

NOTA VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Inleiding en achtergronden bij het besluit

1.1 Doel van het besluit

Op grond van artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen waarin van bestemmingsplannen wordt afgeweken, provinciale inpassingsplannen en beheersverordeningen. Dergelijke regels zijn vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Het onderhavige besluit tot wijziging van het Barro heeft als doel de bestemmingen en gebruiksregels in het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan voor Schiphol te conserveren en alleen bepaalde ontwikkelingen tijdelijk toe te staan, totdat een besluit over de aanleg (of het niet aanleggen) van de parallelle Kaagbaan is genomen en door de Tweede Kamer is aanvaard.

De reikwijdte van dit besluit gaat niet verder dan een grondreservering voor de start- en landingsbaan. Een juridische verankering van de ruimtelijke inpassing van de parallelle Kaagbaan is nu niet aan de orde.

1.2 Achtergrond en basis

1.2.1 Totstandkoming reservering parallelle Kaagbaan

Met dit besluit wordt de reservering voor de parallelle Kaagbaan vastgelegd. Tot 1 april 2008 was deze opgenomen in het Streekplan Noord-Holland Zuid van de provincie Noord-Holland, vanaf die datum heeft het Rijk de reservering zelf overgenomen.

De provincie wilde de reservering alleen voortzetten, indien gegarandeerd kon worden dat een parallelle Kaagbaan slechts aan de orde zou zijn bij een sluiting van andere banen, in lijn met het provinciale standpunt «baan erbij, is baan eraf». Hoewel de provincie de reservering niet wilde verlengen, heeft zij wel aangegeven dat de reservering een voor de omgeving gunstige optie open houdt.

Het Rijk heeft in reactie¹ aangegeven niet te willen voorsorteren op volledige sluiting van andere banen en alle opties te willen openhouden tot het moment dat definitieve besluitvorming zal plaatsvinden. Daarbij heeft het Rijk het belang van een open en evenwichtige afweging benadrukt. Om die reden heeft het Rijk het reserveringsbeleid vanaf 1 april 2008 zelf overgenomen van de provincie.

Het Rijk volgt de ruimtelijke ontwikkelingen in het reserveringsgebied en eventuele bestemmingswijzigingen, en handhaaft daarop indien nodig met het juridisch instrumentarium dat het Rijk met de Wro ter beschikking staat. Dit is kenbaar gemaakt met brieven van 1 april 2008 aan de Tweede Kamer, en met brieven van 15 juli 2008 en 2 oktober 2008² aan de gemeente Haarlemmermeer, in afschrift aan andere overheden en de Tweede Kamer, alsmede bij publicatie in de Staatscourant³. Ook de Tweede Kamer heeft in een Algemeen Overleg op 18 maart 2008

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 665, nrs. 96 en 101.

² Kamerstukken II 2007/08, 29 665, nr. 96.

³ Stcrt. 2008, 215.

uitgesproken de parallelle Kaagbaan als optie te willen openhouden⁴. Het Rijk vervult daarmee op een vergelijkbare manier de reactieve toezichtrol, zoals die eerder door de provincie werd ingevuld.

1.2.2 Reserveringsbeleid

Dit besluit is een juridische uitwerking van het beleid dat het Rijk sinds 1 april 2008 voert inzake de reservering voor de parallelle Kaagbaan en dat is vastgelegd als onderdeel van de in het voorjaar 2009 uitgebrachte Luchtvaartnota⁵, herbevestigd in de Actualisatiebrief⁶ en door de Tweede Kamer geaccepteerd⁷. In verband met de komst van de nieuwe Wro is daarbij aangekondigd de reservering in een algemene maatregel van bestuur op basis van de Wro vast te leggen. De reservering is tenslotte nog eens bevestigd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Een ontwerp van het besluit is op 11 november 2011 op bestuurlijk niveau besproken met de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer en Schiphol.

Het Rijk geeft met dit besluit ook uitwerking aan de afspraken in de Bestuursovereenkomst N201⁸. Daarin hebben het Rijk, de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer en Schiphol nadere afspraken gemaakt over het tijdelijk gebruik van het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan voor de provinciale weg N201. Een van de afspraken betreft het vastleggen van de reservering in een algemene maatregel van bestuur.

In onder andere de Luchtvaartnota is aangegeven dat het kabinet onder voorwaarden ontwikkelingen in het reserveringsgebied toestaat, totdat wordt besloten over de aanleg van de parallelle Kaagbaan. Met dit adaptieve beleid wil het kabinet het reserveringsgebied niet onnodig op slot zetten, maar tegelijkertijd wel de nationale belangen afdoende borgen. Om deze mogelijkheid juridisch te kunnen bieden, is in dit besluit de mogelijkheid opgenomen om voor een activiteit voor een bepaalde termijn tot uiterlijk 1 januari 2024 met een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan. Met de mogelijkheid om te kunnen afwijken voor een bepaalde termijn is een eenduidig en transparant instrument gekozen dat recht doet aan alle verschillende belangen. Het biedt de mogelijkheid om af te kunnen wijken tot uiterlijk 10 jaar na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit.

Afhankelijk van het economisch herstel, de marktontwikkeling in de luchtvaart en de investeringsmogelijkheden van de luchtvaartsector, is de verwachting dat richting 2024 meer zicht ontstaat op een eventuele realisatietermijn van de parallelle Kaagbaan. Daarom zal er tijdig voor het aflopen van de termijn voor een tijdelijke vergunning, overleg plaatsvinden tussen betrokken partijen over het reserveringsbeleid.

De gemeente Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland hebben op 15 mei 2013 schriftelijk op het besluit gereageerd. In reactie hierop is overeengekomen dat het Rijk – in lijn met de afspraken van het bestuurlijke overleg van 11 november 2011 – vóór 2015 het initiatief zal nemen om met de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer en Schiphol, in gesprek te gaan over het reserveringsbeleid voor de parallelle Kaagbaan. Tijdens dit traject zullen criteria worden opgesteld die van

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 29 665, nr. 96.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 47.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 71.

⁸ Staatscourant 2010, 20211.

belang zijn bij de afweging voor langdurige reservering. De beleidsinformatie voor deze criteria zal door het Rijk inzichtelijk worden gemaakt en met de genoemde partijen worden gedeeld. Hierbij wordt in ieder geval meegenomen:

- Ruimtelijke consequenties;
- Effect op hinder;
- Effect op operatie (betrouwbaarheid en capaciteit);
- Relatie tot ontwikkeling SMASH.

Op basis van het overleg over deze beleidsinformatie zal door het Rijk een besluit worden genomen over de continuering van de ruimtelijke reservering voor een parallelle Kaagbaan.

Bij eventuele toekomstige besluitvorming over de daadwerkelijke aanleg van een parallelle Kaagbaan, zal uiteraard een zorgvuldige afweging van nut en noodzaak dienen plaats te vinden. Hierbij zal een zorgvuldig bestuurlijk proces met de regio plaatsvinden, waarbij in ieder geval ook de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer worden betrokken.

1.3 Gevolgde procedure

Over het besluit heeft overleg plaatsgevonden met de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer en Schiphol.

Het ontwerpbesluit is vervolgens overeenkomstig artikel 4.3, vijfde lid, Wro van 10 juni tot 19 juli 2013 voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Deze hebben geen aanleiding gezien te reageren.

Daarnaast is het ontwerpbesluit gepubliceerd, waarbij een ieder gedurende vier weken de gelegenheid is geboden zienswijzen in te dienen. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de in het kader van deze inspraakprocedure ontvangen reacties.

Hoofdstuk 2. Overwegingen bij het besluit

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de overwegingen die ten grondslag liggen aan het maken van dit besluit uiteen worden gezet. Het gaat daarbij om het mainportbeleid, de piekuurcapaciteit, de hinderbeperking en de ruimtelijke inpassing. Uiteindelijk wordt de conclusie over nut en noodzaak van de reservering beschreven.

2.2 Mainportbeleid

De luchthaven Schiphol, het netwerk van Air France-KLM en de omliggende Metropoolregio Amsterdam zijn de afgelopen decennia samen uitgegroeid tot de mainport Schiphol. De mainport Schiphol vormt een belangrijk knooppunt in een wereldwijd netwerk van verbindingen, verbindt de Metropoolregio Amsterdam en Nederland als geheel met de belangrijkste Global City Regions (stedelijke regio's) in de wereld en maakt door die internationale bereikbaarheid Nederland een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven. Het kwalitatief hoogwaardige netwerk van verbindingen van Air France-KLM en hun SkyTeam partners maken Schiphol tot een belangrijk knooppunt (hub) dat, ondanks de beperkte eigen thuismarkt voor luchtvervoer, een van de grootste luchthavens van Europa is wat betreft het aantal passagiers en vracht, in zowel het intra-Europese als intercontinentale luchtverkeer.

Om deze mainportfunctie met een goede huboperatie en een sterk netwerk van verbindingen te kunnen behouden, is een hoge en betrouwbare piekuurcapaciteit noodzakelijk. De huboperatie is enkel aantrekkelijk, als er een dienstregeling te maken is die voldoende aansluitingen met korte overstaptijden mogelijk maakt. Als dit niet het geval is, is het voor de huboperatie niet commercieel aantrekkelijk om te groeien. Immers, bij te lange overstaptijden zullen passagiers een andere route kiezen. Voor het maken van een commercieel aantrekkelijke dienstregeling is een voldoende hoge piekuurcapaciteit essentieel. Naast de hoogte van de piekuurcapaciteit is ook de betrouwbaarheid van de operatie van belang. Betrouwbaarheid is nodig om te zorgen dat de geplande dienstregeling met zo min mogelijk vertraging kan worden afgehandeld. Dit zodat de geplande overstaptijden ook daadwerkelijk kunnen worden gehaald.

De kwaliteit van het netwerk op Schiphol is van groot belang voor het vestigings- en ondernemingsklimaat van Nederland. De internationale bereikbaarheid via de luchthaven levert een belangrijke bijdrage aan de positie en naam van de Metropoolregio Amsterdam en de bredere Randstad als vestigingsplaats voor (Europese) hoofdkantoren en internationaal opererende bedrijven. Dit heeft onder meer bijgedragen aan de ontwikkeling van de Zuidas tot vestigingsplaats voor internationale bedrijven en hoofdkantoren. De Schiphol Group geeft aan dat de luchthaven zelf en Schipholgerelateerde activiteiten in totaal een toegevoegde waarde van 26 miljard euro voor de Nederlandse economie hebben en dat de totale werkgelegenheid van Schiphol 290.000 banen bedraagt⁹. 64.000 daarvan zijn directe arbeidsplaatsen op de luchthaven Schiphol. Daarbovenop komen «voorwaartse» effecten door het effect van de luchthaven op toerisme, beurzen en congressen, en arbeidsplaatsen gerelateerd aan de vestiging van internationale bedrijven, hoofdkantoren, en internationale werknemers.

In de Luchtvaartnota heeft het kabinet de ambities voor Schiphol voor de middellange en lange termijn beschreven. Het kabinet streeft naar een robuust netwerk van verbindingen met de belangrijkste (hoofd)steden en economische centra in de wereld. Hierbij staan het behoud van de concurrentiepositie en duurzaamheid voorop. Daarbij wordt ingezet op een selectieve groei van het wereldwijde netwerk van verbindingen op Schiphol.

Om Schiphol selectief te kunnen laten groeien in lijn met het Alders-advies Schiphol (2008) is afgesproken dat Schiphol op de middellange termijn (tot 2020) mag doorgroeien tot 510.000 vliegtuigbewegingen, waarbij wordt verkend of de resterende marktvraag van 70.000 vliegtuigbewegingen op de luchthavens Eindhoven en Lelystad kan worden geacommodeerd. Afgesproken is voor de verdere groei van Schiphol boven de 510.000 vliegtuigbewegingen een 50–50 beginsel toe te passen: als minder geluid wordt geproduceerd, komt de helft ten goede aan de groei van de mainport en de helft aan hinderbeperking. Op lange termijn kan de aanpassing van het banenstelsel op Schiphol bijdragen aan het behouden en versterken van de netwerkqualiteit, de verdere ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de Metropoolregio Amsterdam en de hinderbeperking, en hiermee de kwaliteit van de leefomgeving. Dit luchtvaartbeleid is door de Tweede Kamer aanvaard.

⁹ Schiphol, de economische motor, uitgave van Schiphol Group, maart 2013.

2.3 Piekuurcapaciteit

In uitwerking op het kabinetsstandpunt Schiphol uit 2006¹⁰ zijn door het Rijk de mogelijkheden voor een aanpassing van het banenstelsel verkend. De luchtvaartsector heeft ten behoeve van deze verkenning ook een lange termijn visie op de ontwikkeling van de mainport opgesteld¹¹. In de probleemanalyse en de lange termijn verkenning Schiphol is onderzocht welke aanpassingen aan het banenstelsel in welke mate bijdragen aan de netwerkkwaliteit en een robuust ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de Schipholregio.

Voor de kwaliteit van het netwerk is betrouwbare uurcapaciteit noodzakelijk. Een hoge betrouwbaarheid is essentieel om de gewenste doorverbindingen die in het netwerk kunnen worden aangeboden zonder vertragingen te realiseren, en is daarmee dus bepalend voor de concurrentiepositie van Air France-KLM en hun SkyTeam partners en daarmee ook voor de mainport Schiphol. Verkend is hoe bij een verdere ontwikkeling van Schiphol (bij meer dan 510.000 vliegtuigbewegingen) de betrouwbaarheid van de capaciteit van het banenstelsel kan worden vergroot in de voor het netwerk belangrijke piekuren. Het gelijktijdig gebruik van drie banen is daarbij, mede gelet op de wisselende weersomstandigheden in westelijk Nederland noodzakelijk: 2 landingsbanen en 1 startbaan of andersom, afhankelijk van de piekperiode.

De verkenning laat zien dat een banenstelsel met een parallelle Kaagbaan in verschillende combinaties – zowel in combinatie met de huidige banen als in een situatie waarin banen worden afgewaardeerd dan wel gesloten (i.c. de Aalsmeerbaan en/of de Buitenveldertbaan) – de betrouwbaarheid van de luchtverkeersoperatie kan worden geborgd en mogelijk kan toenemen. Met name bij een ontwikkeling boven de 510.000 vliegtuigbewegingen en bij veranderende weersomstandigheden op langere termijn neemt de toegevoegde waarde van de parallelle Kaagbaan toe. Dit is cruciaal voor de concurrentiepositie van de mainport Schiphol omdat het netwerk afhankelijk is van een betrouwbare piekuurcapaciteit. Terugval in betrouwbare uurcapaciteit leidt onvermijdelijk tot vertragingen of extra wachttijden. Dit zorgt voor extra wachttijden voor passagiers en vracht en daarmee vertragskosten en maakt Schiphol minder aantrekkelijk als knooppunt. Dit capaciteitstekort wordt bij een toenemend verkeersvolume in de toekomst alleen maar nijpender. Het aantal vertraagde of geannuleerde vluchten zal toenemen en leiden tot een afbrokkelende concurrentiepositie en hoge kosten voor Air-France-KLM en hun SkyTeam partners.

Sinds het verkenningenbesluit lange termijn Schiphol en de vaststelling van dit besluit is de luchtvaartsector zwaar geraakt door de mondiale crisis, waardoor de marktontwikkeling is gestagneerd en het herstel voorzichtig is. Ter validatie van de bovenstaande conclusies heeft het Rijk Schiphol Group gevraagd, in afstemming met Air France-KLM en de LVNL, om een herbevestiging van nut en noodzaak van een parallelle Kaagbaan. De luchtvaartsector heeft in reactie op dat verzoek aangegeven dat de parallelle Kaagbaan voor de lange termijn nog steeds een belangrijke optie is om een betrouwbare operatie ook in de toekomst mogelijk te blijven maken en daarmee de netwerkkwaliteit te kunnen garanderen.

¹⁰ Kamerstukken II 2005/06, 29 665, nr. 28.

¹¹ Schiphol Group, «Een wereldwijd netwerk voor een concurrerende Randstad» (mei 2007).

2.4 Hinderbeperking

Naast een betrouwbaardere piekuurcapaciteit, kan de parallelle Kaagbaan (als start -en landingsbaan) ook een bijdrage leveren aan hinderbeperking en de verbetering van de leefomgeving in de Schiphol-regio. Het gaat hierbij om een groei boven de 510.000 vliegtuigbewegingen, die na 2020 mogelijk is. De parallelle Kaagbaan kan bij een groei van de luchthaven verdere toename van het aantal (ernstig) gehinderden ten opzichte van het huidige banenstelsel beperken.

Door het Rijk en de provincie Noord-Holland is een onderzoek uitgevoerd naar de hinderbeperkende werking van de parallelle Kaagbaan.

In dit onderzoek wordt op basis van gedeelde uitgangspunten geconcludeerd:

1. De geluidbelasting en -hinder van het huidige 5 banenstelsel en 6 banenstelsel met parallelle Kaagbaan van gelijke orde is.
2. Lokaal is wel een significante verschuiving van de geluidsbelasting en -hinder te verwachten.
3. Door de verschuiving van de geluidsbelasting ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor ontwikkeling van woningbouwgebieden, terwijl in andere gebieden de mogelijkheden verdwijnen.
4. Beleidskeuzes op het gebied van ruimtelijke ordening en luchtvaart zullen een significante invloed hebben op de resultaten en zullen bepalen welk banenstelsel in de toekomst beter zal scoren¹².

Voor de provincie blijft het uitgangspunt «baan erbij, is baan eraf» leidend. Met name in combinatie met afwaardering of sluiting van de Aalsmeerbaan en/of Buitenveldertbaan biedt een dergelijk banenstelsel ook mogelijkheden voor nieuwe bouwlocaties in de Schipholregio. In de gehele Metropoolregio Amsterdam is een woningbouwbehoefte van 300.000 extra woningen tot 2040 vastgesteld. Een compactere luchthaven met parallelle Kaagbaan levert meer ruimte op voor bouwlocaties. De bredere maatschappelijke waarde is daarom van dusdanig belang, dat de mogelijkheid voor de aanleg van de parallelle Kaagbaan moet worden opengelaten om hierover in een later stadium een afweging te kunnen maken.

2.5 Ruimtelijke aspecten

Met het programma SMASH (Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer) zorgt het Rijk voor goede ruimtelijke en infrastructurele randvoorwaarden die de kracht van mainport en metropool benutten en versterken, zoals aangekondigd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Ruimtelijke besluiten in de «Schipholregio» worden voorbereid en gemaakt in het kader van dit rijksprogramma. Het betreft daarbij zowel de actualisering van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB), als de ruimtelijke beleidskeuzes en uitvoeringsacties in deze regio, ter versterking van «mainport en metropool».

De ruimtelijke reservering voor een parallelle Kaagbaan die in dit besluit wordt geregeld, past bij de algehele ruimtelijke / landzijdige keuzes die in het programma SMASH zullen worden gemaakt.

De fysieke inpassing van de parallelle Kaagbaan en vooral het mogelijke toekomstige gebruik van deze baan, kunnen gevolgen hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in de «Schipholregio» en daaraan grenzende gebieden. Het reserveringsgebied is tot stand gekomen op basis van de ontwerpeisen die ICAO stelt met betrekking tot de aanleg van

¹² Adecs, nadere analyse milieueffecten parallelle Kaagbaan, 3 februari 2010.

een parallelle baan. Voor dit moment is een zo robuust mogelijk gebied vastgelegd met ruimte voor een volledig veilig te benutten start- of landingsbaan. Verder verschuiven van de baan in zuidwestelijke richting is in verband met de Stelling van Amsterdam niet mogelijk.

Ter bescherming van de vliegveiligheid en de leefomgevingkwaliteit moet gedacht worden aan (aanvullende) bouwbeperkingen, eisen ten aanzien van geluidgevoelige objecten, een herverdeling van geluidhinder in de regio en bouw- en gebruiksbeperkingen als gevolg van externe veiligheid. De ruimtelijke beperkingen die de luchthaven momenteel met zich mee brengt, zijn voor het huidige banenstelsel vastgelegd in het LIB.

Aangezien met het voorliggende besluit alleen de reservering van de parallelle Kaagbaan wordt beoogd en niet de aanleg, zijn deze beperkingengebieden nog niet definitief vast te leggen. Deels zijn de gebieden ook afhankelijk van de wijze waarop de baan gebruikt zal worden, het operationeel concept (geluid- en externe veiligheidsaspecten). Een dergelijk operationeel concept en de afweging van de ruimtelijke effecten zullen bij een nadere afweging over de aanleg van de parallelle Kaagbaan aan de orde zijn. Een analyse van ingebruikname van de parallelle Kaagbaan laat zien dat de huidige (landzijdige) ruimtelijke beperkinggebieden voor geluidaspecten grofweg volstaan. Het Rijk is echter wel van mening dat in aanvulling op de grondreservering actief ook de ruimtelijke inpassing van de parallelle Kaagbaan moet worden beschouwd, waar dit de vliegveiligheidsaspecten betreft, zodat de operationele mogelijkheden van de parallelle Kaagbaan zowel op de grond als in de lucht open blijven.

Het Rijk zal daartoe bij de voorgenomen actualisatie van het LIB, als onderdeel van het programma SMASH, een robuustheidstoets opnemen voor de ruimtelijke beperkingen van de parallelle Kaagbaan voor wat betreft vliegveiligheid. Daarmee ontstaat er een signaalfunctie voor zowel het Rijk als belanghebbenden en meer inzicht op de mogelijke ruimtelijke inpassing van de baan.

Het rijksprogramma SMASH richt zich voor de «Schipholregio» op de ruimtelijke / landzijdige beleidskeuzes tot 2040, uitvoeringsacties en de juridische verankering daarvan in het LIB. De ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan is in het kader van SMASH een «passend besluit».

Hoofdstuk 3. Besluit reservering parallelle Kaagbaan

Met dit besluit wordt de ruimte voor de start- en landingsbaan van een eventuele parallelle Kaagbaan gereserveerd, zoals verbeeld in de kaart die bij dit besluit is gevoegd. De ruimtelijke reservering was en is een kader met als uitgangspunt een conserverend planologisch karakter. Hierbij worden bestaande bestemmingen en gebruiksmogelijkheden gerespecteerd, maar nieuwe permanente gebruiksmogelijkheden niet toegestaan, zodat geen onomkeerbare ruimtelijke beslissingen worden genomen. Daarmee blijft een nadere bredere politiek-bestuurlijke weging van maatschappelijke kosten en baten van de aanleg van een parallelle Kaagbaan open.

Het kabinet heeft daarbij oog voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in de directe omgeving rond Schiphol. Op basis van het bestaande reserveringskader voor de parallelle Kaagbaan en het in de Luchtvaartnota aangekondigde adaptieve en proportionele rijksbeleid ten aanzien van de reservering, beoogt het Rijk met het voorliggende besluit planologische ontwikkelingen niet onmogelijk te maken. De (tijdelijke) omlegging van de provinciale N201 over het reserveringsgebied is een voorbeeld van de flexibiliteit die het Rijk voorstaat.

In dit besluit wordt daarom voorzien in de mogelijkheid om tijdelijk tot 1 januari 2024 af te wijken van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning, die wordt verleend door de gemeente met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Bepaald is dat het tijdstip voor beëindiging van de afwijking in de vergunning moet worden gesteld op een datum die ligt uiterlijk 10 jaar na de datum van inwerkingtreding van het onderhavige besluit. Op dit moment kan een tijdelijke omgevingsvergunning op grond van artikel 5.18, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht worden verleend voor een termijn van maximaal 5 jaar. Er is echter een wijziging van het Besluit omgevingsrecht in voorbereiding waarin deze termijn wordt gesteld op 10 jaar. Naarmate de datum van vergunningverlening later wordt, wordt de termijn van 5 c.q. 10 jaar dus korter. Na het verstrijken van de termijn van de tijdelijke omgevingsvergunning dient op grond van artikel 5.18 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) de vergunninghouder de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand te herstellen.

Ook activiteiten waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, de zogenoemde planologische kruiselgevallen als bedoeld in artikel 4 van bijlage II bij het Bor, zijn toegestaan. De vergunning voor dergelijke afwijkingen wordt eveneens verleend door de gemeente. Ook hiervoor is het mogelijk dat op grond van het LIB krachtens de Wet luchtvaart beperkingen gelden.

3.1 Gevolgen voor het milieu

Het onderhavige besluit bepaalt uitsluitend dat de huidige, overwegend agrarische, bestemmingen en regels omtrent die bestemming niet gewijzigd mogen worden. Bestaande bouwtitels worden gerespecteerd.

Het besluit heeft als zodanig geen gevolgen voor het milieu en is ook op basis van de Wet milieubeheer niet MER-plichtig. De mogelijke effecten op het milieu van een omgevingsvergunning of inpassingsplan waarvoor op basis van het besluit een ontheffing wordt verleend, worden onderzocht in het kader van de procedure ten behoeve van die specifieke vergunning of dat specifieke plan.

3.2 Gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De gemeente dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken het onderhavige besluit in acht te nemen. Het Rijk heeft destijds medeoverheden en Schiphol gevraagd het Rijk actief te informeren over (mogelijke) ruimtelijke ontwikkelingen, teneinde daarover tijdig in overleg te kunnen treden.

Voor de handhaving van dit besluit staan de bevoegdheden op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt, Stb. 2012, 233) en de Wro ter beschikking. Het interbestuurlijk toezicht valt overeenkomstig het stelsel van de Wrgt in beginsel onder de verantwoordelijkheid van de provincie Noord-Holland. De provincie kan een bestemmingsplan of omgevingsvergunning dat in strijd is met het recht of het algemeen belang voor vernietiging door de Kroon aanmelden bij de minister van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast heeft de minister de bevoegdheid de inwerkingtreding van een bestemmingsplan dat in strijd is met het nationaal belang met het oog op een goede ruimtelijke ordening door middel van een reactieve aanwijzing op grond van de Wro te voorkomen.

Tenslotte kan tegen een bestemmingsplan of omgevingsvergunning door een belanghebbende beroep worden ingesteld.

3.3 Gevolgen voor de lasten voor burger en bedrijven

Uit het conserveren van de huidige bestemmingen en gebruiksregels vloeien geen lasten voor gemeente of provincie voort.

Het besluit richt zich tot de gemeente en de provincie en bevat geen informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven. Het heeft daarom geen gevolgen voor de administratieve lastendruk.

Voor de hiervoor genoemde partijen zijn er geen nalevingskosten.

3.4 Financiële gevolgen van het besluit

De ruimtelijke reservering voor de parallelle Kaagbaan is al sinds 2002 onderdeel van het rijksbeleid en tot voor kort ook het provinciale ruimtelijke beleid. Nieuwe ontwikkelingen zijn in het gebied sinds die tijd niet toegestaan. Het onderhavige besluit verandert hierin niets, maar wijzigt uitsluitend de juridische verankering van de reservering omdat het stelsel van de nieuwe Wro, dat in 2008 in werking is getreden, dit vereist. Het onderhavige besluit regelt dat de (al jarenlang) geldende bestemming niet mag worden gewijzigd. Tijdelijke ontwikkelingen worden wel mogelijk gemaakt. Dit laatste is een verruiming ten opzichte van het tot nu toe geldende reserveringsbeleid. Uit het besluit vloeien derhalve geen schade of kosten voort.

Naar aanleiding van het besluit kan geen tegemoetkoming in schade als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro (zgn. planschade) worden aangevraagd, omdat de schadeoorzaken uit artikel 6.1 Wro of de zogenaamde hogere kostenregeling uit de artikelen 6.8 en 6.9 Wro niet aan de orde zijn. De Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 is niet van toepassing, aangezien deze uitsluitend ziet op besluiten van de minister, niet op algemene maatregelen van bestuur.

Eventuele planschade of andere schade ten gevolge van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning van de gemeente Haarlemmermeer ten behoeve van de Boerenlandvariant van de N201 komt voor rekening van dat plan of besluit.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het besluit geen financiële gevolgen heeft.

3.5 Relatie met andere nationale belangen

De reservering voor de parallelle Kaagbaan is deels gelegen binnen de begrenzing van het UNESCO-werelderfgoed de Stelling van Amsterdam. De Stelling van Amsterdam is als erfgoed van uitzonderlijke universele waarde geplaatst op de UNESCO-werelderfgoedlijst en om die reden aangewezen in het Barro. De reservering voor de parallelle Kaagbaan, zoals geregeld in het onderhavige besluit, kent als zodanig een conserverend karakter dat geen effect heeft op de kernkwaliteiten van de Stelling. Bij toekomstige besluitvorming met betrekking tot de fysieke aanleg zal dit aspect worden betrokken in de ruimtelijke afweging. Ten aanzien van een tijdelijk afwijking van het bestemmingsplan, eveneens geregeld in onderhavig besluit, kunnen tijdelijk toegestane ruimtelijke ontwikkelingen effect hebben op de kernkwaliteiten van de Stelling. De via tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan toegestane ontwikkelingen

dienen daarom vooraf getoetst te worden op de gevolgen voor de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam.

3.6 Resultaat van de inspraakprocedure

Van 14 juni tot 19 juli 2013 heeft het ontwerpbesluit ter inzage gelegen. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening kon een ieder in deze periode een zienswijze indienen. Er zijn 25 zienswijzen ingediend.

In een groot deel van de zienswijzen wordt aandacht gevraagd voor de nut en noodzaak van het reserveringsbeleid. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat niet wordt stilgestaan bij voordelen om de reservering op te heffen dan wel andere economische, maatschappelijke en andere ontwikkelingen. Ook de langdurige onzekerheid waarin bewoners en ondernemers in het gebied verkeren totdat een besluit over de aanleg van de parallelle Kaagbaan wordt genomen, wordt als zeer onwenselijk ervaren. Daarnaast worden zorgen uitgesproken over de ruimtelijke en financiële consequenties die aanleg en gebruik van een parallelle Kaagbaan met zich mee zullen brengen, alsmede over de geluidshinder en de veiligheid.

Op de zienswijzen is gereageerd met een Nota van Antwoord. Hierin wordt aangegeven dat met dit besluit de ruimte voor de start- en landingsbaan van een eventuele parallelle Kaagbaan wordt gereserveerd. De ruimtelijke reservering was en is een kader met als uitgangspunt een conserverend planologisch karakter. Hierbij worden bestaande bestemmingen en gebruiksmogelijkheden gerespecteerd, maar nieuwe permanente gebruiksmogelijkheden niet toegestaan, zodat geen onomkeerbare ruimtelijke beslissingen worden genomen. Daarmee blijft een nadere bredere politiek-bestuurlijke weging van maatschappelijke kosten en baten van de aanleg van een parallelle Kaagbaan open.

Het kabinet heeft daarbij oog voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in de directe omgeving rond Schiphol. Op basis van het bestaande reserveringskader voor de parallelle Kaagbaan en het in de Luchtvaartnota aangekondigde adaptieve en proportionele rijksbeleid ten aanzien van de reservering, beoogt het Rijk met het voorliggende besluit planologische ontwikkelingen niet onmogelijk te maken. Daarbij wordt in besluit de mogelijkheid, om tijdelijk tot 1 januari 2024 af te wijken van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning, geboden.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

De toevoeging van NL.IMRO.0000.Imam11Barro-3010 houdt verband met de weergave van het besluit op www.ruimtelijkeplannen.nl.

B en C

Het besluit betreft een wijziging van het Barro. Aan het Barro wordt een titel 2.14 Ruimtereservering parallelle Kaagbaan toegevoegd.

Het eerste lid van artikel 2.14.1 heeft als doel te regelen dat de huidige (overwegend agrarische) bestemmingen en gebruiksregels van het reserveringsgebied voor de parallelle Kaagbaan worden geconserveerd, zodat er geen voor de realisering van de parallelle Kaagbaan ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden. Bepaald is dat het geldende bestem-

mingsplan (of bestemmingsplannen) en de daarbij behorende regels niet mogen worden gewijzigd door middel van een bestemmingsplan en – ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van het Barro – evenmin door een wijzigings- of uitwerkingsplan, provinciaal inpassingsplan of beheersverordening en dat er niet van mag worden afgeweken door middel van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo of projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in de Crisis- en herstelwet.

In het tweede lid is bepaald dat dit niet geldt voor wijzigingen of afwijkingen ten behoeve van het realiseren van de Boerenlandvariant van de N201 als bedoeld in de mededeling inzake de Overeenkomst voorwaarden aanleg Boerenlandvariant N201 (Stcrt. 2010, 20211). Hiermee wordt bedoeld het tracé van de omlegging van de N201 op Schiphol-Rijk zoals weergegeven in de bijlage bij deze nota van toelichting.

In artikel 2.14.2 is bepaald dat een afwijking van het bestemmingsplan voor een activiteit voor een bepaalde termijn tot uiterlijk 1 januari 2024 is toegestaan. Deze afwijkmogelijkheid is in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting toegelicht. Zoals daar gezegd is naarmate de datum van vergunningverlening later ligt de termijn die de gemeente in de vergunning kan toestaan korter. Indien de vergunning bijvoorbeeld in 2016 wordt verleend en de hiervoor bedoelde wijziging van het Bor van kracht is, dan kan de vergunning nog worden verleend voor 8 jaar. Bij het verstrijken van de vergunning is de vergunninghouder gehouden terstond te zijner keuze de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand te herstellen dan wel, indien het een bouwwerk betreft, dit te slopen, hetzij met de van toepassing zijnde voorschriften van het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen.

Wordt door het kabinet op termijn besloten dat het definitief afziet van de aanleg van de parallelle Kaagbaan – op welk moment de onderhavige reservering zal komen te vervallen –, dan kan de gemeente de op grond van een tijdelijke omgevingsvergunning toegestane activiteiten permanent toestaan door een gewijzigd bestemmingsplan vast te stellen.

Artikel II

Ingevolge artikel 10.9 van de Wet ruimtelijke ordening treedt het besluit in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de plaatsing in het Staatsblad. Om te voorkomen dat er in het gebied met het reserveringsbeleid strijdige ontwikkelingen plaatsvinden, dient het onderhavige besluit zo spoedig mogelijk in werking te treden en kunnen de vaste verandermomenten voor wijzigingen van algemene maatregelen van bestuur niet worden aangehouden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld