

Structuurvisie natuurbescherming Randstad 380 kV verbinding

**Structuurvisie ter wijziging van de planologische kernbeslissing Randstad 380 kV
verbinding ten behoeve van het aanpassen van beslissing van wezenlijk belang nr. 2
met betrekking tot de natuurbescherming in de Noordring**

's-Gravenhage, 12 mei 2010

1. Inleiding en achtergrond

Op 7 januari 2008 is de planologische kernbeslissing (pkb) 'Randstad 380 kV verbinding' van kracht geworden. Deze pkb wordt sinds 1 juli 2008 gelijkgesteld aan een structuurvisie. In de pkb zijn de uitgangspunten bepaald waaraan (onder meer) de nieuwe 380 kV hoogspanningsverbinding tussen Beverwijk en Zoetermeer moet voldoen. Er is een bepaling opgenomen dat bij de besluitvorming over uitvoeringswijze en ruimtelijke inpassing van de verbinding moet worden uitgesloten dat in speciale beschermingszones 'meer dan verwaarloosbare effecten' zullen optreden.

Speciale beschermingszones zijn natuurgebieden die beschermd zijn op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De norm 'niet meer dan verwaarloosbare effecten' is strenger dan de norm die de Natuurbeschermingswet 1998 hanteert voor effecten op speciale beschermingszones, namelijk dat de natuurlijke kenmerken van een dergelijk gebied niet mogen worden aangetast. Het is niet wenselijk dat de pkb 'Randstad 380 kV verbinding' een strengere norm voor natuurbescherming hanteert dan de Natuurbeschermingswet 1998. Daarom wordt de pkb aangepast.

2. Aanpassing pkb 'Randstad 380 kV verbinding'

De passage in de pkb 'Randstad 380 kV verbinding' die is aangeduid als 'Beslissing van wezenlijk belang 2', wordt gewijzigd in zoverre dat de zin 'Daarbij wordt uitgesloten dat in speciale beschermingszones meer dan verwaarloosbare effecten zullen optreden' komt te vervallen en wordt vervangen door de zin 'Voor zover effecten (kunnen) optreden op Natura 2000 gebieden is daarop de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing voor zover dat uit die wet voortvloeit'.

's-Gravenhage, 12 mei 2010

De Minister van Economische Zaken,

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Maria J.A. van der Hoeven

J.C. Huizinga-Heringa

Toelichting

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding en achtergrond	4
2. Aanpassing structuurvisie 'Randstad 380 kV verbinding'	4
1 Inleiding	6
2 Bescherming van Natura 2000 gebieden	6
2.1 Beschermingskader	6
2.2 Relevantie voor de Noordring	9
3 Juridisch kader en procedure	9
3.1 Overgangsrecht: pkb, structuurvisie en beslissing van wezenlijk belang	9
3.2 Structuurvisieprocedure	10
4 Toelichting op de gewijzigde tekst	11
5 Inspreken	11

1 Inleiding

Op 7 januari 2008 is de planologische kernbeslissing (pkb) 'Randstad 380 kV verbinding' van kracht geworden. Deze pkb wordt sinds 1 juli 2008 gelijkgesteld aan een structuurvisie. In de pkb zijn de uitgangspunten bepaald waaraan (onder meer) de nieuwe 380 kV hoogspanningsverbinding tussen Beverwijk en Zoetermeer moet voldoen. Er is onder andere een bepaling opgenomen dat bij de besluitvorming over uitvoeringswijze en ruimtelijke inpassing van de hoogspanningsverbinding moet worden uitgesloten dat in speciale beschermingszones 'meer dan verwaarloosbare effecten' zullen optreden. Speciale beschermingszones zijn natuurgebieden die beschermd zijn op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De norm 'niet meer dan verwaarloosbare effecten' is strenger dan de norm die de Natuurbeschermingswet 1998 hanteert voor effecten op speciale beschermingszones. Het wordt niet wenselijk geacht dat de structuurvisie 'Randstad 380 kV verbinding' een strengere norm voor natuurbescherming hanteert dan de Natuurbeschermingswet 1998. Daarom wordt de pkb aangepast. Daarvoor wordt – ingevolge de nieuwe Wet ruimtelijke ordening – een structuurvisie vastgesteld. In deze toelichting wordt de structuurvisie nader toegelicht. Het ontwerp van de structuurvisie heeft gedurende zes weken, van 4 september tot en met 15 oktober 2009, ter inzage gelegen. In deze periode hebben belanghebbenden hun zienswijzen op het ontwerp kenbaar kunnen maken. Vier personen en instanties hebben daarvan gebruik gemaakt.

2 Bescherming van Natura 2000 gebieden

2.1 Beschermingskader

Zoals in de inleiding is aangegeven, bepaalt de pkb 'Randstad 380 kV verbinding' dat de hoogspanningsverbinding Beverwijk-Zoetermeer niet meer dan verwaarloosbare effecten mag hebben op speciale beschermingszones, ook wel aangeduid als 'Natura 2000 gebieden'. Dit criterium is strenger dan de Natuurbeschermingswet 1998. De Natuurbeschermingswet 1998 is het geëigende instrument om de belangen van beschermde natuur te waarborgen. Dit wordt hierna toegelicht.

Natura 2000 gebieden zijn gebieden in heel Europa die een specifieke ecologische waarde hebben en die daarom moeten worden beschermd. Daarvoor bestaan Europese regels, in de vorm van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die bepalen hoe die bescherming moet worden ingericht. Deze regels zijn in Nederland geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998. In deze wet is beschreven dat voor plannen en projecten die een negatief effect kunnen hebben op Natura 2000 gebieden, een vergunning nodig is dan wel toestemming nodig is van het bevoegd gezag. Daarbij moet goed in beeld worden gebracht wat de daadwerkelijke effecten op het gebied kunnen zijn. Als uit dat onderzoek niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, dan moet de vergunning worden geweigerd. Een uitzondering is dan alleen mogelijk als er geen alternatieven zijn voor het plan of project, als er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en als de effecten op het gebied zodanig worden gecompenseerd dat de algehele samenhang van het Natura 2000 netwerk gewaarborgd blijft. Ook dient de Europese Commissie te worden geraadpleegd in geval van prioritaire habitattypen en/of -soorten.

Toelichting op de Structuurvisie

De beoordeling van effecten in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 draait om de vraag of een activiteit effecten heeft die ertoe leiden dat de natuurlijke kenmerken van het gebied, zoals omschreven in de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, worden aangetast. Cruciaal is of het gebied door de activiteit nog langer ecologisch goed kan functioneren. Deze toets is dan ook ingegeven door het ecologisch belang dat gediend is met de bescherming van de Natura 2000 gebieden.

Het criterium dat is opgenomen in de pkb 'Randstad 380 380 kV verbinding', 'niet meer dan verwaarloosbaar', is strenger dan het criterium dat geldt op basis van de Natuurbeschermingswet 1998. Het is heel goed denkbaar dat een activiteit meer dan verwaarloosbare (dat wil zeggen aantoonbare, meetbare) effecten heeft op een gebied, zonder dat het ecologisch functioneren van het gebied in gevaar komt: de natuurlijke kenmerken van dit gebied worden dan niet aangetast en de activiteit is niet in strijd met de Natuurbeschermingswet 1998.

Uit het voorgaande volgt dat het voor de gebiedsbescherming en de ecologische bescherming van het Natura 2000 netwerk niet noodzakelijk is, om het criterium 'niet meer dan verwaarloosbare effecten' toe te passen op de Randstad 380 kV verbinding. Daar staat tegenover dat zo'n strenger criterium wel een grotere belemmering opwerpt voor de realisatie van de hoogspanningsverbinding, terwijl deze realisatie van groot belang is gelet op de elektriciteitsvoorziening in de Randstad.¹ Bovendien kan dit criterium nopen tot maatregelen, bijvoorbeeld het ondergronds brengen van de hoogspanningsverbinding, die vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beter op een andere plaats kunnen worden uitgevoerd.

Het voorgaande is de reden dat het bevoegd gezag van mening is dat de structuurvisie 'Randstad 380 kV verbinding' moet worden aangepast, zodat deze niet een strengere toets aanlegt dan de Natuurbeschermingswet 1998.

¹ Dit belang is uitgebreid toegelicht en onderbouwd in de toelichting bij de pkb Randstad 380 kV verbinding

2.2 Relevantie voor de Noordring

In en nabij het zoekgebied voor de verbinding Beverwijk-Zoetermeer ligt één Natura 2000 gebied: De Wilck (nabij Hazerswoude-Rijndijk). Een hoogspanningsverbinding kan effecten hebben op de ecologische waarde van dit gebied. In het geval van De Wilck is dit met name het geval als (teveel) vogels die in dit gebied leven tegen de hoogspanningslijnen aan vliegen. Daarom wordt zorgvuldig onderzocht welke effecten de verbinding zal hebben en zal de verbinding zó worden uitgevoerd en getraceerd dat wordt voldaan aan de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998.

De onderzoeksresultaten en de precieze wijze waarop de verbinding wordt uitgevoerd, worden neergelegd in (de toelichting bij) het rijksinpassingsplan dat wordt opgesteld voor het tracé van de 380 kV verbinding Beverwijk-Zoetermeer en de daartoe opgestelde rapporten, zoals een milieueffectrapport en een passende beoordeling. In en nabij het zoekgebied voor de verbinding Wateringen-Zoetermeer liggen geen Natura 2000-gebieden. Het is daarom niet noodzakelijk het criterium voor bescherming van Natura 2000 gebieden uit de structuurvisie 'Randstad 380 kV verbinding' voor de Zuidring aan te passen.

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

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

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.

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).

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

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

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).

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.

⁹

Artikel 9.1.14 Invoeringswet Wro

Toelichting op de Structuurvisie

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 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.

Toelichting op de Structuurvisie

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 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 Natuurbeschermingswet 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. In de 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.