpen buiten het werkterrein van de raad relevant zoals macro-economie, marktontwikkelingen en veiligheidsaspecten. Over deze onderwerpen heeft de raad niet zozeer een eigenstandig oordeel. Wél geeft de raad ten aanzien van die onderwerpen in dit advies een aantal overwegingen die naar zijn mening een rol moeten spelen bij de besluitvorming.

Dit advies begint met de formulering van enkele uitgangspunten, gevolgd door een bespreking van het fenomeen “nieuw land”: bestaat dat eigenlijk wel? Vervolgens gaat het advies in op de behoefte aan nieuw land aan de hand van de projecten die in de adviesaanvraag genoemd zijn.

investeren in economische structuur betekent óók investeren in het landelijk gebied

De economie en investeringen daarin kunnen -zeker op de langere termijn- niet los worden gezien van het landelijk gebied, de omgeving en context waarin die economische ontwikkeling zich afspeelt. Versterking van de economische structuur moet daarom samengaan met de versterking van de leefomgeving, de ruimte waarin wij wonen, werken en ontspannen, de ruimte waarin de dynamische centra van de economie zijn ingebed: het landelijk gebied dus met inbegrip van landelijke elementen in de stedelijke omgeving. Als wij de economie beschouwen als de parel van onze samenleving -of, met de hooggespannen verwachtingen van dit moment zelfs de groeibriljant- dan vormt het landelijk gebied daarvoor de zetting: een zetting die vanzelfsprekend zo stevig moet zijn dat de steen er niet kan uit vallen.

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft onlangs een advies inzake een “beleidsagenda” voor het landelijk gebied in de 21e eeuw opgesteld (Raad voor het Landelijk Gebied, 1997). Daarin constateert de raad dat als gevolg van de te verwachten maatschappelijke ontwikkeling steeds hogere eisen gesteld zullen worden aan landelijk gebied. Daarom bepleit de raad een forse kwaliteits-impuls voor dat landelijk gebied, als onderdeel van de economische en structuur-impulsen die binnen de Interdepartementale Commissie Economische Structuurverbetering (ICES) worden voorzien. Om in de 21e eeuw een vitaal en leefbaar landelijk gebied te hebben, dat de noodzakelijke zetting en tegenhanger kan blijven vormen van de stedelijke dynamiek, bepleit de raad in zijn beleidsagenda voor de 21e eeuw onder meer het aflossen van de “milieu-hypothek”, het investeren in verbreding en versterking van de plattelandseconomie en het centraal stellen van kwaliteit en diversiteit.

het rijk wordt aangesproken op common goods

Dit advies richt zich op de rijksoverheid die meerdere maatschappelijke rollen vervult. Bij de onderhavige megaprojecten bijvoorbeeld:

- het stellen van randvoorwaarden: de rijksoverheid kan de maatschappelijke randvoorwaarden formuleren waarbinnen marktpartijen kunnen werken
- actief stimuleren: de rijksoverheid kan “de markt” actief stimuleren met (financiële) regelingen en daarmee sturend in de markt aanwezig zijn
- financieren: de rijksoverheid kan als ondernemer optreden en investeren, met het oog op de economische positie van ons land in de toekomst.

In dit advies spreekt de raad de rijksoverheid op zijn verantwoordelijkheid als hoeder van de collectieve waarden en het algemeen belang. De raad meent dat de zorg voor de leefbaarheid van het land en het landelijk gebied daar zeker toe hoort.

Mobiliteit is een wezenlijke maatschappelijke verworvenheid waarbij voor de overheid een beperkte rol is weggelegd. De overheid dient vooral voorwaarden te scheppen zodat (maatschappelijk verantwoorde) mobiliteit mogelijk is, maar is niet zelf verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van alle denkbare vormen van mobiliteit. Integendeel, van de overheid moet worden verwacht dat zij via randvoorwaarden stuurt naar duurzaamheid. De raad doet in dit advies geen uitspraak over een eventuele rijksverantwoordelijkheid voor (een bepaald niveau van) luchtmobiliteit en voor investeringen in de markt-sectoren rondom de mainports Schiphol en Rotterdam. Het advies spreekt de rijksoverheid dan ook niet aan op haar eventuele rol in deze.

verantwoordelijkheden waarmaken

Als hoeder van maatschappelijke waarden heeft de rijksoverheid geen eenduidige rol. De maakbaarheid van de samenleving leek de laatste decennia af te nemen, waardoor de rol van de rijksoverheid verschoof van stuurder naar facilitator. De raad meent dat voor een aantal functies in het landelijk gebied, met name de functies die zijn aan te merken als “common goods”, de rijksoverheid niet te ver door dient te schieten naar passiviteit maar haar verantwoordelijkheden actief moet oppakken. De overheid zal de sturende rol, die zij nog wel degelijk vervult maar in deze tijd op een andere wijze tot uitdrukking brengt, nadrukkelijk moeten benutten om in de onderhavige discussie haar verantwoordelijkheid te nemen, afgestemd óp en waar mogelijk gebruik makend van, maar niet geléid door de markt.

2 het fenomeen “nieuw land”

In de discussie over de mogelijke en de gewenste locaties voor mainportuitbreidingen wordt de optie van het aanleggen van “nieuw land” nadrukkelijk naar voren gebracht. Maar ook voor woningbouw wordt steeds vaker in die richting gedacht en met betrekking tot landbouw, natuur en recreatie worden de mogelijkheden tot “meeliften” bij nieuw land-ontwikkelingen serieus overwogen. Het lijkt een trend te zijn om de ontwikkeling van nieuw land te beschouwen als een haalbare oplossing voor ruimteproblemen van uiteenlopende aard. Daarom gaat de raad eerst in op de waarden van de bestaande situatie en plaatst hij kanttekeningen bij de ontwikkeling van nieuw land in het algemeen. Pas daarna wordt aandacht besteed aan mainport-ontwikkeling en andere specifieke ruimtebehoeften en de vraag of daarvoor ontwikkeling van nieuw land serieus aan de orde kan zijn.

2.1 waarde van het bestaande ten opzichte van potentie van het nieuwe

Het is een misverstand dat er ruimte kan worden “bijgemaakt”. Het aanleggen van nieuw land is niet anders dan het ingrijpend wijzigen van de bestaande ruimte: water met alle daarbij horende waarden en functies -ter plaatse en voor de wijde omgeving- wordt ingeruild voor land met de daarbij horende veronderstelde potenties.

Daarom moet dus niet alleen worden gekeken naar de potenties van de nieuwe situatie, maar ook -of eigenlijk ééerst- naar de waarde van de bestaande situatie. Hier wordt naar de mening van de raad te lichtzinnig aan voorbij gegaan.

de kustzee

De Nederlandse kust heeft zijn eigen en specifieke plaats in het overgangsgebied tussen het Europese vasteland en de Noordzee. De omstandigheden in het kustgebied van Normandië tot de Deense wadden verschillen van plaats tot plaats, leidend tot kenmerkende ecosystemen langs een zee waarvan weinig of geen vergelijkbare zeeën bestaan. Het kustgebied vervult (onder meer) de kinderkamerfunctie voor de Noordzee, zoals de Noordzee een kinderkamerfunctie vervult voor de Atlantische Oceaan.

onderwaterleven en visserij

De biodiversiteit in kustgebieden valt op door zijn hoge soortenrijkdom én door de onzichtbaarheid daarvan: slechts op weinig plaatsen is het Nederlandse kustwater zo helder dat de aansprekende vormenrijkdom ook “live” gezien kan worden. In de zandige kustzone langs het Nederlandse vasteland leven per vierkante meter gemiddeld 120 soorten macrofauna (kleinere maar met het blote oog zichtbare soorten zoals krabben en kreeften, schaaldieren, wormen, zee-egels) in onvoorstelbare aantallen individuen: gemiddeld 15.000 per vierkante meter (North Sea Task Force, 1994). Deze onderwaterrijkdom laat zich typeren als “weiden van vlees” (de Vlas, 1985) waarop vissen en vogels “grazen”.

Op grond van de mondiale verspreiding heeft Nederland internationaal gezien een grote verantwoordelijkheid voor het behoud van een aantal van deze macrofauna-soorten die doelsoort voor het rijksnatuurbeleid zijn. (Ministerie LNV, 1989; Jansen 1996). Dit geldt voor 21 soorten krabben en kreeften waar onder blauwpootzwemkrab, gewimperde zwemkrab, kiezelkrabben, helmkrab, gemarmerde zwemkrab en voor 7 soorten stekelhuidigen w.o brokkelster, purperen zeeklit en gewone zeeappel. In de Noordzee komen zo'n 150 soorten vissen voor. In het natuurbeleid worden 42 vissoorten als doelsoort beschouwd waarvan trompetterzeenaald, geep, zeedonderpad, vijfdradige meun, Noorse meun, brakwatergrondel, steenbolk en geep specifiek op de zandige kustzone zijn aangewezen. De tong heeft de zandige kustzone nodig om te paaien.

Garnalen, spisula, kokkels, plat- en rondvis zijn van belang voor de kustvisserij. De kustvisserij heeft een jaarlijkse omzet van ongeveer 115 miljoen gulden. De werkgelegenheid in de kustvisserij bedraagt ongeveer 600 mensjaren.

In de kustzone komen bruinvissen, dolfinen (waaronder witsnuitdolfijnen), de gewone zeehond en grijze zeehond voor (North Sea Task Force, 1994). Gewone zeehond en gewone spitssnuitdolfijn zijn doelsoorten van het natuurbeleid.

vogels

Beter zichtbaar zijn de vogels van de kustzone. In het gebied van de Voordelta/Voornes duin komt van een aantal watervogels regelmatig méér dan 1% van de internationale watervogelpopulatie voor, een criterium voor het onderbrengen van een gebied onder de EU-Vogelrichtlijn en de Wetlandconventie. Rode Lijst-soorten zijn broedvogel. Het gebied is van belang voor aalscholver, lepelaar, grote stern, brandgans, krakeend, toppereend, zwarte zee-eend, tureluur (Eggenhuizen en van den Tempel, 1996). Aan de kust worden per kwartaal vele honderdduizenden vogels geteld, waaronder zeekoeten, sterns, jan van gent, noordse stormvogel, zee-eenden, stormmeeuwen en zilvermeeuwen (Camphuysen en Leopold, 1994). Meer dan 200.000 zeekoeten overwinteren westelijk van Europoort: in het kustgebied als geheel overwinteren tweehonderdduizend zee-eenden en honderdduizenden andere vogels, in jaarlijks wisselende aantallen (North Sea Task Force, 1994). De kust fungeert als broedgebied, fourageergebied en overwinteringsgebied voor vogels maar kent ook passanten. Honderdduizenden trekvogels gebruiken in voorjaar, najaar en winter de kust als vliegroute én als rustplaats.

openheid

De openheid van het kustgebied is niet alleen een kenmerk dat mensen aanspreekt: het biedt ook de elementen toegang tot het vasteland. Wind, zandverstuivingen en salt-spray zorgen voor dynamiek in het aangrenzende duingebied en bieden daarmee de milieu-voorwaarden voor vele soorten. Bijvoorbeeld 18 doelsoorten vogels en 70 doelsoorten planten zijn daarvan afhankelijk (Vista en Planresultancy, 1997), onderdeel van de weelde van 650 plantensoorten die Voorne's duin ons biedt.

recreatie

De kustzone van het vasteland is van bijzondere betekenis voor de recreatie. Jaarlijks bezoeken tientallen miljoenen mensen uit binnen- én buitenland de Hollandse kust om te genieten van duinen, strand en zee. Meer dan 10% van de vakanties in Nederland wordt doorgebracht langs de Hollandse kust om te zonnen en te zwemmen, om te genieten van de rust, natuur en het weidse uitzicht over de Noordzee en om te trimmen. De Hollandse kust vormt de contramal van de hectische randstad. Op zee vindt recreatievaart plaats met zeiljachten en sportvissersboten. De economische betekenis van de sector recreatie is groot: in Zuid-Holland (de kust, het Groene Hart, de Zuid-Hollandse eilanden met natuurrecreatie en rust, de Delta en de binnensteden) wordt jaarlijks 11 miljard gulden besteed. (Kennis- en Innovatiecentrum, 1997)

waarden

De waarden van het gebied zijn politiek erkend. Het Structuurschema Groene Ruimte merkt de Nederlandse ondiepe kustzone aan als kerngebied en, voor het gebied rond Voorne, als natuurontwikkelingsgebied in de Ecologische Hoofdstructuur. De buitendijkse terreinen bij het Haringvliet vallen onder de Habitatrictlijn en de Natuurbeschermingswet. De kustzone is waterrecreatie- en recreatief toeristisch gebied en grenst aan enkele Nationale Parken. Het Structuurschema Groene Ruimte beschouwt het gebied rond Voorne als kustwater van belang voor sport- en beroepsvisserij.

Onbekend maakt onbemind en wie niet zoekt, zal niet vinden. Deze uitspraken gelden zeker voor Nederlandse kustwateren die ten opzichte van het vasteland weinig onderzocht zijn. De kennis over flora en fauna en over ecologische relaties binnen het Noordzee-systeem is grofmazig en gefragmenteerd, de inzichten die zijn opgedaan bij het natuuronderzoek én het natuurbeleid zijn niet zonder meer te vertalen naar watersystemen. De waarden en de factoren die deze waarden in stand houden, zijn nog maar ten dele bekend. Het wél bekende deel is zeer waardevol vanuit een oogpunt van natuur, landschap, recreatie en visserij.

schadelijke effecten van kustuitbreidingen

De aanleg van eilanden of kustuitbreidingen heeft als duidelijk effect dat de bestaande natuurwaarden ter plekke verdwijnen. De Noordzee en zijn kust zijn als zodanig bijna uniek in de wereld en vanuit die optiek is elk hectare minder een substantiële verliespost hoewel de totale oppervlakte aan kustzone aanzienlijk is. De doorbreking van de huidige kuststructuur zou risico's kunnen opleveren voor bestaande ecologische relaties en migratie in de lengterichting van de kust, hoewel de omvang van deze risico's door gebrek aan kennis vooralsnog moeilijk te bepalen is. Ook de watercirculatie zal beïnvloed worden, en daarmee de verspreiding van verontreinigingen.

Duidelijker is het effect op de zandhuishouding van de Noordzee. Aanleg en onderhoud van eilanden vergt grootschalige ontzandingen in de Noordzee. Niet alleen eenmalig voor de aanleg van de locaties zelf: de kustmorfologie komt blijvend onder extra druk te staan. Een kustuitbreiding kan op een afstand van 5 tot 10 maal de lengte van de uitbouw de kustlijn tot een halve kilometer diep terugdringen. Jaarlijks zal een extra zandsuppletie van minstens een half miljoen kubieke meter zand nodig zijn om dit te voorkomen.

De huidige zandwinningstechniek is gereguleerd op basis van het huidige inzicht in het functioneren van het ecosysteem en de effecten van een sterke intensivering zijn onbekend. Honderden vierkante kilometers Noordzee-bodem zullen aangetast worden. De aanleg van één of meerdere eilanden/kustuitbreidingen zal een ongekend beslag leggen op de aanwezige winbare zandvoorraden met ingrijpende effecten op natuur, maar ook met prijsopdrijvende effecten voor andere toepassingen van gewonnen zand (woningbouw).

De Europese vogelstand zal door de aanleg van een vliegveld in de kustzone sterk negatief beïnvloed worden. De honderdduizenden trekvogels, in de afgelopen honderdduizenden jaren evolutionair geprogrammeerd op trekroutes langs onze kust, zullen hun koers niet kunnen verleggen. De noodzaak om aanvaringen tussen vogels en vliegtuigen te voorkomen, zal leiden tot een eindeloze en uitzichtloze bestrijding van vogels. Niet alleen op de eilanden/kustuitbreidingen zelf, waar uitgeputte vogels tegen elke prijs zullen willen landen, maar ook in de lucht.

Veranderingen in de ondiepe kustzee die de windsnelheid én de afstand van de branding tot het vasteland veranderen, leiden tot andere milieu-omstandigheden op de vasteland-kust, bijvoorbeeld op de Kop van Goeree en de duinen van Voorne, maar ook in de zich ontwikkelende Voordelta. In de duinen van Voorne bijvoorbeeld kunnen door dit soort effecten 98 doelsoorten van het rijksbeleid negatief beïnvloed worden (Vista en Planresultancy, 1997). Ook niet-doelsoorten worden negatief beïnvloed, waardoor ecologische relaties veranderen en daarmee het karakter én de waarden van het ecosysteem. Kustuitbreidingen in het verleden (Maasvlakte 1) hebben geleid tot méér menselijke ingrepen in de duinen van Voorne zelf, in de vorm van sterke intensivering van het beheer om verstruweling en verbossing tegen te gaan. Dit noodzakelijk ingrijpen staat haaks op het uitgangspunt voor het natuurbeheer van een streven naar zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling.

Door verlies aan kustzee ontstaan plaatselijk verminderde vangstmogelijkheden voor de kustvisserij. Secundaire effecten zijn ook te verwachten, maar niet eenvoudig te kwantificeren (RIVO-DLO en Aquasense, 1997). Zandwinning, vertroebeling, kustmorfologie, verandering van stroompatronen en zoet/zout-gradiënten zullen effecten hebben op paaigronden, kinderkamergebieden, voedselrijke gebieden, en op het voorkomen van schelpen en schaaldieren.

Kustuitbreidingen hebben een sterk negatief effect op de recreatieve waarden van het strand (rust, ruimte, vergezichten). Niet alleen ter plekke, maar, gezien de openheid van het strand, langs grote delen van het Nederlandse vastelandstrand. Recreatieve beleving van natuurwaarden van het duingebied zoals (trek)vogels, duinfauna en de stilte en rust van duinpannetjes gaat verloren.

het Markermeer

vogels

Het Markermeer is van internationale betekenis door de overwintering van vogels. Regelmatig komt meer dan 1% van de internationale watervogelpopulatie van kuifeend, toppereend en nonnetje voor (Eggenhuizen en van den Tempel, 1996), het criterium voor het aanwijzen van gebieden onder de EU-Vogelrichtlijn en Wetlandsconventie. In het gebied van IJsselmeer en Markermeer, voor vogels sterk samenhangende systemen, voldoen dertien soorten aan deze 1% norm. Tot 60% van de Noordwest Europese toppereendpopulatie houdt zich in de winter in dit gebied op. Op het IJmeer en zuidelijk Markermeer zijn 's winters gemiddeld honderdduizenden vogels aanwezig. In januari worden vaak rond 250.000 watervogels geteld, meer dan 15% van de overwinterende vogels in Nederland (Platteeuw, 1996a).

Het Markermeer ligt op een knooppunt van trekroutes van vogels afkomstig uit broedgebieden van Groenland en Siberië. Meerkoeten, aalscholvers, visdiefjes, dwergmeeuwen en vooral sterns gebruiken het gebied. In augustus komen 100.000 sterns voor in IJsselmeer en Markermeer (RIZA 1995). IJsselmeer en Markermeer zijn belangrijk als ruigebied voor futen en knobbelzwanen. In de nazomer kan 15% van de Noordwest Europese populatie futen en 40% van de zwarte sterns voorkomen. Voor kuifeenden vormt het Markermeer het drukst bezette ruigebied in Europa met gemiddeld zo'n 25-30.000 ruiende vogels, met maxima van 60.000 tot bijna 150.000 stuks (RIZA, 1995; Platteeuw, 1996a).

Binnen Nederland heeft het Markermeergebied ecologische relaties met vele andere ecosystemen. De toppereend bijvoorbeeld wijkt uit naar het IJsselmeergebied indien in de westelijke Waddenzee een tekort aan mossels ontstaat (Platteeuw, 1996b)

Ook komen in en rond het gebied, dat grenst aan de Oostvaardersplassen, vele broedvogels van de Rode Lijst voor, zoals de geoorde fuut, roerdomp, woudaapje, lepelaar, krooneend, blauwe kiekendief, kluut, oeverzwaluw en grote karekiet (Boele et al., 1997). Voor vogels is het Markermeer vooral belangrijk als doortrekgebied, pleisterplaats, fourageergebied, overwinteringsgebied en ruigebied.

visserij

In IJsselmeer/Markermeer komen 27 vissoorten voor, waaronder -behalve de veelvoorkomende baars, snoekbaar, aal en spiering- ook kolblei, rivierdonderpad, alver en zeeforel. Voor de binnenvisserij, vooral de fuikenvisserij op aal en de nettenvisserij op snoekbaars en baars, zijn het Markermeer en het IJsselmeer belangrijk (met een commerciële waarde die fluctueert tussen 8 en 12 miljoen gulden). Het Markermeer is relatief minder belangrijk dan het IJsselmeer maar kent wel potenties voor de binnenvisserij.

In het natuur- en waterbeleid is de otter doelsoort, de ontwikkeling van het gebied is erop gericht deze zoogdiersoort (en andere soorten, zoals de vogelsoorten snor en blauwborst) te laten terugkomen. Een belangrijke basis voor dit ecosysteem vormt, ongezien onder water, de driehoeksmossel, die fungeert als filteraar van het water en als voedsel.

recreatie

Het Markermeer is van groot belang voor de recreatie. Het is één van de weinige meren in Nederland met een aanzienlijke oppervlakte waar ook grote schepen een tocht kunnen maken. Direct aan het IJmeer en het Markermeer liggen 28 jachthavens (met bij elkaar vele duizenden ligplaatsen) daarbuiten tien jachthavens waarvan de schepen vaak in het Markermeer varen. Jaarlijks passeren ongeveer 90.000 schepen de sluisen tussen het IJsselmeer en Markermeer. De watersporters komen voor ongeveer 90% uit de randstadprovincies en maken gemiddeld al meer dan twintig jaar gebruik van het gebied. Driekwart van de recreanten komt voor het gebied zelf, een kwart gebruikt het gebied om naar andere gebieden door te varen. Ruimte, rust, stilte en natuurbeleving zijn de belangrijkste redenen om daar te gaan varen. Het gebied ontleent zijn aantrekkelijkheid aan contrasten: rust en ruimte op het water, levendigheid en gezelligheid bij de havens en in de oude kernen op de Noord-Hollandse kust.

De Bruine Vloot met ongeveer 200 karakteristieke vracht- en oude vissersschepen, heeft als belangrijkste thuishaven Hoorn en biedt vele recreanten dag-, weekend- en vakantietochten op het Markermeer. Het Markermeer is een aantrekkelijk sportvisgebied: ongeveer 35.000 sportvissers maken jaarlijks gebruik van het Markermeer, waarvan er veel van verre komen.

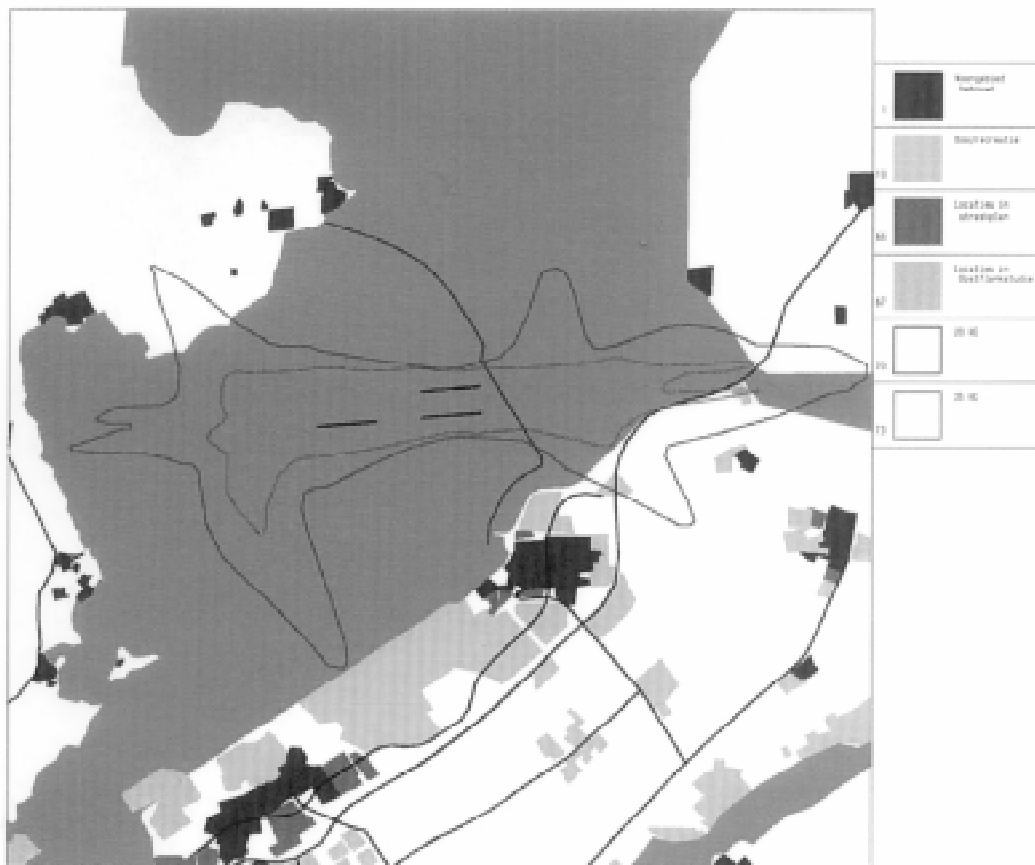
waarden

Het Markermeer wordt in de Derde Nota Waterhuishouding mede gezien als een zoetwaterreservoir dat van belang is voor de drink- en de landbouwwatervoorziening. Het Markermeer is ook een bepalende factor voor de grondwaterhuishouding in grote delen van Noord-Holland.

De waarden van het gebied zijn politiek erkend. Het Markermeer wordt in het Structuurschema Groene Ruimte aangeduid als kerngebied in de Ecologische Hoofdstructuur, als waterrecreatie- en recreatief toeristisch gebied, als belangrijk voor de binnenvisserij met ook een reservoirfunctie voor binnenvisserij.

schadelijke effecten van inpoldering van het Markermeer

Oppervlakteverlies in het Markermeer leidt tot een directe reductie van het aantal vogels omdat het beschikbare voedsel al maximaal geëxploiteerd wordt. De vogels zullen naar andere -in de regel druk bezette- gebieden uitwijken, met alle voedselproblemen van dien. Verstoring zal de belangrijke internationale functie van dit wetland voor vogeltrek en vogelrui (een periode waarin de vogels niet kunnen vliegen) fundamenteel aantasten. Niet alleen oppervlakte-beslag en verstoring op korte afstand hebben effect op de vogelbevolking, ook zal het gebruik van het luchtruim negatief doorwerken.



figuur 2.1 : indicatieve geluidscontouren van een luchthaven in het Markermeer (ADS, 1996)
geluidscontouren in Kosten-eenheden gebaseerd op 450.000 vliegbewegingen

De noodzaak om aanvaringen tussen vogels en vliegtuigen te voorkomen, zal leiden tot continue bestrijding van overwinterende en voor ruien aankomende vogels. Dit geldt ook de vogels die dagelijks trekken tussen slaapgebieden (Oostvaardersplassen en Naardermeer) en fourageergebieden (IJsselmeer en Waddenzee).

Veranderingen in de ondergrondse waterstromingen (het grondwater stroomt af naar de nieuwe, laaggelegen polder) leiden ook op grote afstand van het Markermeer tot bodemdaling en tot schade aan funderingen van gebouwen en andere constructies, met name in Noord-Holland (Schultz en Viergever, 1989). De schade heeft niet alleen betrekking op lokale economie maar ook op monumenten (mogelijk op 8000 monumenten-panden; Keuning, 1984) en andere cultuurhistorische waarden van de Noord-Hollandse Zuiderzeestadjes Enkhuizen, Hoorn, Edam, Volendam, Monnikendam en Marken. Natuurwaarden in Noord Holland zullen eveneens beïnvloed worden. De kostenberekeningen voor inpoldering die in 1980 werden uitgevoerd, laten zien dat maatregelen ter voorkoming van deze schade 40% van de kosten van de aanleg uitmaken. Ondergrondse waterstromen zijn grillig waardoor toerekening van schade aan ingrepen in de waterhuishouding uit bestuurlijk oogpunt niet eenvoudig is, hetgeen leidt tot langdurige discussies over schade en schadevergoeding (Goverde, 1987).

Verlies van het uitgestrekte karakter van het Markermeer zal het recreatief gebruik sterk terugdringen: tweederde van de watersporters zou verdwijnen, verlies aan rust en stilte zou de watersport halveren (Kenniss- en Innovatiecentrum, 1997). De recreatieve aantrekkelijkheid van de oude stadjes in Noord-Holland en van de haven met uitzicht op het water, gaat verloren.

2.2. beeldvorming met betrekking tot nieuw land bijstellen

Nieuw land staat in verbinding met bestaand land, op welke wijze dan ook. Nieuw land wordt gezien als oplossing voor dié problemen, waarvoor vanwege hun intensiteit of specifieke karakter het bestaande land geen ruimte zou bieden. De functies waarvoor nieuw land als optie wordt beschouwd, gaan gepaard met veel interactie tussen oud en nieuw land. Vervoer van personen en vracht naar havens of vliegvelden vergt infrastructuur. Niet alleen voor reizigers of te distribueren vracht of containers, maar ook voor bijvoorbeeld aanleg en onderhoud van gebouwen en andere voorzieningen, faciliteiten voor vliegtuigonderhoud en reddingswerk, catering voor de werknemers, leveranciers: met andere woorden ook de spin-off in de vorm van toeleveringbedrijven en dienstverlening -waar ook het economisch rendement vandaan moet komen- leidt tot de behoefte aan infrastructuur en voorzieningen.

De raad voorziet een onwenselijke infrastructuurele en verstedelijkingsdruk in het achterland van ingepolderd land. De vormgeving van die nieuwe infrastructuur wordt gedicteerd vanuit het nieuwe land. Het oude land is daar niet op ingericht (ten tijde van de inrichting had het nieuwe land een geheel andere functie), zodat de inrichting daar soms ingrijpend veranderd dient te worden. Ook de optie van ondergrondse verbindingen, die in de discussies genoemd wordt voor een vliegveld in zee of het Markermeer, zal -voor zover zij al een oplossing kunnen vormen voor de problemen- niet zonder sterke beïnvloeding van de bovengrondse inrichting tot uitvoering kunnen komen. Woon- en werkpatronen zullen drastisch verschuiven en onvoorziene langetermijn ontwikkelingen veroorzaken met onzekere gevolgen. Bestaande waarden in het achterland, met name de randstad, komen daardoor onder hoge druk, terwijl die waarden in de toekomst alleen maar belangrijker zullen worden.

3

De discussies over nieuw land associeert de raad met besluitvorming uit de jaren dertig toen "woeste grond" of "onland" werd ontgonnen om maatschappelijke problemen op te lossen. In die periode werd de waarde van woeste grond (voor de leefbaarheid van Nederland) niet erkend. Woeste grond werd gezien als te ontginnen land. De raad constateert dat water deze rol lijkt over te nemen: nu wordt naar water gekeken als nog niet ingepolderd land.

Het gemak waarmee voor uiteenlopende doelen nieuw land-alternatieven in discussie gebruikt worden, doet geen recht aan de bestaande situatie. Daarom moet de beeldvorming met betrekking tot "oud" en "nieuw" nadrukkelijk worden herzien. Grote binnenwateren als

IJsselmeer en Markermeer moeten niet langer worden gezien als "nog in te polderen" gebieden en de Noordzee niet langer als "nu nog onder water staand strand, duinterrein en industriegebied". De waarden en functies die deze natte delen van Nederland nu hebben dienen het uitgangspunt te vormen, zoals ook gebruikelijk is in andere landsituaties. Hierbij ligt, zoals ook in het Structuurschema Groene Ruimte wordt aangegeven, de bewijslast bij de initiatiefnemer van het nieuwe plan. Een ingrijpende functie- en structuurwijziging als de ontwikkeling van nieuw land is niet per definitie uitgesloten, maar moet wel zeer zorgvuldig worden overwogen. Zorgvuldig overwegen betekent minimaal dat dan van een brede maatschappelijke afweging sprake is en nooit van een "single issue"-benadering.

2.3 nieuw land ontwikkelen: onzekere ingrepen met onzekere resultaten

Besluitvorming voor de lange-termijn is per definitie omgeven met onzekerheden. De aanleg van Maasvlakte 1 heeft geleerd hoe groot die onzekerheden kunnen zijn. De Maasvlakte is oorspronkelijk aangelegd ten behoeve van hoogovens en staalindustrie. Deze ontwikkeling is niet doorgegaan waardoor ongeveer driekwart van de Maasvlakte twintig jaar braak heeft gelegen. Een onvoorziene ontwikkeling, de opkomst van het containervervoer, heeft alsnog geleid tot gedeeltelijke benutting van de Maasvlakte. Mega-investeringen zoals een Maasvlakte kunnen dus tot mega-problemen leiden, ook in economisch opzicht.

Ook de aanleg van de Noordoostpolder passeerde de grenzen van de kennis: op het aangrenzende oude land traden onvoorziene effecten op in de waterhuishouding, leidend tot aantasting van fundamentele gebouwen en constructies. Bij de aanleg van de Flevopolder werd dit effect voorkomen door de aanleg van randmeren waarmee vervolgens een onvoorziene eutrofiëringsproblematiek ontstond. De aanleg van nieuw land in wetlands of andere vogelrijke gebieden brengt nieuwe onzekerheden met zich mee. Bijvoorbeeld: vermindert de omvangrijke vogelstand het economisch gebruik dat gezien de gedane investeringen noodzakelijk is? Kan de infrastructuur van het oude land de intensieve verkeersstromen naar het nieuwe land aan? Onzekerheden lijken zich steevast te vertalen in verlies aan waarden én verhoging van economische kosten, zelden in het tegenovergestelde.

De raad meent dat wij in onze wens om (ver) vooruit te kijken niet voorbij mogen gaan aan de ervaringen met landwinning, met name in de loop van deze eeuw. De raad concludeert dat bij deze projecten stelselmatig inschattingfouten zijn gemaakt, hetgeen zich nu lijkt te herhalen bij de nieuwste plannen en voornemens. De mogelijkheden om richting te geven aan het inrichten, gebruiken en functioneren van nieuw land worden overschat. Daarentegen vindt een onderschatting plaats van de gevolgen voor bijvoorbeeld mobiliteit en infrastructuur en van de invloed op de relatie land-water, o.m. op het vlak van geomorfologie en grondwaterstromen. Ook allerlei neveneffecten, variërend van schade aan gebouwen, voorzieningen, watersystemen etc. op het oude land, tot bijvoorbeeld de beïnvloeding van de grondprijs en vestigingsvoorwaarden, krijgen geen of weinig aandacht.

2.4 algemene conclusie over de ontwikkeling van nieuw land

De keuze voor de ontwikkeling van nieuw land mag niet "een vlucht naar voren" zijn, omdat bestaande problemen primair op het oude land dienen te worden opgelost. Een duurzame economie ontstaat niet door moeilijk inpasbare activiteiten uit te plaatsen of door daarvoor vrijplaatsen te creëren. Bovendien betekent dat doorgaans alleen uitstel en geen afstel van de noodzakelijke afwegingen. Het duurzaam samengaan van ecologie en economie dient op ieder ruimtelijk schaalniveau nagestreefd te worden.

De raad concludeert dat er voldoende reden is om zeer terughoudend te zijn met betrekking tot de ontwikkeling van nieuw land en des te méér zolang nut en noodzaak van projecten nog niet is

vastgesteld en de mogelijkheden voor de ontwikkeling ervan op het oude land nog niet volledig zijn onderzocht en uitgebuit.

3 mainport-uitbreiding: nut en noodzaak

De raad gaat in dit hoofdstuk in op de redenen die worden aangevoerd voor mainport-uitbreiding en het mogelijk aanleggen van nieuw land daarvoor. Waarom is mainport-uitbreiding noodzakelijk?

De voor- en nadelen van de ontwikkeling van nieuw land kunnen naar de mening van de raad alleen beoordeeld worden in het licht van de aard én de noodzaak van de ruimtevrugnende projecten. Immers, nadelen voor het landelijk gebied worden heel anders gewogen als de oorzaak van die nadelen een zwaarwegend maatschappelijk belang betreft dan wanneer dit niet het geval is.

Overigens meent de raad dat het in extenso beschrijven van de voordelen van de aan de orde zijnde projecten in dit stadium niet relevant is omdat die voordelen voor het landelijk gebied nooit zullen kunnen opwegen tegen de nadelen, zoals hij in paragraaf 4.5 vaststelt.

Bij de beoordeling van nut en noodzaak kijkt de raad, uitgaande van zijn werkterrein, niet alleen naar de economische opbrengst-kant maar ook naar de (potentiële) opbrengst- en/of schade-kant voor de functies en waarden van het landelijk gebied. Zo komt de raad tot twee "meetlatten" voor de beoordeling van nut en noodzaak: die van de economische groei en die van de waarde van het landelijk gebied.

twee meetlatten nodig

De meetlat voor het bepalen van de consequenties van uitbreidingen van mainports heeft voor de raad twee dimensies: de economie en de waarden van het landelijk gebied. Op beide meetlatten zijn door de overheid ijkpunten aangegeven. Het kabinet streeft naar 3% economische groei en naar verdergaande versterking van de werkgelegenheid. Daarbij zijn ook internationale verantwoordelijkheden aan de orde, onder meer samenhangend met de eenwording van Europa. Over de waarden van het landelijk gebied heeft het kabinet uitspraken gedaan in het Structuurschema Groene Ruimte die aangeven dat versterking van de functies landbouw, natuur, landschap, recreatie en visserij nagestreefd wordt. Ook hier zijn internationale verantwoordelijkheden aan de orde, onder meer via de Habitat -en Vogelrichtlijn en het biodiversiteitsverdrag.

De raad spreekt zich niet uit over de economische groei-doelstelling van het kabinet als zodanig. Tegelijkertijd meent hij dat de uitgangspunten van het Structuurschema Groene Ruimte en internationale verdragen evenmin ter discussie kunnen staan.

3.1 de meetlat van de economie

De raad spreekt zich in dit advies niet uit over de specifieke economische baten van de voorgestelde projecten. Daartoe is de raad niet ingesteld en ook niet voor uitgerust. De raad maakt wél kanttekeningen bij de aard van de groei en wijst op enkele belangrijke onzekerheden. De raad gaat in op enkele aspecten bij de beoordeling van de projecten in economische zin, namelijk het gebruik van de indicator Bruto Nationaal Product én de rol van de projecten bij het bereiken van die groei-doelstelling.

kwaliteit van de groei telt

De economische doelstelling is geformuleerd in termen van het *Bruto Nationaal Product (het BNP)*, de indicator voor economische groei. Het BNP beïnvloedt in sterke mate het overheidsbeleid: niet alleen het economisch beleid maar -direct of indirect- ook andere beleidsvelden zoals het ruimtelijk en het sociaal beleid. Ook voor het landelijk gebied is de indicator BNP een sturingsfactor van belang, hetgeen de vraag oproept of deze indicator wel voldoende beschrijft wat er in het landelijk gebied gebeurt.

De indicator BNP is ongevoelig voor de aard van de economische activiteiten: ook het saneren van vervuilde bodems leidt tot een hoger BNP. Deze indicator leidt tot de paradox dat activiteiten die schade veroorzaken aan natuur of milieu in het landelijk gebied (of aan de lichamelijke of geestelijke volksgezondheid) die vervolgens weer hersteld wordt, een grotere bijdrage leveren aan de economische groei dan niet schadelijke activiteiten.

Ook niet betaalde maar wel degelijk bestaande maatschappelijke kosten -de oplopende milieuhypotheek- dienen naar de mening van de raad door te werken in de indicatoren zodat ook in de economische grootheden de werkelijke verdiensten zichtbaar worden. De raad is dan ook van mening dat de doelstelling van economische groei niet kwantitatief moet worden uitgedrukt in percentages BNP maar zich ook moet uitspreken over de kwaliteit, over de aard van die economische groei.

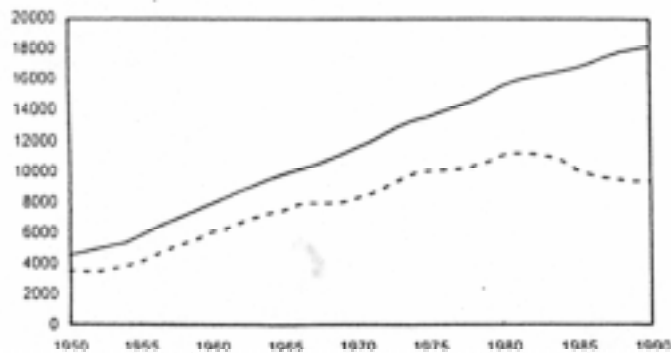
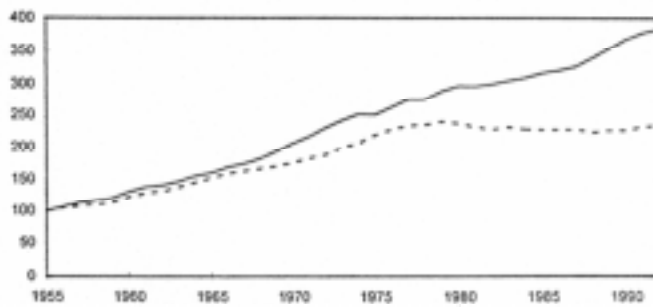
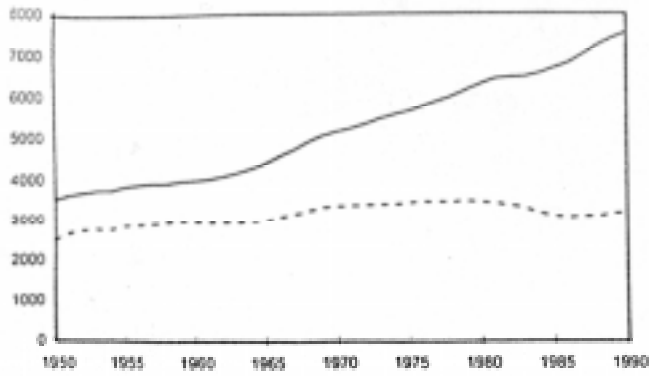
De door het kabinet gewenste *groei* is een middel (en geen doel op zich) om welvaart en welzijn in Nederland te handhaven en te vergroten. De raad conformeert zich niet bij voorbaat aan deze groeidoelstelling maar neemt de groeidoelstelling van het kabinet wel als gegeven voor zijn advies. Desalniettemin stelt de raad wèl de vraag of het eigenlijke doel (meer welvaart en welzijn) ook niet met een lagere economische groei bereikt kan worden. Welzijn hangt samen met welvaart: de weg naar meer welzijn gaat vaak via meer welvaart. Maar meer welvaart kan ook ten koste gaan van welzijn. Evenzeer geldt dat welzijn te bereiken is zonder vermeerdering van welvaart. In essentie gaat het om de som van welvaart en welzijn. Niet alleen de "hoeveelheid" welvaart en welzijn is in dit verband relevant maar ook de verdeling van welvaart en welzijn (en de verdeling van de bijbehorende materiële en immateriële lasten) over de bevolking.

De raad beveelt aan de bestaande kennis over de samenhang tussen economische groei en de (verdeling van) welvaart, welzijn en de daaraan verbonden lasten te bundelen en een maat voor de som van welvaart en welzijn te ontwikkelen.

In dat verband juicht de raad de verkenning van het Groen Nationaal Inkomen (Min van EZ en VROM, 1996: 1997) toe als eerste stap naar een meer gevoelige indicator, evenwel nog zonder sociale aspecten als welzijn(sbeleving). De raad verwacht dat deze studie een impuls zal geven aan verdergaande discussies. De raad acht het illustratief dat de toepassing van de Index voor Duurzame Economische Welvaart door de OECD heeft uitgewezen dat een hoog BNP niet altijd samengaat met een hoge score op de Index voor Duurzame Economische Welvaart, de ISEW (figuur 3.1).

Overigens zal het opstellen van een indicator waarin economische, ecologische en/of sociale aspecten zijn opgenomen er niet toe mogen leiden dat de wezenlijke maatschappelijke keuzen die altijd aan de orde zijn tussen bijvoorbeeld economie, ecologie en sociale aspecten onzichtbaar worden door een "technische versleuteling" binnen een getal dat tot doel verheven wordt. De te ontwikkelen parameter ("nationaal leefbaarheidsproduct") zal een *indicator* moeten zijn om veranderingen te registreren en geen doel op zich.

En marge moet het de raad van het hart dat het streven naar economische groei vaak gemotiveerd wordt vanuit de behoefte aan middelen om milieuproblemen (waaronder erfenissen uit het verleden) op te lossen, ter verhoging van het welzijn. De raad constateert dat op dit moment de extra rijksmiddelen die (deels) dankzij de economische groei beschikbaar komen, meer worden aangewend om verdere groei te genereren dan om milieuproblemen op te lossen. De raad vraagt zich af op welke moment de baten van de economische groei dan wèl serieus aangewend worden om schulden uit het verleden af te lossen.



figuur 3.1 - - - - - = ISEW - - - - - = BNP
 Toelichting:

Indices of Sustainable Economic Welfare (ISEW) uit verschillende landen, vergeleken met het Bruto Nationaal Product (uit: Diefenbacher en MacGillivray, in prep). De berekeningswijze van de ISEW verschilt per land, de afwijking van het BNP toont dezelfde tendens: de index, gebaseerd op economische én duurzaamheidsvariabelen (ISEW) ontwikkelt zich minder positief dan de index, gebaseerd op alleen economische variabelen (BNP)

leiden de mainport-projecten tot economische groei?

Het kabinet ziet de beide mainport-projecten als middel om de groei-doelstelling te bereiken. De bijdrage van deze projecten aan de economische groei is omgeven met zekerheden én onzekerheden. Hieronder geeft de raad een kwalitatieve opsomming van deze zekerheden en onzekerheden.

- *zekerheden (voor economie en voor landelijke functies)*
 - er is een groeiende behoefte aan werkgelegenheid
 - concurrentie tussen landen neemt toe
 - ruimte wordt steeds schaarser
 - de kwaliteit van het landelijk gebied wordt steeds belangrijker als economische vestigingsfactor en als welzijnsfactor

- *onzekerheid omtrent toekomstige bestuurlijke organisatie (provinciale indelingen, gemeentelijke indeling) en de effecten daarvan op besluitvorming(sprocedures)*

- *onzekerheden ten aanzien van de projecten*
 - leiden de projecten tot meer werkgelegenheid of, door krapte op de hoog-gespecialiseerde arbeidsmarkt, tot hogere lonen
 - verhoogt vervoerselectonica de efficiëntie van transport (vlieg en wegverkeer) zodat misschien minder fysieke voorzieningen nodig zijn
 - zal behoefte aan transport afnemen of toenemen door vergrijzing en bevolkingsdaling In Noordwest-Europa?
 - verschuiven economische centra naar bijvoorbeeld Zuid Europa of naar Noordoost-Europa?
 - invloed van hoge-snelheids-lijnen op het vliegverkeer
 - doorwerking van vervoersalternatieven als het luchtschip (Zeppelin)
 - ontwikkelingen bij andere Europese luchthavens en (mondiaal) bij luchtvaartmaatschappijen
 - gevolgen van toenemende prijzen van brandstof
 - gevolgen van doorwerking milieubesef in reisgedrag
 - economisch rendement van investeringen
 - effect van BTW-heffing op tickets
 - toekomstperspectieven KLM
 - beschikbaarheid van kerosine over 30 jaar
 - invloed van de Kanaaltunnel op concurrentiepositie van de Engelse havens
 - marktontwikkelingen in de chemie
 - groei van de container-overslag met >300%?

- *onzekerheden ten aanzien van functies in het landelijk gebied*
 - vormgeving van de kustverdediging
 - ontwikkelingen in de landbouw
 - toekomstige drinkwatervoorziening
 - ontwikkeling van de natuur
 - ontwikkelingen in de toeristische markt
 - waardering van de functies in het landelijk gebied

De orde van grootte van de onzekerheden blijkt uit de discussie over Mainport Rotterdam. Het Centraal Planbureau heeft de ruimtebehoefte voor de sectoren containers, distributie en chemie geschat. In het scenario Divided Europe (met 1,5 % economische groei) is er geen behoefte aan extra ruimte. In de overige CPB-scenario's wordt wél een behoefte manifest: in het European Coordination-scenario (met economische groei van 2,75%) van 160 hectare met een marge van 210 ha naar boven én naar beneden (derhalve een range van 0 tot 370 ha), in het Global Competition-scenario (economische groei 3,25%) bestrijkt de voorspelling een range van 70 tot 610 ha. Uitgaande van een economische groei van 3% (de kabinetsdoelstelling) en een aantal positieve veronderstellingen wordt voor het jaar 2020 de behoefte geschat op 0 tot 500 ha. De kans dat méér ruimte nodig is, ligt lager dan 10% (Van Heek, 1997).

De onzekerheden ten aanzien van de ontwikkelingen in het luchtvaartverkeer zijn nog omvangrijker. De scenario's in de Perspectievennota geven aan dat zowel de werkgelegenheid als de toegevoegde waarde zich zou kunnen verdubbelen òf halveren ten opzichte van de situatie in de PKB Schiphol en omgeving.

De onzekerheden in de besluitvorming kunnen dáádwerkelijk tot problemen leiden. Al eerder werd geconstateerd dat driekwart van de Maasvlakte twintig jaar braak heeft gelegen omdat de verwachte ontwikkeling in de staalindustrie uitbleef.

economisch rendement?

De overheid verwacht een bepaald economisch rendement van de voorgestane projecten, zowel in termen van bruto nationaal product als werkgelegenheid.

Het Centraal Planbureau heeft voor het nationaal niveau de baten berekend van ruimtelijke investeringen om de ruimtetekorten op te heffen. In het Divided Europe-scenario ontstaan geen baten, in het European Coordination-scenario ontstaat een gecumuleerde contante waarde (periode 1995-2020) van 1 miljard en 1200 arbeidsplaatsen, in het Global Competition-scenario een gecumuleerde contante waarde van 1,5 miljard en 670 arbeidsplaatsen. De benodigde investeringen, te zien als de contante waarde aan kosten, bedragen volgens de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) bijvoorbeeld voor een Maasvlakte van 500 ha 1,3 tot 1,9 miljard, *exclusief de component verbetering leefomgeving*. Met deze investeringen wordt alleen een gecumuleerde contante waarde van 1 tot 1,5 miljard gegenereerd indien de meest optimistische scenario's werkelijkheid worden. Alleen dan worden de economische kosten terugverdiend, nog steeds exclusief de component leefomgeving. In geen van de scenario's worden meer inkomsten dan uitgaven verwacht (Ministerie van Financiën, 1997). De raad concludeert hieruit dat macro-economisch gezien, investeringen in de omvang van de aanleg van een Maasvlakte niet rendabel lijken.

Voor investeringen met deze omvang doet zich ook de vraag voor waar het rendement terecht komt en waar de financiële risico's gelopen worden. Neemt de (rijks)overheid de risico's en vloeien de rendementen naar het (Nederlandse of het buitenlandse?) bedrijfsleven? Leidt de werkgelegenheid ook tot vermindering van de werkloosheid in Nederland of juist in het buitenland?

De veronderstelde economische meerwaarde van de transportfunctie, Nederland Distributieland, is nadrukkelijk in discussie (Pols, 1997). Ook de eventuele vestiging van chemische industrie (een motief voor de aanleg van Maasvlakte 2) levert ten opzichte van de investeringen weinig werkgelegenheid, aldus Pols. Tevens is het de vraag of daadwerkelijk geheel nieuwe werkgelegenheid ontstaat of dat verplaatsing van werkgelegenheid aan de orde is, al of niet met incentives zoals loonstijging. De raad kan (de kans op) het economisch rendement niet volledig beoordelen maar vindt wel dat in het kader van de nut en noodzaak discussie een bevredigend antwoord gegeven moet worden op de vraag of er geen "betere" alternatieven zijn om het uiteindelijk gewenste doel te bereiken. Dat antwoord ontbreekt vooralsnog.

conclusie

Er is sprake van een groot aantal onzekerheden dat van directe invloed is op het oordeel over het nut van de projecten. De meeste pregnante onzekerheden hebben betrekking op

- de ontwikkelingen in de markt
- het financieel-economisch rendement,
- de effecten op de werkgelegenheid én
- de meerwaarde van juist deze projecten boven alternatieve projecten, gericht op economische groei en werkgelegenheid.

De raad concludeert dat het (economisch én maatschappelijk) rendement van de voorgestane investeringen in de economische structuur onvoldoende vaststaat.

3.2 de meetlat van de waarden van het landelijk gebied

Tot nu toe zijn de effecten van economische groei (in de huidige vorm) in algemene zin beschreven. De grootschalige projecten hebben ook directe effecten op belangrijke functies in het landelijk gebied (landbouw, natuur, landschap, recreatie en visserij) en, via die functies, op de economische en sociaal-culturele waarden met betrekking tot het landelijk gebied. Deze concrete waarden zijn beschreven in paragraaf 2.1.

de waarden die in het geding zijn

In zijn advies "Tien voor de toekomst" beschrijft de raad de waarden van het landelijk gebied meer in algemene zin. Het gaat om de waarden die essentieel en kwaliteitsbepalend zijn voor het landelijk gebied, die het onderscheid zijn of de tegenhanger vormen ten opzichte van het stedelijke. Die waarden hebben betrekking op

- ruimte en openheid
- openbaarheid van de ruimte, ervaren van vrijheid
- rust, stilte, "langzaamheid", duisternis
- natuur die specifiek is voor de Nederlandse ondergrond, cultuur en historie
- "wilde" natuur die (nog) iets van zijn krachten laat zien
- landelijke (gebouwde/ongebouwde) cultuurmonumenten en -patronen die de geschiedenis en het ontstaan van ons land laten zien
- productie-potentie van bodem en water: de bron die bij een goed beheer nooit leeg raakt
- een natuurlijke bron van inspiratie en werkgelegenheid

Het zijn de "schaarse goederen" die de kracht vormen van het landelijk gebied, maar door hun kwetsbaarheid en (vaak ook) onvervangbaarheid tegelijk ook de achilleshiel zijn (Raad voor het Landelijk Gebied, 1997). De raad meent dat de essentiële waarden van het landelijk gebied niet achteruit mogen gaan en er in principe op vooruit moeten gaan om aan de doelstelling in de regeringsverklaring invulling te geven. De eisen die de stedelijke bevolking uit een oogpunt van leefbaarheid aan het landelijk gebied stelt zullen de komende decennia toenemen.

negatieve effecten van mainport-uitbreidingen

De negatieve effecten (de maatschappelijke kosten) zijn mede afhankelijk van de locaties, al of niet op nieuw land. De op distributie gerichte projecten leiden, waar ook geprojecteerd, tot meer energieverbruik, met als gevolg lokale luchtverontreiniging en mondiale broeikas effecten. Het wegtransport (personen- en vrachtvervoer) leidt tot uitstoot van stikstofoxyden die, dankzij diverse maatregelen en de driewegkatalysator de laatste jaren afneemt. De uitstoot is nu ongeveer 100 miljoen kilo per jaar die echter nog steeds effecten heeft op natuurwaarden. De afname van de uitstoot vindt vooral plaats bij het personenvervoer: het wegtransport stoot jaarlijks 5% meer stikstofoxyden uit. De CO₂-uitstoot door verkeer groeit nog steeds: drie procent groei in 1995, totale uitstoot 33,1 miljard kilo. Voor zowel de stikstofoxyden als de CO₂ zijn de gestelde beleidsdoelen niet gehaald. Vliegverkeer leidt eveneens tot milieubelasting door CO₂, stikstofoxiden, stofdeeltjes en waterdamp. Met als gevolg risico's ten aanzien van broeikas effect en klimaatverandering, aantasting van de ozonlaag en verzuring.

Distributie kan -op dit moment- niet geluidloos: verkeerswegen, luchtwegen en overslagbedrijven leiden tot ver dragende geluidsoverlast. De geluidshinder-top-drie wordt gevormd door wegverkeer, burens en vliegtuigen. De hinder daalt, maar nog steeds wordt 25% van de bevolking ernstig gehinderd door wegverkeer en 12% door vliegverkeer (RIVM, 1997).

De aanleg van wegen en luchtwegen neemt ruimte in beslag die ter plaatse -maar vooral ook in de contramale van die ruimte (het overblijvende gebied)- effecten veroorzaakt: die gebieden worden doorsneden en opgedeeld in kleine eenheden, zijn niet meer ruim en open en kennen verlies van de toegankelijkheid en de vrijheid in het gebied. De nieuwe structuren overschrijven de bestaande en vroegere (cultuurhistorische) structuren, waardoor de herkenbaarheid van het gebied verminderd wordt.

De stedelijke structuren van de mainport-projecten -waar ook gesitueerd- vergroten hun dominantie in Nederland. Ons land wordt daarmee voor zijn bewoners steeds meer een werk-omgeving, omdat de werkomgeving steeds meer gaat domineren in de leefomgeving van de mensen.

baten versus schade?

Op het niveau van de nut en noodzaak-discussie is hier de vraag aan de orde of de effecten van de minst schadelijke locatie opwegen tegen de baten van deze projecten. Met andere woorden: heeft het nut -kosten en baten afwegend- de projecten uit te voeren.

De raad is van mening dat, ook op de minst schadelijke locatie, de maatschappelijke kosten (voor ons én voor de generaties na ons) hoog zijn. Dat is voor de raad aanleiding om de projecten, als middel om de drie-procents groeidoelstelling te bereiken, zeer kritisch te bezien. De raad heeft al eerder geconstateerd dat de uitvoering van de voorgestelde projecten, daarmee invulling gevend aan Nederland Distributieland, niet per definitie leidt tot het bereiken van de groeidoelstelling. Daarvoor zijn er teveel onzekerheden die ook op het moment van cruciale besluitvorming niet gekend zullen en kunnen zijn. Alternatieven voor Nederland Distributieland zijn ook omgeven met onzekerheden: zo is bijvoorbeeld onduidelijk of Nederland Kennisland voldoende economische groei kan genereren. Het kiezen van de weg naar groei is, kiezen in de mist. Wel is duidelijk dat de keuze voor de bekende weg een keuze is voor een pad met grote risico's.

3.3 totaalbeeld en alternatieven

Economische groei gaat gepaard met neveneffecten, die zowel de verdere economische ontwikkelingen als de waarden in het landelijk gebied negatief beïnvloeden. Ervaringen uit het verleden maken duidelijk dat 3% economische groei 5-6% meer mobiliteit geeft. Het ruimtebeslag per burger neemt steeds verder toe (Needham, 1995), volumegroei leidt tot hogere milieubelasting ondanks besparingen door milieu-technologische inspanningen, (RIVM, 1997), er wordt ingeteerd op milieuvorraden.

Nederland verstikt op termijn. Onvermijdelijk bereikt Nederland de grenzen van (de huidige verschijningsvorm van) de groei. De vraag is wanneer én met welke snelheid op die grenzen gestoten wordt. Tijdstip en snelheid bepalen de effecten van die botsing: vindt de botsing plaats op een economisch kwetsbaar moment (tijdens een recessie)? Is de snelheid zo groot dat botsing tot onherstelbare (economische én maatschappelijke) schade leidt? Het dilemma: een te late economische heroriëntatie geeft grote risico's, door een te vroege heroriëntatie blijven kansen liggen.

Ook de raad is niet in staat aan te geven wanneer te maken keuzen onomkeerbaar zijn. Wel is de raad ervan overtuigd dat op dit abstractieniveau de belangen van economie en de waarden van het landelijk gebied gelijk op dienen te gaan. De raad meent dat de keuze voor een duurzame economie niet tot in het oneindige vermeden kan worden en daarom nú gemaakt moet worden.

Er is een breed scala aan economische activiteiten mogelijk in Nederland. Het actuele concept Nederland Distributieland legt accenten op specifieke (combinaties van) economische activiteiten. Er zijn meerdere concepten denkbaar zoals bijvoorbeeld Nederland Kennisland. Niet elk concept heeft hetzelfde effect op de waarden van het landelijk gebied.

De raad constateert dat op dit moment de relatie tussen milieu en economie nog niet ver is uitgewerkt, ook niet in de recent verschenen nota Milieu en Economie. Momenteel wordt gedacht vanuit het perspectief van de huidige economische ontwikkelingen, waarbij de vraag gesteld wordt op welke wijze lopende zaken milieuvriendelijk te maken zijn. *Omdraaiing van het perspectief is nodig: hoe zijn milieuvriendelijke activiteiten economisch interessant te maken.* Vanuit beide perspectieven dient een synthese te ontstaan die leidt tot meer leefbaarheid (het samengaan van welvaart en welzijn) tegen verantwoorde milieukosten.

het tweede spoor

Met andere woorden: er is een ándere economische ontwikkeling -"het tweede spoor"- nodig en dat spoor dient tijdig "geopend" te worden. Nederland heeft de kwaliteiten in huis voor een duurzame economische ontwikkeling, voor een tweede spoor. Voor alternatieven (voor de groei, niet per sé voor de bestaande economische activiteiten) heeft Nederland onmiskenbaar een aantal sterke punten. Er is veel ervaring opgedaan in het omgaan met verstedelijking (harmonie met platteland, stedelijkheid), inrichting van het buitengebied, natte infrastructuur en de combinatie van dichtbevolkte gebieden en hoge milieudruk. Nederland kent hoog een opleidingsniveau van de bevolking en heeft veel kennis (over logistiek, landbouw, de relatie tussen zee en land) in huis.

De raad vindt dat intensief verder gezocht moet worden naar economische ontwikkelingsrichtingen met een minimale milieubelasting, zowel van achter de schrijftafel als vanuit praktijkprojecten. Nederland Kennisland is een bestaande optie maar de raad benadrukt dat, gezien de bestaande kwaliteiten, méér opties uitgewerkt moeten en ook kunnen worden: opties die kunnen leiden tot hoogwaardige werkgelegenheid en een duurzame economie.

3.4 implicaties voor de besluitvorming

Het maatschappelijk nut en de noodzaak van de projecten is naar de mening van de raad thans onvoldoende aangetoond. Conform de afwegformule in het Structuurschema Groene Ruimte zal eerst het zwaarwegend maatschappelijk belang van de projecten moeten worden vastgesteld voordat verdere besluitvorming mogelijk is.

Overwegende het bestaande beleid en het thans nog ontbreken van alternatieven voor het distributieconcept, vindt de raad dat de voorgenomen investeringen/uitbreidingen echter niet categorisch afgewezen kunnen worden, maar zij kunnen niét worden gerealiseerd, ténzij aan de volgende uitdrukkelijke voorwaarden wordt voldaan:

- locatie-keuzen waarbij de waarden van het landelijk gebied nadrukkelijk in de afweging worden betrokken
- geen-spijt-beleid bij verdere besluitvorming en uitvoering, met het oog op zowel de effecten op het landelijk gebied als op de economische ontwikkelingen en effecten
- de investeringen in mainport-ontwikkeling vormen een deel van een breder pakket, waarin ook wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van een tweede economisch spoor naast Nederland Distributieland én in de kwaliteit en de (duurzame) ontwikkeling van het landelijk gebied.

het tweede spoor

De raad meent dat Nederland de risicovolle weg van de huidige economische ontwikkeling tijdig moet verlaten en serieus moet werken aan een ándere economie waarin onder meer "gedematerialiseerde groei" centraal staat: het "tweede spoor".

De raad meent dat de in discussie zijnde grote projecten niet uitgevoerd moeten worden tenzij het voorbereiden van de benodigde ándere economische ontwikkeling -het tweede spoor- gelijktijdig met deze grote projecten concreet wordt ingezet en de daarvoor benodigde (financiële en andere) middelen worden gegenereerd.

Concretiseren van het tweede spoor, die ándere economie, betekent dat de al bestaande activiteiten uit het tweede spoor zichtbaar gemaakt worden, dat het beleid voor het tweede spoor van groeidoelstellingen voorzien wordt, versterkt en gemonitord. Het bereiken van de doelstellingen voor de ándere economie acht de raad voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de conventionele economie. Deze aanpak (de dubbel-economie met een "eerste en een tweede spoor") vereist inzicht in de alternatieve economische ontwikkeling(en) én het opzetten van concretiseringsprojecten, voorafgaand aan de uitwerking van de mainport-projecten.

Om de Nederlandse maatschappij als het ware te “dwingen” tot een serieuze aanpak van het tweede spoor, wil de raad de voortgang van het tweede spoor als voorwaarde hanteren bij verdere besluitvorming over mainport-projecten. Op die wijze wordt een vorm van zelfbinding concreet gemaakt. In schema 3.1 geeft de raad het ideale besluitvormingstraject weer om deze zelfbinding vorm te geven, wetend dat ideaaltypen zelden bereikt worden maar tevens overwegend dat voor het modelleren van de werkelijkheid ideaaltypen beschikbaar moeten zijn. Met andere woorden, de raad geeft het “sollen”, niet het “sein”.

In de tijd gezien lopen de besluitvormingstrajecten voor de projecten Luchtvaartinfrastructuur en Mainport Rotterdam (in elk geval in de komende jaren) parallel zodat de ontwikkeling van het tweede spoor gekoppeld kan worden aan de besluitvorming over beide projecten. De stappen in de besluitvorming zijn in schema 3.1 weergegeven. De eerste kolom geeft aan welke besluitvorming over het tweede spoor voorwaarde is voor besluitvorming over de grote projecten (tweede kolom).

<i>benodigde kennis/besluitvorming over “tweede spoor”</i>	<i>procedurestap</i>
<ul style="list-style-type: none"> - principe-besluit tot ontwikkeling “tweede spoor” - definiëren parameters, eisen aan tweede spoor activiteiten - stand van zaken bijeenbrengen, vanuit definitie tweede spoor 	kabinetsbesluit over nut en noodzaak Luchtvaartinfrastructuur kabinetsbesluit over wel/geen aanleg Maasvlakte 2
verkenning beleidsopties, samen met andere actoren	discussie in Tweede Kamer over kabinetsbesluiten
beleidsdoelstellingen formuleren: op welke termijn moet hoeveel procent van BNP uit tweede spoor komen	definitieve besluitvorming over locatie en over financiering
instrumenten ontwikkelen	ontwerp-PKB voor Luchtvaartinfrastructuur resp. Mainport Rotterdam
rapportage over consequenties van de projecten voor het tweede spoor	beleidsmer voor Luchtvaartinfrastructuur resp. Mainport Rotterdam
overeenstemming over beleidsdoelstellingen en inzet instrumenten	PKB voor Luchtvaartinfrastructuur resp. Mainport Rotterdam
<i>besluitvorming gaat in de tijd uiteenlopen</i>	
vormgeving uitvoering van beleid	locatie-mer voor Luchtvaartinfrastructuur resp. Mainport Rotterdam
beleid in uitvoering	verlening vergunningen voor Luchtvaartinfrastructuur resp. Mainport Rotterdam

Schema 3.1 Koppeling van de ontwikkeling van het tweede spoor aan de besluitvorming over beide projecten

gefaseerde aanpak: geen-spijt-beleid

In deze dubbel-economie dient bij de economische ontwikkeling via mainports Rotterdam en Schiphol (Nederland Distributieland) toegewerkt te worden naar de minst schadelijke variant (vanuit optiek productielandbouw, natuur, landschap, recreatie en visserij) maar zodanig dat

geen stappen gezet worden die het tweede spoor blokkeren en/of tot te grote (maatschappelijke) desinvesteringen zouden leiden: een geen-spijt-beleid.

Geen-spijt-beleid (Rand Europe, 1997; WRR 1994) ziet de raad als een beleidsaanpak waarbij de besluiten zodanig genomen worden dat zo weinig mogelijk toekomstopties worden uitgesloten en het maximaal aantal mogelijkheden wordt opengehouden. Die mogelijkheden omvatten onder meer herzien en wijzigen van besluiten op grond van nieuwe inzichten en/of veranderend besef van waarden met minimale negatieve consequenties.

Voor toepassing van geen-spijt-beleid is het volgende vereist:

- *t.a.v gegevensvoorziening*
 - continue monitoring van de ontwikkelingen ten aanzien van vliegverkeer, chemie en containers
 - het aantal aannamen waarop het beleid zich nu (noodgedwongen) moet baseren, verminderen door middel van verder onderzoek

- *t.a.v besluitvormingsproces*
 - regelmatige bevestiging van besluitvorming, als onderdeel van de PKB-procedure maar ook buiten deze voorgeschreven kaders, in fase met de ontwikkelingssnelheid van de markt. Daarvoor is de vaststelling van signposts en triggers (Rand Europe, 1997) nodig: de vaststelling van via monitoring te volgen parameters én de vaststelling van de drempels waarbij na overschrijding beleidsacties volgen
 - tijdig verantwoordelijkheid en plichten leggen bij belanghebbende actoren: medeverantwoordelijkheid van andere actoren vergroot de kans om onvoorziene ontwikkelingen tijdig te signaleren en daar vervolgens (op verantwoorde wijze) op te reageren
 - omgaan met bestaande onzekerheden door bij de voorbereiding uit te gaan van een variant met -voor zover te overzien- het laagste risico voor natuur en recreatie. In besluitvorming dient naar de mening van de raad het voordeel van de twijfel gegund te worden aan natuur en recreatie. Ter illustratie: ingeval de aanleg van de Maasvlakte 2 toch overwogen wordt, dient uitgegaan te worden van de duurste variant (in dit geval de noordelijke variant van Maasvlakte 2) die -op basis van de huidige kennis- het minste risico voor natuur en recreatie oplevert. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of vanuit het perspectief van netto natuur- en recreatierendement andere (goedkopere) oplossingen beter zijn. Indien dit het geval is, komen de aan het besluit gekoppelde beschikbare middelen "vrij"

- *t.a.v vormgeving projecten*
 - projecten stapsgewijs uitvoeren waardoor de (maatschappelijke) kosten niet te ver voor de baten uitlopen
 - multifunctionele opzet van locatie-ontwikkeling zodat andere gebruik mogelijk is indien de ontwikkelingen afwijken van de verwachtingen.

De toepassing van het geen-spijt-beleid in het besluitvormingsproces vereist een besluitvormingsmodel waarin terugkoppelingen mogelijk zijn. Een genomen besluit moet, indien door de ontwikkelingen achterhaald, zodanig bijgesteld kunnen worden dat de (maatschappelijke, economische, juridische) gevolgen acceptabel zijn. Herziening van besluiten is binnen de huidige besluitvormingsprocedures problematisch waarvoor via aanpassing van het besluitvormingsmodel een oplossing gezocht moet worden. Hier laveert de overheid tussen benodigde flexibiliteit enerzijds en betrouwbaarheid, rechtszekerheid en geloofwaardigheid anderzijds.

De raad beveelt aan een studie te verrichten naar de wijze waarop terugkoppelingen in besluitvormingsprocedures (het herzien van een eerder genomen besluit omdat de ontwikkelingen het besluit achterhaald hebben) op maatschappelijk verantwoorde wijze te ontwikkelen zijn. De raad is van mening dat de benaderingswijze van een geen-spijt-benadering nader uitgewerkt én expliciet geformuleerd moeten worden. Bij de besluitvorming zèlf dient nadrukkelijk de geen-spijt-benadering gevolgd te worden.

4 nieuw land voor mainports en andere ruimtebehoeften van nu?

Indien nut en noodzaak van de mainport-uitbreidingen en eventuele andere projecten vast komen te staan, is de locatievraag aan de orde. De eerste vraag daarbij is of de ontwikkeling van nieuw land een optie is.

De raad beoordeelt locaties vanuit nationale optiek, primair uitgaande van het aandachtsgebied van de raad: landbouw, natuur, landschap, recreatie, visserij, plattelandseconomie en landelijk wonen. Dit is een beperking ten opzichte van de criteria die voor de uiteindelijke oordeelsvorming relevant zijn en die variëren van macro-economische- en werkgelegenheidscriteria tot sociaal-psychologische criteria. De raad oordeelt echter primair vanuit het werkterrein waarvoor hij ingesteld is: het landelijk gebied.

De raad benadrukt, wellicht ten overvloede, dat de beoordeling subjectief is: dat geldt zowel van de keuze van beoordelingscriteria als voor de toepassing ervan. De beoordeling van locaties vindt plaats op basis van de meningsvorming binnen de raad en is derhalve geen objectieve of wetenschappelijke exercitie. Door de beoordelingscriteria te expliciteren, wil de raad de argumenten voor zijn uiteindelijk oordeel inzichtelijk maken.

Welke gevolgen hebben de megaprojecten voor de functies van het landelijk gebied? Die vraag geldt niet alleen voor de huidige situatie maar ook voor ontwikkelingen in de toekomst. De effecten van de megaprojecten zullen immers structureel doorwerken in de komende decennia. Om het beoordelingskader dat de raad hanteert uiteen te zetten, volgt in paragraaf 4.1 een summier schets van landbouw, natuur, landschap, recreatie, visserij, plattelandseconomie en wonen in het landelijk gebied. De raad heeft in diezelfde paragraaf een aantal beoordelingscriteria geformuleerd.

4.1 het beoordelingskader

Om het beoordelingskader dat de raad hanteert aan te geven, volgt hier een summier schets van functies van het landelijk gebied, met name ten aanzien van land- en bosbouw, natuur, landschap, recreatie, visserij, regionale economie en wonen in landelijk gebied. Die schets is toegespitst op die aspecten die relevant zijn voor de locatiekeus, voornamelijk de behoefte vanuit de genoemde functies aan ruimte en aan milieu- en waterkwaliteit.

- *land- en bosbouw*
de ontwikkelingen in de land- en bosbouw zijn afhankelijk van (wereld)marktontwikkelingen en van onderhandelingen op Europese en mondiale schaal. Over de toekomstige behoefte aan ruimte is een aantal studies verricht, op grond waarvan Needham (1995) concludeert dat het aanbod aan landbouwgrond de vraag vanuit de landbouw zal overtreffen (zie ook WRR, 1992). Op dit moment komt de vraag naar landbouwgrond vooral voort uit de behoefte van de sector om zich in te dekken tegen toekomstige mogelijke productiebeperkende maatregelen. (Needham, 1995).
De milieu- en waterkwaliteit die nodig is voor de landbouw komt in de toekomst niet op een niveau waarop sterk negatieve effecten voor de landbouw ontstaan.
Voor de beoordeling van de projecten is relevant dat geen nijpend ruimtetekort aanwezig lijkt te zijn en de milieudruk beperkt is.
- *natuur*
de ontwikkelingen ten aanzien van natuur worden bepaald door de waarde die de maatschappij toekent aan natuur, op grond van de eigenstandige waarde en op grond van de gebruikswaarde van natuur. De maatschappelijk geboden ruimte aan natuur is verwoord in het Natuurbeleidsplan. Voor de komende 25 jaar wordt gestreefd naar een toename van de oppervlakte natuur. Natuur buiten natuurgebieden krijgt sinds de Nota Dynamiek en Vernieuwing (Ministerie van LNV, 1995) meer aandacht.
De milieu- en waterkwaliteit zal in de toekomst verder verslechteren ten opzichte van het niveau dat voor een goede natuurkwaliteit noodzakelijk is. Deze verslechtering betreft vooral vermesting, diffuse verontreinigingen, bodemkwaliteit, verstoring, versnippering, verdroging, verstoring en klimaatverandering.
Voor de beoordeling van de projecten is relevant dat er sprake is van een ruimtetekort en van een overmatige milieudruk.
- *landschap*

het landschap wordt bepaald door de wijze waarop met ruimtelijke ontwikkelingen wordt omgegaan (inrichting) én met cultuurhistorische en andere landschappelijke waarden. Het landschap in zijn huidige verschijningsvorm (en daarmee zijn identiteit) staat onder druk door ontwikkelingen als verstedelijking, aanleg van infrastructurele voorzieningen en andere grootschalige ruimtelijke ingrepen. Landschap als zodanig blijft bestaan maar de verschijningsvorm, uit te drukken in kwaliteit, zal veranderen.

Voor de beoordeling van projecten is relevant dat de huidige identiteit van het huidige landschap onder druk staat van vele grootschalige ruimtelijke ingrepen.

- *recreatie*
de ontwikkelingen ten aanzien van openluchtrecreatie worden gestuurd door maatschappelijke behoeften, verwoord in beleidsvoornemens van vele overheden, en door marktontwikkelingen. Demografische ontwikkelingen, het toenemend belang van een goed economisch vestigingsklimaat en meer vrije tijd stimuleren de behoefte aan recreatie-mogelijkheden. De behoefte aan ruimte, al dan niet multifunctioneel ingericht, zal in de toekomst toenemen.
De milieu- en waterkwaliteit zal in de toekomst, ten opzichte van de behoefte vanuit recreatie, achteruitgaan. Verstoring (zoals de afwezigheid van nachtelijk duister en geluidsoverlast) en vermeting verminderen de recreatieve mogelijkheden.
Voor de beoordeling van de projecten is relevant dat een ruimtetekort aanwezig lijkt te zijn en enige milieudruk.
- *visserij*
de ontwikkelingen ten aanzien van kustvisserij, voornamelijk nationaal beleid met de Visserijwet als basis, worden -mede- gestuurd door de behoefte aan een doelmatige bevissing én de behoefte aan het laten samengaan met andere functies (met name natuur) in het kustgebied (LNV, 1992) Een toenemende druk op vangstbeperking, gericht op duurzaam beheer, leidt tot minder intensieve visserij en meer aandacht voor gebieden met een kinderkamerfunctie. De ruimtelijke behoefte zal in de toekomst alleen toenemen voor kinderkamergebieden.
De milieu- en waterkwaliteit zal, ten opzichte van de behoefte vanuit de zeevisserij, in de toekomst verslechteren door diffuse verontreinigingen en risico's van calamiteiten.
Voor de beoordeling van de projecten is relevant dat een ruimtetekort aanwezig lijkt te zijn en enige milieudruk.
- *plattelandseconomie*
de plattelandseconomie is afhankelijk van mondiale, Europese en -in mindere mate- nationale ontwikkelingen die doorwerken via landbouw en visserij én van (boven)nationale ontwikkelingen die doorwerken via recreatie en natuur. Demografische ontwikkelingen (vergrijzing) en verstedelijking beïnvloeden steeds sterker de plattelandseconomie.
Versterking van de plattelandseconomie vergt versterking én benutting van de kwaliteiten van het landelijk gebied: behoud en versterking van de eigen identiteit. Om die kwaliteiten te benutten moet er een markt zijn voor de producten van het landelijk gebied. Behalve voor de fysieke landbouwproducten geldt dat ook voor immateriële producten zoals natuur, rust en ruimte.
Voor de beoordeling van de projecten is relevant dat de eigen identiteit behouden blijft én dat de afnemers van de producten zich op niet al te grote afstand bevinden.
- *wonen in het landelijk gebied*
de woonfunctie van het landelijk gebied heeft betrekking op de werkers in het landelijk gebied en op de forensen die in de stedelijke agglomeraties werken. De identiteit van het landelijk gebied is bepalend voor de kwaliteit(sbeleving) van de leefomgeving. Vanuit die optiek is verstedelijking vanuit de woonfunctie een bedreiging.
Voor de beoordeling van projecten is relevant dat de identiteit van het landelijk gebied niet wordt aangetast door infrastructuur en verstedelijking.

beoordelingscriteria van de raad

In deze paragraaf worden de gebruikte beoordelingscriteria toegelicht. Wat betekent de keuze voor een bepaalde locatie voor de mate waarin landbouw, natuur, landschap, recreatie en visserij op nationale schaal bijdragen aan de primaire maatschappelijke doelen van welvaart en welzijn: economische ontwikkeling, een goed economisch vestigingsklimaat, een goed woon- en werkklimaat en verwezenlijking van onze verantwoordelijkheid voor onze fysieke en sociale omgeving én voor de omgeving van toekomstige generaties. De raad betreft daarbij niet alleen de effecten op de locatie zelf, maar ook de directe en indirecte effecten in de omgeving. In welke mate wordt op nationale schaal de betreffende functie beïnvloed?

De functie vervulling is te omschrijven in termen van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Om deze waarden te kunnen (blijven) realiseren, zal aan bepaalde eisen (bijvoorbeeld voldoende ruimte, een adequate milieukwaliteit) moeten worden voldaan: die eisen vormen de beoordelingscriteria.

- *de gebruikswaarde* van de locatie voor de functie-ervulling op nationale schaal: welke bijdrage levert de locatie op dit moment aan landbouw, bosbouw, natuur, landschap, recreatie en/of visserij, plattelandseconomie en wonen in het landelijk gebied; wat is daarvoor nodig?
- *de belevingswaarde* van het gebied ten aanzien van de functie-ervulling op nationale schaal, wat is daarvoor nodig?
- *de toekomstwaarde* van het gebied voor de functie-ervulling op nationale schaal: wat kan de locatie in de toekomst voor landbouw, bosbouw, natuur, landschap, recreatie en/of visserij, plattelandseconomie en wonen in het landelijk gebied betekenen? Wat is daarvoor nodig?

In bijlage 3 worden de beoordelingscriteria vanuit de optiek van landbouw, bosbouw, natuur, landschap, recreatie, beroepsvisserij, plattelandseconomie en wonen in het landelijk gebied nader toegelicht. Een apart beoordelingscriterium betreft de regionale effecten (bestaande uit aanleg/intensivering van infrastructuur en verstedelijking) die door de projecten (buiten de eigenlijke locatie) veroorzaakt worden en het karakter van het landelijk gebied aantasten. Tevens wordt meegewogen in hoeverre het geheel méér is dan de som der delen indien méér dan één project zou worden uitgevoerd.

bestaand beleid

Het bestaande beleid ten aanzien van de functies landbouw, natuur, landschap, recreatie en visserij is een weergave van de maatschappelijke afspraken -op nationaal én op internationaal niveau- over het omgaan met de betreffende waarden. Toetsing van de locaties aan deze afspraken biedt een beoordelingsbasis: bijvoorbeeld de ligging van locaties ten opzichte van de Ecologische Hoofdstructuur.

wat betreft de raad niet in zijn oordeel?

De raad beoordeelt de problematiek van nieuw land vanuit het eigen aandachtsgebied. Het aandachtsgebied van de raad omvat -zoals omschreven in de instellingswet- de landbouw, natuur, bos en landschap, openluchtrecreatie en visserij en wat daarmee verband houdt. Het werkterrein betreft dus het gehele beleidsterrein van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aangeduid als "landelijk gebied".

De raad heeft een aantal gevolgen van de aanleg van infrastructuur *niet* bij zijn beoordeling betrokken. Die gevolgen zijn wél maatschappelijk zeer relevant maar gaan het domein van de raad te buiten. In de uiteindelijke besluitvorming zullen deze gevolgen mede afgewogen moeten worden tegen de gevolgen voor het landelijk gebied waarover de raad zich wél uitspreekt.

Niet in beschouwing genomen aspecten bij de beoordeling van de locatiekeuzen voor Mainport Rotterdam en Luchtvaartinfrastructuur zijn bijvoorbeeld

- veiligheid, geluidsoverlast in stedelijke bebouwing en lokale luchtverontreiniging in stedelijke bebouwing
- macro-economisch rendement, bedrijfseconomisch rendement, bijdrage aan nationale werkgelegenheid, bijdrage aan kwaliteit van werkgelegenheid, economisch rendement en werkgelegenheid ten opzichte van alternatieve investeringen
en (specifiek voor de luchtvaart):
- corrosieproblemen bij vliegtuigen, bedrijfszekerheid van locaties op water (stormen, mist), risico's van vogelaanvaringen, eisen van passagiers ten aanzien van transfertijd en -kwaliteit.

De raad geeft géén oordeel over de *absolute* effecten van de ingrepen. Daarvoor ontbreekt momenteel de kennis over de aard van de ingreep en de gevolgen ervan in absolute zin. Deze "absolute" toetsing zal in een latere fase van besluitvorming (PKB, vergunningverlening) aan de orde moeten komen, ondersteund door o.m. een milieu-effect-rapportage.

4.2 ruimte maken voor luchthavencapaciteit?

groei van de luchtvaart

De luchtvaart groeit op dit moment. De voorspellingen ten aanzien van groei in de luchtvaart sector gaan uit boven de verwachtingen die golden ten tijde van het vaststellen van de PKB Schiphol en omgeving. Indien Nederland deze eventueel optredende groei-mogelijkheden wil benutten (de vraag of deze groei geacommodeerd moet worden, is eerder in dit advies behandeld), zal de luchtvaart fysieke uitbreidingsmogelijkheden moeten krijgen. De omvang van die behoefte staat niet vast.

De scenario's in de Perspectievennota geven aan dat het aantal vliegbewegingen kan variëren van 197.000 tot 782.000 (ter vergelijking: de PKB-grens leidt tot 432.000 vliegtuigbewegingen). Zowel de werkgelegenheid als de toegevoegde waarde zou zich kunnen verdubbelen of halveren ten opzichte van de situatie in de PKB Schiphol en omgeving. De prognose van de ruimtebehoefte varieert daardoor sterk: van een overcapaciteit ten opzichte van de huidige situatie tot grote tekorten.

De mogelijke locaties heeft de raad ontleend aan indicaties in de Perspectievennota en het maatschappelijk debat. De raad bespreekt de volgende locaties: Schiphol zelf, Zee (een eiland voor de kust), Flevopolder, Noordoostpolder, Markermeer en Grens-gebied (grens Nederland-België). Bij bijna alle infrastructuuropties is in de Perspectievennota sprake van twee varianten: een tweede nationale luchthaven of een satelliet. In de satellietvariant blijven de huidige faciliteiten op Schiphol bestaan en fungeert de satelliet alleen als start- en landingsbaan. Opties als verplaatsing van Schiphol heeft de raad niet nader expliciet beschouwd gezien de beperkte realiteitswaarde hiervan.

tweede vliegveld of satelliet: geen doorslaggevend verschil

Bij bijna alle infrastructuuropties is in de Perspectievennota sprake van twee varianten: een tweede vliegveld of een satelliet. De raad is van mening dat, vanuit het perspectief van het landelijk gebied, het verschil tussen tweede luchthaven en satelliet niet groot genoeg is om als volwaardige varianten naast elkaar te bestaan. Een satelliet is veel meer dan een start- en landingsbaan: ook een satelliet heeft een ontvangsthal, faciliteiten voor vliegtuigonderhoud en reddingswerk, toevoerwegen voor passagiers en goederen en cateringfaciliteiten voor de medewerkers nodig. Hierdoor ontstaan ter plekke en in de directe omgeving grootschalige effecten. Ook de grootschalige effecten in de wijde omtrek (geluidsoverlast, wegen-infrastructuur, ruimtebeslag, lokale luchtverontreiniging, geluidsoverlast, eventuele aanlegschade door zandsuppletie, een toename van mobiliteit, meer infrastructuur en verstedelijking) treden bij een satelliet op. Indien bedrijven zich willen vestigen nabij vliegvelden, zal in de nabijheid van de satelliet een planologische druk ontstaan.

noodzaak voor nieuw land?

Wat zijn de consequenties van de keuze voor nieuw land? Is nieuw land noodzakelijk of is het oude land geschikt? Deze vragen komen hier aan de orde.

De opties voor nieuw land uit de Perspectievennota wijzen in de richting van Markermeer en het vasteland-kustgebied (IJmuiden, Maasvlakte). De huidige waarden van deze gebieden zijn beschreven in paragraaf 2.1, evenals de schadelijke effecten van inpoldering. De raad vat deze schadelijke effecten hier puntsgewijs samen.

In het ingepolderde *kustgebied* zelf gaat de huidige gebruikswaarde verloren ten aanzien van de functie natuur (vele doelsoorten van het natuurbeleid, natuurontwikkeling), recreatie (strand-recreatie) en visserij (vermindering vangsten). De belevingswaarde neemt sterk af: rust, ruimte, weidsheid en kijken naar vogels verdwijnen. De toekomstwaarde gaat verloren: de bestemming en inrichting voor de luchtvaart blokkeren vele andere vormen van gebruik in de toekomst.

Ook in de *wijde omgeving* van het in te polderen kustgebied treedt verlies aan gebruikswaarde op voor natuur (vooral voor trekkende, fouragerende en overwinterende vogels, natuurlijke van de ecosystemen op Voorne, de Kop van Goeree en de Voordelta), recreatie (verlies aan weidsheid, geluidshinder) en zandwinning (versnelde winning uit schaarse bronnen). De

belevingswaarde vermindert door geluidshinder, visuele hinder, vermindering van natuurlijkheid en natuur. Ook in de omgeving vermindert de toekomstwaarde: de recreatief-economische ontwikkeling wordt, evenals natuurontwikkeling, beperkt door de aanwezigheid van vliegverkeer.

In het ingepolderde *Markermeer* zelf gaat de huidige gebruikswaarde verloren ten aanzien van de functie natuur (trekkende, fouragerende, ruiende en overwinterende vogels, doelsoorten van het natuurbeleid), recreatie (gebruik van jachthavens, vaargebied, sportvisserij), (drink)watervoorziening (reservoir-functie) en grondwaterbeheer (funderingen). De belevingswaarde neemt sterk af: rust, ruimte, weidsheid, kijken naar vogels verdwijnen. De toekomstwaarde gaat verloren: de bestemming en inrichting voor de luchtvaart blokkeren vele andere vormen van gebruik in de toekomst.

Ook in de *wijde omgeving* van het ingepolderde Markermeer treedt verlies aan gebruikswaarde op voor natuur (fouragerende vogels uit de omringende gebieden) en recreatie (gebruik van nabijgelegen jachthavens, doortocht-mogelijkheden, bezoek aan havenstadjes). De belevingswaarde in de omgeving vermindert door geluidshinder, visuele hinder, vermindering van natuurlijkheid en natuur. Ook in de omgeving worden de recreatief-economische en natuurlijke ontwikkelingen beperkt door de aanwezigheid van vliegverkeer hetgeen de toekomstwaarde vermindert.

De raad voorziet een onwenselijke infrastructurele en verstedelijkingsdruk in achterland van zowel het kustgebied als Markermeer. De waarden van het landelijk gebied in de randstad staan al onder hoge druk, terwijl die waarden in de toekomst alleen maar belangrijker zullen worden.

De waarden van het kustgebied en het Markermeer zijn politiek erkend. Het Structuurschema Groene Ruimte merkt de Nederlandse ondiepe kustzone aan als kerngebied en, voor het gebied rond Voorne, als natuurontwikkelingsgebied in de Ecologische Hoofdstructuur. De buitendijkse terreinen bij het Haringvliet vallen onder de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. Het Markermeer is kerngebied in de Ecologische Hoofdstructuur. De kustzone en het Markermeer zijn waterrecreatie- en recreatief-toeristisch gebied, het kustgebied omvat enkele Nationale Parken. Het Structuurschema beschouwt het gebied rond Voorne als kustwater van belang voor sport- en beroepsvisserij. Het Markermeer wordt beschouwd als belangrijk voor de binnenvisserij en heeft daarvoor een reservoïrfunctie.

conclusie: geen aanleg van nieuw land; voorkeur voor de locatie Schiphol

De aanleg van nieuw land heeft vergaande consequenties, maar ook een locatie op het oude land is niet zonder gevolgen. Bij de afweging concludeert de raad dat er meerdere argumenten zijn voor een locatie op oud land en er derhalve geen noodzaak voor nieuw land bestaat.

Vanuit de functies van het landelijk gebied bezien, beschouwt de raad het huidige Schiphol daarbij als de minst schadelijke locatie. De overige locaties acht de raad minder geschikt waarbij de overwegingen per locatie verschillen. De voorkeur licht de raad hieronder toe.

Intensivering van de huidige gebruiksfunctie zal van negatieve invloed zijn op de bestaande waarden zoals landbouw, natuur, landschap, recreatie en plattelandseconomie. De effecten zijn echter significant geringer dan bij de andere opties, omdat de betreffende locatie al voor vliegverkeer is ingericht (en voldoende fysieke ruimte voor groei aanwezig lijkt) en de landelijke functies zich daarnaar gevoegd hebben. Ook de hogere mobiliteit door zowel voor- en natransport van passagiers als intensiever werkverkeer en de toenemende verstedelijking zijn minder schadelijk voor het landelijk gebied door aansluiting op bestaande infrastructuur en verstedelijking in plaats van de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur bij andere locaties.

Ook meent de raad dat de keuze voor een nieuwe locatie als “een vlucht naar voren” beschouwd kan worden: vliegvelden trekken bedrijvigheid en verstedelijking aan zodat op termijn de bestaande problemen bij Schiphol zich ook op de nieuwe locatie zullen gaan voordoen. Het lijkt beter om de bestaande problemen ter plekke op te lossen. Ruimtelijke concentratie van milieu-onvriendelijke activiteiten is een algemeen uitgangspunt van het milieubeleid (industrie-terreinen) dat ook voor luchtvaartinfrastructuur geldig is: het “uitsmeren”

van milieuhinder over grote oppervlakten leidt tot meer situaties waarin de leefbaarheid verstoord is en tot meer conflicten in de ruimtelijke ordening dan concentratie van milieuhinder. De raad laat in zijn oordeel nadrukkelijk meewegen dat met deze optie het geen-spijt-beleid (paragraaf 3.4) eenvoudiger te implementeren is. Bij deze optie zijn kleine, omkeerbare stapjes mogelijk, waardoor nauwer kan worden aangesloten bij ontwikkelingen in het vliegverkeer én de maatschappelijke acceptatie daarvan in positieve dan wel negatieve richting. Risico's voor de economie en voor het landelijk gebied blijven beperkt.

De negatieve effecten kunnen beperkt worden door selectieve groei, gericht op die mobiliteit die gepaard gaat met een lage milieubelasting (geluidarme aanvlieprocedures, stillere vliegtuigen) en die voor de macro-economische doelstellingen van Nederland het hoogste rendement heeft (zakelijk vliegverkeer). Voor andersoortige, minder aantrekkelijke mobiliteit ontstaan mogelijkheden door de toename aan railinfrastructuur. Op basis van een (nationale, maar bij voorkeur een -lastiger te verkrijgen- Europese en mondiale) visie op mobiliteit zou een verdeling van vervoerstromen over middelen van transport en over routes de basis kunnen bieden om de historisch gegroeide vervoerspatronen bij te stellen in de richting van duurzaamheid.

Tevens meent de raad dat de aanwezige, onvermijdelijke en blijvende negatieve effecten bestreden kunnen worden door inrichtingsmaatregelen in de (wijde) omgeving van Schiphol. Indien aanpassing van Schiphol aan de omgeving niet mogelijk is, zal de omgeving zich moeten aanpassen aan Schiphol. Ook zal door bestuurlijk "te investeren" in Schiphol ruimte gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld via een verhuisrecht voor omwonenden en een grotere eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven ten aanzien van geluidszonering.

De raad meent dat de parameters voor normstelling dienen te bestaan uit milieu-parameters (ten aanzien van o.a. geluidshinder en luchtverontreiniging, leefbaarheid, beleving, gezondheid) en niet uit parameters zoals aantallen passagiers. Daardoor blijft een stimulans uitgaan naar het ontwikkelen van milieu-vriendelijker mobiliteit. Het gaat om effectieve en praktisch toepasbare normen die gericht zijn op het terugdringen van hinder.

De huidige beperkingen voor verdere groei van Schiphol zijn een politiek feit waaraan de raad niet voorbij wil gaan. De raad constateert dat ten tijde van de besluitvorming over de huidige grenzen van Schiphol minder financiële mogelijkheden bestonden dan op dit moment in discussie zijn. Daardoor ontstaan meer mogelijkheden voor mitigerende maatregelen. Tevens zijn in de huidige discussies nieuwe ideeën naar voren gekomen over onder meer selectieve groei (bijvoorbeeld alleen groei van vliegverkeer met weinig overlast, met het grootste (macro-) economisch rendement) en herinrichting van het omliggende gebied (verplaatsing woonfunctie). De raad meent dat hierdoor heropening van de discussie verantwoord is, zonder vooruit te kunnen lopen op de uitkomst daarvan: daarvoor is een afweging nodig die verder gaat dan het werktelein van de raad.

overige locaties op het oude land minder geschikt

De raad acht de overige locaties minder geschikt dan Schiphol. Elke andere locatie leidt tot grote infrastructurele belasting van het landelijk gebied. De eventuele stimulering van de plattelandseconomie weegt niet op tegen de teloorgang van de waarden in het landelijk gebied.

Per locatie zijn nog andere overwegingen aan de orde, hieronder (in alfabetische volgorde) weergegeven.

De optie *Flevopolder* is door zijn ruimtebeslag op waardevolle landbouwgrond onaantrekkelijk vanwege de landbouwfunctie. De effecten op natuur, landschap en recreatie zijn aanzienlijk, zowel in het gebied zelf (Oostvaardersplassen, randmeren, Veluwe) als daarbuiten (Markermeer, IJsselmeer). Ook zal op regionale schaal de druk op de infrastructuur en verstedelijking bijdragen aan vermindering van natuur- en recreatieve waarden.

De optie *Grensgebied*, net als andere opties afkomstig uit de Perspectievennota, is ruimtelijk weinig uitgewerkt. Ook indien uitgegaan wordt van een "optimale" inpassing ten opzichte van de functies landbouw, natuur, landschap en recreatie (en visserij, voor zover aan de orde), zijn

aanzienlijke negatieve invloeden aanwezig op de bestaande waarden ten aanzien van landbouw, natuur, landschap en recreatie.

Het benutten van de optie *Noordoostpolder* heeft negatieve invloed op de bestaande waarden ten aanzien van met name landbouw maar ook natuur, landschap en recreatie. Visserijwaarden zijn niet aanwezig. De optie leidt tot een grote infrastructurele belasting van het waardevolle gebied tussen de Noordoostpolder en Schiphol.

Bij toetsing van de locaties aan bestaand beleid blijkt dat bij elke locatie negatieve effecten optreden op gebieden uit de beleidscategorieën Ecologische Hoofdstructuur, de recreatieve ruimtelijke structuur, de milieubeschermingsgebieden en het nationaal landschapspatroon. Dit is het gevolg van de schaal van de ingreep, inclusief de zone met geluidsoverlast.

4.3 ruimte maken voor mainport Rotterdam?

Het raadslid mevrouw mr. H.C. ter Kuile-Van der Hoeven heeft zich -mede op grond van haar reeds bestaande betrokkenheid bij het onderwerp, onder meer als lid van de Rotterdamse gemeenteraad- gedistantieerd van de discussie binnen de Raad voor het Landelijk Gebied over dit onderdeel van het advies.

ruimtebehoefte en ruimte-aanbod

Uit studies van het Centraal Planbureau en uit de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) komt het volgende beeld naar voren. De economische sectoren deepseacontainers, distributie en chemie zijn potentiële groeisectoren. De sector chemie omvat chemische industrie (ethyleenkrakers, verwerkingsfabrieken), de sector distributie omvat het uitpakken en hergroeperen van de inhoud van containers en de sector containers behelst de overslag van containers.

In het VERM-rapport wordt de verwachting uitgesproken dat in het jaar 2020 sprake zal zijn van een ruimtetekort in de Rotterdamse haven. De omvang van dit tekort is in de verkenningsfase niet eenduidig vastgesteld. Ook over de urgentie van het ruimtetekort bestaat geen helder beeld: het gemeentelijk havenbedrijf acht alle ruimtetekort acuut, het Centraal Planbureau stelt dat alleen voor chemie een urgent ruimteprobleem kan optreden. De urgentie is lager indien bestaande fysieke ruimte die nu in opties is uitgegeven, kan worden vrijgemaakt en/of een grote voorziene ruimtevrage (van warmtekracht-centrales) niet wordt ingevuld. De urgentie treedt slechts op indien Rotterdam erin slaagt het marktaandeel in de chemie in de komende jaren te verdrievoudigen, terwijl het aandeel nu afneemt.

Het ruimtetekort voor containers kan, ook bij het Global Competition-scenario (dat wil zeggen bij hoge groei) tot bijna 2020 opgevangen worden met bestaande ruimte. Bij distributie zal het tekort, bij de gunstigste groeiprognoses, optreden in 2015.

De raad constateert dat de omvang van het ruimteprobleem niet duidelijk is omdat de voorspellingen van de verschillende betrokkenen uitgaan van verschillende veronderstellingen onder meer ten aanzien van marktontwikkelingen en van de vraaggenererende werking van beschikbaar terrein. De raad houdt in dit advies de scenario's van het Centraal Planbureau aan. In het Divided Europe-scenario (met 1,5% economische groei) is geen sprake van een ruimte-tekort. In het European Coordination-scenario (2,75% economische groei) is een voorspeld tekort in 2020 van 160 hectare met een marge van 210 ha naar boven én naar beneden (derhalve een range van 0 tot 370 ha), in het Global Competition-scenario (met 3,25% economische groei) een voorspeld tekort van 340 ha (range 70-610 ha). In een gemiddelde van deze scenario's waarbij de economische groei uitkomt op ongeveer 3% (het streefdoel van het kabinet) is het voorspeld tekort gemiddeld 250 ha, met een range van 0 tot 500 ha. Deze voorspelling impliceert dat de kans dat méér dan 500 ha nodig zal zijn, kleiner is dan 10%.

Dit voorspelde ruimtetekort van 0 tot 500 ha kan worden afgezet tegen bestaande ruimte in Nederland (VERM, 1997; CPB, 1997). De Rotterdamse haven heeft een oppervlakte van ong. 5115 ha. In Rijnmond zelf is daarvan 1000 ha nog fysiek beschikbaar, (waarvan 650 ha in optie uitgegeven en 350 ha vrij uitgeefbaar). Buiten de regio Rotterdam is ongeveer 2000 ha beschikbaar aan industrieterrein: in Terneuzen/Vlissingen 500 ha, in de Eemshaven 880 ha, in de regio Amsterdam/Noordzeekanaal nu 470 ha en 600 tot 800 ha is in ontwikkeling, op Moerdijk is 110 ha beschikbaar (CPB, 1997).

De raad concludeert dat er geen zekerheid is dat er een ruimtetekort zal optreden, maar dat hierop hooguit een kans aanwezig is. Daarbij zullen eventuele knelpunten voor containers en distributie pas na 2015 optreden en dat voor chemie, onder een aantal aannames, op kortere termijn een ruimtebehoefte zou kunnen ontstaan. Voor het vervullen van die behoefte zijn binnen Nederland meerdere locaties beschikbaar.

gevolgen van nieuw land

Wat zijn de consequenties van de keuze voor nieuw land? Is nieuw land noodzakelijk? Is het oude land geschikt? Deze vragen komen hier aan de orde.

De waarden van deze gebieden zijn beschreven in paragraaf 2.1 evenals de schadelijke effecten van inpoldering. De raad vat deze schadelijke effecten hier puntsgewijs samen.

In het ingepolderde *kustgebied* zelf gaat de huidige gebruikswaarde verloren ten aanzien van de functie natuur (vele doelsoorten van het natuurbeleid, natuurontwikkeling), recreatie (strandrecreatie) en visserij (vermindering vangsten). De belevingswaarde neemt sterk af: rust, ruimte, natuurlijkheid, weidsheid en kijken naar vogels verdwijnen. De toekomstwaarde gaat verloren: de bestemming en inrichting voor de industrie blokkeren vele andere vormen van gebruik in de toekomst.

Ook in de *wijde omgeving* van het in te polderen kustgebied treedt verlies aan gebruikswaarde op voor natuur (vooral voor trekkende, fouragerende en overwinterende vogels, natuurlijke van de ecosystemen op Voorne, de Kop van Goeree en de Voordelta), recreatie (verlies aan weidsheid, geluidshinder) en zandwinning (versnelde winning uit schaarse bronnen). De belevingswaarde vermindert door geluidshinder, visuele hinder, vermindering van natuurlijkheid en natuur. Ook in de omgeving vermindert de toekomstwaarde: de recreatief-economische ontwikkeling wordt, evenals natuurontwikkeling, beperkt door de aanwezigheid van industrie.

De waarden van het kustgebied zijn politiek erkend. Het Structuurschema Groene Ruimte merkt de Nederlandse ondiepe kustzone aan als kerngebied en, voor het gebied rond Voorne, als natuurontwikkelingsgebied in de Ecologische Hoofdstructuur. De buitendijkse terreinen bij het Haringvliet vallen onder de Habitatrictlijn en de Natuurbeschermingswet. De kustzone is waterrecreatie- en recreatief-toeristisch gebied, het kustgebied omvat enkele Nationale Parken. Het Structuurschema Groene Ruimte beschouwt het gebied rond Voorne als kustwater van belang voor sport- en beroepsvisserij.

er is nog ruimte op het oude land

De aanleg van nieuw land heeft vergaande consequenties die alleen aanvaardbaar zijn indien de projecten van zwaarwegend maatschappelijk belang zijn en indien elders, op het oude land geen mogelijkheden bestaan. De raad schetst hieronder de mogelijkheden die naar zijn mening nog op het oude land bestaan, gebruik makend van de rapportages van Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM, 1997). Daarbij gaat de raad ervan uit dat de opties uit deze rapportage fysiek voldoen aan vestigingsvoorwaarden. Behalve fysieke beschikbaarheid zijn ook economische vestigingseisen aan de orde (bijvoorbeeld bereikbaarheid, clustervorming, grondprijzen, aanlegkosten) en de gevolgen voor de waarden van het landelijk gebied. Die grootheden (de economische kosten en de waarden van het landelijk gebied) zijn echter geen absoluut gegeven, maar onderwerp van eigen afweging. In het begin van deze paragraaf werd al aangegeven dat tegenover het ruimtetekort van 0 tot 500 ha een (fysiek adequaat) ruimteaanbod staat van 1000 ha in Rotterdam en 2000 ha in de rest van Nederland. Er is voor de sectoren containers en distributie in de Rotterdam regio geen urgent tekort aan ruimte (Van Heek, 1997), wel voor chemie. Buiten Rotterdam is die ruimte voor chemie wel aanwezig, evenals voor de sectoren containers en distributie. Op het oude land is derhalve geen sprake van een fysiek ruimtetekort. Een deel van de ruimte kan direct benut worden (Van Heek, 1997), voor de benutting van een ander deel dienen inspanningen geleverd te worden, in de vorm van fysieke maar ook economische herstructurering. Bijvoorbeeld: al aan bedrijven uitgegeven en onbenutte reserves opnieuw beschikbaar maken, herinrichting van bestaand terrein, dempingen, inbreiden en uitplaatsen, een vanuit ruimte-optiek efficiëntere bedrijfsvoering bij bestaande bedrijven. Herstructurering biedt nog onbenutte mogelijkheden binnen het Rijnmond gebied zelf. Ook buiten Rotterdam is fysieke en direct beschikbare ruimte aanwezig.

De raad concludeert uit het tegelijk beschikbaar zijn van ruimte en het overwegen van de aanleg van nieuw land dat de discussie dan ook niet zozeer gaat over de fysieke ruimteproblematiek, maar over de economische nadelen van herstructurering en (dis)locatie, versus de kosten van nieuw land.

De raad meent dat voldoende ruimte beschikbaar is of via herstructurering beschikbaar te maken is op het oude land en dat de noodzaak voor de aanleg van nieuw land onvoldoende aangetoond is.

De raad geeft daarbij ook in overweging dat het benutten van bestaande locaties in plaats van landaanwinning de toepassing van geen-spijt-beleid mogelijk maakt. Ook op economische gronden lijkt het geen-spijt-beleid van belang omdat de rentabiliteit van de investeringen in de omvang van de aanleg van een Maasvlakte macro-economisch gezien niet rendabel lijkt. Het Centraal Planbureau heeft voor het nationaal niveau de baten berekend van ruimtelijk investeringen om de ruimtetekorten op te heffen. In het Divided Europe-scenario ontstaan geen baten, in het European Coordination-scenario ontstaat een gecumuleerde contante waarde (periode 1995-2020) van 1 miljard en 1200 arbeidsplaatsen, in het Global Competition-scenario een gecumuleerde contante waarde van 1,5 miljard en 670 arbeidsplaatsen. De benodigde investeringen, te zien als de contante waarde aan kosten, bedragen volgens de VERM-rapportage bijvoorbeeld voor een Maasvlakte van 500 ha 1,3 tot 1,9 miljard, exclusief de component verbetering leefomgeving. Met deze investeringen wordt alleen een gecumuleerde contante waarde van 1 tot 1,5 miljard gegenereerd indien de meest optimistische scenario's tot werkelijkheid worden. Alleen dan worden de economische kosten terugverdiend. In geen van de scenario's worden meer inkomsten dan uitgaven verwacht. Het Centraal Planbureau adviseert dan ook de besluitvorming tien jaar uit te stellen (Van Heek, 1997).

4.4 ruimte maken voor woningbouw?

Woningbouw is een belangrijk argument in de discussie over kustuitbreiding, met name de kustuitbreiding tussen Hoek van Holland en Scheveningen. Die kustlocatie staat al sinds 1983 in de belangstelling toen de “Stuurgroep Kustuitbreiding ten noorden van de Nieuwe Waterweg” een eerste verkenning uitbracht (Stuurgroep Kustuitbreiding, 1987), gevolgd door onderzoeken en concrete bouwvoorstellen (Van den Berg en Jansen, 1995). In 1985 werden bij een marktverkenning mogelijkheden gezien voor woningbouw, bedrijfsterreinen, toeristische en recreatieve voorzieningen en glastuinbouw, evenwel zonder de bereidheid om een hogere prijs te betalen (Boeckhout en Verhoeff, 1985). Latere discussies voegen daar havenaanleg, natuur (als compensatie voor verloren waarden) en afvalverwerking aan toe (Van Overeem, 1993).

In de VINEX wordt de kustlocatie genoemd als ontwikkelingsrichting voor de periode na 2005. De nota “Randstad en Groene Hart: de groene wereldstad” stelt dat de kustlocatie in beginsel potentie heeft om te dienen als kwaliteitsimpuls voor de achterblijvende economie van de Zuidvleugel. De kustlocatie kan een bijzondere kwaliteit bieden voor ruimtelijke functies zoals wonen met een uniek karakter en internationaal concurrerende recreatiemogelijkheden die de positie van de Nederlandse kust als geheel kunnen versterken tegenover andere Europese kustgebieden. Beschikbare studies geven daar geen uitsluitsel over. Een eventuele aanleg van de kustlocatie heeft grote gevolgen voor de structuur van de functies en de kwaliteit van natuurwaarden, evenals voor infrastructuur en mobiliteit op het bestaande land. In de periode 2005-2010 bestaat vanuit de woningbouw geen behoefte aan aldus te creëren ruimte. Aldus de genoemde nota.

is er een probleem?

De raad heeft de indruk dat bij de maatschappelijke discussie over de kustlocatie de aanleg ervan centraal staat en er eerder wordt gezocht naar een “probleem bij de oplossing” dan naar een oplossing bij een probleem. De kustlocatie wordt gepresenteerd als een oplossing voor de algemeen gevoelde ruimteproblematiek in de randstad. Dat ruimtegebrek wordt gevoeld in sectoren zoals woningbouw, maar ook tuinbouw, natuur, recreatie en industrie in de randstad. Biedt nieuw land een oplossing?

Ook hier is de vraag aan de orde welke consequenties de keuze voor nieuw land heeft. Is er noodzaak voor nieuw land? Kan het op het oude land? Wat zijn daarvan de consequenties?

De huidige waardevolle ondiepe kustzee, beschreven in paragraaf 2.1, gaat verloren door de aanleg van een kustlocatie. Voor de functies van het landelijk gebied staan daar netto geen positieve resultaten tegenover. De raad beschouwt de aanleg van een kustlocatie van weinig positieve of negatieve invloed op de landbouw. Voor de functie natuur ontstaan weliswaar positieve en negatieve effecten maar het netto resultaat is negatief. Ook zijn positieve en negatieve effecten op de recreatie te onderkennen maar ook hiervoor is het netto resultaat negatief. De visserij zal (beperkt) negatief beïnvloed worden. Een kustlocatie levert geen bijdrage aan landelijk wonen, evenmin zal de plattelandseconomie een stimulans ontvangen. Tenslotte vergroot een kustlocatie de al bestaande druk op de infrastructuur op het oude land en de handhavingsproblematiek van de kustlijn.

alternatieven beschikbaar

De raad acht de noodzaak voor nieuw land niet aangetoond. Voor woningbouw en glastuinbouw zijn op het oude land nog voldoende alternatieven (w.o. overgangsgebied randstad en Groene Hart), ook voor natuur en recreatie bestaan alternatieven in de regio. Ook hier is ander en beter gebruik van de bestaande ruimte mogelijk. De raad is dan ook van mening dat vanuit de functies van het landelijk gebied geen behoefte bestaat aan een kustlocatie: noch om direct ruimte te bieden noch om via verschuiving van andere functies ruimte op het oude land te creëren.

4.5 ruimte maken voor landbouw, natuur, bos en recreatie?

In samenhang met nieuw land-ontwikkeling voor mainports of woningbouw wordt ook de aanleg van nieuw land voor landbouw, natuur en recreatie overwogen. Voor natuur en recreatie meent de raad dat er te veel nadruk wordt gelegd op wat er (misschien) verschijnt en te weinig op wat er (zeker) verdwijnt. Bij de combinatie met mainport-ontwikkeling of woningbouw wordt al te gemakkelijk van win-win gesproken: eerder een wens dan realiteit. Winst moet worden afgemeten aan het bereiken van de doelen die worden gesteld en de doelen voor landbouw, bosbouw, natuur en recreatie vormen hier niet het uitgangspunt. Maar is er vanuit landbouw, natuur en recreatie zelf behoefte aan nieuw land?

bollenteelt in het Markermeer?

Bij discussies over Markermeer/Markerwaard, in het kader van mainport Schiphol, worden soms aan agrarisch gebruik, met name bollenteelt, grote mogelijkheden toegeschreven. De intensieve discussie over inpoldering (Goverde, 1987) is ongeveer tien jaar geleden verstomd en resulteerde de facto in niet-inpoldering. Veel argumenten in die discussie zijn nog valide, ook de vraag in hoeverre voor agrarisch gebruik mogelijkheden bestaan.

Het Landbouw-Economisch Instituut toonde in de studie "Economische evaluatie van de waarde van agrarische grond in de Markerwaard" (LEI, 1986) aan dat ook bij de meest waardevolle agrarische grondgebruiksvorm, de bollenteelt, een aanleg van een Markerwaard nationaal-economisch niet zinvol is, ondanks dat privaat-economisch gezien het grondgebruik voor individuele agrariërs rendabel zou kunnen zijn. De economische waarde van (ingepolderde) grond voor de individuele ondernemer kan beduidend verschillen van de waarde van diezelfde grond voor de nationale economie. In de nationaal-economische benadering wordt ook rekening gehouden met het effect van de extra productie op de prijsvorming, en daarop aansluitend met de inkomensvorming in de agrarische sector als geheel. In de nationaal-economische benadering is ook de vraag aan de orde aan wie het voordeel van de lagere prijzen toevalt: is dit de binnenlandse of de buitenlandse consument? Ook andere, met name structurele effecten in andere, aangeschakelde sectoren worden in beschouwing genomen voor zover deze invloed uitoefenen op de hoogte van het te behalen inkomen als gevolg van de inpoldering van het Markermeer.

De dollarprijs is, evenals de kosten van arbeid en eventuele EU-garantieprijsen, sterk bepalend voor de uitkomsten van de macro-economische berekeningen. De nu, in vergelijking met 1986, lage dollarprijs maakt de aanleg van de Markerwaard macro-economisch gezien nog ongunstiger dan die in 1986 al was (pers. meded. Buurma, LEI).

Indien dergelijke bedragen werkelijk beschikbaar zijn, is de raad van mening dat die op een betere wijze in de landbouwsector kunnen worden besteed. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan grote herstructureringen en milieu-investeringen en -waar nodig- ook omvormings- en saneringsoperaties.

Maasvlakte 2 voor natuur en recreatie?

Voor de optie Maasvlakte 2 wordt de dubbeldoelstelling nagestreefd door het tekort van 750 ha aan natuur- en recreatiegebied in het Rijnmond gebied (vastgesteld in het ROM-Rijnmond) op de Maasvlakte te projecteren. Dit is overigens naar het oordeel van de Commissie voor de MER onvoldoende als eigenstandig doel naast de economische ontwikkeling ter plekke bij de planvorming opgepakt (Cie mer, 1997).

De raad is van mening dat de versterking van natuur en recreatie in de Rijnmond-regio niet gekoppeld moet worden aan de aanleg van een Maasvlakte 2, op grond van de volgende overwegingen:

- excentrische ligging ten opzichte van de beoogde gebruikers uit de randstad. De recreatiebranche heeft in de discussie over Maasvlakte 2 aangegeven dat aanleg van een grootschalig intensief recreatief-toeristisch gebied niet haalbaar is (Vista en Planconsultancy, 1997). Daarbij komt dat vormen van extensieve recreatie op Maasvlakte 1, met name de strandrecreatie, op de geplande ontwikkeling achterblijven (KIC, 1997). De aanleg van 750 ha nieuw land is alleen verantwoord als tegelijkertijd uitgebreide openbaar-

vervoer voorzieningen beschikbaar komen zodat de recreanten vanuit Rotterdam het gebied in korte tijd kunnen bereiken. De raad denkt daarbij aan metro-achtige verbindingen maar gaat ervan uit dat zo'n voorziening niet realiseerbaar is,

- de aanleg van natuur gaat ten koste van aanwezige natuur, met name in de ondiepe kustzee, in het kustduingebied en de ontgrondingsplaatsen in de Noordzee en
- het oude land heeft behoefte aan een kwaliteitsimpuls zodat de natuur-, landschaps- en recreatieve functies ter plekke hersteld en versterkt worden.

De raad meent dat het geconstateerde tekort dient te leiden tot een kwaliteitsimpuls op het oude land, dicht bij en/of optimaal afgestemd op de bewoningskernen van de randstad waarin de beoogde gebruikers wonen en werken. De raad denkt daarbij aan verbetering van bestaande locaties en voorzieningen (kwaliteit, bereikbaarheid, ontsluiting) nabij bevolkingscentra, aan vergroening van VINEX-projecten en aan nieuwe rood-groene projecten aan de randen van het Groene Hart. Een dergelijke kwaliteitsimpuls zou overigens niet in de plaats moeten komen van al voorgenomen kwaliteitsverbeteringen, bijvoorbeeld in het kader van het natuur- en recreatiebeleid.

herstructurering van het oude land?

Een overweging in de discussie over de aanleg van Maasvlakte 2 vormt de mogelijkheid tot schuiven met economische functies die nu in de stedelijke omgeving "in de weg" zitten. Daarbij moet vooral gedacht moet worden aan bedrijven die voor overlast zorgen. Uitplaatsen van deze bedrijven zou, aldus de discussie, ruimte kunnen bieden voor groene functies in de randstad. De raad vindt in deze functie van een Maasvlakte 2 geen overtuigende argumentatie en wel op grond van de volgende overwegingen:

- een besluit tot verplaatsing van een bedrijf komt (in principe) tot stand binnen dat bedrijf zelf, onder invloed van allerlei overwegingen zoals milieu-overwegingen. Een dergelijke besluitvorming heeft zijn eigen tempo en laat zich van overheidswege moeilijk beïnvloeden. Een Maasvlakte 2 zou derhalve pas op de lange termijn benut kunnen gaan worden, afhankelijk van individuele bedrijfsbeslissingen.
- bedrijven in de stedelijke omgeving hebben hun specifieke vestigingseisen waaraan een locatie op de Maasvlakte niet altijd zal voldoen.
- de kosten van de aanleg van een Maasvlakte 2 zullen, gezien de grondprijzen op bestaande industrieterreinen, niet verhaald kunnen worden op de zich vestigende bedrijven. Deze kosten zullen op de overheid drukken.
- de ruimte die een bedrijf in de stedelijke omgeving achterlaat, is economisch aantrekkelijk voor bijvoorbeeld milieu-inpasbare bedrijvigheid of woningbouw. Bestemming tot "groen-functie" zal alleen mogelijk zijn indien de overheid de daaraan verbonden waardevermindering compenseert.
- de baten van een Maasvlakte 2 (ruimte voor verplaatsing) lijken vooraf niet toe te delen aan bepaalde partijen binnen het bedrijfsleven zodat de benodigde voor-investeringen van overheidszijde verwacht zullen worden. Diezelfde overheid zal mogelijk ook voor de vrijkomende ruimte in de stedelijke omgeving middelen beschikbaar moeten stellen om groene functies te realiseren. Daarmee worden de totale kosten voor de overheid hoog, terwijl de uitkomsten onzeker zijn.

De raad is van mening dat verplaatsing van bedrijven uit de randstad naar een Maasvlakte 2, teneinde ruimte voor groen te creëren, in de praktijk niet zal werken of op zijn minst onzeker is. Voor verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving bestaan effectievere én efficiëntere werkwijzen.

5 conclusies

Op grond van de overwegingen en conclusies in de voorgaande hoofdstukken, komt de raad tot de volgende slotconclusies:

(1) landelijk gebied laten meespelen bij afwegingen en investeringen

Bij investeringen in de economische structuur moet rekening worden gehouden met de bestaande waarden en functies van het landelijk gebied, en wanneer realisering van dergelijke investeringen aan de orde is, moeten deze zo goed mogelijk worden ingebed in het landelijk gebied. Deze investeringen moeten bovendien gepaard gaan met investeringen in de kwaliteit en de economie van het landelijk gebied.

(2) terughoudend zijn met nieuw land

Met de ontwikkeling van nieuw land -voor welk doel dan ook- moet zeer terughoudend omgegaan worden. Op dit moment is er te weinig aandacht voor de bestaande waarden die in het geding zijn en worden lessen uit het verleden veronachtzaamd: de mogelijkheden en beheersbaarheid worden systematisch overschat en vooral de gevolgen worden onderschat.

(3) twijfels over nut en noodzaak; investeringen aan voorwaarden binden

De raad is op dit moment niet zonder meer overtuigd van het nut en de noodzaak van de voorgestelde investeringen in mainports. Hij vindt dat bij deze investeringen -ongeacht de uitkomst van de nut-en-noodzaak-discussie- altijd de volgende voorwaarden gesteld moeten worden:

- zorgvuldig afstemmen van de locatie-keuze op waarden en functies van het landelijk gebied
- een geen-spijt-beleid is mogelijk en wordt daadwerkelijk ingezet
- de investering maakt deel uit van een breder pakket waarin ook wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van een tweede economische spoor naast Nederland Distributieland én in de kwaliteit en de economie van het landelijk gebied.

(4) nieuw land thans nodig noch wenselijk; luchtvaart concentreren op Schiphol

De noodzaak om voor mainports, voor woningbouw of voor landbouw, natuur en recreatie nieuw land aan te leggen kan op dit moment onvoldoende worden aangetoond, gezien de aanwezige alternatieven. Ook bestaan er nog grote onzekerheden rond realiseerbaarheid en beheersbaarheid ervan. Ontwikkeling van nieuw land is daarom op dit moment niet aan de orde. De discussie over mainportontwikkeling moet zich -indien nut en noodzaak worden aangetoond- richten op locaties op het bestaande land. Dat geldt zowel voor mainports en woningbouw als projecten voor landbouw, natuur en recreatie. Voor de luchtvaart is dan primair de meest in aanmerking komende optie Schiphol zelf, met name ook uitgaande van het landelijk gebied.

(5) ruimteproblematiek verdwijnt niet door nieuw land of compensatie

De raad meent dat de ontwikkeling van nieuw land in geen geval een definitieve oplossing zou betekenen voor ruimte- en afstemmingsproblemen die wij structureel kennen. Na het "opvullen" van de nieuwe ruimte zouden de problemen en de daarmee samenhangende keuzen zich toch weer onverminderd aan ons opdringen. In dit licht moet ook het verschijnsel compensatie worden gezien. Vastgesteld moet worden dat Nederland een dichtbevolkt en intensief gebruikt land is dat geen ruimte "over" heeft om natuurwaarden of landbouw/recreatiegebieden die verloren gaan te compenseren, dat wil zeggen: niet zonder dat daarbij weer het één ten koste van het ander gaat. Compensatie is dan een schijnoplossing waarmee een doelloze carrousel van verschuivingen en verdringingen op gang wordt gebracht. De taak waar de samenleving voor staat is die van het maken van verantwoorde keuzen en het zorgvuldig inrichten en gebruiken van de bestaande ruimte. Daarvan mag de aandacht niet worden afgeleid.

(6) liever investeren in het bestaande

De raad is in het algemeen van mening dat investeren in de kwaliteit van het bestaande, inclusief de ordening, afstemming en inpassing van de uiteenlopende voorzieningen en activiteiten, de voorkeur verdient boven investeren in nieuw land en vergelijkbare grote projecten.

bijlagen

- 1 adviesaanvraag
- 2 samenstelling werkgroep
- 3 toelichting op de beoordelingscriteria die de raad heeft gebruikt bij zijn meningsvorming over locatiekeuzen (paragraaf 4.1)
- 4 geraadpleegde literatuur

bijlage 1

adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



**landbouw, natuurbeheer
en visserij**

Raad voor het Landelijk Gebied
Maliebaan 41
3581 CD UTRECHT

datum
23 juni 1997

onderwerp
Adviesaanvraag nieuw land
(TRC 97/2915)

Context

In de brief 'Versterking ruimtelijk-economische structuur', die het kabinet met Prinsjesdag 1996 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, wordt aandacht besteed aan ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit. Daarbij wordt aangegeven, dat naast een optimaal gebruik van de bestaande ruimte in de meer verstedelijkte delen van het land, ook de mogelijkheden - waar financieel verantwoord - voor een intensiever gebruik van nog onderbenutte ruimte en het winnen van nieuwe ruimte moeten worden nagegaan. Met betrekking tot dit laatste wordt naast de opties 'onder de grond' en 'overkluizing' de mogelijkheid van ruimte in water genoemd. Thans lopen er meer concreet maatschappelijke en politieke discussies over nut en noodzaak van nieuwe ruimte in water voor de uitbreiding van de mainports Rotterdam (Maasvlakte-II) en Schiphol (o.a. Kust bij IJmuiden of Markerwaard) en voor de opvang van de woningbouwbehoefte op de lange termijn in de Randstad (Kijkduin-Hoek van Holland).

Positiebepaling LNV

Voor LNV is het van belang in deze discussies zicht te krijgen op de voor- en nadelen van de ontwikkeling van nieuw land voor de beleidsterreinen, waarvoor LNV primair verantwoordelijkheid draagt (land- en tuinbouw visserij, recreatie, natuur en landschap). Daarbij gaat het niet alleen om de bedreigingen, maar ook om de kansen die nieuw land met zich mee kan brengen. Centrale vraag daarbij is allereerst of er vanuit de LNV-beleidsterreinen voldoende krachtige argumenten zijn aan te voeren om de realisering van nieuw land te bepleiten. Daarnaast is het relevant te bezien welke argumenten LNV in de discussie over nieuw land heeft om mee te liften met initiatieven van anderen, zoals de concrete projecten Maasvlakte-II, kustlocatie Hoek van Holland-Kijkduin en de Tweede Nationale Luchthaven.

LNV zal in deze aangegeven kaders allereerst een standpunt moeten bepalen ten aanzien van de wenselijkheid van deze projecten. Vervolgens zal een besluit moeten worden genomen over de te stellen voorwaarden ten aanzien van locatie, maatvoering en vormgeving. Daarbij is het realiseren van evenwicht tussen economie en ecologie (dubbeldoelstelling) uitgangspunt. Relevante vragen zijn dan:

Welke nadelige effecten treden op, hoe kunnen deze worden voorkomen door een goede locatiekeuze, maatvoering en vormgeving en door mitigerende en compenserende maatregelen? Welke kansen zijn er voor meekoppeling? Bijvoorbeeld ruimte voor bollenteelt, mogelijkheden voor structuurverbetering op het oude land, agrarische compensatie, natuurontwikkeling, enz.

Hoewel genoemde projecten allen hun eigen achtergrond hebben, zijn ze in zekere zin met elkaar verbonden. Enerzijds concurreren ze onderling, omdat voor 2 van de 3 projecten (MV-II en TNLI) een rijksbijdrage wordt gevraagd in ICES-kader. Anderzijds hebben ze alle 3 betrekking op de Noordzeekust. Daarbij spelen dan aspecten mee als hogere kosten voor kustonderhoud, emotionele aspecten van aantasting van de kustlijn, veranderingen in het slibtransport naar de Waddenzee, risico's van zeespiegelstijging, ontwikkeling (economisch, toeristisch-recreatief ecologisch, e.d.) van de Randstad, van het Noorden en van de Zeeuwse Delta, e.d. Gezien deze onderlinge relaties dient de besluitvorming derhalve plaats te vinden tegen de achtergrond van een integraal beeld ten aanzien van financiën en omgevingskwaliteit. Vanuit dit integrale beeld zou dan de discussie over de onderscheiden projecten moeten worden gevoerd.

Adviesaanvraag

Aan de Raad voor het Landelijk Gebied wordt gevraagd na te gaan wat de voor- en nadelen zijn van de ontwikkeling van nieuw land voor de verschillende vormen van LNV-beleid tegen de achtergrond van de maatschappelijke en politieke discussies rond mainport Rotterdam en Schiphol en de verstedelijking lange termijn in de Randstad. Indien nut en noodzaak van deze projecten aantoonbaar kan worden vastgesteld, dienen voorwaarden te worden gesteld ten aanzien van de exacte locatie, maatvoering en vormgeving om de bedreigingen van de projecten zoveel mogelijk te beperken en de kansen optimaal te benutten. Tenslotte wordt gevraagd te bezien hoe de onderscheiden projecten in hun effecten onderling samenhangen en wat dat voor invloed zou moeten hebben op de besluitvorming.

Tiidsplanning

Gezien de verwachte besluitvorming in het kabinet over Maasvlakte-II en het interim ICES-advies voor de langere termijn verzoek ik u dit advies rond de zomer 1997 uit te brengen.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER
EN VISSERIJ

J.J. van Aartsen

bijlage 2

samenstelling van de werkgroep

Dit advies is voorbereid door een werkgroep onder leiding van de vice-voorzitter van de raad de heer J. van Noord. De raad draagt echter de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor dit advies. Aan de werkgroep namen deel:

J. van Noord (vz), Raad voor het Landelijk Gebied
mevrouw H.M. de Boois, Raad voor het Landelijk Gebied
J. Borgman, oud-gedeputeerde Zuid-Holland
A. Dietvorst, hoogleraar recreatiekunde LUW
H. Goverde, hoogleraar politicologie LUW, hoofddocent bestuurskunde KUN
J.T. Mommaas, vakgroep Vrijtijdswetenschappen KUB
H. van 't Land, dijkgraaf Noorder Zijlvest
P. Nijhoff, Raad voor het Landelijk Gebied
M.J.F. Stive, Waterloopkundig Laboratorium, hoogleraar TU Delft
mevrouw W.M.C. de Vrey-Vringer, Raad voor het Landelijk Gebied
L.C. Zachariasse, directeur Landbouw Economisch Instituut-DLO
B.H. van Leeuwen secretariaat Raad voor het Landelijk Gebied (secr)

De heer R. Rabbinge (hoogleraar theoretische productie-ecologie LUW) heeft concepten van commentaar voorzien.

bijlage 3

toelichting op de beoordelingscriteria die de raad heeft gebruikt bij zijn meningsvorming over locatiekeuzen (paragraaf 4.1)

landbouw

gebruikswaarde

De gebruikswaarde voor landbouw behelst de bijdrage die geleverd wordt aan inkomen en werkgelegenheid en aan een zekere mate van voedsel-zelfvoorziening. Om deze "taken" waar te maken, moet de landbouw zich kunnen (blijven) ontwikkelen tot een economisch, sociaal en ecologisch verantwoord werkende bedrijfstak.

De eisen daarvoor zijn: *beschikbaarheid van fysieke ruimte, goede aan- en afvoerverbindingen voor grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten, een adequate milieu-, bodem en waterkwaliteit en voldoende water.*

belevingswaarde

De belevingswaarde voor de functie landbouw is gerelateerd aan de werkomstandigheden in de landbouw én, vanuit de optiek van de consument, aan productiemethoden met een zo min mogelijke milieubelasting.

De eisen daarvoor zijn: *goede werkomstandigheden en een als natuurlijk beleefde productie-omgeving.*

toekomstwaarde

De landbouw zal in de toekomst meer functies vervullen dan primaire productie: uit de huidige ontwikkelingen in de landbouw blijkt dat voor de toekomst ook multifunctionaliteit van de landbouw belangrijk is (de mogelijkheid om naast primaire productie ook andere activiteiten zoals recreatie en natuurbeheer uit te voeren). Tevens is de toekomstwaarde alleen te realiseren indien de landbouw flexibel om kan gaan met veranderingen en nieuwe economische mogelijkheden kan benutten.

De eisen daarvoor zijn: *mogelijkheden voor multifunctionaliteit, flexibiliteit ten opzichte van toekomstige ontwikkelingen, ruimte voor meer productie en voor andere productiemethoden.*

natuur

gebruikswaarde

De gebruikswaarde voor natuur behelst het veiligstellen van de biodiversiteit als zodanig en van natuur die van direct nut is voor de mens.

De eisen daarvoor zijn: *ruimte, geschikte milieukwaliteit, ruimtelijke verbindingen, de aanwezigheid van natuurlijke processen die de biodiversiteit in stand houden en verder ontwikkelen, adequaat beheer.*

belevingswaarde

De belevingswaarde voor natuur behelst de recreatieve en natuurwetenschappelijke beleving van natuur. De bestaande natuurbelden die onderling verschillen, vereisen dat natuur in verschillende vormen aanwezig is. De eisen voor belevingswaarde zijn: *een aantrekkelijke, gedifferentieerde, toegankelijke natuur op de schaal van het landschap.*

toekomstwaarde

De toekomstwaarde voor natuur ligt in verdere versterking van de multifunctionaliteit en versterking van de economische waarde van natuur. Tevens is de toekomstwaarde alleen te realiseren indien de natuur flexibel om kan gaan met veranderingen.

De eisen daarvoor zijn de toekomstige vervulling van de eisen voor gebruikswaarde en belevingswaarde én: *omstandigheden voor een multifunctionele natuur en de mogelijkheid om flexibel om te kunnen gaan met toekomstige ontwikkelingen.*

landschap

gebruikswaarde

De gebruikswaarde voor het landschap behelst het samengaan van verschillende vormen van grondgebruik. De eisen daarvoor zijn: *optimale inpassing van grondgebruikfuncties*.

belevingswaarde

De belevingswaarde voor het landschap behelst de aanwezigheid van een eigen identiteit die (in het landelijk gebied) samenhangt met de lage dichtheid van infrastructuur en gebouwen, de afwisseling van kleuren en gedaanten in de loop van het jaar, de natuurlijkheid, de relatieve rust, het harmonieus samengaan van verschillende functies en de afleesbaarheid van de geschiedenis van het landschap.

De eisen daarvoor zijn: *herkenbaarheid van de identiteit van het landschap en van de geschiedenis van het landschap*.

toekomstwaarde

De toekomstwaarde voor het landschap ligt in de mogelijkheden om potentiële functies in het landschap in te passen.

De eisen daarvoor zijn de toekomstige vervulling van de eisen voor gebruikswaarde en belevingswaarde én: *openhouden van mogelijkheden, handhaven flexibiliteit*.

recreatie

gebruikswaarde

De gebruikswaarde voor recreatie behelst de bijdrage aan het welzijn, aan inkomen en aan werkgelegenheid. De eisen daarvoor zijn: *recreatief aantrekkelijke omgeving dichtbij wonen en werken, variatie het aanbod van recreatieve voorzieningen en een goede bereikbaarheid*.

belevingswaarde

De belevingswaarde behelst de mogelijkheid om een recreatieve omgeving daadwerkelijk te kunnen beleven. De eisen daarvoor zijn: *optimale inrichting, geen verstoring door andere activiteiten*.

toekomstwaarde

De toekomstwaarde voor de recreatie ligt in de uitbreidingsmogelijkheden naar aard en omvang van de recreatie.

De eisen daarvoor zijn de toekomstige vervulling van de eisen voor gebruikswaarde en belevingswaarde én: *mogelijkheden voor multifunctioneel gebruik*.

beroepsvisserij

gebruikswaarde

De gebruikswaarde ten aanzien van beroepsvisserij behelst de bijdrage die geleverd wordt aan inkomen en werkgelegenheid. Om deze "taken" waar te maken, moet de beroepsvisserij zich kunnen (blijven) ontwikkelen tot een economisch, sociaal en ecologisch verantwoord werkende bedrijfstak.

De eisen daarvoor zijn: *beschikbaarheid van fysieke ruimte, goede aan- en afvoerverbindingen voor producten, een adequate milieu- en waterkwaliteit*.

belevingswaarde

De belevingswaarde voor de functie visserij is gerelateerd aan de werkomstandigheden in de visserij én, vanuit de optiek van de consument, aan de natuurvriendelijke wijze van oogsten en produceren.

De eisen daarvoor zijn de toekomstige vervulling van de eisen voor gebruikswaarde én: *goede werkomstandigheden en natuurlijke productie-methoden*.

toekomstwaarde

De toekomstwaarde van de visserij kan liggen in een verdere verfijning en vergroting van de toegevoegde waarde van de producten.

De eisen daarvoor zijn: *flexibiliteit ten opzichte van toekomstige ontwikkelingen*.

plattelandseconomie

gebruikswaarde

De gebruikswaarde betreft inkomen en werkgelegenheid uit werkzaamheden op het platteland.
De eisen daarvoor zijn: *economische activiteit in het landelijk gebied.*

belevingswaarde

De belevingswaarde voor de plattelandseconomie betreft de kwaliteit van de werkzaamheden (de aard van het werk en de werkomstandigheden).
De eisen daarvoor zijn: *aantrekkelijke economische activiteiten.*

toekomstwaarde

De toekomstwaarde behelst het open houden van de mogelijkheid tot economische ontwikkeling, gebruik makend van de specifieke kwaliteiten van het landelijk gebied.

De eisen daarvoor zijn: *multifunctioneel gebruik, behoud van sterke kwaliteiten van het landelijk gebied.*

wonen in het landelijk gebied

gebruikswaarde

De gebruikswaarde voor wonen in het landelijk gebied omvat de bestaande mogelijkheden voor wonen in het landelijk gebied op een veilige en gezonde wijze.

De eisen daarvoor zijn: *beschikbaarheid van fysieke ruimte, een adequate milieukwaliteit.*

belevingswaarde

De belevingswaarde voor de functie wonen is gerelateerd aan de kwaliteit van de woonomgeving: rust, een aantrekkelijk landschap, goede bereikbaarheid.

De eisen daarvoor zijn: *adequate natuur- en milieukwaliteit, goede bereikbaarheid..*

toekomstwaarde

De toekomstwaarde zijn de potenties voor de woonfuncties.

De eis daarvoor is: *mogelijkheden voor multifunctioneel gebruik.*

regionale effecten

De projecten beïnvloeden de ruimtelijke ontwikkelingen op de plaats van de locatie maar ook in de regio daaromheen.

Ruimtelijke ontwikkelingen worden gestuurd door verstedelijking en intensivering van infrastructuur die voornamelijk het gevolg zijn van een toenemende ruimtebehoefte per inwoner van Nederland. Tegelijkertijd moet bij de ruimtelijke inrichting rekening gehouden worden met toekomstige problemen zoals het waterbeheer, risico's van bodemdaling en zeespiegelrijzing. Ruimte wordt schaars en inpassing van functies wordt steeds belangrijker. Daarmee wordt het landelijk gebied ook steeds schaarser en waardevoller.

Voor de beoordeling van projecten is relevant dat gestreefd moet worden naar handhaving van het landelijk gebied, door zorgvuldig om te gaan met verstedelijking en met intensivering van infrastructuur.

De eisen die vanuit het landelijk gebied gesteld worden, zijn: *geen verdere toename van de druk op het landelijk gebied ten aanzien van infrastructuur (voor mobiliteit) en verstedelijking (voor wonen en werken).*

bijlage 4

geraadpleegde literatuur

- Advanced Decision Systems bv, (1996)
Indicatieve Geluidsc contouren Luchthaven Markermeer, Advanced Decision Systems, Delft 1996
- Alleblas, J.T.W., (1996)
Vier kassengebieden in Europa. Visie op ruimtelijke kwaliteit. Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), Staringcentrum (SC-DLO), Den Haag/Wageningen 1996
- Berg, M. van den en A.M. Jansen, (1995)
De kustlocatie. Literatuurlijst met samenvattingen. FD, Provincie Zuid-Holland 1995
- Boeckhout, I.J. en B.M. Verhoeff, (1985)
Marktverkenning ten behoeve van een mogelijke kustuitbreiding tussen Hoek van Holland en Scheveningen. Stichting NEI, Rotterdam 1985
- Boele, A., M.C.M. Kleman en R.L. Vogel, (1997)
Broedvogel-doelsoorten en de Ecologische Hoofdstructuur: een verspreidingsanalyse. SOVON-onderzoeksrapport 1997/03. SOVON, Beek-Ubbergen 1997
- Camphuysen, C.J., M.F. Leopold, (1994)
Atlas of seabirds in the southern North Sea, IBN-rapport 94/6 NIOZ-rapport 1994-8, Wageningen 1994
- Centraal Planbureau, (1996)
Omgevingsscenario's Lange termijn Verkenning 1995-2020. Werkdocument 89, CPB, Den Haag 1996
- Centraal Planbureau, (1996)
Milieu en economie: op zoek naar duurzaamheid. SDU Uitgevers Den Haag 1996
- Centraal Planbureau, (1997)
Economische en ruimtelijke versterking van mainport Rotterdam. Werkdocument 92, CPB, Den Haag 1997
- Commissie voor de Milieu-effectrapportage, (1997)
Advies voor Verkenning Ruimtetekort in mainport Rotterdam, CieMer, Utrecht 1997
- Commissie voor de Milieu-effectrapportage, (1997)
Tweede advies voor Verkenning Ruimtetekort in mainport Rotterdam, CieMer, Utrecht 1997
- Dekker, W., (1995)
Visstand en visserij op het IJsselmeer en Markermeer: de toestand in 1994. RIVO-DLO, IJmuiden 1995
- Diefenbacher, H. en A. MacGillivray (eds.)
The Index for Sustainable Welfare-Methods and Results (in prep)
- Eggenhuizen, T. en R. van den Tempel, (1996)
Belangrijke vogelgebieden in Nederland. Vogelbescherming, Driebergen 1996
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, (1997)
Toolkit Maasvlakte 2 Strategische visie & argumentatie, Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Rotterdam 1997
- Goverde, H.J.M., (1987)
Macht over de Markerruimte. Proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen 1987
- Hoek, T.H. van, (1997)
Maasvlakte II: baat het niet, dan schaadt het wel. In: Economisch-Statistische Berichten, 4-6-1997

Jansen, S.R.J. et al, (1996)
Handboek natuurdoeltypen. IKC-Natuurbeheer, Wageningen 1996

Kennis- en Innovatiecentrum, (1997)
(Re)creatie van nieuwland, KIC, Den Haag 1997

Keuning, J., (1984)
Markerwaard, bedreiging voor cultuurhistorische monumenten. Heemschut 6, pp.120-121, 1984

Landbouw-Economisch Instituut, (1986)
Economische evaluatie van de waarde van agrarische grond in de Markerwaard, Den Haag, 1986

LB&P, (1996)
Natuurvisie Kustgebied Maasvlakte, Voorne en Goeree. Projectorganisatie Maasvlakte II, Rotterdam 1996

Ministerie van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996)
Plan van aanpak groen nationaal inkomen, TK 1996/96, 24400 XIII, nr. 48

Ministerie van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, (1997)
Voortgangsverslag 'Plan van aanpak groen nationaal inkomen, brief aan de TK van 23 juni 1997

Ministerie van Financiën, (1997)
Brief aan het Kabinet, NRC-Handelsblad

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (1989)
Natuurbeleidsplan, SDU Den Haag 1989

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (1992)
Vissen naar Evenwicht, Structuurnota Zee- en Kustvisserij, Den Haag 1992

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (1995)
Dynamiek en vernieuwing, Den Haag 1995

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (1981)
Gevolgen voor Noord-Holland van de inpoldering van de Markerwaard. Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, Lelystad 1981

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (1983)
Geohydrologische gevolgen bij de aanleg van de Markerwaard. Min VW, Rijkswaterstaat, Directie Zuiderzeewerken en Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, Lelystad 1983

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (1989)
Derde Nota Waterhuishouding; water voor nu en later, SDU Den Haag, 1989

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, (1997)
Perspectievennota. Hoeveel ruimte geeft Nederland aan luchtvaart? Achtergronddocumenten. Den Haag 1997

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, (1997)
Milieu en Economie, SDU Den Haag 1997

Needham, B., (1995)
De gronden van ons bestaan. Ruimtelijk beleid voor een klein, dichtbevolkt land. Inaugurale rede, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen 1995

North Sea Task Force, (1994)
Quality Status Report of the North Sea. Subregion 4, Oslo and Paris Commissions, London. 1994

Overeem, M. van, (1993)

Nieuw-Holland: kwaliteit in een nieuwe kustlocatie tussen Hoek van Holland en Scheveningen. Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag 1993

Platteeuw, M., (1996a)
Watervogels in het IJmeer en zuidelijk Markermeer, RIZA nota nr.96.007. Lelystad 1996

Platteeuw, M., (1996b)
Broedende water- en moerasvogels rondom IJmeer en zuidelijk Markermeer. RIZA, Lelystad 1996

Pols, A.A.J., (1997)
Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie. in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.): Volatise-
ring in de economie, blz 37-76, WRR-rapport Voorstudies en achtergronden, SDU Den Haag 1997

Post, J.H., J.S. Buurma, E.H. J.M. de Kleijn, G. Meester en K.J. Poppe, (1986)
Economische evaluatie van de waarde van agrarische grond in de Markerwaard, Landbouw-Economisch
Instituut, Den Haag 1986

Prins, K.H., M. Klinge, W. Ligtoet, J. de Jonge, (1995)
Biologische monitoring zoete rijkswateren: watersysteemrapportage IJsselmeer en Markermeer 1992
RIZA nota nr. 94.060, Lelystad 1995

Raad voor het Natuurbeheer, (1996)
Gaan we te ver, Utrecht 1996

Raad voor het Landelijk Gebied, (1997)
Tien voor de toekomst. Advies ten behoeve van de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e
eeuw. Publicatie RLG 97/2, Amersfoort 1997

Rand Europe (1997)
Adaptief beleid, beleidsanalyse en beleidsvorming met betrekking tot de Nederlandse burgerluchtvaart,
RE-97.03-VW/VROM/EZ. Achtergronddocument Perspectievennota, SDU Den Haag, 1997

Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, Rijkswaterstaat, (1983)
Economische analyse van de ontwikkeling van het Markerwaardgebied, Lelystad 1983

Rijksinstituut voor Visserij-onderzoek-DLO en Aquasense, (1997)
Identificatie-onderzoeksbehoefte Visserij-effecten Maasvlakte-2, RIVO-DLO rapport C045/96 / Aquasense
rapport 96.0957a, Lelystad, 1997

Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater, (1995)
Watersysteemrapportage IJsselmeer en Markermeer 1992. RIZA nota nr.: 94.060, Lelystad 1995

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, (1997)
Milieubalans 1996, Bilthoven 1997

Schultz, E. en M.A. Viergever, (1989)
Gevolgen van de aanleg van de Markerwaard in het Noord-Hollandse randgebied. Intern rapport
Rijkswaterstaat, directie Flevoland, Lelystad 1989

Stuurgroep Kustuitbreiding ten noorden van de Nieuwe Waterweg, (1983)
Onderzoek naar de mogelijkheden van kustuitbreiding tussen Hoek van Holland en Scheveningen.
Voorzitter G. Tjalma, PWS, Zuid-Holland. Den Haag 1983

Stuurgroep Kustuitbreiding, (1987)
Onderzoek eventuele kustuitbreiding Scheveningen-Hoek van Holland, eindrapport. Voorzitter J. Borg-
man, Provincie Zuid-Holland. Den Haag 1987

Stuurgroep Kustlocatie, (1996)
Verslag expertmeetings kustlocatie, provincie Zuid-Holland, Den Haag 1996

Vista en Planresultancy, (1997)

Maaswerk. Een visie op natuur en recreatie bij de aanleg van de Maasvlakte 2. Deel 1 en deel 2. In opdracht van VERM, Rotterdam 1997

VERM, (1997)

Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam. Deel A, B en Bijlagenboek SDU, Den Haag 1997

Vlas, J. De, (1985)

Weide van vlees: de betekenis van de regeneratie van afgebeten lichaamsdelen van bodemdieren voor de vleesproductie in de Waddenzee, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 1985

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (1992)

Grond voor keuzen, SDU Den Haag 1992

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (1994)

Duurzame risico's: een blijvend gegeven, SDU Den Haag 1994

Werkprogramma 1997 -1998

* het werkprogramma van de raad is, na vaststelling door de minister van LNV, opgenomen in een algemene introductieuitgave

RGL 97/1: 'Introductie en werkprogramma 1997-1998 april 1997

onderwerpen:

* LNV-beleidsverkenningen van het landelijk gebied in de 21e eeuw

gepubliceerde adviezen:

RLG 97/2: 'Tien door de toekomst' advies t.b.v. de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw augustus 1997

RLG 97/2a: verkorte Engelse uitgave

* Stad-land concepten

RLG 97/3: 'Stad en land in groen verband' advies over de ordening van stad en land augustus 1997

RLG 97/3a: verkorte Engelse uitgave

* De ontwikkeling van nieuw land

RLG 97/4: 'Nieuw land ontwikkelen: zinnig of onbezonnen' advies over de zinnigheid van nieuw land-oplossingen voor mainports, woningbouw, landbouw, natuur of recreatie september 1997

RLG 97/4a: verkorte Engelse uitgave

* Bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden in relatie tot de LNV-koers voor de 21e eeuw

-

* Grootschalige ingrepen en de kwaliteit van het landelijk gebied

-

* Toekomstige relatie land-water

-

* 2e fase kustvisserijbeleid

-

* Hectares of kwaliteiten: de gewenste natuur in relatie tot andere functies

-

* Wat moet de maatschappij over hebben voor natuur en recreatie

-

* De beschikbaarheid van water

-

* Voedselproductie in de 21e eeuw, economische, ecologische, politieke, ethische en ruimtelijke aspecten

-

* Integraal ontwikkelingsperspectief IJsselmeer -

* Kenmerkend landelijk gebied als nationale identiteit -