

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Het recent vastgestelde Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Stb. 2011, 666; hierna: Barro) borgt een aantal van de nationale ruimtelijke belangen uit de Nota Ruimte en voormalige planologische kernbeslissingen (pkb's) in regelgeving. Deze belangen maken nog steeds deel uit van het geldende nationale ruimtelijke beleid, zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR). Het voorliggende besluit strekt ertoe om enkele nationale ruimtelijke belangen aan het Barro toe te voegen. De inhoud is gebaseerd op de nieuwe onderwerpen van het ruimtelijke beleid die door het kabinet in de SVIR zijn vastgesteld. Het betreft onderwerpen op het gebied van de hoofdinfrastructuur (reserveringen voor hoofdwegen en landelijke spoorwegen en vrijwaring rond rijksvaarwegen), de elektriciteitsvoorziening, het regime van de herijkte ecologische hoofdstructuur en waterveiligheid (bescherming van primaire waterkeringen en bouwbeperkingen in het IJsselmeergebied). Voorts bevat dit besluit een wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) op grond waarvan gemeenten en provincies verplicht zijn om in de toelichting van een ruimtelijk besluit de zogenaamde «ladder voor duurzame verstedelijking» op te nemen, wanneer een zodanig besluit een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Tot slot worden in dit besluit nog enkele onjuistheden in het Barro hersteld.

Totstandkoming van het besluit

De SVIR en het Barro vormen een samenhangend pakket van een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de ruimtelijke beleidskeuzes die het kabinet met het oog op deze visie maakt, en in het verlengde daarvan de kaderstellende normen die het Rijk inzet. Dit pakket is op 14 juni 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij brief van 11 juli 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 31 500, nr. 26) is het ontwerp van het onderhavige besluit in verband met de wettelijke voorgeschreven voorhangprocedure (artikelen 4.3, vijfde lid, en 10.8, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. Op 2 augustus 2011 is de tekst van het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant teneinde eenieder in de gelegenheid te stellen tot 13 september 2011 zijn zienswijzen over het ontwerpbesluit in te dienen (Stcrt. 2011, 13506). Deze zienswijzen zijn overwogen en hebben op enkele punten tot aanpassing van het ontwerpbesluit geleid. Deze punten zitten in de onderwerpen hoofdwegen en landelijke spoorwegen, electriciteitsvoorziening, ecologische hoofdstructuur, IJsselmeer, de ladder voor duurzame verstedelijking, de militaire radarverstoringgebieden in de op het Barro gebaseerde ministeriële regeling (Barro) en de bestuurlijke lasten van dit besluit. Het volledige overzicht van de zienswijzen op de SVIR en het ontwerp van de onderhavige wijziging van het Barro is te vinden in de Nota van Antwoord, die een bijlage vormt bij de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) van 7 november 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 32 660 nr. 19).

Op 14 november 2011 heeft in de Tweede Kamer overleg plaatsgevonden over het ontwerp van de SVIR, tezamen met het Barro en het ontwerp van de onderhavige wijziging van het Barro. De Tweede Kamer heeft, naar aanleiding van het debat dat zij met de Minister van IenM heeft gevoerd, de minister bij motie verzocht om in het Barro de volgende aanpassingen te doen:

– De «ladder voor duurzame verstedelijking» aan te passen, zodat gemeenten bij iedere ontwikkeling van winkelmeters met lokale en interlokale effecten beschrijven op welke wijze rekening is gehouden met het tegengaan van winkelleegstand en waarom niet de voorkeur is gegeven aan herstructurering of transformatie van bestaande winkelpanden (Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. 37).

– Het onderhavige besluit en de nota van toelichting dusdanig aan te passen dat voor de recreatieve bedrijven net als de agrarische bedrijven enkel de aanwezige natuurwaarden gelden en dat voor nieuwe natuurbestemmingen in de ecologische hoofdstructuur op grond van het overgangsrecht geldt dat zowel een agrariër als een recreatieondernemer zijn bedrijf mag voortzetten (Kamerstukken II 2011/12, 33 000-XII, nr. 37).

Beide moties zijn verwerkt in dit besluit.

2. Adviezen en reacties op het ontwerp

Bestuurlijke reactie van koepels van andere overheden

De koepels van gemeenten, waterschappen en provincies, de VNG, de Unie van Waterschappen en het IPO, hebben tijdens de inzageperiode gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze op het ontwerp van dit besluit in te dienen bij de Minister van IenM.

De VNG heeft in haar reactie op het ontwerpbesluit erop gewezen dat in de toelichting bij het besluit een paragraaf over bestuurlijke lasten dient te worden opgenomen. Paragraaf 3 geeft hieraan uitvoering. Daarnaast heeft de VNG de minister verzocht om bij de implementatie van artikel II (de ladder voor duurzame verstedelijking) ondersteuning te bieden aan gemeenten teneinde ervoor te zorgen dat er geen vertraging in ruimtelijke processen optreedt. De minister heeft op dit punt aan de Tweede Kamer toegezegd met een handreiking te komen voor gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking.

De Unie van Waterschappen heeft ten aanzien van het onderwerp waterkeringen een tekstuele suggestie gedaan.

Het IPO heeft in zijn reactie op het ontwerp van dit besluit verwezen naar zijn inbreng in het bestuurlijk overleg over de ecologische hoofdstructuur dat heeft geresulteerd in het zogenoemde «onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur tussen het Rijk en de provincies op 20 september 2011¹. De minister heeft deze inbreng voor kennisgeving aangenomen.

Advies Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving (hierna: CAW) heeft op 12 september 2011 schriftelijk advies uitgebracht over het ontwerpbesluit.

De CAW geeft aan dat ze in kan stemmen met het onderhavige besluit tot wijziging van het Barro. Wel ziet de CAW aanleiding om enkele opmerkingen te maken, met name ten aanzien van de vrijwaringszones grenzend aan rijksvaarwegen (titel 2.1) en beschermingszones grenzend aan de primaire waterkeringen buiten het kustfundament (titel 2.11).

Ten aanzien van de vrijwaringszones grenzend aan rijksvaarwegen wordt door de CAW opgemerkt dat in de toelichting duidelijk gemaakt dient te worden dat de in artikel 2.1.2, derde lid, van het ontwerpbesluit voorgeschreven gebiedsaanduiding «vrijwaringszone – vaarweg» primair

¹ Kamerstukken II 2011–2012, 30 825, nr. 107.

een attentiefunctie heeft. Eenzelfde opmerking maakt de CAW over de aanwijzing en aanduiding van bestemmingen en beschermingszones ten behoeve van primaire waterkeringen op grond van artikel 2.11.2 van het ontwerpbesluit.

Het kabinet merkt in dit verband in de eerste plaats op dat de gebiedsaanduiding in artikel 2.1.2, derde lid, van het ontwerpbesluit is geschrapt. De vrijwaringszones – inclusief de daarvoor geldende afmetingen – zijn nog wel benoemd in artikel 2.1.2, tweede lid. Daarop is het regime van artikel 2.1.3 van toepassing. Dit houdt in dat indien voor de gronden binnen een vrijwaringszone een bestemmingsplan wordt vastgesteld, daarbij rekening dient te worden gehouden met het voorkomen van belemmeringen voor de veiligheid van de scheepvaart. Voor de gebiedsaanduidingen in artikel 2.11.2 geldt dat de aanduiding duidelijk maakt dat het gaat om een gebied waar specifieke regels gelden of waar nadere afwegingen moeten worden gemaakt om het onderhoud, de instandhouding en de versterking van primaire waterkeringen niet te belemmeren. Het bevoegd gezag dat het bestemmingsplan vaststelt, kan die regels aan het plan verbinden. Dit is naar aanleiding van dit advies in de toelichting verduidelijkt.

Over de artikelen 2.1.3 en 2.11.3 van het ontwerpbesluit adviseert de CAW om niet alleen te spreken over «nieuwe bestemmingen», maar over «nieuwe bestemmingen of bij die bestemmingen behorende regels». Een wijziging van de regels van bestemmingen behoeft namelijk geen nieuwe bestemming op te leveren, terwijl zo'n wijziging wel een belemmering voor de te beschermen belangen met zich mee kan brengen. De door de CAW voorgestelde wijziging is echter niet nodig, omdat in artikel 1.1, vierde lid, van het Barro is bepaald dat onder bestemming mede wordt verstaan «regels met het oog op de bestemming, tenzij anders is bepaald».

Voorts geeft de CAW aan begrip te hebben voor het feit dat in artikel 2.1.3 geen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de zichtlijnen voor de scheepvaart en de zichtlijnen voor bedienings- en begeleidingsobjecten. Het bepalen van deze nadere regels vraagt om een locatiespecifieke invulling en zal derhalve per geval gezien moeten worden in het overleg tussen de waterbeheerder en het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van het bestemmingsplan. De CAW merkt hierover op dat dit overleg reeds op grond van artikel 3.1.1 van het Bro plaats dient te vinden. Het is juist dat een bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van het bestemmingsplan reeds op grond van artikel 3.1.1 Bro overleg dient te voeren met de waterbeheerder. Om dat dit echter geen waarborg is dat dit tot het gewenste resultaat leidt en om de rijksbelangen voor de veiligheid op rijksvaarwegen afdoende en proactief te borgen, zijn algemene regels in titel 2.1 opgenomen.

Ten aanzien van titel 2.11 vraagt de CAW zich verder af, of het aanbeveling verdient om een onderscheid te maken tussen «onderhoud en instandhouding» van primaire waterkeringen en «versterking» van primaire waterkeringen. De CAW stelt dat versterking van primaire waterkeringen doorgaans pas op de langere termijn aan de orde is en dat dit derhalve geen belemmering zou mogen zijn voor tijdelijke activiteiten. De CAW adviseert om dit in de toelichting bij artikel 2.11.3 duidelijk te maken. Dit advies is overgenomen door toevoeging van een passage over tijdelijke activiteiten.

Reacties maatschappelijke partijen

Verschillende maatschappelijke partijen hebben tijdens de inzageperiode gereageerd op het ontwerp van dit besluit. Een aantal van deze reacties had betrekking op de ecologische hoofdstructuur. Daarbij zijn zorgen geuit over het ontbreken van de «Bruto EHS», over het risico van decentralisatie naar de provincies van het beleid inzake de ecologische hoofdstructuur, over een goede doorvertaling van de spelregels en over de uitsluiting van militaire terreinen van de ecologische hoofdstructuur. Ook is door partijen kritiek geuit op het ontbreken van bescherming voor het nationale landschap Groene Hart, voor het basisrecreatietoerwaarnet, en voor monumenten in een ruimer verband. Voorts zijn er zorgen geuit over de voortzetting van een specifieke locatie voor energieopwekking. Ook is verzocht om meer centrale regie op het IJsselmeer.

Deze reacties hebben aanleiding gegeven om de opgestelde teksten van artikelen en toelichting nader te bezien op adequate formulering en hebben aanleiding gegeven tot enkele beperkte aanpassingen van het ontwerpbesluit. Voor een volledig overzicht van de reacties wordt verwezen naar de bijlage bij de voornoemde Nota van Antwoord (Kamerstukken II 2011/12, 32 660 nr. 19).

3. Bestuurlijke en administratieve lasten

Bestuurlijke lasten

De bestuurlijke lasten van dit besluit zijn berekend door bureau SIRA Consulting B.V. Deze lasten zijn zeer beperkt, doordat de meeste artikelen zodanig zijn geformuleerd dat de regels alleen gelden wanneer een bestemmingsplan of omgevingsvergunning nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt ten opzichte van het bestemmingsplan dat geldt op het moment van inwerkingtreding van (een bepaling in) dit besluit. Geldende bestemmingsplannen hoeven dus niet onmiddellijk en op grote schaal te worden herzien. Het besluit voorziet ook in de verplichting voor provincies om een verordening op te stellen met daarin regels voor de ecologische hoofdstructuur. Omdat deze verplichting ook reeds volgde uit de Nota Ruimte, zijn voor deze verplichting geen extra bestuurslasten berekend in het onderzoek. De berekening van bestuurlijke lasten is onderwerp van gesprek met de koepels van provincies en gemeenten geweest en is door hen akkoord bevonden.

Administratieve lasten

Dit besluit bevat geen verplichtingen voor burgers of het bedrijfsleven en brengt reeds daarom geen administratieve lasten mee.

4. Samenloop van regels binnen één gebied

De opbouw van het ruimtelijk beleid in ons land is zodanig dat op sommige plaatsen meerdere beleidskaders tegelijkertijd gelden. Dat is met de omzetting van het ruimtelijk beleid van het Rijk in dit besluit niet anders. Het komt op sommige locaties voor dat er meerdere beperkingenregimes gelden. Alle regels zijn dan naast elkaar van toepassing. Anders dan dat een beperkingenregime voor bepaalde initiatieven lastig kan zijn, ontstaan door de cumulatie geen (juridische) problemen.

De digitale raadpleegbaarheid van dit besluit maakt het mogelijk dat elke gemeente of burger voor elke locatie in Nederland kan raadplegen welke mogelijkheden er zijn en welke ruimtelijke beperkingen voor die locatie gelden. Dit is een belangrijk voordeel ten opzichte van de situatie voor de digitalisering van ruimtelijke plannen.

In een enkel geval beschermen de regels in dit besluit belangen die van rijkswege samenkomen en om een prioritering vragen. Wanneer binnen radarverstoringgebieden, die zijn aangewezen krachtens artikel 2.6.9 van het Barro, nieuwe hoogspanningsverbindingen beoogd worden conform het voorliggende besluit, dan zullen bij de inpassing van die hoogspanningsverbindingen de normen ten aanzien van de beoordeling van de radarverstoring in acht moeten worden genomen.

II. Nieuwe onderwerpen per titel

1. Titel 2.1 Rijksvaarwegen

1.1 Introductie

De belangrijkste vaarwegen van Nederland vormen samen het hoofdvaarwegennet (HVWN), dat in beheer is bij het Rijk. Zoals is weergegeven in de SVIR, staat op alle rijksvaarwegen een vlotte en veilige doorvaart van de beroepsvaart centraal. Bij het borgen van een vlotte en veilige doorvaart van de beroepsvaart is het van belang dat de beroepsvaart niet wordt gehinderd door ontwikkelingen langs de rijksvaarwegen. Om dit te voorkomen dienen gemeenten te waarborgen dat nieuwe bestemmingen in de vrijwaringszone langs rijksvaarwegen niet conflicteren met de vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart.

1.2 Vrijwaringszone rijksvaarwegen

Om een vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart te waarborgen, moet worden gegarandeerd dat de doorvaart van de scheepvaart niet wordt belemmerd en dat de zichtlijnen voor bemanning en apparatuur, het contact met bedienings- en begeleidingsobjecten en de toegankelijkheid voor hulpdiensten vanaf de wal niet worden gehinderd. Op grond van artikel 6.9 van de Waterwet mag – kort gezegd – het uitvoeren van bepaalde daar genoemde activiteiten in, op, boven, over of onder de vaarweg de scheepvaartfunctie niet belemmeren. De waterregelgeving beperkt zich tot het gebied van de waterstaatswerken, dat wil zeggen de oppervlaktewaterlichamen en bijbehorende kunstwerken. Het is met het oog op de veiligheid op de vaarweg echter noodzakelijk om een zone te beschermen die verder reikt dan het gebied van de waterstaatswerken. Zichtlijnen voor de scheepvaart bijvoorbeeld lopen soms buiten het rijkswaterstaatswerk (bijvoorbeeld bij bochten) en ook de toegankelijkheid vanaf de wal voor hulpdiensten vergt veelal ruimte buiten het waterstaatswerk zelf.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in brieven van 20 en 21 mei 2008 aan de provincies en gemeenten gecommuniceerd welk beleid het Rijk als vaarwegbeheerder hanteert waar het gaat om het waarborgen van de veiligheid langs rijksvaarwegen. Bijlagen bij deze brief zijn de handreiking «Ruimtelijke plannen en de veiligheid op de vaarwegen» en een gelijknamige werkwijzer. Deze handreiking en werkwijzer zijn tevens opgenomen in de «Richtlijnen Vaarwegen 2011», uitgegeven door Rijkswaterstaat. Wanneer een bestuurorgaan een wijziging van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan in voorbereiding heeft voor een gebied in of direct langs een rijksvaarweg, dan dient het bestuursorgaan in het kader van het overleg, bedoeld in artikel 3.1.1 van het Bro, deze scheepvaartbelangen bij zijn planontwikkeling te betrekken. Het Rijk is als vaarwegbeheerder belanghebbende in de zin van artikel 3.1.1 van het Bro.

De Wro gaat ervan uit dat het Rijk nationale belangen borgt door deze zoveel mogelijk vooraf kenbaar te maken. Het komt incidenteel voor dat gemeenten onvoldoende belang hechten aan de veiligheid op de vaarweg. Vaker gebeurt het dat initiatiefnemers voor ruimtelijke plannen die mogelijk conflicteren met een vlotte en veilige doorvaart op de vaarweg, per abuis niet tijdig in overleg treden met de vaarwegbeheerder. Gezien deze omstandigheden is er onvoldoende zekerheid dat het belang van de veiligheid van de scheepvaart voldoende betrokken wordt bij de opstelling van bestemmingsplannen of het afwijken daarvan met een omgevingsvergunning. Vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk als vaarwegbeheerder voor de veiligheid op de rijksvaarwegen wordt daarom ook in de ruimte langs die vaarwegen met dit besluit proactief geregeld dat gemeenten binnen een vrijwaringszone rekening dienen te houden met het voorkomen van belemmeringen voor de veiligheid van de scheepsvaart. Dit is conform het rijksbeleid, zoals dat is omschreven in de handreiking en werkwijzer «Ruimtelijke plannen en veiligheid op vaarwegen». Reeds aanwezige belemmeringen en bestaande bestemmingen in het bestemmingsplan worden daarbij gerespecteerd.

Overigens kunnen de belangen voor de scheepvaart in specifieke situaties om maatwerk vragen tot buiten de in dit besluit vastgelegde vrijwaringszone. In het kader van het overleg dat op grond van artikel 3.1.1 van het Bro gevoerd dient te worden bij de voorbereiding van een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning waarmee van een bestemmingsplan wordt afgeweken, kan dit door het Rijk als vaarwegbeheerder worden aangegeven.

Dit besluit beoogt niet de externe veiligheid te waarborgen, zoals de veiligheid van omwonenden op de oever van de vaarweg. Dat onderwerp komt in het beoogde Besluit transportroutes externe veiligheid aan de orde. Het betreft vaak wel dezelfde zones, waarvoor dus vanuit beide kaders beperkingen kunnen gelden.

2. Titel 2.4 Grote rivieren

De aanvulling van titel 2.4 (Grote rivieren) is beperkt in die zin dat artikel 2.4.6 wordt uitgebreid met een tweede lid op basis waarvan de gebiedsreservering voor de lange termijn voor de Maas wordt geregeld. Dit gebeurt op dezelfde manier als dat eerder is gebeurd voor de Rijntakken in het eerste lid (nieuw) van dit artikel. De gebiedsreserveringen worden op één kaart verbeeld (nieuwe kaart 3, die met deze wijziging kaart 3a vervangt). De op de kaart gehanteerde weergave van het stroomvoerend deel van het rivierbed sluit aan op de indeling op de kaarten behorende bij de Beleidsregels grote rivieren.

3. Titel 2.7 Hoofdwegen en landelijke spoorwegen

3.1 Introductie

Deze titel regelt dat er langs hoofdwegen of delen daarvan een reserveringsgebied kan worden aangewezen ten behoeve van mogelijke toekomstige wegverbredingen en ten behoeve van nieuw aan te leggen hoofdwegen en landelijke spoorwegen. De mogelijke toekomstige wegverbredingen alsmede nieuwe verbindingen blijken uit de SVIR. De specifieke reserveringsgebieden zullen worden aangewezen in het Rarro. De maximale breedte van de aan te wijzen reserveringsgebieden voor verbreding van bestaande hoofdwegen wordt in dit besluit vastgelegd.

Reserveringen voor toekomstige spoorverbreding maken geen onderdeel uit van dit besluit. Mogelijk zal in de toekomst overwogen worden om deze reserveringen in het Barro vast te leggen.

3.2 Reserveringsgebieden

Richtinggevend voor de bepaling van de reserveringsgebieden en de omvang daarvan is de SVIR. Er wordt alleen ruimte gereserveerd voor infrastructuurprojecten waarover de besluitvorming op de datum van inwerkingtreding van dit besluit nog niet heeft geresulteerd in een onherroepelijk tracébesluit of wegaanpassingsbesluit en het traject of de locatie is vermeld in het MIRT of in de prioriteringsbrief met de invulling van het verlengd Infrastructuurfonds (brief van de Minister van IenM van 14 juni 2011).

Er is bepaald voor welke rijksinfrastructuur of delen daarvan een reserveringsgebied noodzakelijk is met het oog op voorzienbare toekomstige aanpassingen van die infrastructuur. Daarom wordt er gedifferentieerd in zones die wat betreft grootte afhangen van het aantal te realiseren rijstroken. Over het gebruik van gronden waar voor de langere termijn verbredingen en nieuwe trajecten worden voorzien, wordt met de decentrale overheden in overleg getreden, vooruitlopend op de juridische reservering.

Wanneer de verschillende besluiten om tot daadwerkelijke aanpassing van de infrastructuur te komen, zijn genomen en onherroepelijk zijn, zullen de reserveringsgebieden komen te vervallen of worden aangepast. Op grond van artikel 13 Tracéwet geldt een tracébesluit namelijk als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro, maar ook, indien het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, als omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Hetzelfde geldt overeenkomstig voor een wegaanpassingsbesluit op grond van de Spoedwet wegverbreding. Een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit geeft dus de waarborgen dat de zone die op basis van artikel 2.7.2 of 2.7.3 is gereserveerd, gebruikt kan worden voor de in dat besluit opgenomen werkzaamheden. De reservering van de zone op basis van dit besluit is dan niet langer noodzakelijk. Overeenkomstig artikel 1.2, onderdeel b, van dit besluit zijn de bepalingen van dit besluit niet van toepassing op een bestemmingsplan voor zover dat strekt ter uitvoering van een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit.

De grondslag voor het aanwijzen van de reserveringsgebieden is opgenomen in de artikelen 2.7.2 en 2.7.3. De begrenzing en de daarbij behorende kaarten zullen worden opgenomen in het Barro.

3.3 Aanpassing reserveringsgebieden

De locaties langs hoofdinfrastructuur waar een reserveringsgebied geldt, worden aangewezen in het Barro. Aanleiding tot wijziging van reserveringsgebieden kan de wijziging van het kabinetsbeleid zijn als gevolg van analyses van de op lange termijn benodigde infrastructuur zoals de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyses (NMCA). Daaruit kan ook de behoefte aan additionele ruimtereservering naar voren komen of kan blijken dat bepaalde ruimtelijke reserveringen niet meer nodig zijn. Ook nieuw kabinetsbeleid kan tot zulke uitkomsten leiden.

4. Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening

4.1 Inleiding

Deze titel heeft ten doel om de in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna: SEV III) gedane beleidsuitspraken conform de in het SEV III opgenomen uitvoeringsparagraaf om te zetten in regels ten aanzien van bestemmingsplannen. Het SEV III bevat een aantal ruimtelijke uitspraken.

4.2 Vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking

Ten eerste heeft het SEV III betrekking op het globaal reserveren van locaties die geschikt zijn voor installaties voor elektriciteitsopwekking met een vermogen van ten minste 500 MW. In de uitvoeringsparagraaf van het SEV III heeft het kabinet reeds aangegeven dat het in dit besluit maatregelen zal opnemen die gericht zijn op het handhaven van bestaande vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking en het ruimtelijk reserveren van nieuwe vestigingsplaatsen zoals genoemd in tabel 1 van het SEV III.

Een nadere precisering is nodig om het door elkaar heen lopen van ruimtelijke instrumenten te voorkomen. Conform de Elektriciteitswet 1998 is voor het bepalen van de locatie voor de aanleg van een nieuwe elektriciteitscentrale met een vermogen van ten minste 500 MW de rijkscoördinatieregeling van toepassing. Concreet betekent dit dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: EL&I) tezamen met de Minister van IenM de locatie van een nieuw te bouwen eenheid van ten minste 500 MW door middel van een rijksinpassingsplan vastlegt. Conform het SEV III zal deze nieuwe eenheid normaliter op één van de in het SEV III opgenomen locaties voor grootschalige elektriciteitsproductie plaatsvinden. Het is in uitzonderlijke gevallen mogelijk hiervan af te wijken.

Met dit in ogenschouw hebben de bepalingen in titel 2.8 ten aanzien van grootschalige elektriciteitsopwekking als doel te waarborgen dat er op de aangegeven vestigingsplaatsen in ieder geval voldoende ruimte aanwezig is om elektriciteitsopwekking van ten minste 500 MW te (kunnen) realiseren.

Een nader aan te geven precisering betreft de terreinen die in deze titel voor grootschalige elektriciteitsproductie geoormerkt worden. De gedachtegang is dat een vestigingsplaats bestaat uit een groot terrein waarbinnen al ergens elektriciteitsproductie plaatsvindt of kan gaan plaatsvinden dan wel een specifiek terrein dat uitsluitend voor elektriciteitsproductie in gebruik of daarvoor geschikt is. Een concreet voorbeeld van een groot terrein is een terrein dat de bestemming «industrie» heeft en waarbinnen al een elektriciteitscentrale staat en/of waar nog plaats gevonden kan worden om een nieuwe eenheid te installeren. Bij de afbakening van de vestigingsplaatsen in titel 2.8 is in de meeste gevallen sprake van dit soort terreinen. Dit geeft flexibiliteit bij de invulling van de locatiebepaling van nieuw te bouwen productie-eenheden. De bepalingen ten aanzien van vestigingsplaatsen zijn er dan op gericht om binnen dat afgebakende terrein voldoende ruimte te behouden voor elektriciteitsproductie met een vermogen van ten minste 500 MW. De exacte locatiebepaling van nieuwe productie-eenheden geschiedt hetzij door de betreffende gemeente of door de Ministers van EL&I en van IenM indien de nieuwe productie-eenheid een vermogen heeft van tenminste 500 MW. Ter vermijding van misverstanden: deze bevoegdheidsverdeling is gerelateerd aan de omvang van individuele productie-eenheden en niet aan het op de vestigingsplaats totaal gevestigde vermogen. Waar een

locatie genoemd in het SEV III een terrein betreft dat uitsluitend is gereserveerd voor elektriciteitsproductie is uiteraard de afbakening daarop expliciet toegesneden.

Het SEV III voorziet in reservering van zowel bestaande locaties als ook voor nieuwe locaties ten opzichte van het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Sommige van die nieuwe locaties zijn reeds voor grootschalige elektriciteitsproductie in gebruik. In die gevallen wordt in titel 2.8 het betreffende (industrie)terrein aangewezen. Twee locaties zijn slechts indicatief aangegeven, te weten Westland en Amsterdam Noordzeekanaalgebied. Omdat er in het Westland geen grootschalige elektriciteitsproductie plaatsvindt op één specifieke vestigingsplaats en hiertoe ook geen concrete plannen zijn, is deze locatie in dit besluit niet als vestigingsplaats aangewezen. Binnen het Amsterdam Noordzeekanaalgebied valt de Hemwegcentrale. Dit gebied is in overleg met de gemeente Amsterdam afgebakend.

4.3 Vestigingsplaatsen voor kernenergiecentrales

Ten tweede geeft het SEV III invulling aan het waarborgingsbeleid kernenergie. Dit waarborgingsbeleid heeft ten doel om op drie geselecteerde locaties – Borssele, Maasvlakte I en Eemshaven – te waarborgen dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden die de eventuele bouw van een nieuwe kerncentrale belemmeren. In de uitvoeringsparagraaf van het SEV III is tevens aangegeven dat in een AMvB maatregelen zullen worden vastgelegd waarmee het waarborgingsbeleid kernenergie op de daarvoor aangewezen locaties geëffectueerd dient te worden. In deze titel is dit waarborgingsbeleid met name gericht op het voorkomen van de vestiging van nieuwe, nu nog niet toegelaten, kwetsbare objecten en het voorkomen van het ontstaan van dichtbevolkte gebieden in de nabijheid van de aangewezen vestigingsplaatsen.

4.4 Hoogspanningsverbindingen

Ten derde bevat het SEV III ruimtelijke reserveringen ten behoeve van de trajecten van hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger. Het SEV III ziet op reserveringen voor zowel bestaande als nieuwe verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger. Voor de aanleg van nieuwe verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger is conform de Elektriciteitswet 1998 de rijkscoördinatieregeling van toepassing. In dit geval bepalen de Ministers van EL&I en van IenM door middel van een rijksinpassingsplan de tracés van bedoelde nieuwe hoogspanningsverbindingen. In de uitvoeringsparagraaf van het SEV III is aangegeven dat de borging in dit besluit zich zal richten op het handhaven van de bestaande hoogspanningsverbindingen zoals die in tabel 2 van het SEV III genoemd staan.

De bestaande hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger zijn vrijwel alle reeds in bestemmingsplannen vastgelegd. De ligging van deze tracés wordt in dit besluit met kaarten bevestigd. Dat wil niet zeggen dat de bestaande tracés van verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger geen wijziging mogen ondergaan. Het kan zo zijn dat een verlegging van een bestaand tracé om ruimtelijke redenen gewenst is. Het besluit voorziet hierin door te bepalen dat in overeenstemming met de nationale elektriciteitsnetbeheerder het tracé van een bestaande hoogspanningsverbinding binnen een gemeente mag worden gewijzigd, mits het tracé van de totale hoogspanningsverbinding niet verbroken wordt.

5. Titel 2.10 Ecologische hoofdstructuur

5.1 De ecologische hoofdstructuur

In internationaal verband heeft Nederland zich met onder meer het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (het Verdrag van Bonn)¹ en het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (het Verdrag van Bern)² verplicht tot het bevorderen van biodiversiteit door bescherming te bieden aan bedreigde dier- en plantensoorten en maatregelen te nemen om deze in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Aan de in deze verdragen opgenomen internationale doelstellingen is op Europees niveau toepassing gegeven door de Vogelrichtlijn³ en de Habitatrichtlijn⁴. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nakomen van deze verplichtingen. De ecologische hoofdstructuur is een essentieel onderdeel van de maatregelen om aan deze verplichtingen invulling te geven.

De ecologische hoofdstructuur vormt een stelsel van ecologisch hoogwaardige natuurgebieden van (inter)nationaal belang; de Natura 2000-gebieden maken daar deel van uit. De ecologische hoofdstructuur stelt het leefgebied van soorten veilig en helpt te voorkomen dat planten en dieren in gebieden geïsoleerd raken en uitsterven. De ecologische hoofdstructuur is onderdeel van het actieve beleid om bedreigde planten- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Behalve om uitwisseling van soorten en genetische vernieuwing gaat het om de functie die de ecologische hoofdstructuur heeft als groene buffer tegen schadelijke invloeden en om ondersteunende functies, zoals de uitbreiding van het foerageergebied voor soorten in de Natura 2000-gebieden.

Op de middelen voor natuurbeleid en gebiedsgericht beleid worden, in het licht van de toestand van de financiën van het Rijk, bezuinigingen doorgevoerd. Een deel van deze bezuinigingen wordt gerealiseerd door de ecologische hoofdstructuur te herijken en te decentraliseren. Op 20 september 2011 is tussen het Rijk en de provincies het zogenoemde «onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur» gesloten⁵, ter uitwerking van de paragraaf over natuur en landelijk gebied in de bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.⁶ In het akkoord zijn onder meer de uitgangspunten neergelegd aan de hand waarvan de provincies de herijkte ecologische hoofdstructuur realiseren. Ter verduidelijking van en in aanvulling op deze afspraken hebben de partijen op 7 december 2011⁷ een aanvullend akkoord gesloten. Bovendien hebben de partijen op 8 februari 2012 uitvoeringsafspraken gemaakt.⁸ Tezamen worden het onderhandelingsakkoord, het aanvullende akkoord en de uitvoeringsafspraken in het navolgende aangeduid als «bestuursakkoord natuur». Nagenoeg alle provincies hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur, dan wel hebben aangegeven mee te werken aan de uitvoering van het akkoord. Het kabinet heeft – daartoe ook opgeroepen door een motie van de leden Koopmans (CDA), Lodders (VVD) en Dijkgraaf (SGP)⁹ – besloten het bestuursakkoord natuur bij de invulling van zijn beleid en de vormgeving van de wetgeving als uitgangspunt nemen, in voorkomend geval ook ten aanzien van de provincies die niet met het akkoord hebben ingestemd.

In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat bij de inzet van de beschikbare middelen voor inrichting en beheer van de herijkte ecologische hoofdstructuur een scherpe prioriteitsdoelstelling wordt toegepast door de provincies om te voldoen aan de afspraken neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water¹⁰, het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn. In 2021 moet de herijkte ecologische hoofd-

¹ 23 juni 1979, Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6.

² 19 september 1979, Trb. 1979, 175.

³ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

⁴ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde Flora en Fauna (PbEG L 206).

⁵ Kamerstukken II 2011–2012, 30 825, nr. 107.

⁶ Kamerstukken II 2010–2011, 29 544, nr. 336.

⁷ Kamerstukken II 2011–2012, 30 825, nr. 143.

⁸ Kamerstukken II 2011–2012, 30 825, nr. 153.

⁹ Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 XIII, nr. 155.

¹⁰ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2000 (PbEG L 327/1).

structuur door de provincies zijn gerealiseerd, dat wil zeggen dat de natuurterreinen dan moeten zijn ingericht en in beheer moeten zijn. Ook is afgesproken dat de herijkte ecologische hoofdstructuur op 30 juni 2013 door de provincies in een verordening zal zijn vastgelegd om zo snel mogelijk een einde te maken aan planologische schaduwwerking.

Het beleidskader Spelregels ecologische hoofdstructuur, waarin de toepassing van het planologische regime voor de ecologische hoofdstructuur nader is ingevuld, zal – in overleg tussen het Rijk en de provincies – worden aangepast in overeenstemming met de afspraken als neergelegd in het bestuursakkoord natuur, de SVIR en het onderhavige besluit.

De wateren, genoemd in artikel 2.10.1, derde lid, maken ingevolge de SVIR wel onderdeel uit van de ecologische hoofdstructuur. Op deze wateren is het planologisch beschermingsregime uit dit besluit echter niet van toepassing. Het betreffen ondermeer de Noordzee, de Waddenzee, de Eems, de Dollard, het IJsselmeergebied, de Deltawateren en de grote rivieren. Voor een toelichting op het beschermingsregime voor de uitgezonderde wateren wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.10.1 en 2.10.2. Op de uiterwaarden van de grote rivieren is het planologische regime uit dit besluit wel van toepassing.

5.2 Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en provincies

De realisatie van de ecologische hoofdstructuur is de verantwoordelijkheid van de provincies. In het bestuursakkoord natuur zijn afspraken gemaakt over de invulling van deze verantwoordelijkheid. Dit laat onverlet dat de ecologische hoofdstructuur een essentieel onderdeel is van de maatregelen om aan de internationale biodiversiteitsverplichtingen invulling te geven. Het Rijk is aanspreekbaar op – en daarmee verantwoordelijk voor – het nakomen van deze verplichtingen. Om zeker te stellen dat wordt voldaan aan de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit – ook ten aanzien van de provincies die niet hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur – en dat de samenhang van het stelsel wordt verzekerd, is borging van een landsbreed planologisch beschermingsregime noodzakelijk. Daarom is de ecologische hoofdstructuur als een nationaal ruimtelijk belang opgenomen in de SVIR en worden in dit besluit regels gesteld omtrent de planologische bescherming van de ecologische hoofdstructuur.

Het gaat hier uitdrukkelijk om de herijkte nationale ecologische hoofdstructuur zoals vastgelegd in het bestuursakkoord natuur. Dit laat onverlet dat de provincies ook autonoom natuurgebieden kunnen aanwijzen en beschermen die een functie kunnen hebben in het stelsel van natuurgebieden.

5.3 Milieugevolgen

Ten aanzien van de milieugevolgen van de herijking van de ecologische hoofdstructuur (met name de effecten op de Natura 2000-gebieden) beschrijft het milieueffectrapport bij het ontwerp van de SVIR (p. 56) dat als gevolg van de herijking van de ecologische hoofdstructuur op korte termijn geen significante negatieve gevolgen voor de instandhoudingdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden worden verwacht. Immers: de tot nu toe gerealiseerde ecologische hoofdstructuur (inclusief de Natura 2000-gebieden) wordt door de herijking niet aangetast. Bovendien zal de herijkte ecologische hoofdstructuur in omvang nog groeien ten opzichte van de thans gerealiseerde ecologische hoofdstructuur.

In het bestuursakkoord natuur is een ontwikkelopgave afgesproken met de provincies bestaande uit 17.000 hectaren verwerving en functieverandering en 40.000 hectaren inrichting. Voor het beheer van de ecologische hoofdstructuur is afgesproken dat vanaf 2014 jaarlijks 105 miljoen wordt toegevoegd aan het Provinciefonds. Daarnaast worden de middelen die na afrekening van het Investeringsbudget Landelijk Gebied per 1 januari 2011 nog reesteren ondermeer ingezet voor het beheer van de ecologische hoofdstructuur in de jaren 2011, 2012 en 2013. In het bestuursakkoord natuur is daarnaast afgesproken dat provincies de beschikbare middelen prioritair inzetten op verwerving en inrichting van gebieden die nodig zijn voor het realiseren van internationale verplichtingen, met name voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de verplichtingen ten aanzien van soortenbescherming. Ten aanzien van provincies die niet hebben ingestemd met het bestuursakkoord natuur wordt wettelijk geborgd dat de provincies zich ervoor inspannen om de internationale doelstellingen te realiseren en daartoe maatregelen te treffen. Dit zal gebeuren in het wetsvoorstel Natuurbescherming.

Over het bestuursakkoord natuur is door het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) advies uitgebracht (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 113). Het PBL-advies onderscheidt voor de prognose van de effecten een minimale en een maximale variant van beleidsuitwerking (PBL-advies p. 17, figuur 4). Het kabinet gaat ervan uit dat wat het PBL de «maximale» variant noemt, ook de daadwerkelijke uitwerking van het akkoord zal zijn, onder meer omdat het tempo van inrichting van de ecologische hoofdstructuur overeenkomstig het bestuursakkoord natuur aanmerkelijk wordt verhoogd ten opzichte van de afgelopen jaren. Bovendien komt de focus bij inrichting meer te liggen op de voor de internationale natuurdoelstellingen vereiste kwaliteit. De maximale variant scoort beter dan het beheer van de ecologische hoofdstructuur anno 2010. Rijk en provincies gaan er van uit dat met het bestuursakkoord natuur een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen.

Overeenkomstig het begrotingsakkoord 2013¹ heeft het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld- naast de middelen die in het bestuursakkoord natuur beschikbaar zijn gesteld – voor het afronden en inrichten van robuuste natuurgebieden. Deze middelen komen naast specifieke middelen voor herstelbeheer in stikstofgevoelige gebieden en hydrologische maatregelen ten behoeve van Natura 2000-gebieden.

Op de realisatie van de doelen zijn ook andere ontwikkelingen van invloed. Om te komen tot een besluit over de wijze waarop na 2021 de doelen worden gerealiseerd, zal in 2016 ondermeer worden gezien welke maatregelen, anders dan de herijkte ecologische hoofdstructuur, nodig zijn om de internationale verplichtingen te realiseren.

5.4 Planologisch regime en rol provincies

Het planologische regime voor de ecologische hoofdstructuur bestaat uit vier elementen. De provincies begrenzen de gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur. Vervolgens wijzen de provincies de wezenlijke kenmerken en waarden van deze gebieden aan. Voor deze gebieden stellen zij regels op om een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden te voorkomen. Ten slotte verzekeren de provincies dat de begrenzing van en het planologische beschermingsregime voor de gebieden die door de provincie zijn aangewezen als behorend tot ecologische hoofdstructuur, doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen en de voorschriften daarbij. Deze vier elementen worden hieronder verder besproken.

¹ Kamerstukken II 2011–2012, 33 280, nr. 1.

Begrenzing

Conform de SVIR en het bestuursakkoord natuur is de begrenzing van de gebieden behorende tot de herijkte ecologische hoofdstructuur in handen van de provincies gelegd. De provincies dienen de ecologische hoofdstructuur bij provinciale verordening te begrenzen (artikel 2.10.2, eerste lid). Overeenkomstig het bestuursakkoord natuur dienen de provincies dit uiterlijk op 30 juni 2013 gedaan te hebben.

Wezenlijke kenmerken en waarden

De provincies wijzen via een verordening de wezenlijke kenmerken en waarden aan van de gebieden die onderdeel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur (artikel 2.10.3, eerste lid). De wezenlijke kenmerken en waarden zijn voor gebieden met de bestemming natuur de aanwezige en potentiële natuurwaarden, inclusief de daarvoor vereiste bodem- en watercondities. De potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities zijn gebaseerd op de internationale biodiversiteitsdoelstellingen. Voor gebieden met een andere bestemming betreffen de wezenlijke kenmerken en waarden enkel de aanwezige natuurwaarden. Hiermee is tevens uitvoering gegeven aan de motie van de Kamerleden De Jong, Van Bommel en Houwers (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XII, nr. 37). De provincies bepalen op lokaal niveau welke beheertypen moeten worden gerealiseerd. Daarbij wordt gekeken naar de potenties en kansen, mede gelet op de omgeving en de internationale biodiversiteitsdoelstellingen. De beoogde beheertypen worden door de provincies vastgelegd in hun natuurbeheerplannen.

Inhoudelijk beschermingsregime

Naast de begrenzing en de wezenlijke kenmerken en waarden nemen de provincies in een verordening regels op ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden in de ecologische hoofdstructuur. Deze regels borgen de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur (artikel 2.10.3, tweede lid). Het regime ter bescherming van de ecologische hoofdstructuur kent geen externe werking. Dit houdt in dat het regime alleen geldt voor nieuwe bestemmingen binnen de ecologische hoofdstructuur.

De regels ter bescherming en instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur die in de verordening worden opgenomen betreffen in ieder geval het «nee, tenzij»-regime (artikel 2.10.4).

De provinciale regels dienen te bewerkstelligen dat bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden in de ecologische hoofdstructuur in beginsel geen activiteiten mogelijk maken die per saldo de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur significant aantasten, of leiden tot een significante vermindering van de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur, of tot een significante vermindering van de samenhang van de ecologische hoofdstructuur. De regels dienen mede te bewerkstelligen dat zodanige activiteiten ook niet mogelijk worden gemaakt met een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Combinaties van activiteiten die op gebiedsniveau niet leiden tot een significante aantasting van de ecologische hoofdstructuur kunnen onder het planologische beschermingsregime voor de ecologische hoofdstructuur wel worden toegestaan. Dit heeft tot gevolg dat een bestemmingsplan een combinatie van activiteiten, die per saldo niet leiden tot een significante aantasting van de ecologische hoofdstructuur, mogelijk kan maken. Dit betekent wel dat de betrokken activiteiten in samenhang op hun effecten moeten worden beoordeeld. Gaat het om activiteiten die vallen binnen de reikwijdte van verschillende bestemmingsplannen dan is van belang dat de effectbeoordeling in gezamenlijkheid zal plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld in het kader van een integrale gebiedsvisie.

Met deze invulling van het «nee, tenzij»- regime geeft het kabinet uiting aan zijn streven de verantwoordelijkheid voor de natuur terug te brengen naar de streek. Een initiatiefnemer van een plan dat significant negatieve effecten heeft op de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur wordt niet bij voorbaat van dat plan weerhouden vanwege het geldende beschermingsregime, maar wordt geprikkeld om zijn plan te combineren met een ander plan (opgesteld door de initiatiefnemer of in overleg met andere partijen in de streek) dat positieve effecten heeft op de ecologische hoofdstructuur.

De provinciale regels dienen tevens te voorzien in een uitzondering op het uitgangspunt dat er geen nieuwe activiteiten zijn toegestaan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de ecologische hoofdstructuur. Deze regels moeten bewerkstelligen dat activiteiten die de ecologische hoofdstructuur per saldo wel aantasten, maar die van groot openbaar belang zijn en waarvoor geen reële alternatieven zijn, mogelijk kunnen maken, mits de nadelige effecten worden weggenomen of ondervangen en de resterende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd. In principe wordt de eventuele compensatieopgave buiten de ecologische hoofdstructuur gerealiseerd. De eventuele compensatieopgave hoeft bovendien niet in de nabijheid van de ingreep plaats te vinden en hoeft ook niet in hetzelfde natuurstype te worden uitgevoerd. Het gaat erom dat de positieve ecologische effecten van realisatie van de compensatieopgave op de ecologische hoofdstructuur (in natuurkwaliteit, oppervlakte of ruimtelijke samenhang) gelijkwaardig zijn aan de negatieve effecten van de ingreep in de ecologische hoofdstructuur. Realisatie van de compensatieopgave binnen de ecologische hoofdstructuur is mogelijk, bijvoorbeeld als dat kan leiden tot een versnelling van de realisatie van de ecologische hoofdstructuur. Voorwaarde daarbij is dat er door middel van een herbegrenzing tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de omvang van de ecologische hoofdstructuur niet afneemt.

Doorwerking naar bestemmingsplannen

De begrenzing en het planologische beschermingsregime voor de gebieden die door de provincie zijn aangewezen als behorend tot ecologische hoofdstructuur, werken door in gemeentelijke bestemmingsplannen en de daarbij behorende regels en in omgevingsvergunningen waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

In het bestemmingsplan zijn voor bestemmingen binnen de grenzen van de ecologische hoofdstructuur diverse mogelijkheden.

– Een mogelijkheid is het opnemen van een bestemming «natuur». Voor nieuwe natuurbestemmingen in de ecologische hoofdstructuur geldt op grond van het overgangsrecht dat een agrariër zijn bedrijf mag voortzetten. De gemeente moet de nieuwe «natuur» bestemming echter binnen de bestemmingsplanperiode realiseren. Vandaar dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met realiseerbaarheid, zowel financieel als organisatorisch. Het is overigens

niet nodig dat alle gronden die zijn begrensd als ecologische hoofdstructuur al vooraf de bestemming natuur krijgen. Gronden die zijn begrensd als ecologische hoofdstructuur kunnen ook een agrarische bestemming behouden in het bestemmingsplan. De wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a, Wro kan in dat geval worden toegepast. In een bestemmingsplan kan dan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid heeft om de bestemming van de gronden te wijzigen naar »natuur».

– Een andere mogelijkheid is dat gronden de bestemming «natuur» krijgen en dat de huidige bestemming de status van tijdelijke bestemming krijgt.

– In het geval van bestemmingen die kunnen samengaan met de doelen van de ecologische hoofdstructuur is het ook mogelijk dat gronden hun huidige bestemming houden, met een dubbelbestemming «natuur».

5.5 Bijzondere voorzieningen

Herbegrenzing

Herbegrenzing van de ecologische hoofdstructuur is mogelijk om ecologische redenen, ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen of naar aanleiding van compensatie (artikel 2.10.5).

Bij herbegrenzing om ecologische redenen gaat het om een zorgvuldige ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat dit leidt tot een betere samenhang van de ecologische hoofdstructuur of een betere planologische inpassing van de ecologische hoofdstructuur. Voorwaarden zijn wel dat de wezenlijke kenmerken en waarden moeten worden behouden en dat de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur ten minste gelijk blijft.

Herbegrenzing ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen waarbij de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en de samenhang van de ecologische hoofdstructuur beperkt is, kan plaatsvinden indien de ontwikkeling per saldo gepaard gaat met een versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur, of een vergroting van de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur. Dit moet zorgvuldig onderbouwd zijn. De oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur moet ten minste gelijk blijven. De provincies kunnen daarnaast maatregelen nemen die een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing borgen.

Natuur die gerealiseerd is in het kader van de compensatieplicht wordt via herbegrenzing aan de ecologische hoofdstructuur toegevoegd.

Van de ecologische hoofdstructuur uitgezonderde militaire terreinen

Sommige militaire terreinen liggen in een ecologisch waardevol gebied en kennen een intensief gebruik. Het intensieve gebruik valt moeilijk te rijmen met het planologische beschermingsregime voor de ecologische hoofdstructuur als opgenomen in dit besluit. In overeenstemming met het Structuurschema Militaire Terreinen 2 worden de intensief gebruikte militaire terreinen, te weten de militaire oefenterreinen Marnewaard en Oirschotse Heide, inclusief «vak B», De Haar, Havelte-West, Leusderheide en De Vlasakkers, buiten de ecologische hoofdstructuur gehouden dan wel gebracht door de provincies (artikel 2.10.2, tweede lid). De gemeenten dienen deze terreinen in het bestemmingsplan een primaire bestemming «militair terrein» te geven, conform artikel 2.6.3 van het Barro. Er worden door Defensie wel beheerplannen voor deze terreinen gemaakt waarin ondermeer de natuurtypen van de terreinen zijn vastgelegd. De natuur-

typen vormen naast de militaire functie van de terreinen het uitgangspunt bij het beheer. Het beheer van de terreinen is zodanig ingericht dat indien de militaire functie van de terreinen in de toekomst mocht komen te vervallen, de terreinen alsnog kunnen worden toegevoegd aan de ecologische hoofdstructuur.

Uitzondering op nee-tenzij regime militaire terreinen

De provinciale regels dienen verder te voorzien in een specifieke uitzondering op het «nee, – tenzij»- regime voor omheinde militaire terreinen. Deze regels moeten bewerkstelligen dat bestemmingsplannen niet de eisen van de aanwezigheid van een groot openbaar belang en de afweging van reële alternatieven kunnen stellen aan veranderingen in de bebouwing en terreinverharding van omheinde militaire terreinen. Wel dienen bij dergelijke veranderingen de nadelige effecten van deze veranderingen te worden gecompenseerd (artikel 2.10.4, tweede lid).

5.6 Relatie met andere beschermingsregimes

In gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied of die voorkomen op de Europese lijst van gebieden van communautair belang¹ geldt het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 onverkort, ook als deze gebieden tevens in de ecologische hoofdstructuur liggen. Dit heeft tot gevolg dat voor de Natura 2000-gebieden een aanvullend regime geldt.

De Natuurbeschermingswet 1998 heeft tot doel gebieden met specifieke soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Daartoe zijn per Natura 2000-gebied instandhoudingdoelstellingen bepaald. Geplande ingrepen in Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld op mogelijk negatieve effecten op deze instandhoudingdoelstellingen, waarbij effecten van andere plannen en projecten ook betrokken dienen te worden.

Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt op welke wijze de gevolgen van een bestemmingsplan voor een Natura 2000-gebied moeten worden getoetst. Een bestuursorgaan moet bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening houden met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied. Voor een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied, moet het bestuursorgaan bovendien een passende beoordeling maken van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied, alvorens het plan vast te stellen. Een plan kan in die gevallen alleen worden vastgesteld, als de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Een uitzondering geldt alleen wanneer sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en compenserende maatregelen worden getroffen. Voor bestemmingsplannen die betrekking hebben op Natura 2000-gebieden geldt dus een aanvullende «nee, tenzij»-afweging.

Dit afwegingskader verschilt op de volgende punten van dat voor de gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur:

¹ Lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

- de bescherming van Natura 2000-gebieden voor activiteiten met negatieve gevolgen heeft een zogenaamde externe werking, dat wil zeggen dat ook van activiteiten die buiten een Natura 2000-gebied plaatsvinden de gevolgen voor Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld. Het «nee, tenzij»-regime voor de ecologische hoofdstructuur geldt alleen voor activiteiten die in de ecologische hoofdstructuur plaatsvinden;
- activiteiten met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied zijn onder het regime enkel toegestaan in het belang van een aantal limitatieve opgesomde openbare belangen, terwijl het afwegingskader voor de ecologische hoofdstructuur een dergelijke limitatieve opsomming niet bevat;
- compenserende maatregelen voor Natura 2000-gebieden moeten tijdig en vooraf worden genomen;
- voor Natura 2000-gebieden kan verlies van natuurwaarden niet gecompenseerd worden met financiële middelen, en
- de bescherming van Natura 2000-gebieden heeft betrekking op voor dat gebied vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen zoals vastgelegd in het aanwijzingsbesluit, terwijl de bescherming van de ecologische hoofdstructuur is gericht op de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden aangewezen als ecologische hoofdstructuur. De reikwijdte van dit regime is hierdoor breder dan dat van het Natura 2000-regime.

Daarnaast worden soorten in de gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur ook beschermd op grond van de Flora- en faunawet. Handelingen die schadelijk zijn voor beschermde soorten zijn in beginsel verboden, tenzij daarvoor een ontheffing is verleend.

Verder is er generieke milieuwetgeving die van belang is voor de ecologische hoofdstructuur. Het gaat dan ondermeer om de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet, de Wet ammoniak en veehouderij, Wet bodembescherming en de Waterwet. Deze wetgeving stelt ondermeer grenzen aan de uitstoot en lozing van vervuilde stoffen en gaat verzuring en vermessing tegen.

6. Titel 2.11 Primaire waterkeringen buiten het kustfundament

Nederland wordt door primaire waterkeringen beschermd tegen overstromingen vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJsselmeer en Markermeer. Deze primaire keringen zijn in de bijlagen I, IA en II bij de Waterwet aangeduid, met inbegrip van de veiligheidsnormen waaraan deze moeten voldoen. De beheerders van deze primaire keringen dienen deze overeenkomstig de in de Waterwet gestelde veiligheidsnorm in stand te houden. Naast het in stand houden van de primaire kering kan het noodzakelijk blijken de primaire kering te versterken, bijvoorbeeld als gevolg van door klimaatverandering veroorzaakte verzwaarde omstandigheden, of door het vaststellen van een strengere veiligheidsnorm. Met het oog op de instandhouding en versterking van de primaire waterkering is in de Waterwet het begrip beschermingszone opgenomen: een aan het waterstaatswerk, in dit geval de primaire kering, grenzende zone waar ter bescherming van dat werk regels en beperkingen kunnen gelden. De beheerder van de primaire kering legt de precieze begrenzing van de primaire waterkering en de beschermingszone in de legger vast.

In het Nationaal Waterplan is het voornemen vastgelegd om in het onderhavige besluit bepalingen op te nemen om de beschermingszones van primaire waterkeringen vast te leggen in bestemmingsplannen. Ook bij enkele andere onderwerpen, zoals het kustfundament en de daarop gelegen primaire waterkering (titel 2.3) en de grote rivieren (titel 2.4), is

gekozen voor zowel bescherming van het waterstaatkundige spoor in het kader van de Waterwet als voor bescherming middels het ruimtelijk spoor.

Vanuit het waterstaatkundige spoor is op grond van artikel 6.14 van het Waterbesluit een vergunning van de Minister van IenM vereist om in de primaire waterkering of de beschermingszone activiteiten te verrichten indien het primaire waterkeringen in beheer van het Rijk betreft. Voor de andere primaire waterkeringen geldt een vergunningplicht indien deze in de keur van het desbetreffende waterschap als beheerder van de primaire waterkering verplicht is gesteld. Aangezien op het gebruik van de gronden waarop de primaire waterkering is gelegen en de beschermingszone beperkingen van toepassing zijn, is het gewenst dat dit ook in het bestemmingsplan tot uiting komt. Burgers en bedrijven die in deze zone initiatieven ontwikkelen, worden langs deze weg tijdig gewezen op de aanwezigheid van deze beperkingen.

Dit besluit verplicht gemeenten dan ook de primaire waterkering en de daaraan grenzende beschermingszone in het bestemmingsplan aan te geven. Van belang is dat dit aansluit op de keur van waterschappen en leggers. Hierin is immers de ligging en begrenzing van de waterkeringen en de beschermingszones aangegeven. De beschermingszone betreft de gehele zone waarin ter bescherming van de waterkering regels en beperkingen kunnen gelden. In de keur en leggers worden voor primaire waterkeringen vaak verschillende deelzones onderscheiden, waarbij soms één van de zones «beschermingszone» wordt genoemd en voor andere zones gebruik wordt gemaakt van specifieke benamingen als «buitenbeschermingszone» of «profiel van vrije ruimte». In de verschillende deelzones gelden vaak verschillende regimes, waarbij de ruimte voor ontwikkelingen groter is naarmate de afstand tot de waterkering groter is. Er is steeds sprake van een beschermingszone in de zin van de Waterwet, ook als een andere terminologie wordt gekozen in de legger of verordening.

Voor het gehele aangewezen gebied geldt de bepaling dat een wijziging van een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op een primaire waterkering of een beschermingszone, mogelijk is, indien bij de verwezenlijking van deze wijziging geen belemmeringen kunnen ontstaan voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering. Op grond van artikel 3.1.1 Bro zal hierover in overleg getreden moeten worden met de waterbeheerder. Op basis van de keur, de legger en dit overleg kan vastgesteld worden welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan.

7. Titel 2.12 IJsselmeer (uitbreidingsruimte)

In het Nationaal Waterplan 2009–2015 en de bijbehorende beleidsnota IJsselmeergebied is het rijksbeleid voor het IJsselmeergebied vastgelegd. Een belangrijk ruimtelijk aspect van dit beleid is dat beperkte ontwikkeling wordt toegestaan in het IJsselmeergebied zonder compensatie van het waterbergend vermogen. Verdergaande ruimtelijke ontwikkeling zou in de weg kunnen staan aan (versterking van) het toekomstig gebruik van het IJsselmeergebied als zoetwaterbuffer en van het behoud van de functie voor waterafvoer die het meer nu heeft (het water van de IJssel stroomt via het IJsselmeer af naar de Waddenzee).

In het Nationaal Waterplan 2009–2015 en de bijbehorende beleidsnota IJsselmeergebied is vastgelegd dat grootschalige buitendijkse bebouwing alleen mogelijk is in de gemeenten Amsterdam, Almere en Lelystad. Tevens is voor de gemeente Harderwijk in het Nationaal Waterplan een uitzondering gemaakt om de lopende ontwikkeling van het Waterfront

Harderwijk niet te doorkruisen. Voorts wordt met dit besluit aan de gemeente Gaasterlând – Sleat ruimte geboden voor de aanleg van een tijdelijk werkeiland voor winning van beton- en metselzand. Dit is in lijn met de SVIR, die stelt dat met het benutten van maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen een nationaal belang wordt gediend. Tevens wordt de gemeente Gaasterlând – Sleat en alle andere gemeenten ruimte geboden voor kleinschalige ontwikkelingen verspreid over het gebied.

Het vrijgeven van ruimte voor buitendijkse bebouwing is gebaseerd op een belangenafweging door het kabinet. Daarbij woog met name het belang van woningbouwontwikkeling in de regio Amsterdam – Almere zwaar. Bepaald is dat de ruimte kan worden benut voor deze specifiek benoemde projecten met een grote woningbouwopgave. Mochten de genoemde projecten uiteindelijk niet leiden tot buitendijkse bebouwing, dan kan de vrijgegeven buitendijkse ruimte niet zonder nadere overweging door het kabinet voor andere doelen worden ingezet. Daarom is de vrijgegeven ruimte nadrukkelijk gekoppeld aan specifieke projecten.

De oppervlaktes zijn bedoeld als bruto hectares. Het gaat dus niet alleen om de ruimte die fysiek door gebouwen in beslag wordt genomen, maar ook de stedelijke ruimte rondom de nieuwe bebouwing wordt meegeteld. Omdat deze regeling slechts betrekking heeft op nieuwe bebouwing heeft het geen betekenis voor herstructurering van bestaande buitendijkse bebouwing, ook niet indien daarbij bestemmingswijzigingen optreden. Zo wordt het vervangen van een buitendijks bedrijfspand door woningen niet gezien als het benutten van vrijgegeven ruimte, zolang het bruto bebouwde oppervlak in het IJsselmeergebied niet toeneemt.

De bebouwingsruimte die is vrijgegeven in het Nationaal Waterplan geldt voor de periode vanaf de vaststellingsdatum van deze structuurvisie – 22 december 2009 – tot in de dat plan genoemde einddatum, 2040. Deze einddatum is niet in deze titel verankerd. Het is immers reëel te veronderstellen dat het beleid, en daarmee de bepalingen in deze titel, ruim voor 2040 aangepast zullen worden aan nieuwe ontwikkelingen, zoals klimaatontwikkeling en de bevolkingsontwikkeling.

In het Nationaal Waterplan is aangegeven dat het kabinet de ruimtelijke kernkwaliteiten van het IJsselmeergebied belangrijk vindt en wordt via kwalitatieve voorwaarden globaal richting gegeven aan de ontwikkelingen in het gebied. Zonder af te doen aan het belang van borging van de ruimtelijke kwaliteit van het IJsselmeergebied is dit belang echter, zoals vastgelegd in de SVIR, geen nationaal ruimtelijk belang, maar een decentrale opgave. In dit besluit worden daarom met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit geen eisen gesteld aan de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen voor de ontwikkelingen in het IJsselmeergebied.

In en rondom het IJsselmeergebied zijn het militair schietterrein Breezanddijk en delen van radarverstoringgebieden van militaire radars gelegen. Bestemmingsplannen mogen geen nieuwe bebouwingen mogelijk maken die een beperkingen kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van het schietterrein Breezanddijk of onaanvaardbare gevolgen hebben voor het beeld van de radars. Titel 2.6 van het Barro geeft hiervoor de regels en begrenzingen.

De wateren van het IJsselmeergebied zijn ook aangewezen als Natura 2000-gebied. Dit legt, aanvullend aan de beperkingen die volgen uit het kwantitatief waterbeheer, ook beperkingen op aan het gebruik van het gebied.

8. Ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 Bro)

Een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte voor verschillende functies vraagt om een goede onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ruimtevraag en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling. Daarom voegt artikel II van dit besluit een tweetal nieuwe leden toe aan artikel 3.1.6 van het Bro, op grond waarvan overheden – indien zij een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk willen maken – standaard een aantal stappen dienen te zetten die borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van die nieuwe ontwikkeling wordt gekomen. Deze stappen zijn geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen. Dat zou voorbij gaan aan de specifieke lokale omstandigheden die van invloed zijn op de inpassing van ruimteveragende functies en het regionale maatwerk dat de overheden moeten kunnen leveren. De stappen die worden gevraagd, bewerkstelligen dat de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied, maar ook met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte, en voor de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt.

In de praktijk is voor het doorlopen van een aantal vaste processtappen bij onderbouwing van ruimtelijke ontwikkelingen en de inpassing daarvan de term SER-ladder in gebruik geraakt. Dit omdat de Sociaal-Economische Raad (SER) deze processtappen in 1999 bij zijn advisering over het nationaal ruimtelijk beleid heeft geïntroduceerd. Ondermeer in de Nota Ruimte is geadviseerd de zogenaamde SER-ladder als werkwijze voor ruimtelijke ontwikkelingen toe te passen. Hoewel de stappen in artikel 3.1.6 van het Bro niet volledig uitwisselbaar zijn met het proces dat de SER voor ogen heeft gehad, is de gedachte hierachter onveranderd. In de SVIR is de ladder voor duurzame verstedelijking bij nationaal ruimtelijk belang 13 (Zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten) opgenomen.

De Minister van IenM heeft op 14 november 2011 aan de Tweede Kamer toegezegd om andere overheden te ondersteunen bij het in de praktijk brengen van de ladder voor duurzame verstedelijking, door op het moment van inwerkingtreding van de ladder aan gemeenten en provincies een handreiking beschikbaar te stellen.

III. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

De toevoeging aan artikel 1.1, eerste lid, betreft een extra identificatienummer dat vereist is om een GML bestand – waarin de geometrische plaatsbepaling van bepaalde gebieden is vastgelegd – te kunnen traceren.

De aanpassingen in artikel 1.1, derde en vijfde lid, bewerkstelligen dat ook omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of een beheersverordening wordt afgeweken, dienen te voldoen aan de bepalingen van dit besluit. Per vergissing waren de regels van het Barro niet uitdrukkelijk op deze omgevingsvergunningen van toepassing verklaard, hoewel dat – gelet op de toelichting bij het Barro – wel was beoogd.

Artikel I, onderdeel B

De wijziging van artikel 1.2 is van wetstechnische aard en betreft met name een herschikking van dit artikel waarbij het voormalige artikel 1.1, vijfde lid, naar dit artikel is overgezet. Hiermee is de toepasselijkheid van het Barro op ruimtelijke besluiten die van rijkswege worden vastgesteld in een artikel bijeengebracht. Artikel 1.2 bepaalt dat de genoemde ruimtelijke besluiten die van rijkswege worden vastgesteld niet onder de reikwijdte van het besluit vallen.

Artikel I, onderdeel C

Titel 2.1 Rijksvaarwegen

Artikel 2.1.1 (begripsomschrijvingen)

De CEMT-klasseindeling van de Nederlandse vaarwegen is te vinden in de publicatie «Vaarwegen in Nederland», uitgegeven door: Rijkswaterstaat, Data-ICT-Dienst (DID), Servicedesk Data; Postbus 5023, 2600 GA Delft; Telefoon: 015-2757700; e-mail: servicedesk-data@rws.nl.

Een rijksvaarweg wordt gedefinieerd als een «voor het openbaar verkeer van schepen openstaand oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk als bedoeld in artikel 3.1 van het Waterbesluit, uitgezonderd de Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en het IJsselmeer». De laatstgenoemde oppervlaktewaterlichamen worden uitgezonderd van de definitie van rijksvaarweg, aangezien voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt en derhalve geen begrenzingslijn gedefinieerd kan worden.

Artikel 2.1.2 (bepaling vrijwaringszone)

Een vrijwaringszone wordt gemeten vanaf de begrenzingslijn van de rijksvaarweg. Deze begrenzingslijn is aangegeven in de legger van de rijksvaarweg. Voor elke rijksvaarweg wordt in het kader van artikel 5.1 van de Waterwet een legger opgesteld. De begrenzing van de rijksvaarweg is in de legger weergegeven door de lijn «ligging genormeerde situatie». Van de definitie van rijksvaarwegen zijn de oppervlaktewaterlichamen Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en IJsselmeer uitgezonderd, omdat voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt.

De vrijwaringszone wordt gemeten van de begrenzingslijn van de vaarweg naar buiten. De vrijwaringszone heeft aan weerszijde van de rijksvaarweg een breedte van 10 meter voor rijksvaarwegen van CEMT-klasse II, 20 meter voor CEMT-klasse III en 25 meter voor CEMT-klasse IV, V en VI. Daarnaast heeft de vrijwaringszone een breedte van 40 meter aan weerszijde van zeehaventoegangen¹ en 50 meter aan weerszijden van een rijksvaarweg binnen een afstand van 300 meter van een vaarwegsplitsing of havenuitvaart. De vrijwaringszone is in deze specifieke gevallen breder, omdat bij zeehaventoegangen, vaarwegsplitsingen en havenuitvaarten kruisend scheepvaartverkeer kan voorkomen. Hierdoor moet er voldoende zichtruimte aanwezig zijn om tijdig een kruisend schip te kunnen ontwaren, zodat indien nodig voldoende tijd is om te stoppen en een aanvaring te voorkomen.

De afstanden zijn ontleend aan de handreiking «Ruimtelijke plannen en de veiligheid op de vaarwegen» en de gelijknamige werkwijzer die waren toegevoegd als bijlage bij de brieven van 20 respectievelijk 21 mei 2008 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de provincies en gemeentes. Deze handreiking en werkwijzer zijn tevens overgenomen in de «Richtlijnen Vaarwegen 2011», uitgegeven door Rijkswaterstaat.

¹ Noordzeekanaal, Oude en Nieuwe Maas, Nieuwe Waterweg, Calandkanaal, Beerkanaal, Dordtse Kil, Noord, Hollandsch Diep, Kanaal Gent-Terneuzen.

Artikel 2.1.3 (veiligheid scheepvaart op vaarwegen)

In het verlengde van het overleg in het kader van artikel 3.1.1 van het Bro – waarin het Rijk als vaarwegbeheerder het belang van een veilige en goede doorvaart van schepen inbrengt – bepaalt artikel 2.1.3 dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de gronden binnen een vrijwaringszone of binnen de begrenzing van een rijksvaarweg, rekening houdt met het voorkomen van belemmeringen voor de veiligheid van de scheepvaart op de rijksvaarweg. Hiermee wordt voorkomen dat een bestemmingsplan nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt, zonder dat daarbij het belang van een goede en veilige doorvaart van het scheepsverkeer in aanmerking wordt genomen. Wanneer het bevoegd gezag desondanks een ontwikkeling mogelijk wil maken die een belemmering vormt voor de veiligheid van de vaarweg, dan zal het goed dienen te motiveren op welke wijze daarbij rekening is gehouden met het belang van de scheepvaart en waarom het belang dat gemoeid is met de voorgestane ontwikkeling, zwaarder weegt. Artikel 2.1.3 specificeert onder de onderdelen a tot en met e welke factoren in aanmerking dienen te worden genomen bij het oordeel of sprake is van een belemmering voor de scheepvaart. Dit betreffen:

- de doorvaart (onderdeel a): de doorvaart van scheepvaart mag niet worden belemmerd in hoogte, in breedte of in diepte;
- het zicht (onderdelen b en c): in een bocht, bij havenuitvaart of splitsing in de vaarweg moet de schipper voldoende zicht – visueel en middels navigatieapparatuur – hebben op het overige verkeer. De schipper kan zo een tegemoetkomend schip tijdig herkennen en zo nodig uitwijken of vaart minderen. Ook moet vanuit de bedienings- en begeleidingsobjecten voldoende zicht op de vaarweg zijn om de bedienings- of begeleidingsfunctie naar behoren uit te kunnen voeren;
- hulpverlening (onderdeel d): om de vaarweg toegankelijk te houden voor hulpverleningsdiensten dient ten minste aan één zijde van de vaarweg ruimte voor een inspectieweg te worden vrijgehouden, tenzij voorzieningen zijn getroffen om hulp vanaf het water te bieden;
- beheer en onderhoud (onderdeel e): de mogelijkheden tot het uitvoeren van beheer en onderhoud mogen niet worden belemmerd.

De vaarwegbeheerder en de gemeente kunnen samen bezien wanneer er – gelet op de specifieke ligging van de rijksvaarweg en de lokale omstandigheden – daadwerkelijk sprake is van een belemmering.

Artikel I, onderdelen D, H, J, K en L

De wijzigingen in deze artikelen houden verband met de wijziging van artikel 1.1, vijfde lid, in onderdeel A van dit besluit. In artikel 1.1, vijfde lid, wordt centraal geregeld dat een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken, dient te voldoen aan de bepalingen van dit besluit, tenzij in dit besluit anders is bepaald (zie artikel I, onderdeel A). In enkele artikelleden in het Barro was voorheen nog afzonderlijk geregeld dat daarvan niet met een zodanige omgevingsvergunning kon worden afgeweken. Doordat dit nu centraal geregeld is, kunnen de desbetreffende artikelleden komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel I

De wijziging in artikel 2.6.3, tweede lid, betreft een technische aanpassing aan de terminologie van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012, zoals geldend op grond van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 2.4.6 (aanwijzing en begrenzing gebiedsreserveringen voor de lange termijn)

Gebiedsreserveringen voor de lange termijn zijn binnendijkse gebieden die naar verwachting op de lange termijn aan het rivierbed zullen worden toegevoegd om ruimte te scheppen voor de rivier en waarvoor daarom op grond van het Nationaal Waterplan en de voormalige pkb Ruimte voor de rivier een ruimtelijke reservering geldt. De gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de Rijntakken zijn al aangeduid in het Barro. Deze aanduiding komt overeen met de kaarten 6, 7 en 8 van de pkb Ruimte voor de rivier. Het nieuwe tweede lid voegt de gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de Maas aan kaart 3 toe, waardoor de gebiedsreserveringen voor grote rivieren in één kaart zijn opgenomen. Deze komen overeen met structuurvisiekaart 17 van het Nationaal Waterplan waar de ruimtelijke reserveringen uit de Integrale Verkenning Maas aan ten grondslag liggen. Voor de gebiedsreserveringen voor de Maas heeft overleg met de regio plaatsgevonden.

Deze reserveringen zijn bedoeld voor de lange termijn en behoeven geen frequente aanpassing. Het wijzigen, intrekken of aanwijzen van nieuwe gebiedsreserveringen voor de lange termijn kan alleen door middel van wijziging van het onderhavige besluit. Deze zware procedure met ruimte voor zienswijzen en parlementaire behandeling is gerechtvaardigd gezien enerzijds het belang voor de waterveiligheid op de lange termijn en anderzijds de lokale impact van dergelijke gebiedsreserveringen.

Artikel I, onderdeel M

De technische aanpassingen in het derde lid van artikel 2.6.9 zijn nodig om overlap en daarmee onduidelijkheid tussen artikel 2.6.2, negende lid, en artikel 2.6.9, derde lid, onderdeel a, van het Barro weg te nemen. Volstaan kan worden met een enkele aanwijzing van radarverstoringgebieden.

Voorts is het zevende lid van dit artikel komen te vervallen, omdat dit onderwerp centraal wordt geregeld in artikel 1.1, vijfde lid (zie artikel I, onderdeel A). De overige wijzigingen van artikel 2.6.9 zijn van redactionele aard.

Artikel I, onderdeel N

Titel 2.7 Hoofdwegen en landelijke spoorwegen

Artikel 2.7.2 (aanwijzing reserveringsgebieden verbreding bestaande hoofdwegen)

Dit artikel heeft alleen betrekking op reserveringsgebieden voor de uitbreiding van hoofdwegen. De in de ministeriële regeling aan te wijzen hoofdwegen betreffen rijksinfrastructuur waarvan het op grond van de SVIR of op grond van een daaruit voortvloeiende rijksstructuurvisie voorzienbaar is dat die in de nabije toekomst zal worden uitgebreid.

De ruimtereservering aan een zijde of aan weerszijden van de weg is nodig omdat binnen deze zone ruimte moet worden gevonden voor zowel de aanleg van een nieuwe rijstrook of rijstroken en een vluchtstrook, als voor een obstakelvrije zone en eventuele extra maatregelen zoals bermsloten en geluidschermen. Ruimte voor de aanleg van nieuwe

aansluitingen of verzorgingsplaatsen zit hierbij niet inbegrepen. De ruimtereservering van de wegvakken geldt ook voor knooppunten. Bij de reconstructie van een knooppunt kan een nieuw ontwerp, afhankelijk van de vormgeving, ook ruimte vragen buiten deze gereserveerde zone. In die situaties is het vooroverleg op grond van artikel 3.1.1 van het Bro van bijzonder belang.

In de situatie waar een weg wordt uitgebreid met alle dwarsprofiel-elementen die de richtlijnen voor het wegontwerp voorschrijven, is naast de al aanwezige rijstroken een uitbreidingsruimte nodig van 30,5 meter. Die standaardmaat moet worden gecombineerd met de benodigde ruimte voor het aantal in de toekomst toe te voegen rijstroken. De benodigde reserveringsruimte ziet er als volgt uit:

	Breedte voor rijstroken	Ruimte buiten rijstroken	Totaal extra ruimtebeslag (afgerond op hele meters)
1 extra strook	3,50 meter		34 meter
2 extra stroken	7,00 meter	30,5 meter	38 meter
3 extra stroken	10,50 meter		41 meter
4 extra	14,00 meter		45 meter

Artikel 2.7.3 (aanwijzing reserveringsgebieden nieuwe infrastructuur)

Dit artikel heeft betrekking op de aanleg van zowel nieuwe hoofdwegen als nieuwe landelijke spoorwegen. Het kan vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig zijn dat er geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden in een gebied waarvan voorzienbaar is dat die ontwikkelingen eventueel nieuw aan te leggen rijksinfrastructuur belemmeren. Het betreft infrastructuur waarvan de ligging beleidsmatig voldoende nauwkeurig vastligt, maar waarvoor de formele besluitvorming op grond van de Tracéwet of de Wro nog niet op korte termijn is voorzien, zodat deze beleidskeuze nog niet ruimtelijk doorwerkt. Artikel 2.7.3 geeft daarom de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voor die locaties reserveringsgebieden aan te wijzen. De aanwijzing vindt plaats in het Rarro.

Artikel 2.7.4 (aanwijzing belemmerende activiteiten)

De uitbreiding en aanleg van hoofdwegen en de aanleg van landelijke spoorwegen beslaat in de regel het grondgebied van meerdere gemeenten. Het kan daarbij voorkomen dat een deel van een reserveringsgebied wel en een ander deel minder goed bruikbaar wordt voor de uitbreiding of aanleg van infrastructuur, terwijl reeds voorzienbaar is dat die uitbreiding of aanleg er komt. Om dit te voorkomen, regelt artikel 2.7.4 dat in de reserveringsgebieden geen wijzigingen van de bestemming of van de regels ter zake van het gebruik van gronden ten opzichte van het ten tijde van de aanwijzing tot reserveringsgebied geldende bestemmingsplan mogen plaatsvinden die een belemmering inhouden voor de aanpassing van de desbetreffende infrastructuur. Ontwikkelingsmogelijkheden in bestemmingsplannen die ten tijde van de aanwijzing tot reserveringsgebied reeds van kracht zijn, worden daarbij gerespecteerd.

Haalbaarheid

De reserveringsgebieden worden aangewezen omdat de realisatie van de betreffende infrastructurele ontwikkelingen in voldoende mate voorzienbaar is en omdat de ontwikkeling van deze infrastructuur van nationaal belang is. Het is dan ook reëel te verwachten dat binnen de

termijn van het MIRT-proces de ontwikkeling van die infrastructuur ten uitvoer zal worden gebracht. Met het oog op een goede ruimtelijke ordening is het noodzakelijk geacht om voor de gebieden waar de uitbreiding of aanleg van hoofdwegen of de aanleg van landelijke spoorwegen is voorzien, vooraf vast te leggen welke ontwikkelingen hiervoor een belemmering kunnen zijn. Hiermee wordt vooraf duidelijkheid gegeven over enerzijds het gebied dat benodigd is voor de voorziene uitbreiding of aanleg en anderzijds over de ontwikkelingen die met het oog daarop niet gewenst zijn. Zo wordt voorkomen dat er bestemmingen worden gerealiseerd waarvan het voorzienbaar is dat die weer moeten verdwijnen, hetgeen ook een planologisch vraagstuk met zich brengt. De in het artikel opgesomde belemmeringen kunnen daarnaast leiden tot vertraging in de uitvoering, oplopende kosten en als gevolg daarvan mogelijk afstel van de beoogde uitbreiding of aanleg.

De opsomming in artikel 2.7.4 betreft een limitatieve opsomming van ontwikkelingen die in een reserveringsgebied niet zijn toegestaan. Deze opsomming is tot stand gekomen op basis van het inzicht in de meest voorkomende grootschalige wijzigingen die plaatsvinden bij de aanleg of verbreding van rijksinfrastructurele projecten. Dit laat echter onverlet dat de gemeente op grond van artikel 3.1.1 van het Bro met het Rijk dient te overleggen over andere ontwikkelingen waarbij het hoofdwegennet in het geding kan komen. In de volgende paragraaf worden de kenmerken weergegeven die leidend zijn geweest bij de totstandkoming van de limitatieve lijst.

Kenmerken belemmerende activiteiten

In de reserveringsgebieden blijft mogelijk datgene te doen wat volgens de geldende bestemmingsplannen op het moment van aanwijzen van het reserveringsgebied is toegestaan. Voor het aanwijzen van nieuwe bestemmingen in een aangewezen reserveringsgebied of voor het afwijken van een bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning gelden op grond van artikel 2.7.4 wel beperkingen. De in dit artikel opgenomen opsomming bestaat uit veel voorkomende bestemmingsfuncties die in het verleden zijn gewijzigd vanwege aanpassing aan de infrastructuur of de aanleg ervan en ontwikkelingen die:

- Vermijdbaar zijn: ontwikkelingen die over het algemeen genomen niet noodzakelijkerwijs binnen het reserveringsgebied hoeven te worden gerealiseerd;
- Moeilijk verplaatsbaar zijn: ontwikkelingen die niet eenvoudig (fysiek maar vooral ook planologisch) en alleen met hoge kosten te verplaatsten zouden zijn uit het reserveringsgebied, of
- Een permanent karakter hebben: ontwikkelingen waarvan vaststaat dat en wanneer deze binnen het reserveringsgebied worden gerealiseerd dus feitelijk een uitbreiding of de aanleg van infrastructuur belemmeren op het moment dat zo'n project ter uitvoering wordt genomen.

Artikel I, onderdeel O

Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening

Artikel 2.8.1 (begripsomschrijvingen)

Artikel 2.8.1 geeft de omschrijvingen van de begrippen die in deze titel worden gebruikt. In dit artikel wordt aangeduid welke productie-installaties onder het begrip grootschalige elektriciteitsopwekking vallen. Het gaat daarbij om alle soorten productie-installaties met een gezamenlijk vermogen van ten minste 500 MW, met uitzondering van die productie-installaties die elektriciteit opwekken door middel van kernenergie of door middel van windenergie. Het begrip kernenergiecen-

trale wordt separaat gedefinieerd. Ook wordt in dit artikel gespecificeerd dat deze titel betrekking heeft op slechts een gedeelte van het landelijke hoogspanningsnet, te weten de verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger alsmede de daarmee verbonden schakel- en transformatorstations en andere hulpmiddelen.

Artikel 2.8.2 (aanwijzing vestigingsplaatsen grootschalige elektriciteitsopwekking)

Met dit artikel worden de locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking gespecificeerd en begrensd. Deze locaties stemmen overeen met de in het SEV III opgenomen locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking. Het gaat daarbij grotendeels om bestaande locaties waar op dit moment reeds een installatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking aanwezig is. Er is echter ook een aantal nieuwe locaties aangewezen, waar zo'n installatie nog niet aanwezig is.

Artikel 2.8.3 (waarborging vestigingsplaats grootschalige elektriciteitsopwekking)

In dit artikel wordt aangegeven dat op een vestigingsplaats voor grootschalige elektriciteitsopwekking plaatsing van tenminste 500 MW elektrisch vermogen moet zijn toegelaten (onderdeel a). Onderdeel b bepaalt dat de ruimte aanwezig moet zijn die in fysieke zin nodig is om de productie-installaties te kunnen plaatsen. Het kan gaan om een ruimte die geschikt is voor één centrale van 500 MW en groter. Maar geschikt zijn betekent bijvoorbeeld ook dat twee centrales van elk 250 MW op de vestigingsplaats fysiek gesitueerd kunnen worden. Benadrukt wordt dat waar reeds 500 MW of meer vermogen op een vestigingsplaats geïnstalleerd is, aan deze verplichting wordt voldaan.

Geschikt zijn voor tenminste 500 MW elektrisch vermogen houdt echter ook in dat de elektriciteitsproductie-eenheden op de aangewezen vestigingsplaatsen volledig gebruikt kunnen worden. Om die reden is in onderdeel c expliciet bepaald dat er geen hoogtebeperkingen mogen zijn waardoor de schoorsteenhoogte beperkt wordt. Voorts ligt in de definitie van grootschalige elektriciteitsproductie besloten dat het gaat om stroomproductie voor alle brandstoffen exclusief kernenergie en exclusief windenergie. Het toelaten van grootschalige elektriciteitsproductie op de aangewezen vestigingsplaatsen betekent dus dat een gemeente behoudens kern- en windenergie geen beperkingen in energie-politieke zin aan een vestigingsplaats mag opleggen. Installatie van bijvoorbeeld kolengestookt vermogen mag door de bestemming of de regels in het bestemmingsplan niet gehinderd worden. Het zal steeds een geval van maatwerk zijn, dat ook afhangt van de situering van de productie-eenheden op de vestigingsplaats. Door goed overleg met decentrale overheden voorafgaande aan wijzigingen in het bestemmingsplan en over te verlenen omgevingsvergunningen voor een vestigingsplaats kan echter concreet nagegaan worden of aan de voorwaarden voor geschiktheid voor ten minste 500 MW elektrisch vermogen en exploitatie daarvan voldaan wordt en blijft worden.

Artikel 2.8.4 (aanwijzing vestigingsplaatsen waarborgingsbeleid kernenergiecentrales)

Dit artikel geeft de locaties aan waar het waarborgingsbeleid kerncentrales van toepassing is. Conform het SEV III zijn dat de vestigingsplaatsen Borssele, Eemshaven en Maasvlakte I. In de toelichting op het SEV III is aangegeven dat de locatie moet voldoen aan twee randvoorwaarden. Dit betreft de randvoorwaarden dat de locatie niet in een dichtbevolkt gebied ligt en dat preventieve en rampbestrijdingsmaatregelen mogelijk en

uitvoerbaar moeten zijn. De begrenzing van de locaties is gelijk aan die van de onder artikel 2.8.2 opgenomen vestigingsplaatsen.

Artikel 2.8.5 (waarborging vestigingsplaats kernenergiecentrale)

Dit artikel werkt de eerder genoemde randvoorwaarden ten aanzien van vestigingsplaatsen voor een kernenergiecentrale verder uit. Dit artikel legt beperkingen op voor de vestiging van nieuwe woningen en nader bepaalde kwetsbare objecten binnen een straal van 1 kilometer rondom de vestigingsplaats. Op grond van het waarborgingsbeleid in het SEV III worden bij voorkeur in een straal van 5 kilometer de gunstige lage bevolkingsdichtheden gehandhaafd en wordt de vestiging vermeden van voorzieningen die tot aanwezigheid van grote aantallen moeilijk te verplaatsen mensen kunnen leiden. Aangezien in het waarborgingsbeleid uitzonderingen mogelijk zijn in het gebied van 1 tot 5 kilometer, gelden de beperkingen in dit artikel slechts voor een straal van 1 kilometer rond de vestigingsplaats.

Artikelen 2.8.6 en 2.8.7 (aanwijzing hoogspanningsverbindingen en bestemming hoogspanningsverbinding)

Artikel 2.8.6 wijst de tracés aan van hoogspanningsverbindingen met een spanning van ten minste 220 kV. Artikel 2.8.7, eerste lid, geeft aan dat in bestemmingsplannen die betrekking hebben op de in artikel 2.8.6 opgenomen tracés, de tracés van de hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger opgenomen moeten zijn. Dit is een bevestiging van de bestaande situatie, omdat het in dit besluit alleen om bestaande hoogspanningsverbindingen gaat.

Het tracé van een hoogspanningsverbinding betreft een strook met een bepaalde afstand tot het hart van de hoogspanningsverbinding (ook wel de zakelijk rechtstrook, afgekort ZRO-strook, genoemd). De breedte van deze strook grond is doorgaans 75 meter breed. In enkele gevallen is echter sprake van een afwijkende strook van een grotere breedte. Dit is nader aangegeven op de kaarten in bijlage 5. Handhaving van het tracé in het bestemmingsplan betekent dat ook de bruikbaarheid van de verbinding in stand moet blijven. Met bruikbaarheid wordt bedoeld op de functionaliteit van de verbinding en daarmee de leveringszekerheid en betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening.

Uit behoud van de functionaliteit volgt dat de genoemde ZRO-strook zoveel als mogelijk gevrijwaard dient te blijven van bepaalde nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Zo zullen met name bouwwerken met een bepaalde hoogte aan die functionaliteit in de weg kunnen staan. Maar ook kan worden gedacht aan het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van opslag in zijn algemeenheid of ten behoeve van activiteiten met of opslag van stoffen die aangemerkt kunnen worden als (milieu)gevaarlijk. Daarnaast kan ook het brandgevaar van belang zijn, zoals grootschalige opslag van bijvoorbeeld papier of hout.

Het derde lid regelt de mogelijkheid om binnen een gemeente het tracé van een bestaande hoogspanningsverbinding te wijzigen indien ruimtelijk gewenste ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Randvoorwaarde is dat de verbinding in totaliteit niet verbroken wordt. Hierover dient advies te worden gevraagd aan de beheerder van het hoogspanningsnet. Vanzelfsprekend dient ook het bestemmingsplan met het nieuw vastgelegde tracé het gebruik als hoogspanningsverbinding ter plaatse toe te staan.

Artikel I, onderdeel P

Titel 2.10 Ecologische hoofdstructuur

Artikelen 2.10.1 en 2.10.2 (begripsomschrijvingen en begrenzing)

De provincies begrenzen de ecologische hoofdstructuur, bestaande uit natuurgebieden van internationaal of nationaal belang die strekken tot de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten. Als gebieden van internationaal belang kunnen de gebieden worden gezien die in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden. Daarnaast kunnen als gebieden van internationaal belang worden gezien, de gebieden die als natuurlijk werelderfgoed zijn aangewezen en de gebieden die een belangrijke functie vervullen in internationaal ecologisch opzicht – zoals rust- en foerageergebieden voor trekkende vogels. Gebieden waarin de rode lijstsoorten zich concentreren, kunnen tevens worden gezien als gebieden van internationaal belang. De rode lijstsoorten zijn de soorten die vanuit de internationale verantwoordelijkheid voor het behoud van soorten zijn geïdentificeerd als vooral in Nederland voorkomend en die in meer of mindere mate bedreigd worden in hun voortbestaan.

Als gebieden van nationaal belang kunnen de gebieden worden gezien die een grote natuurwetenschappelijke waarde hebben (bijvoorbeeld door de aanwezige soorten), maar niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden. Gebieden met een grote belevingswaarde als natuurgebied voor het publiek en gebieden die een belangrijke functie vervullen in het ecologisch functioneren en de ruimtelijke samenhang van de ecologische hoofdstructuur (vanwege hun ligging of hun natuurwaarden of -potenties) kunnen ook worden gezien als gebieden van nationaal belang. De ligging van de gebieden die de ecologische hoofdstructuur vormen, wordt geometrisch vastgelegd (artikel 2.10.2, eerste lid).

De wateren, genoemd in artikel 2.10.1, tweede lid, vallen niet onder het bereik van titel 2.10 in die zin dat provincies deze gebieden niet behoeven aan te wijzen als ecologische hoofdstructuur. Op deze wateren is het planologische beschermingsregime uit dit besluit niet van toepassing. De desbetreffende wateren maken wel onderdeel uit van de ecologische hoofdstructuur. Het betreffen wateren die onder de Habitat- en Vogelrichtlijn grotendeels zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Het regime uit de Natuurbeschermingswet 1998 is onverkort op deze gebieden van toepassing.

Op grond van artikel 2.10.2, tweede lid, maken bovendien de bij ministeriële regeling aangewezen militaire terreinen geen onderdeel uit van de ecologische hoofdstructuur.

Artikel 2.10.3 (wezenlijke kenmerken en waarden)

De provincies stellen in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden regels over de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, van het bestemmingsplan wordt afgeweken. De provincies kunnen onderscheid maken tussen regels die gelden voor de gehele ecologische hoofdstructuur in een provincie of voor delen daarvan. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen nader te bepalen geografische regio's. Het is ook mogelijk om onderscheid te maken tussen nader te bepalen beheertypen (bijvoorbeeld eisen die alleen gelden voor de ecologische hoofdstructuur in duingebieden of voor de ecologische hoofdstructuur in bossen).

De provincies bepalen via het natuurbeheerplan op lokaal niveau welke beheertypen moeten worden gerealiseerd binnen de ecologische hoofdstructuur. De flora en fauna die karakteristiek zijn voor het natuurbeheertype kunnen als wezenlijke kenmerken en waarden worden aangegeven evenals de fysieke kenmerken van het beheertype in kwestie en de voor realisatie van het beheertype noodzakelijke bodem- en watercondities. Voor het natuurbeheertype «vochtig schraalland» kunnen bijvoorbeeld als wezenlijke kenmerken en waarden worden geduid:

- het voorkomen van tenminste enkele van de karakteristieke soorten van nationaal en internationaal belang;
- een voedselarme, matig zure tot basische bodem, die gedurende de winter het waterpeil tenminste op of rond het maaiveld heeft (0–20 cm. beneden maaiveld) en 's zomers slechts oppervlakkig uitdroogt; de bodem is vanwege het natte karakter weinig draagkrachtig;
- in beekdalen: invloed van toestromend grondwater;
- in laagveengebieden: een combinatie van hoge grondwaterstanden, tijdelijke inundaties met gebufferd schoon oppervlaktewater of wat beter gebufferde bodems;
- het voorkomen van kleine verschillen in hoogte.

Artikel 2.10.4, eerste lid (beschermingsregime)

De provinciale regels dienen te bewerkstelligen dat een bestemmingsplan en omgevingsvergunning waarmee van een bestemmingsplan wordt afgeweken in gebieden behorende tot de ecologische hoofdstructuur geen activiteiten mogelijk maken ten opzichte van het op het moment van vaststelling van de provinciale verordening geldende bestemmingsplan, die per saldo tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden leiden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden of samenhang tussen die gebieden, tenzij:

- a. er sprake is van een groot openbaar belang,
- b. er geen reële alternatieven zijn,
- c. de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.

Deze begrippen worden hieronder toegelicht.

Of een ruimtelijke ingreep significante gevolgen heeft voor de ecologische hoofdstructuur is ter beoordeling van het bevoegd gezag. Of de wezenlijke kenmerken en waarden significant worden aangetast, is afhankelijk van de wezenlijke kenmerken en waarden die voor het betrokken gebied zijn vastgesteld en van de grootte en de draagkracht van het gebied.

De volgende ruimtelijke initiatieven bijvoorbeeld kunnen significante gevolgen hebben voor de wezenlijke kenmerken en waarden:

- aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande woningbouw, bedrijven en andere opstallen (uitbreiding van agrarische bedrijven is in sommige gevallen wel mogelijk indien dat noodzakelijk is voor de natuurbeheerfunctie van het bedrijf);
- aanleg van nieuwe infrastructuur of uitbreiding van bestaande infrastructuur;
- vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven en glastuinbouwbedrijven;
- nieuwe voorzieningen voor en omvangrijke uitbreiding van permanente verblijfsrecreatie (waaronder bungalowparken), «leisurecentra» en attractieparken;
- ontgrondingen ten behoeve van de winning van

oppervlakedelfstoffen;

- aanleg en bouw van afvalstort;
- bouw of uitbreiding van drijvende objecten;
- opstelling van windturbines.

Bij openbare belangen kan in ieder geval gedacht worden aan: veiligheid, hoofdinfrastructuur, de drinkwatervoorziening, inrichtingen voor de opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie of de plaatsing van installaties voor de opsporing, winning, opslag of het transport van olie en gas. Uiteraard moet wel telkens worden beoordeeld in hoeverre sprake is van een groot openbaar belang. Korte termijn belangen kwalificeren niet als een groot openbaar belang.

Of een alternatief reëel is, is ter beoordeling van het bevoegd gezag. Algemeen kan gezegd worden dat een alternatief reëel is als het uitvoerbaar is en de kosten, bestuurlijke lasten en uitvoeringslasten van het alternatief niet buitensporig veel groter zijn dan die van het oorspronkelijke plan.

Indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, kan er gekozen worden om financiële compensatie te bieden. Deze financiële compensatie wordt in het Nationaal Groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep. Voor Natura 2000-gebieden is financiële compensatie niet mogelijk.

Artikel 2.10.4, tweede lid (beschermingsregime)

In afwijking van het bepaalde in artikel 2.10.4, eerste lid, stelt een provinciale verordening ten aanzien van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen die betrekking hebben op omheinde – niet openbaar toegankelijke – militaire terreinen die ten opzichte van het op het moment van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan nieuwe bebouwing of oppervlakteverharding mogelijk maken, uitsluitend de eis dat de negatieve effecten op de ecologische hoofdstructuur worden beperkt en overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd. Op deze terreinen – indien deze (deels) onderdeel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur – hoeft niet te worden aangetoond dat sprake is van een groot openbaar belang en het ontbreken van alternatieven (elders), maar dient wel te worden gecompenseerd indien er sprake is van negatieve effecten op de ecologische hoofdstructuur.

Artikel 2.10.5 (wijziging van begrenzing)

Dit artikel geeft de voorwaarden aan voor herbegrenzing van de ecologische hoofdstructuur. Hierbij is geen rangorde beoogd tussen de in het artikel geregelde vormen van herbegrenzing. Buiten het «nee, tenzij»-beschermingsregime dat is neergelegd in artikel 2.10.4 is er sprake van twee situaties waarin herbegrenzing van de ecologische hoofdstructuur mogelijk is: herbegrenzing om ecologische redenen (onderdeel a) en om andere dan ecologische redenen (onderdeel b). De voorwaarden waaronder herbegrenzing mogelijk is, opgenomen onder respectievelijk onderdeel a en onderdeel b, gelden cumulatief.

Het herbegrenzen om ecologische redenen is bedoeld om de samenhang te verbeteren of de ecologische hoofdstructuur duurzaam in te passen. Onderdeel a heeft alleen betrekking op de situatie dat de herbegrenzing van de ecologische hoofdstructuur is ingegeven door

ecologische motieven. Er is dan geen sprake van een ruimtelijke ingreep in de ecologische hoofdstructuur.

Het herbegrenzen van de ecologische hoofdstructuur om andere dan ecologische redenen is ingevolge onderdeel b mogelijk ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen. Voorwaarde bij de toepassing van deze vorm van herbegrenzing is dat de aantasting van de ecologische hoofdstructuur beperkt is en dat de ontwikkeling per saldo leidt tot een versterking van de ecologische hoofdstructuur.

De mogelijkheid tot herbegrenzing op grond van artikel 2.10.5 is in geen geval bedoeld om het «nee, tenzij»-beschermingsregime zoals dat is opgenomen in artikel 2.10.4 te omzeilen. Een herbegrenzing van de ecologische hoofdstructuur kan echter wel voortkomen uit een compensatieverplichting als bedoeld in artikel 2.10.4, eerste lid, onderdeel c, bij de realisatie van een ontwikkeling van groot openbaar belang. Artikel 2.10.5, onderdeel c, stelt wat dit betreft dat de begrenzing ook kan worden gewijzigd ten behoeve van de toepassing van de krachtens artikel 2.10.4, eerste lid, gestelde regels.

Artikel I, onderdeel Q

Titel 2.11 Primaire waterkeringen buiten het kustfundament

Artikel 2.11.1 (begripsomschrijvingen)

Het begrip beschermingszone wordt gedefinieerd in art. 1.1 van de Waterwet: een aan een waterstaatswerk grenzende zone, waarin ter bescherming van dat werk regels en beperkingen kunnen gelden. Een waterstaatswerk is volgens de Waterwet een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Het gaat in titel 2.11 alleen om de primaire waterkeringen buiten het kustfundament en hun beschermingszones. Door aan te sluiten bij de definitie in de Waterwet wordt duidelijk dat het om dezelfde zones gaat als in de leggers, bedoeld in artikel 5.1 van de Waterwet.

Artikel 2.11.2 (hoofdbestemming primaire waterkering en aanduiding beschermingszones)

De bepaling dat een bestemmingsplan aan de primaire waterkering een bepaalde (hoofd)bestemming moet geven, betekent tevens dat de desbetreffende gebieden op de bij het bestemmingsplan behorende kaart zichtbaar gemaakt worden. De beschermingszone wordt niet als zodanig bestemd, deze kan vele bestemmingen hebben. Wel wordt deze zone aangeduid in het bestemmingsplan. De termen gebiedsaanduiding en vrijwaringszone komen overeen met de terminologie in de voor bestemmingsplannen geldende Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen op grond van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. Een gebiedsaanduiding in een bestemmingsplan is een aanduiding die verwijst naar een gebied waarvoor bij de toepassing van het bestemmingsplan specifieke regels gelden of waar nadere afwegingen moeten worden gemaakt. Bij gebiedsaanduidingen gaat het veelal om zones en (deel)gebieden die aan niet-ruimtelijke regelgeving zijn ontleend. Een vrijwaringszone is een type gebiedsaanduiding; andere typen zijn bijvoorbeeld geluidzones en veiligheidszones.

Artikel 2.11.3 (regels primaire waterkering en gronden in de beschermingszone)

Dit artikel bepaalt dat een bestemmingsplan wijzigingen kan bevatten ten opzichte van het op het moment van inwerkingtreding van dit artikel geldende bestemmingsplan, voor zover deze wijzigingen niet leiden tot een belemmering voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering. De beheerder van de primaire waterkering is het meest geëquipeerd om te beoordelen of een bestemming belemmeringen oplevert in het kader het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire kering. De waterbeheerder houdt zich immers ook bezig met de beoordeling van concrete vergunningaanvragen van activiteiten in de beschermingszone bij de primaire waterkering of op de waterkering zelf. Een activiteit die voldoet aan de algemene regels van de beheerder of waarvoor een vergunning kan worden verkregen van de beheerder kan ruimtelijk mogelijk worden gemaakt.

De waterbeheerder en de gemeentelijke overheid kunnen in overleg samen bezien of er gelet op de bijzonderheden van de wensen van de gemeente en de wensen van de beheerder er mogelijk ruimte is om in overleg voor de nieuwe ontwikkelingen een andere bestemming vast te stellen die binnen de zone ligt maar die gezien de lokale omstandigheden geen belemmering vormt voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering. Zodra immers in overleg is vastgesteld dat een ontwikkeling het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de waterkering niet kan belemmeren kan toestemming worden gegeven voor de ontwikkeling. Indien versterking van de waterkering pas op de langere termijn is voorzien, dan is het bijvoorbeeld ook denkbaar dat nieuwe bestemmingen tijdelijke activiteiten mogelijk maken (bijvoorbeeld tijdelijke recreatie of natuur) voor zover deze activiteiten geen problemen opleveren voor de versterking van de waterkering op de langere termijn. Alvorens overgegaan kan worden tot realisatie dient ook de beheerder van de primaire waterkering daarvoor vergunning te verlenen.

Artikel I, onderdeel R

Titel 2.12 IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte)

Artikel 2.12.2 (geen nieuwe bebouwing en landaanwinning in bestemmingsplan)

In het eerste lid van dit artikel is de algemene regel opgenomen dat een bestemmingsplan, ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van titel 2.12 geldende bestemmingsplan, geen nieuwe bebouwing mogelijk mag maken. Omwille van de duidelijkheid is hieraan toegevoegd dat de beperking ook geldt voor landaanwinning (bijvoorbeeld door inpoldering of zandopspuiting), omdat dit ook het waterbergend vermogen vermindert. In het tweede lid worden de projecten benoemd waarvoor het eerste lid niet geldt. Uit de aanhef van het tweede lid blijkt dat de datum waarop het Nationaal Waterplan in werking is getreden, 22 december 2009, daarbij als peildatum dient te worden gehanteerd. De mogelijkheden om nieuwe bebouwingen of landaanwinningen in het IJsselmeergebied in een bestemmingsplan op te nemen, dienen derhalve op grond van het tweede lid getoetst te worden aan het planologische regime zoals dat gold op 22 december 2009.

Met het tweede lid, onderdelen a tot en met c, worden aan de gemeenten Amsterdam, Almere en Lelystad mogelijkheden geboden voor buitendijkse bebouwing. Deze gemeenten krijgen respectievelijk 350 ha, 700 ha en 150 ha ruimte voor nieuwe bebouwingen of landaanwinningen ten opzichte van het planologische regime zoals dat gold op 22 december 2009. In de onderdelen a tot en met c is gespecificeerd voor welke projecten deze ruimte wordt geboden. De ontwikkelingsruimte voor Almere is voor het overgrote deel ten behoeve van een eventueel buitendijks deel van de Schaalsprong Almere. Met het project Schaalsprong Almere wordt bedoeld op de westelijke uitbreiding van de stad Almere in het Markermeer, zoals bedoeld in de RAAM-brief (Kamerstukken II 2009/10, 31 089, nr. 7). Daarnaast is in onderdeel b voor de gemeente Almere een buitendijkse ontwikkelruimte van maximaal 12 ha (van de 700 ha) beschikbaar gesteld voor het project Hoogtij in het Gooimeer. Dit project is als een zogenaamd pijplijnproject te beschouwen, waarmee wordt bedoeld dat dit project zich ten tijde van het uitbrengen van het Nationaal Waterplan al in een zodanig (bestuurlijk en juridisch) gevorderd stadium bevond, dat dit project wordt ondersteund. Een ander pijplijnproject betreft het Waterfront Harderwijk. Voor dat project wordt 35 ha aan ontwikkelingsruimte geboden (onderdeel d).

Met het tweede lid, onder e, wordt voorzien in de mogelijke aanleg van maximaal 7 hectare voor een tijdelijk werkeiland voor de winning van beton- en metselzand in de gemeente Gaasterlân-Sleat. Dit is in lijn met de SVIR, die stelt dat met het benutten van maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen een nationaal belang wordt gediend. Daarnaast wordt gemeente Gaasterlân-Sleat de mogelijkheid geboden om 5 ha te benutten voor natuurontwikkeling of andere bestemmingen dan natuurontwikkeling aansluitend op bestaande bebouwing.

De mogelijkheid om 5 ha te benutten wordt met het tweede lid, onder f, ook aan de gemeenten, waar op grond van onderdelen a tot en met e geen ruimte voor projecten is vrijgegeven, geboden. Conform het Nationaal Waterplan worden voor deze ontwikkelruimte twee mogelijkheden onderscheiden:

1. natuurontwikkeling;
2. de ontwikkeling van andere bestemmingen dan natuurontwikkeling.

Voor de tweede mogelijkheid geldt de voorwaarde dat de nieuwe bebouwing of landaanwinning aan dient te sluiten op de bestaande bebouwing. Daarmee wordt bedoeld op zowel fysieke aansluiting, ook op bestaande infrastructuur, als aansluiting qua inpasbaarheid en maatvoering.

Het derde lid maakt duidelijk dat het verbod op landaanwinning van het eerste lid niet van toepassing is op overstroombare natuurontwikkeling, omdat dit geen beperking oplevert voor het waterbergend vermogen in het IJsselmeergebied. Dat geldt bijvoorbeeld voor vooroevers die worden aangelegd voor de waterveiligheid en die tevens een natuur- of landschapsbestemming krijgen. Ten tweede bepaalt het derde lid dat het verbod op nieuwe bebouwing en landaanwinningen niet van toepassing is op projecten van nationaal belang ten aanzien van windenergie. Het IJsselmeergebied is in de SVIR aangegeven als een kansrijk gebied voor windenergie, dat in een uitwerking van de SVIR mogelijk kan worden aangewezen als locatie voor grootschalige windenergieopwekking. Dit besluit werpt geen beperkingen op voor de realisatie van dit beleidsuitgangspunt.

Het vierde lid bepaalt dat de maximale toegestane oppervlakten gelden volgens de gemeentelijke indeling van 22 december 2009. Dit is van belang voor het geval dat gemeentelijke herindelingen plaatsvinden. In geval van gemeentelijke samenvoeging kunnen de oppervlakten van de samengevoegde gemeenten bij elkaar worden opgeteld. Indien het gebied van een gemeente overgaat naar meer gemeentes, kunnen deze gemeentes desgewenst onderling afspraken maken over de verdeling van op dat moment nog onbenutte bebouwingsruimte.

Artikel I, onderdeel V

De wijziging van artikel 2.13.4 is van wetstechnische aard en betreft deels een herschikking van dit artikel alsmede het herstel van een omissie ten aanzien van omgevingsvergunningen waarmee van een bestemmingsplan kan worden afgeweken. De in dit besluit opgenomen regels voor bestemmingsplannen zijn op grond van artikel 1.1, vijfde lid, ook van toepassing op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Ook wanneer regels worden gesteld in provinciaal medebewind, dan zullen die regels dienen te gelden voor zowel bestemmingsplannen als voor de omgevingsvergunning waarmee van een bestemmingsplan wordt afgeweken. Wanneer die regels in de verordening zouden ontbreken, dan is de regeling niet volledig sluitend. Aan artikel 2.13.4 is daarom toegevoegd dat de regels in de provinciale verordening ten aanzien van erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde ook betrekking dienen te hebben op de hier bedoelde omgevingsvergunningen.

Artikel I, onderdelen W en Y

De artikelen 3.1 en 3.5 hebben betrekking op de termijnen waarbinnen gemeenten en provincies hun bestemmingsplannen respectievelijk verordeningen dienen vast te stellen, indien daartoe op grond van dit besluit een verplichting bestaat. De wijziging van artikel 3.1 is van wetstechnische aard en verduidelijkt het moment van aanvang van de termijn van drie jaar waarbinnen gemeenten een bestemmingsplan dienen vast te stellen – voor zover een bepaling in het onderhavige besluit daartoe verplicht. Deze termijn vangt aan op het moment van inwerkingtreding van de desbetreffende bepaling. De wijziging van artikel 3.5 biedt een grotere flexibiliteit ten aanzien van de termijn waarbinnen provincies hun verordeningen dienen te hebben vastgesteld, indien het besluit daartoe een verplichting bevat. Deze termijn is niet in alle gevallen negen maanden. Een in artikel 3.5 gestelde termijn vangt bovendien steeds aan op het moment van inwerkingtreding van de bepaling die tot het vaststellen van de verordening verplicht en niet op het moment van inwerkingtreding van «het besluit». Het laatstgenoemde tijdstip zou niet goed werkbaar zijn, aangezien onderdelen van het Barro op verschillende momenten in werking treden. Voor het vaststellen van de provinciale verordeningen op het gebied van de bescherming van het cultureel werelderfgoed en de provinciale verordeningen ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur geldt een eigen termijn. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is beleidsverantwoordelijk voor het cultureel werelderfgoed. Voor de verordeningen die betrekking hebben op de werelderfgoederen De Beemster en De Stelling van Amsterdam is afgesproken dat deze uiterlijk op 1 juli 2013 dienen te zijn vastgesteld. Voor de werelderfgoederen Nieuwe Hollandse Waterlinie en Romeinse Limes geldt dat deze op 1 januari 2014 gereed dienen te zijn. Indien de nadere begrenzing van de werelderfgoederen Romeinse Limes en de Nieuwe Hollandse Waterlinie niet binnen de gestelde termijn is vastgesteld, stellen de Minister van IenM en de Minister van Onderwijs, Cultuur

en Wetenschap op grond van artikel 2.13.2, derde lid, de nadere plaatsbepaling en begrenzing van deze werelderfgoederen bij ministeriële regeling vast.

Voor de herijkte ecologische hoofdstructuur is in het bestuursakkoord natuur met de provincies afgesproken dat deze op 30 juni 2013 door de provincies in een verordening zal zijn vastgelegd. De in artikel 3.5, tweede lid, gestelde termijn voor het vaststellen van de desbetreffende provinciale verordeningen is gebaseerd op dit tijdstip.

Artikel I, onderdeel X

De wijziging van artikel 3.2 houdt verband met het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (32 821) dat de grondslag bevat voor het verlenen van ontheffing van de regels in het Barro. In dit wetsvoorstel is de mogelijkheid om van de algemene regels ontheffing te verlenen, geclausuleerd tot bijzondere omstandigheden. De onderhavige wijziging strekt ertoe om de formulering van de ontheffingsbevoegdheid van de minister in het Barro in overeenstemming te brengen met de formulering in de Wet ruimtelijke ordening, zoals deze na inwerkingtreding van het wetsvoorstel komt te luiden.

Artikel II, onderdelen A en B

Teneinde zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren, acht het kabinet het van belang dat provincies en gemeenten de benutting van ruimte motiveren in alle categorieën ruimtelijke besluiten. Daartoe wordt in artikel 3.1.6 van het Bro een artikellid ingevoegd (artikel 3.1.6, tweede lid, nieuw), op grond waarvan overheden nieuw te realiseren stedelijke ontwikkelingen standaard dienen te motiveren met behulp van een drietal opeenvolgende stappen. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling.

In de toelichting bij het ruimtelijke besluit wordt het bieden van ruimte voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling standaard met de volgende opeenvolgende stappen gemotiveerd:

Trede 1

Onderdeel a van het tweede lid (nieuw) verplicht provinciale en gemeentelijke overheden om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte, en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Op deze wijze wordt over- en ondercapaciteit zoveel mogelijk voorkomen. De behoefte kan zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Deze verplichting moet leiden tot een regionale afstemming bij de invulling van een kwantitatieve of kwalitatieve woningbehoefte (in verschillende segmenten en woonmilieus) of bij een behoefte aan bedrijventerreinen (in verschillende milieucategorieën), kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen.

Deze trede bewerkstelligt dat, wanneer wordt overwogen om nieuwe stedelijke ontwikkelingen ruimtelijk mogelijk te maken, overheden beoordelen of er concreet behoefte bestaat aan de betreffende vorm van verstedelijking van de betreffende kwaliteit. Of de behoefte actueel is, wordt onder meer bepaald aan de hand van de vraag of reeds elders in de regio een stedelijke ontwikkeling is gepland of plaatsvindt die in die

behoefte kan voorzien. Het passende regionale schaalniveau wordt in het algemeen voornamelijk bepaald door het woon-werkverkeer. Naast de kwantitatieve behoefte (aantal hectares of aantallen woningen) gaat het ook om kwalitatieve behoefte (bijvoorbeeld een bedrijventerrein waar zware milieuhinder mogelijk is of een specifiek woonmilieu) op regionale schaal. Bij deze beoordeling dient de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. In dat aanbod zitten ook de leegstaande woningen, kantoren, winkelpanden en bedrijventerreinen. Voor detailhandel betekent deze stap dat gemotiveerd wordt dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand.

Ook een lokale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling kan door de regio onderdeel worden gemaakt van de regionale behoefte. Zo kan er vanuit het oogpunt van leefbaarheid een lokale behoefte zijn aan kleinschalige voorzieningen en detailhandel met primair een functie op buurt- of wijkniveau, zoals de bakker op de hoek, of een wijkcentrum. Het kan ook gaan om kleinschalige woningbouw die vanwege leefbaarheid en vitaliteit van een kern noodzakelijk is, bijvoorbeeld om woonruimte in de eigen kern te kunnen bieden voor natuurlijke bevolkingsgroei.

Trede 2

Het tweede lid, onderdeel b, vraagt van overheden om, indien er een regionale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling is, te beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied in de betreffende regio kan worden gerealiseerd. Dit betekent dat wordt bezien of binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien door middel van herstructurering¹, transformatie² of anderszins. Onderdeel hiervan is dat wordt gekeken of leegstaande verstedelijkingsruimte door het treffen van kwalitatieve maatregelen in de behoefte kan voorzien. Voor wat betreft detailhandel houdt deze trede in dat wordt gemotiveerd in hoeverre de voorkeur is gegeven aan herstructurering of transformatie van bestaande winkelpanden.

Met stedelijk gebied is bedoeld een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur. In de praktijk zal moeten worden beoordeeld in hoeverre lineaire bebouwing (lintbebouwing) langs wegen, waterwegen of dijken als bestaand stedelijke gebied moet worden aangemerkt.

Trede 3

Het tweede lid, onderdeel c, bepaalt dat, wanneer inpassing van de beoogde stedelijke ontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied van de betreffende regio niet mogelijk is, beoordeeld moet worden in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden door verschillende modaliteiten (zogenaamd multimodaal ontsloten) op een schaal die passend is bij de beoogde ontwikkeling. Bij grootschalige locatieontwikkelingen gaat het dan bijvoorbeeld om ontsluiting via weg én spoor/openbaar vervoer. Bij kleinschalige locatieontwikkelingen kan naast ontsluiting via de weg gedacht worden aan goede fietsverbindingen of openbaar vervoer. Wat woningbouw betreft betekent dit dat indien in een regio een specifieke behoefte bestaat aan bijvoorbeeld een dorps woonmilieu, kleinschalige locaties of

¹ Het vernieuwen van verouderde en verloederde gebieden zodanig dat zij voldoen aan huidige eisen op het gebied van wonen, werken, recreëren en mobiliteit. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door sloop, renovatie en/of herbestemming.

² Verandering van de functie of bebouwing van het stedelijk gebied.

landgoederen, en dit niet in het bestaand stedelijk gebied kan worden gecreëerd, hier elders ruimte voor kan worden gezocht. Daarbij gelden de genoemde eisen voor ontsluiting.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus