

3 Juridisch kader en procedure

3.1 Overgangsrecht: pkb, structuurvisie en beslissing van wezenlijk belang

Op 7 januari 2008 is de planologische kernbeslissing (pkb) 'Randstad 380 kV verbinding' van kracht geworden.² In die pkb was onder meer de volgende passage opgenomen:

'Beslissing van wezenlijk belang 2: de in deze pkb aangewezen projectminister zal uitvoeringswijze en ruimtelijke inpassing van verbinding 27 vastleggen in een rijksprojectbesluit, overeenkomstig het gestelde in paragraaf 6. Daarbij wordt uitgesloten dat in speciale beschermingszones meer dan verwaarloosbare effecten zullen optreden.'

Een beslissing van wezenlijk belang was onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een uitspraak in een pkb waarbij alleen mocht worden afgeweken door opnieuw een pkb-procedure te doorlopen.³ Op 1 juli 2008 is de WRO ingetrokken en is de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Het instrument 'planologische kernbeslissing' bestaat onder de nieuwe Wro niet langer. Het overgangsrecht bepaalt dat een bestaande pkb wordt gelijkgesteld aan een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3 van de Wro.⁴ De 'beslissing van wezenlijk belang' als onderdeel met een bijzondere juridische betekenis van een pkb (nu: structuurvisie) bestaat onder de Wro evenmin; wel geldt dat een beslissing van wezenlijk belang die onderdeel is van een bestaande pkb zijn materiële juridische betekenis behoudt.⁵ Dat betekent dat van zo'n beslissing van wezenlijk belang alleen kan worden afgeweken door de pkb te wijzigen met toepassing van de daarvoor geldende procedure. Omdat een bestaande pkb gelijkgesteld wordt aan een structuurvisie, moet voor wijziging van een pkb een structuurvisieprocedure worden doorlopen. Door deze wijziging verliest de beslissing van wezenlijk belang zijn bijzondere juridische betekenis.

Op grond van het voorgaande geldt dat wanneer het bevoegd gezag, in afwijking van de pkb 'Randstad 380 kV verbinding', het criterium 'niet meer dan verwaarloosbare effecten' wil loslaten ten gunste van het toetsingskader van de Natuurbeschermingswet 1998 (zie paragraaf 2), dit alleen kan door de pkb 'Randstad 380 kV verbinding' te wijzigen door middel van een structuurvisieprocedure.

² Planologische kernbeslissing ten behoeve van de vierde partiële herziening van het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening voor de aanleg van hoogspanningsverbindingen tussen Beverwijk, Zoetermeer en Wateringen

³ Artikel 3, tweede lid, Besluit op de ruimtelijke ordening 1985

⁴ Artikel 9.1.2, eerste lid, Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening

⁵ Dit volgt uit artikel 9.1.2, tweede lid, Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening. Vgl. o.a. de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wro, TK 2006–2007, 30 938, nr. 3, p. 18, 63 en 64

3.2 Structuurvisieprocedure

Een rijksstructuurvisie kan worden vastgesteld door de Minister die het aangaat – in dit geval de Minister van Economische Zaken – in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze ministers tezamen zijn in dit geval 'bevoegd gezag'. De procedure die daarbij wordt doorlopen is als volgt.⁶

1. De Minister die het aangaat informeert, in overeenstemming met Minister VROM, de Tweede Kamer over het voornemen om de structuurvisie vast te stellen en beschrijft daarbij de inrichting van de structuurvisie. Indien de Tweede Kamer dit wenst kan zij binnen vier weken besluiten dit voornemen (openbaar) te behandelen. Daarna informeren de Ministers de Tweede Kamer over de gevolgen die zij aan de behandeling verbinden. De Ministers van Economische Zaken en VROM hebben het voornemen om de structuurvisie 'Randstad 380 kV verbinding' te wijzigen meegedeeld aan de Tweede Kamer op 18 december 2008.⁷ De Tweede Kamer heeft dit voornemen behandeld op 6 april 2009. Daarbij is overwegend instemmend gereageerd op het voornemen een structuurvisie vast te stellen. De Ministers hebben bij brief van 18 mei 2009 de Tweede Kamer geïnformeerd over de gevolgen die zij aan de behandeling verbinden, te weten dat de structuurvisie conform het voornemen zal worden vastgesteld.⁸
2. Het bevoegd gezag stelt de structuurvisie vast. Bij de voorbereiding van de structuurvisie worden burgers en maatschappelijke organisaties voor zover nodig en passend betrokken. Bij de voorbereiding van de onderhavige structuurvisie (de structuurvisie 'natuurbescherming Randstad 380 kV verbinding') worden burgers en maatschappelijke organisaties betrokken door de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen. Dat betekent dat gedurende zes weken belanghebbenden hun zienswijze hebben kunnen geven op de ontwerp structuurvisie (zie ook paragraaf 5).
3. De Minister die het aangaat zendt de structuurvisie aan de Eerste en de Tweede Kamer. Zij kunnen, indien gewenst, binnen acht weken aangeven dat zij de structuurvisie willen bespreken. Tot die tijd mag de structuurvisie in elk geval niet worden uitgevoerd. Als de Eerste en/of de Tweede Kamer de structuurvisie wil bespreken, dan mag de structuurvisie worden uitgevoerd zes maanden na de toezending ervan aan beide Kamers of zoveel eerder als de beraadslagingen met het parlement zijn afgerond. Daarbij informeert de Minister de Eerste en/of de Tweede Kamer over de gevolgtrekkingen die hij voor het nationaal ruimtelijke beleid verbindt aan beraadslagingen van de Kamer(s).

⁶ Artikel 2.3, tweede, derde en vierde lid Wro en artikel 2.1.1 Besluit ruimtelijke ordening

⁷ Kamerstukken II 2008-2009, 31 574, nr. 4

⁸ Kamerstukken II 2008-2009, 31 574, nr. 9

4 Toelichting op de gewijzigde tekst

De hiervoor aangehaalde beslissing van wezenlijk belang wordt met deze structuurvisie aangepast; de laatste volzin wordt vervangen. De betreffende passage komt daarmee als volgt te luiden:

'De in deze pkb aangewezen projectminister zal uitvoeringswijze en ruimtelijke inpassing van verbinding 27 vastleggen in een rijksprojectbesluit, overeenkomstig het gestelde in paragraaf 6. Voor zover effecten (kunnen) optreden op Natura 2000 gebieden is daarop de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing voor zover dat uit die wet voortvloeit.'

De verwijzing naar de effecten op beschermde natuurgebieden is dus in zijn geheel verwijderd. Dat betekent dat het niet langer de pkb 'Randstad 380 kV verbinding' is, die bepaalt welke effecten de verbinding mag hebben op Natura 2000 gebieden. Het kader daarvoor is dan de Natuurbeschermingswet 1998, zoals ook aangegeven in de gewijzigde tekst in de structuurvisie.

Opgemerkt zij, dat het ongewijzigde deel van de tekst nog verwijst naar de 'pkb' en naar een 'rijksprojectbesluit'. Dit zijn instrumenten uit de oude WRO. De pkb is nu een structuurvisie; het equivalent van een projectbesluit onder de nieuwe Wro is een rijksinpassingsplan. Dit verschil levert geen bezwaren op. Het overgangsrecht voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro bepaalt dat voor 'pkb' en 'projectbesluit' in deze tekst 'structuurvisie' respectievelijk 'rijksinpassingsplan' moet worden gelezen.⁹Z

5 Zienswijzen

Gelet op artikel 2.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening worden burgers en maatschappelijke organisaties, en andere betrokkenen, bij de totstandkoming van deze structuurvisie betrokken door het ontwerp van de structuurvisie gedurende zes weken ter inzage te leggen opdat belanghebbenden daarop hun zienswijze kunnen geven. Dit is de standaard procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Opgemerkt zij, dat de onderhavige structuurvisie slechts ziet op het aanpassen van de uitgangspunten voor het tracé van de hoogspanningsverbinding aan geldende wettelijke kaders, en dat in een later stadium voor een ieder nog de mogelijkheid zal bestaan zienswijzen in te dienen op het (ontwerp) rijksinpassingsplan waarin het daadwerkelijke tracé van de hoogspanningsverbinding zal worden neergelegd. Van 4 september tot en met 15 oktober 2009 heeft de ontwerp structuurvisie ter inzage gelegen. In deze periode zijn vier zienswijzen ontvangen, waarvan twee eensluidend. Vanwege het beperkte aantal zal dit hoofdstuk ingaan op de afzonderlijke zienswijzen.

Insprekers Maatschap J.G.M. Oostdam-Wesselingh en Maatschap De Jong – Kempen vragen aandacht voor de voorbeeldfunctie van de overheid in het kader van milieubescherming. Met het wijzigen van de pkb wordt voldaan aan de Nederlandse (en Europese) wetgeving De Natuurbeschermingswet 1998 is het geëigende instrument om de belangen van beschermde natuur te waarborgen. In deze wet zijn de Europese richtlijnen aangaande natuurbescherming

⁹

Artikel 9.1.14 Invoeringswet Wro

Toelichting op de Structuurvisie

geïmplementeerd. Het is dan ook niet nodig om in de pkb dan wel specifiek voor het betrokken project nog verder te gaan.

Insprekers Maatschap J.G.M. Oostdam-Wesselingh en Maatschap De Jong – Kempen wijzen er op dat, vooruitlopend op de publicatie van de resultaten van onderzoeken die moeten aantonen dat er geen negatieve gevolgen zijn voor het Natura 2000 gebied, de uitgangspunten gewijzigd worden.

In het Milieueffectrapport dat voor het rijksinpassingsplan voor deze verbinding wordt opgesteld wordt zorgvuldig onderzocht welke effecten de hoogspanningsverbinding zal hebben en de verbinding. Als significante effecten op het Natura 2000 gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, dan zal een zogenoemde passende beoordeling worden uitgevoerd. Met een passende beoordeling worden de daadwerkelijk te verwachten effecten van de activiteit op het gebied bepaald. Indien uit die passende beoordeling niet de zekerheid kan worden verkregen dat geen sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van De Wilck, moet de vergunning worden geweigerd, tenzij er geen alternatieven zijn, er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en door compensatie de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk gewaarborgd blijft. Deze onderzoeksresultaten en de precieze tracerings worden neergelegd in (de toelichting bij) het (ontwerp) rijksinpassingsplan van de 380 kV verbinding Beverwijk-Zoetermeer. In een later stadium kan eenieder een zienswijzen in dienen op dit (ontwerp) rijksinpassingsplan.

Insprekers Maatschap J.G.M. Oostdam-Wesselingh en Maatschap De Jong – Kempen pleiten voor het ondergronds aanleggen van het tracé door natuurgebied De Wilck.

Het exacte tracé en de keuze voor ondergronds of bovengronds is niet aan de orde in deze structuurvisie. In de pkb is slechts globaal een zoekgebied aangewezen en in deze structuurvisie wordt één van de uitgangspunten voor vervolgbesluitvorming gewijzigd (versoepeld).

In het rijksinpassingsplan van de 380 kV verbinding Beverwijk-Zoetermeer wordt de keuze voor het tracé (en waar boven- of ondergronds) toegelicht. Wel is overigens (onder meer) in de richtlijnen voor het MER ten behoeve van het rijksinpassingsplan bepaald dat daarbij, om technische redenen, in het aantal kilometers dat verkabeld kan worden beperkt is.

Insprekers Maatschap J.G.M. Oostdam-Wesselingh en Maatschap De Jong – Kempen bemerken dat de proef van TenneT met vlaggetjes in de masten aan de draden goed werkt en wijzen dit aan als goed alternatief.

In de Natuurbeschermingswetvergunning (of in de ontheffing van de Flora- en Faunawet) kan als voorwaarde opgenomen worden dat ter plaatse draadmarkering moet worden toegepast. De structuurvisie is hier niet het geëigende instrument voor.

Insprekers Maatschap J.G.M. Oostdam-Wesselingh en Maatschap De Jong – Kempen wijzen erop dat compenserende maatregelen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 de druk op de grondmarkt verhoogd.

Opgemerkt wordt dat het nemen van compenserende maatregelen pas aan de orde is als blijkt dat de hoogspanningsverbinding significante effecten op het Natura 2000 gebied heeft, en desondanks wordt aangelegd. De onderhavige structuurvisie heeft geen invloed op de vraag of bij dit project compenserende maatregelen aan de orde zijn.

De Gemeente Rijnwoude acht deze structuurvisie niet wenselijk vanuit ecologisch oogpunt. De gemeente is van mening dat economische motieven niet de doorslaggevende reden mogen zijn van aanpassing van de pkb. De instandhoudingdoelstellingen, opgesteld in het Ontwerpbesluit De Wilck door het ministerie van LNV, impliceren dat er zo weinig mogelijk aantasting in het

Toelichting op de Structuurvisie

gebied mag plaatsvinden waardoor de omvang en kwaliteit van het gebied van de kleine zwaan en de smient kan afnemen.

Door deze aanpassing gaat de pkb uit van de vereisten uit de Natuurbeschermingswet 1998. De aanpassing is dus niet in strijd met het ontwerpbesluit De Wilck, dat ook de Natuurbechermingswet als uitgangspunt heeft.

Inspreker VOF E. Zegwaard pleit voor een andere tracering van de Randstad 380 kV verbinding. De masten zullen midden op landbouwpercelen komen te staan, waardoor deze niet meer rendabel zullen zijn. Tevens uit de inspreker zich bezorgd over de magneetveldzone.

De pkb, die met deze structuurvisie wordt gewijzigd, wijst slechts het globale zoekgebied voor de verbinding aan. Inde procedure van het (ontwerp) rijksinpassingsplan van de 380 kV verbinding Beverwijk-Zoetermeer en alle (ontwerp) uitvoeringsbesluiten wordt pas gekeken naar de exacte ligging van het tracé en de bijbehorende mastposities.