

## **NOTA VAN TOELICHTING**

### **A. Algemene toelichting**

Het recent vastgestelde Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) borgt een aantal van de nationale ruimtelijke belangen uit de Nota Ruimte en voormalige 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).

De artikelen van het voorliggende besluit worden toegevoegd aan het Barro. 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 rond hoofdwegen en hoofdspoorwegen, vrijwaring rond rijksvaarwegen en hoofdbuisleidingen), de elektriciteitsvoorziening, het vereenvoudigde regime van de ecologische hoofdstructuur en waterveiligheid (bescherming van primaire waterkeringen en bouwbeperkingen in het IJsselmeergebied).

#### *Totstandkoming van het besluit*

Voor een nadere beschrijving van de totstandkoming en toetsing van de gevolgen van het voorliggende besluit wordt verwezen naar hetgeen dienaangaande is beschreven in de nota van toelichting bij het Barro. In aanvulling hierop kan nog het volgende worden opgemerkt.

De SVIR en het Barro vormen een samenhangend pakket van enerzijds een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en anderzijds de kaderstellende normen die het rijk daarnaast zet. Dit pakket is op 14 juni 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit betekent dat voorafgaand aan de bekendmaking van voorliggend besluit een concept-tekst hiervan reeds op 14 juni jl. beschikbaar is gesteld aan de Tweede Kamer als bijlage bij de ontwerp-SVIR.

PM resultaat parlementaire behandeling en voorpublicatie

### **B. Nieuwe onderwerpen per titel**

#### **Titel 2.1 Rijksvaarwegen**

##### Introductie

De belangrijkste vaarwegen van Nederland vormen samen het hoofdvaarwegennet (HVWN), dat in beheer is bij de rijksoverheid. Zoals is weergegeven in de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 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 ook van belang dat de beroepsvaart niet wordt gehinderd door nieuwe ontwikkelingen langs de rijksvaarwegen. Om dit te voorkomen dienen gemeenten te waarborgen dat nieuwe bestemmingen in de vrijwaringzone langs rijksvaarwegen niet conflicteren met de vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart.

##### Vrijwaringzone rijksvaarwegen

Om een vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart te waarborgen, moet worden gegarandeerd, dat nieuwe ontwikkelingen langs de rijksvaarwegen de doorvaart van de scheepvaart niet belemmeren, de zichtlijnen voor de scheepvaart en voor bedienings- en begeleidingsobjecten niet hinderen en de toegankelijkheid voor hulpdiensten vanaf de wal niet hinderen. Dit beleid is uitgewerkt in brieven van 20 en 21 mei 2008 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de provincies en gemeenten. Bijlagen bij deze brief zijn de

handreiking "ruimtelijke plannen en de veiligheid op de vaarwegen" en een gelijknamige werkwijzer. De brief en de handreiking zijn ook toegevoegd aan de door de Minister van Verkeer en Waterstaat uitgegeven Richtlijn Vaarwegen 2005 (Stcrt. 2006, 32).

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. Dit risico neemt toe door de inwerkingtreding van de Wabo, waardoor gemeenten vaker binnen korte tijd een ruimtelijke onderbouwing moeten opstellen voor een omgevingsvergunning, indien wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Gezien deze omstandigheden is er onvoldoende zekerheid dat bovenstaand beleid omtrent vlotte en veilige doorvaart in voldoende mate wordt nageleefd zonder nadere regelgeving. Vanwege de rijksverantwoordelijkheid voor de veiligheid op de rijksvaarwegen wordt daarom ook de ruimte langs die vaarwegen in dit besluit proactief geregeld. Reeds bestaande bestemmingen in het bestemmingsplan worden gerespecteerd.

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 echter tot het gebied van de waterstaatswerken, dat wil zeggen de oppervlakte-waterlichamen en bijbehorende kunstwerken. Het is echter met het oog op de veiligheid op de vaarweg noodzakelijk, om in dit besluit 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.

Deze titel lijkt qua vorm op titel 2.7 die betrekking heeft op de gebiedsreservering voor hoofdwegen en hoofdspoorwegen. Door middel van beide titels worden stroken langs de hoofdinfrastructuur vastgelegd, waarbinnen bepaalde regels gelden, maar de doelen verschillen wezenlijk. Dit artikel beoogt de vlotte en veilige doorvaart op de bestaande rijksvaarwegen te handhaven. De zones langs de vaarweg zijn permanent en dienen niet als reserveringen voor verbreding van vaarwegen.

Dit besluit beoogt niet de externe veiligheid, 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 zullen gelden.

#### **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)

## **Titel 2.7 Hoofdwegen en hoofdspoorwegen**

Deze titel regelt dat er langs hoofdwegen of delen daarvan een reserveringsgebied kan worden aangewezen ten behoeve van mogelijke toekomstige verbredingen. Tevens regelt dit besluit dat er een reserveringsgebied kan worden aangewezen voor nieuw aan te leggen hoofdwegen of hoofdspoorwegen. Ook wordt de mogelijkheid geregeld voor reserveringen voor een nieuwe verbinding. De mogelijke toekomstige verbredingen alsmede nieuwe verbindingen blijken uit de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In de ministeriële regeling die gebaseerd wordt op dit besluit, zullen de specifieke reserveringsgebieden behorende bij de voorziene uitbreiding van bestaande infrastructuur worden aangewezen. De maximale grootte van die aan te wijzen reserveringsgebieden wordt in dit besluit vastgelegd.

### Reserveringsgebieden

Richtinggevend voor de bepaling van de reserveringsgebieden en de omvang daarvan is de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Er is niet voor gekozen om over te gaan naar een generieke reservering van alle hoofdwegen, maar om specifiek te bepalen voor welke rijksinfrastructuur of delen daarvan een reserveringsgebied noodzakelijk is met het oog op voorzienbare toekomstige aanpassingen. Daarom wordt er gedifferentieerd in zones die qua grootte afhangen van het aantal te realiseren rijstroken.

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. 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 15 Tracéwet geldt een tracébesluit namelijk als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 Wro, maar ook, indien het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, als projectbesluit als bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, Wro onderscheidenlijk een besluit als bedoeld in artikel 3.42 van die wet. 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 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. Temeer omdat overeenkomstig artikel 1.2, onderdeel b, van dit besluit de bepalingen hiervan niet van toepassing zijn op een bestemmingsplan voor zover dat strekt ter uitvoering van een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit.

De aanduiding van de reserveringsgebieden vindt plaats in de artikelen 2.7.2. en 2.7.3 en de daarbij behorende kaarten. De begrenzing is opgenomen in de ministeriële regeling.

### Periodieke aanpassing reserveringsgebieden

Een aanleiding tot periodieke wijziging van reserveringsgebieden kunnen de periodiek te houden Nationale Markt- en Capaciteitsanalyses (NMCA) zijn. Daaruit kan ook de behoefte naar additionele ruimtereservering naar voren komen of kan naar voren komen dat bepaalde ruimtelijke reserveringen niet meer nodig zijn. Ook de totstandkoming van nieuw beleid kan tot zulke uitkomsten leiden.

### Overleg Rijk – gemeente

De rijksoverheid en de gemeentelijke overheid kunnen in overleg samen bezien of nieuwe ontwikkelingen binnen het reserveringsgebied gezien de lokale omstandigheden geen belemmering vormen voor aanpassing van de infrastructuur. Zodra immers in het overleg op grond van artikel 3.1.1 (dan wel artikel 5.1.1) Bro mede door het Rijk is vastgesteld dat een ontwikkeling de aanpassing van de infrastructuur niet kan belemmeren wordt reeds voldaan aan de voorwaarde van artikel 2.7.4.

## **Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening**

### Algemeen

Dit gedeelte van de amvb heeft ten doel om de in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) gedane beleidsuitspraken conform de in het SEV III opgenomen uitvoeringsparagraaf om te zetten in voorschriften ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het SEV III bevat een aantal verschillende ruimtelijke uitspraken.

Ten eerste heeft het SEV III betrekking op het globaal reserveren van locaties die geschikt zijn voor installatie van elektriciteitsopwekking met een vermogen van ten minste 500 MW. In de uitvoeringsparagraaf van SEV III heeft het kabinet reeds aangegeven dat het in de amvb maatregelen zal opnemen die gericht zijn op het handhaven van bestaande vestigingsplaatsen 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 van ten minste 500 MW de rijkscoördinatie-regeling van toepassing. In concreto betekent dit dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) tezamen met de Minister van IenM de locatie van een nieuw te bouwen eenheid van ten minste 500 MW vastlegt. Conform 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 heeft deze amvb een dubbel doel: aan de ene kant het waarborgen dat er op de aangegeven vestigingsplaatsen in ieder geval voldoende ruimte aanwezig is c.q. ontstaat om elektriciteitsopwekking van ten minste 500 MW te (kunnen) realiseren. Aan de andere kant is de amvb er op gericht om te waarborgen dat er geen nieuwe belemmeringen optreden in het functioneren van elektriciteitsproductie-eenheden op de in het SEV III aangewezen vestigingsplaatsen.

Een nader aan te geven precisering betreft de terreinen die in deze amvb voor grootschalige elektriciteitsproductie geormerkt worden. De gedachtegang is dat een vestigingsplaats bestaat uit een groot terrein waarbinnen specifieke gronden aanwezig zijn waar al elektriciteitsproductie plaatsvindt of kan gaan plaatsvinden dan wel of terreinen die uitsluitend voor elektriciteitsproductie in gebruik of daarvoor geschikt zijn. Dit geeft flexibiliteit bij de exacte locatiebepaling van specifiek te bouwen eenheden. Een concreet voorbeeld is een groot terrein dat de bestemming "industrie" heeft en waarbinnen hetzij al een elektriciteitscentrale staat hetzij waar nog plaats gevonden kan worden om een nieuwe eenheid te installeren. Bij de afbakening van de vestigingsplaatsen in de amvb is daarom in

de meeste gevallen uitgegaan van de terreinen waarbinnen de elektriciteitsproductie plaatsvindt of kan gaan plaatsvinden. Doel van de amvb is er dan op gericht om binnen dat afgebakende terrein voldoende ruimte te blijven behouden voor elektriciteitsproductie met een vermogen van ten minste 500 MW . De exacte locatiebepaling van nieuwe productie-eenheden geschiedt dan hetzij door de betreffende gemeente of door de Ministers van EL&I en van IenM. 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 en in deze amvb kan in die gevallen het betreffende (industrie)terrein aangewezen worden. Twee locaties zijn slechts indicatief aangegeven, te weten Westland en Amsterdam Noordzeekanaalgebied. In deze twee gevallen is er uitgegaan van voorschriften aan die gemeenten waar de locatie redelijkerwijze in de toekomst gerealiseerd kan gaan worden.

Ten tweede geeft het SEV III invulling aan het waarborgingsbeleid kernenergie. Dit waarborgingsbeleid heeft ten doel om op de geselecteerde drie 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 het in deze amvb maatregelen zullen worden vastgelegd waarmee het waarborgingsbeleid kernenergie op de daarvoor aangewezen locaties geëffectueerd dient te worden.

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 pleegt reserveringen voor zowel bestaande als nieuwe verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger. Voor de aanleg van nieuwe verbindingen is conform de Elektriciteitswet 1998 de rijkscoördinatieregeling van toepassing. In dit geval bepalen de Ministers van EL&I en van IenM de tracés van bedoelde nieuwe hoogspanningsverbindingen. In de uitvoeringsparagraaf van SEV III is aangegeven dat deze amvb 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. Deze vastlegging wordt in deze amvb 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 immers zo zijn dat een verlegging van een bestaand tracé om ruimtelijke redenen gewenst is. De amvb voorziet hier in 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.

## **Titel 2.9 Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen**

In de Structuurvisie buisleidingen wordt aangegeven dat ruimte moet worden gereserveerd voor toekomstige buisleidingen voor gevaarlijke stoffen in Nederland, en waar deze ruimte wordt gereserveerd. De kaart met verbindingen wordt in de Structuurvisie Buisleidingen opgenomen als hoofdstructuur voor nieuwe buisleidingen. De borging van de ruimtelijke reservering van de in de

structuurvisie gekozen verbindingen wordt geregeld in het onderhavige besluit. Het gaat hierbij steeds uitsluitend om buisleidingen van nationaal belang zoals gedefinieerd in artikel 2.9.1.

De centrale vraag is hoe borging van de door de rijksoverheid gewenste buisleidingstroken (ruimte, gereserveerd voor aanwezige leidingen en nieuwe buisleidingen voor gevaarlijke stoffen van nationaal belang, die vrij moet blijven van zaken die het leggen van leidingen kunnen belemmeren) het meest efficiënt en met zoveel mogelijk draagvlak kan plaatsvinden.

Bij het bepalen van de buisleidingenstroken en van de wijze van juridische verankering heeft een aantal overwegingen een rol gespeeld. Een belangrijk uitgangspunt is steeds geweest om zoveel als mogelijk, gelet op externe veiligheid en efficiënt ruimtegebruik, bundeling van buisleidingen te bevorderen. De inzet is een vereenvoudiging van procedures voor nieuw aan te leggen buisleidingen en een goede beschikbaarheid en toegankelijkheid van doorgaande routes. Gezocht is naar een aanpak met zo min mogelijk beperking in de eigen mogelijkheden van verschillende overheden om ruimtelijke plannen in te vullen. Afwenteling van lasten dient niet plaats te vinden en onnodige waardevermindering van gronden of goederen moet voorkomen worden.

Titel 2.9 betreft het vrijhouden van ruimte voor mogelijk nieuwe buisleidingen van nationaal belang voor gevaarlijke stoffen. Daarnaast geldt voor alle buisleidingen van gevaarlijke stoffen, zowel buiten als binnen leidingstroken en voor zowel reeds aanwezige als nieuwe leidingen het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb). Dit besluit regelt onder meer de zorgplicht van de leidingexploitant, de externe-veiligheidsnormering waarmee men rekening moet houden bij het aanleggen van een nieuwe leiding of bij een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling nabij een reeds aanwezige leiding, het opnemen van alle leidingen voor gevaarlijke stoffen in bestemmingsplannen (met belemmeringenstrook en aanlegvergunningstelsel) en de sanering van situaties waarbij de grenswaarde van het plaatsgebonden risico van een buisleiding overschreden wordt.

Er moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen reeds bestaande buisleidingstroken en nieuw te reserveren stroken. Bij bestaande stroken kan de Minister van IenM eenvoudig meteen het tracé van de strook onmiddellijk vastleggen. Bij vaststelling van het tracé van een nieuwe buisleidingstrook wordt daarentegen een getrapte werkwijze gevolgd. Vooraleerst wordt een zoekgebied voor de nieuwe strook vastgelegd. Na verloop van vijf jaar stelt de Minister van IenM het definitieve tracé van de nieuwe strook vast. In titel 2.9 wordt precies aangegeven waar ruimte gereserveerd wordt, de zogenoemde buisleidingenstrook.

Binnen het zoekgebied gelden geen speciale verplichtingen. Het zoekgebied is alleen bedoeld om binnen bepaalde ruimtelijke marges gemeenten de gelegenheid te bieden het tracé van de leidingenstrook te verschuiven. Binnen een zoekgebied kan een gemeente bestemmingen toelaten die het leggen van leidingen verhinderen als de leidingenstrook (al dan niet na verschuiving) hier maar van vrij blijft. Binnen de buisleidingenstrook gelden dus wel beperkingen. Binnen de vastgestelde buisleidingenstrook mogen geen activiteiten plaatsvinden die het leggen van buisleidingen in de toekomst verhinderen. De leidingstroken zijn ook niet bedoeld voor het aanleggen van buisleidingen die niet van nationaal belang zijn of die geen gevaarlijke stoffen vervoeren en ook niet voor reeds aanwezige leidingen die buiten de stroken blijven liggen.

De buisleidingenstrook en het zoekgebied zijn op een (digitale) kaart vastgelegd en opgenomen in een ministeriële regeling. Aan de gemeenten over wier grondgebied de strook loopt, wordt de verplichting opgelegd bij de vaststelling van een (nieuw) bestemmingsplan rekening te houden met de gereserveerde leidingstrook en hier geen nieuwe bestemmingen toe te staan die het leggen van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen belemmeren.

Dat betekent ook dat in het bestemmingsplan voor deze nieuwe ruimtelijke reserveringen nadere voorschriften gaan gelden. Hierbij gaat het vooral om het bouwen of aanleggen van bouwwerken die een ongestoorde doorgang van nieuwe buisleidingen kunnen belemmeren, zoals:

- nieuwe gebouwen of bouwwerken waaronder kassen;
  - aanleg van andere (niet kruisende) infrastructuur, bovengronds of ondergronds zoals wegen of waterlopen;
  - permanente diepwortelende beplanting en bomen;
  - permanente opslag van goederen;
  - het indrijven van voorwerpen in de bodem en het plaatsen van onroerende objecten zoals lichtmasten, wegwijzers en ander straatmeubilair;
- voor zover hierdoor de aanleg of instandhouding van buisleidingen in de strook belemmerd wordt.

In de leidingstrook mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd die onlosmakelijk verbonden zijn met een leiding, zoals meet- en regelstations en gascompressorstations. Voor een aantal activiteiten zal verder een aanlegvergunning nodig zijn. De buisleidingenstroken lenen zich wel goed voor bestemmingen zoals landbouw, natuur, (extensieve) recreatie en andere bestemmingen die buisleidingen als dubbelbestemming kunnen hebben.

## **Titel 2.10 Ecologische hoofdstructuur**

Het in dit besluit opgenomen planologische regime is de inzet van het Rijk voor het nog te sluiten deelbestuursakkoord natuur tussen Rijk en provincies. In het akkoord zullen de kaders voor de herijkte Ecologische hoofdstructuur worden vastgelegd. Het in dit besluit opgenomen planologische regime zal eventueel overeenkomstig dit nog te sluiten akkoord worden aangepast. Dan zal tevens inzicht worden verschaft in de omvang van de herijkte Ecologische hoofdstructuur en de milieueffecten en bedrijfseffecten van de herijking.

### 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)<sup>1</sup> en het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (het Verdrag van Bern)<sup>2</sup> 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 Vogelrichtlijn<sup>3</sup> en de Habitatrichtlijn<sup>4</sup>. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nakomen van deze

---

<sup>1</sup> 23 juni 1979, Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6.

<sup>2</sup> 19 september 1979, Trb. 1979, 175.

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

<sup>4</sup> 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).

verplichtingen. De Ecologische hoofdstructuur is een essentieel onderdeel van de maatregelen om aan deze verplichtingen invulling te geven. De Ecologische hoofdstructuur vormt een samenhangend netwerk van natuurgebieden van (inter)nationaal belang.

Zoals in het regeerakkoord is aangegeven, noopt de situatie van 's Rijk financiën tot ingrijpende bezuinigingen op natuur. Een belangrijk deel van de bezuinigingen wordt gerealiseerd door de Ecologische hoofdstructuur te herijken en te decentraliseren. De provincies realiseren de Ecologische hoofdstructuur aan de hand van de uitgangspunten neergelegd in deelbestuursakkoord natuur. De kern van deze uitgangspunten is dat de Ecologische hoofdstructuur kleiner, maar sterker wordt.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in het rapport "Herijking van de Ecologische hoofdstructuur, een quick scan van varianten" aangegeven dat het mogelijk is om de biodiversiteit te bevorderen met een kleinere Ecologische hoofdstructuur en minder middelen. In overeenstemming met dit rapport wordt ondermeer prioriteit gegeven aan het versterken van de huidige natuurgebieden, met name de Natura 2000-gebieden en het op orde brengen van de waterhuishouding.

De uitgangspunten van de herijkte Ecologische hoofdstructuur zijn als volgt:

- De voormalige robuuste verbindingen worden geschrapt.
- De Natura 2000-gebieden die worden aangewezen op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn gelegen in de Ecologische hoofdstructuur.
- Bij de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur geldt de volgende prioritering:
  1. De gronden die moeten worden verworven en ingericht om te voldoen aan de afspraken neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water<sup>5</sup> waaronder begrepen het op orde brengen van de water- en milieucondities.
  2. De gronden die moeten worden verworven en ingericht om te voldoen aan de afspraken neergelegd in de andere internationale verdragen, met name die van Bern en Bonn.
  3. Waar mogelijk worden die gronden verworven en ingericht die tevens aan andere maatschappelijke doelen kunnen bijdragen zoals waterveiligheid.
- Ontpoldering kan alleen indien (ook) waterveiligheid dat eist.

In 2018 moet de herijkte Ecologische hoofdstructuur door de provincies zijn gerealiseerd.

De grote wateren (Noordzee, Waddenzee, Eems, Dollard, IJsselmeergebied, Deltawateren en de grote rivieren) maken ook onderdeel uit van de Ecologische hoofdstructuur. Op deze wateren is het planologische beschermingsregime uit dit besluit niet van toepassing.

#### Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk en provincies

De realisatie van de Ecologische hoofdstructuur is de verantwoordelijkheid van de provincies geworden. Er is echter een Rijksbelang aanwezig om vanuit het Rijk een planologisch kader te bieden. Om de samenhang van het netwerk te borgen

---

<sup>5</sup> Richtlijn 200/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2000 (PbEG L 327/1).

en zeker te stellen dat wordt voldaan aan de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit is een landsbreed planologische beschermingsregime noodzakelijk.

#### 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 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.

#### *Begrenzing*

Conform de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de begrenzing van de gebieden behorende tot de Ecologische hoofdstructuur, voor zover gelegen op land, in dit besluit in de handen van de provincies gelegd. De provincies dienen de Ecologische hoofdstructuur bij provinciale verordening te begrenzen (artikel 2.10.2, eerste lid).

#### *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 een agrarische bestemming de aanwezige natuurwaarden en voor gebieden met een andere bestemming de aanwezige en potentiële natuurwaarden. De natuurwaarden zijn gebaseerd op de mede in het licht van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen beoogde natuurbeheertypen voor het gebied en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities. 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).

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 in de Ecologische hoofdstructuur in beginsel geen bestemmingen mogelijk maken die per saldo de wezenlijke kenmerken en waarden van de Ecologische hoofdstructuur significant aantasten.

Combinaties van activiteiten die op gebiedsniveau niet leiden tot een significante aantasting van de Ecologische hoofdstructuur zijn onder het planologische beschermingsregime voor de Ecologische hoofdstructuur wel 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.

De provinciale regels dienen tevens te voorzien in een uitzondering op het uitgangspunt dat er geen activiteiten zijn toegestaan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de Ecologische hoofdstructuur. Deze regels moeten bewerkstelligen dat bestemmingsplannen activiteiten die de wezenlijke kenmerken en waarden 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.

Bij openbare belangen kan in ieder geval gedacht worden aan: veiligheid, 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 het belang zwaarwegend is. Korte termijn belangen kwalificeren niet als zwaarwegend.

#### *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 voorschriften daarbij.

In het bestemmingsplan zijn voor bestemmingen binnen de grenzen van de Ecologische hoofdstructuur diverse mogelijkheden. Eén 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 gronden een agrarische bestemming hebben, met de wijzigingsbevoegdheid naar de bestemming "natuur". Een andere mogelijkheid is dat gronden de bestemming "natuur" krijgen, met een tijdelijke agrarische bestemming.

## Bijzondere voorzieningen

### *Herbegrenzing*

Herbegrenzing van de Ecologische hoofdstructuur is mogelijk om ecologische redenen, ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen of naar aanleiding van compensatie om niet-ecologische redenen (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 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 compagniesoefenterreinen Marnewaard en Oirschot, eenheidsoefenterreinen De Haar, Havelte-West en de Leusderheide en de overige oefenterreinen de Vlasakkers en Oirschot vak B, buiten de Ecologische hoofdstructuur gehouden dan wel gebracht door de provincies (artikel 2.10.2, tweede lid). De gemeenten moet deze terreinen in het bestemmingsplan een primaire bestemming "militair terrein" geven. Deze terreinen worden wel beheerd, alsof zij deel uitmaken van de Ecologische hoofdstructuur. Het Ministerie van Defensie conformeert zich aan de vast te stellen natuurdoelen en neemt een inspanningsverplichting op zich deze doelen te realiseren en te handhaven.

### *Uitzondering op Nee-tenzij regime militaire terreinen*

De provinciale regels dienen verder te voorzien in een specifieke uitzondering op het 'Nee-tenzij'-regime voor kazernes, militaire werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare en voor het verharde of bebouwde gedeelte van oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases en vliegvelden. 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. Wel dienen bij dergelijke veranderingen de nadelige effecten van deze veranderingen te worden gecompenseerd (artikel 2.10.4, tweede lid).

### Relatie met andere beschermingsregimes

In gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied of die voorkomen op de Europese lijst van gebieden van communautair belang<sup>6</sup>, geldt het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 onverkort, ook als deze gebieden tevens in de EHS 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 als 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:

- 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

---

<sup>6</sup> Lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

gebieden aangewezen als EHS. 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 vermesting.

### **Titel 2.11 Primaire waterkeringen buiten het kustfundament**

Nederland wordt door primaire waterkeringen tegen overstromingen vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJsselmeer en Markermeer beschermd. Deze primaire keringen zijn in bijlagen I, IA en II bij de Waterwet aangeduid, met inbegrip van de veiligheidsnorm waaraan deze moeten voldoen. De beheerders van deze primaire keringen moeten deze overeenkomstig de in de Waterwet gestelde veiligheidsnorm in stand houden. Om de stabiliteit van de primaire kering te kunnen waarborgen, is het niet toegestaan direct naast de primaire waterkering graafwerkzaamheden te verrichten. Naast het instandhouden 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 invoeren van een strengere veiligheidsnorm. Met het oog op deze omstandigheden is in de Waterwet het begrip beschermingszone opgenomen: een aan het waterstaatswerk, in dit geval de primaire kering, grenzende zone waarin ter bescherming van dat werk voorschriften 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 vastgelegd dat het Rijk in de amvb Ruimte een bepaling wil opnemen voor gemeenten 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 ruimtelijke bescherming in de amvb Ruimte. In de inleiding van de nota van toelichting op het Barro is hier in algemene zin op ingegaan.

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 mogen verrichten indien het primaire waterkeringen in beheer van het Rijk betreft. Voor de andere primaire keringen geldt een vergunningplicht indien die in de keur van het desbetreffende waterschap als beheerder van de primaire waterkering geregeld is. 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, wordt langs deze weg tijdig gewezen op de aanwezigheid van deze beperkingen.

Daarom vraagt dit besluit van de gemeenten de primaire waterkering en de daaraan grenzende beschermingszone in het bestemmingsplan aan te geven. Dit betreft de gehele zone waarin ter bescherming van de waterkering voorschriften en beperkingen kunnen gelden. In verordeningen van waterschappen en leggers van primaire waterkeringen worden 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 voor deze zones geen nieuwe bestemmingen of regels mag bevatten die kunnen leiden tot een belemmering voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering. De gemeente zal – in aansluiting op artikel 3.1.1. Bro – in overleg moeten treden met de waterbeheerder om aan deze eis te voldoen. Daarmee kan worden voorkomen dat nieuwe bestemmingen in strijd zijn met de keur of de vergunningvoorschriften van de waterbeheerder. De bepaling leidt er ook toe dat een verzoek tot wijziging van een bestemmingsplan of een aanvraag om een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wabo geweigerd wordt voor activiteiten waarvoor de watervergunning zeker niet verleend zal worden.

Er is voor het instrument van de algemene maatregel van bestuur gekozen omdat, mede gelet op het grote aantal betrokkenen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), bestuurlijke en communicatieve instrumenten, zoals afspraken en overleg, niet in alle gevallen tot het gewenste resultaat zullen leiden. Daarnaast is het nationale belang van de primaire waterkeringen eenduidig te omschrijven. De voorgestelde bepalingen richten zich dan ook rechtstreeks tot de bestuursorganen die belast zijn met de besluitvorming over bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen, beheersverordeningen en provinciale inpassingsplannen.

## **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 van (versterking van) toekomstig gebruik van het IJsselmeergebied als zoetwaterbuffer en van 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. Deze gemeenten krijgen respectievelijk 350 ha, 700 ha, en 150 ha ruimte voor nieuwe buitendijkse bebouwing. De ontwikkelruimte voor Amsterdam is bedoeld voor IJburg tweede fase. De ontwikkelruimte voor Almere is voor het overgrote deel ten behoeve van een eventueel buitendijks deel van de Schaalsprong Almere, conform de RRAAM-brief.<sup>7</sup> Vanwege de beperkte ruimte in de randmeren is maximaal 5 ha door

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 089, nr. 57.

Almere te benutten. Deze wordt afgetrokken van de totale ontwikkelruimte van 700 ha. De ontwikkelruimte voor Lelystad is voor regionale en lokale ambities. Daarnaast is er ruimte voor kleinschalige ontwikkelingen verspreid over het gebied. Alle andere gemeenten kunnen daartoe maximaal 5 ha bebouwen. Voor de gemeente Harderwijk is in het Nationaal Waterplan een uitzondering gemaakt om de lopende ontwikkeling van het Waterfront Harderwijk niet te doorkruisen. Daartoe mag deze gemeente 35 ha bebouwen.

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. Verder is bepaald dat slechts bepaalde ontwikkelingen toegelaten zijn. In de eerste plaats gaat het om woningbouw en daaraan gerelateerde activiteiten zoals gebouwen voor onderwijs, zorg, wijkgebonden detailhandel en horeca. Daarnaast zijn gebouwen voor watergerelateerde activiteiten mogelijk, bijvoorbeeld voor waterrecreatie, logistiek en visserij. Het Nationaal Waterplan noemt specifiek de mogelijkheid van ontwikkeling van een containerterminal te Lelystad. Gezien de overwegingen van het kabinet is ontwikkeling van grootschalige industriële activiteiten nadrukkelijk uitgesloten. Voor de gemeenten waar niet specifiek ruimte is vrijgegeven voor projecten geldt bovendien de voorwaarde dat de bebouwing aansluit op de bestaande bebouwing.

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 het besluit 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 het besluit verankerd. Het is immers reëel te veronderstellen dat het beleid, en daarmee dit besluit, ruim voor 2040 aangepast zal worden aan de ontwikkelingen, zoals de klimaatontwikkeling en de bevolkingsontwikkeling. Indien het beleid ongewijzigd zou blijven blijft eventueel onbenutte bebouwingsruimte beschikbaar na 2040.

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 ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 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 radarverstoringsgebieden 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 eerder vastgestelde 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.

Het Nationaal Waterplan herbevestigt het beleid ten aanzien van buitendijkse plaatsing van windturbines uit de Nota Ruimte en het SEV III. Dit beleid houdt in dat windturbines geplaatst kunnen worden langs de nieuwe strakke dijken, waarbij plaatsing langs de zuidkant van de Afsluitdijk of langs de Houtribdijk van geval tot geval beoordeeld wordt. Omdat dit beleid op dit moment wordt heroverwogen in het kader van de Structuurvisie Wind op land is er geen uitwerking aan gegeven in dit besluit.

### **Processtappen bij ruimtelijke afweging (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 ruimtevraag en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling. Daarom wordt via artikel II dat in het Bro een nieuw artikel 3.16, tweede lid, introduceert aan overheden gevraagd om in het proces van deze afweging standaard een aantal stappen te zetten, die borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van nieuwe ontwikkelingen zal worden gekomen. Deze stappen beogen geen blauwdruk voor een eenduidige optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen in de ruimte te zijn. Dat zou voorbij gaan aan de specifieke lokale omstandigheden die van invloed zijn op de inpassing van ruimteveragende functies. De stappen die worden gevraagd creëren een nadrukkelijk moment om een ruimtelijke ontwikkeling te motiveren en af te wegen 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. Voor kleinschalige woningbouwlocaties is ruimte als daar regionale behoefte aan is en ook initiatieven als rood voor rood en rood voor groen en voor landgoederen kunnen doorgaan.

In de praktijk is voor het doorlopen van een aantal vaste processtappen bij onderbouwing van een ontwikkeling en de ruimtelijke inpassing daarvan de term SER-ladder in gebruik geraakt. Dit omdat de Sociaal-Economische Raad (SER) de afweging van zorgvuldige benutting van ruimte via een aantal processtappen in 1999 heeft geïntroduceerd bij zijn advisering over het nationaal ruimtelijk beleid. Ondermeer in de Nota Ruimte is geadviseerd de zogenaamde SER-ladder als werkwijzer voor ruimtelijke ontwikkelingen toe te passen. Hoewel de stappen in dit artikel niet volstrekt uitwisselbaar zijn met het proces dat de SER voor ogen heeft gehad, is de gedachte erachter onveranderd.

## **C. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I, onderdeel A**

#### 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.

Rijksvaarwegen worden gedefinieerd als "voor het openbaar verkeer van schepen openstaand water in beheer bij het Rijk als bedoeld in artikel 3.1 van het Waterbesluit, uitgezonderd de oppervlaktewaterlichamen Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en IJsselmeer". Deze oppervlaktewaterlichamen worden uitgezonderd, aangezien voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt en derhalve geen begrenzingslijn gedefinieerd kan worden.

Het tweede lid bepaalt dat titel 2.1 van toepassing is op een rijksvaarweg of een vrijwaringzone langs een rijksvaarweg. Op deze manier wordt voorkomen dat op de digitale kaarten bij elk bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met de regelgeving omtrent rijksvaarwegen, terwijl er zich geen rijksvaarweg in het desbetreffende gebied bevindt.

##### Artikel 2.1.2 (omschrijving vrijwaringzone)

De vrijwaringzone 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'.

In de definitie van rijksvaarwegen zijn de oppervlaktewaterlichamen Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en IJsselmeer uitgezonderd omdat voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt. Ondanks dat voor deze waterlichamen geen leggerplicht geldt, maakt Rijkswaterstaat voor deze waterlichamen voor interne doeleinden toch leggers, waarop ook een vaarwegbegrenzing is aangegeven. Deze leggers hebben geen juridische status, maar kunnen wel geraadpleegd worden om te bezien of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen de scheepvaartbelangen in de waterlichamen niet belemmeren.

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 I en 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 zeehaventoegangen<sup>8</sup> 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 genoeg 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" die was toegevoegd als bijlage bij de brieven van 20 respectievelijk 21 mei 2008 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

<sup>8</sup> Noordzeekanaal, Oude en Nieuwe Maas, Nieuwe Waterweg, Calandkanaal, Beerkanaal, Dordtse Kil, Noord, Hollandsch Diep, Kanaal Gent-Terneuzen.

aan de provincies en gemeentes. Voor de plaatsing van windturbines gelden andere afstanden. Dit is beschreven in de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over waterstaatswerken (Stcrt. 2 juli 2002).

#### Artikel 2.1.3 (borging scheepvaartbelangen voor vlotte en veilige doorvaart)

Indien een bestuursorgaan in een bestemmingsplan een wijziging wil doorvoeren in een gebied met de gebiedsaanduiding vrijwaringzone – vaarweg, dan raadpleegt dit bestuursorgaan ook de Minister van IenM in zijn hoedanigheid van belanghebbende als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Bro.

In de vrijwaringzone langs de rijksvaarweg zijn ruimtelijke ontwikkelingen niet toegestaan, als die een belemmering vormen voor de veiligheid op de rijksvaarweg. Dit is uitgewerkt in een aantal belangen die behartigd dienen te worden. Deze belangen zijn:

- doorvaart: de doorvaart van scheepvaart mag niet worden belemmerd in hoogte, in breedte of in diepte;
- zicht: in een bocht moet de schipper voldoende zicht hebben om een tegemoetkomend schip tijdig te verkennen en zonodig uit te wijken of vaart te 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: om de vaarweg toegankelijk te maken voor hulpverlening 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.

Tevens moet indien mogelijk radarhinder worden gecompenseerd door het plaatsen van radarreflectoren. Hoe radarhinder van hoogspanningsleidingen voorkomen of gecompenseerd kan worden, staat beschreven in de door de Minister van Verkeer en Waterstaat uitgegeven Richtlijnen Vaarwegen (Stcrt. 2006, 32).

De beheerder van de vaarweg is het best geëquipeerd om te beoordelen of een bestemming belemmeringen oplevert. De vaarwegbeheerder houdt zich immers ook bezig met de beoordeling van concrete vergunningaanvragen van activiteiten in de beschermingszone bij de vaarweg op grond van artikel 6.5, onderdeel c, van de Waterwet. 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.

Indien een gemeente in een bestemmingsplan een wijziging wil doorvoeren in een gebied met de gebiedsaanduiding vrijwaringszone – vaarweg, dan dient dit bestuursorgaan het Rijk als belanghebbende in de zin van artikel 3.1.1 van het Bro te raadplegen omtrent bovengenoemde scheepvaartbelangen. Daarnaast wordt de gemeente verzocht het Rijk te raadplegen indien deze een wijziging wil doorvoeren in een gebied buiten de vrijwaringszone – vaarweg, indien deze wijziging mogelijk toch gevolgen heeft voor bovengenoemde scheepvaartbelangen.

De vaarwegbeheerder en de gemeente kunnen samen bezien, of er gelet op de bijzonderheden van de wensen van de gemeente en de wensen van de beheerder, mogelijk ruimte is om in overleg voor de nieuwe ontwikkelingen een bestemming vast te stellen, die gezien de lokale omstandigheden geen belemmering vormt voor de doorvaart, de zichtlijnen en het radarbereik vanaf de vaarweg. Zodra immers in het overleg op grond van artikel 3.1.1 Bro is vastgesteld, dat een

ontwikkeling de doorvaart, de zichtlijnen en het radarbereik niet kan belemmeren, kan toestemming worden gegeven voor de ontwikkeling.

## **Artikel I, onderdeel B**

### 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.

Via het eerste lid (nieuw) zijn op kaart 3a de gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de Rijntakken al aangeduid; hetgeen overeen komt met de kaarten 6, 7 en 8 van de pkb Ruimte voor de rivier. Het nieuwe tweede lid regelt de gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de Maas op de kaarten 3b, 3c en 3d. 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 C**

### Titel 2.7 Hoofdwegen en hoofdspoorwegen

#### Artikel 2.7.2 (aanwijzing van reserveringsgebieden voor verbreding bestaande infrastructuur)

De in de ministeriële regeling aan te wijzen hoofdwegen en landelijke spoorwegen betreffen rijksinfrastructuur waarvan het op grond van de ontwerp-Structuurvisie Ruimte en Milieu voorzienbaar is dat die in de nabije toekomst mogelijk kan worden uitgebreid.

De ruimtereservering aan weerszijden van de weg is nodig omdat binnen deze zone ruimte moet worden gevonden voor zowel de aanleg van de nieuwe rijstrook of -stroken en vluchtstrook zelf, als voor een obstakelvrije zone, aanpassing van bestaande knooppunten en tevens voor mogelijke maatregelen zoals bermsloten en geluidschermen. Ruimte voor de aanleg van nieuwe aansluitingen of verzorgingsplaatsen zit hierbij niet inbegrepen.

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	30,5 meter	34 meter
2 extra stroken	7,00 meter		38 meter
3 extra stroken	10,50 meter		41 meter
4 extra	14,00 meter		45 meter

#### Artikel 2.7.3 (aanwijzing van reserveringsgebieden voor aanleg nieuwe infrastructuur)

Het kan vanuit het oogpunt van het nationale belang nodig zijn dat er geen ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden in een gebied waarvan voorzienbaar is dat die ontwikkelingen eventueel aan te leggen nieuwe rijksinfrastructuur belemmeren. Artikel 2.7.3 geeft daarom de mogelijkheid om in kaarten en overzichten van de desbetreffende wegen weergegeven op de kaarten 5 en 6 bij het Barro die gebieden te markeren. De huidige bestemmingsplannen worden ook in dit geval gerespecteerd. Maar evenzo als bij artikel 2.7.2 geldt dat er geen wijziging van de bestemming of van de regels ter zake van het gebruik van de grond ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan mag plaats vinden indien die kunnen leiden tot ontwikkelingen die een voorzienbare toekomstige aanleg van rijksinfrastructuur belemmert. 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 voorzien is, zodat deze beleidskeuze nog niet is geschied en niet ruimtelijk doorwerkt.

#### Artikel 2.7.4 (geen ontwikkelingen in bestemmingsplannen die belemmeringen opwerpen)

Om het nationale belang van de aanpassing van de rijksinfrastructuur te waarborgen bepaalt dit artikel dat in de reserveringsgebieden langs hoofdwegen en landelijke spoorwegen zoals aangewezen krachtens de artikelen 2.7.2 of 2.7.3 er geen wijziging van de bestemming of van de regels ter zake van het gebruik van de grond ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan mag plaats vinden indien die ontwikkelingen een voorzienbare toekomstige aanpassing of aanleg van die hoofdweg of landelijke spoorweg belemmeren. Op het moment van inwerkingtreding geldende bestemmingsplannen worden geëerbiedigd.

In aansluiting op het beleid onder de SVIR wordt in dit besluit geregeld dat in de hierboven beschreven zones geen ontwikkelingen mogelijk mogen worden gemaakt die een belemmering voor de aanpassing van de infrastructuur kan opleveren. De belemmeringen kunnen zowel financieel als fysiek van aard zijn. Grootschalige (her)ontwikkeling van permanente woon- of werkbebouwing vormt in ieder geval een belemmering. Hetzelfde geldt voor ontgrondingen en stortplaatsen omdat een maaiveldverandering een fysieke belemmering veroorzaakt. Additionele beschermde gebieden kunnen een belemmering vormen. Ook ontwikkeling van recreatie en natuur kan een belemmering vormen, tenzij in de planontwikkeling nadrukkelijk rekening wordt gehouden met het mogelijk tijdelijke karakter. Bij kleinschalige ontwikkelingen wordt een afweging gemaakt of er sprake is van een ernstige belemmering van de ontwikkeling van voorzieningen van nationaal belang. Het Rijk kan bij nieuwe ontwikkelingen niet voor ruimtelijke en financiële compensatie worden aangesproken.

Factoren in de besluitvorming om vast te stellen of er een belemmering is, zijn in elk geval:

- vermijdbaarheid: een ontwikkeling die buiten de reserveringszone kan plaatsvinden, wordt bij voorkeur daar gelokaliseerd;
- verwijderbaarheid: nieuwe bebouwing die weer verplaatst kan worden, zoals verplaatsbare bouwwerken, mits voor de gebruikers duidelijk is dat de locatie mogelijk een tijdelijk karakter heeft en de verplaatsing financieel gedekt is. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor kapitaalarme ontwikkelingen zoals aanleg van openbaar groen of parkeervoorzieningen;
- verwachte reserveringsduur versus economische levensduur: als een ontwikkeling economisch kan worden afgeschreven voordat het Rijk de reservering effectueert, zodanig dat de onteigeningskosten niet significant hoger zullen zijn dan in de huidige situatie. In de reserveringszones zullen kleinschalige bestemmingswijzigingen daarom in het algemeen mogelijk zijn. Dat kan anders liggen op het moment dat het effectueren van de reservering binnen enkele jaren te voorzien is, bijvoorbeeld omdat het Rijk reeds begonnen is met voorbereiding van besluitvorming over de ontwikkeling dienaangaande.

## Titel 2.8 Elektriciteitsvoorziening

### Artikel 2.8.1 (begripsomschrijvingen)

Artikel 2.8.1 geeft een omschrijving van het begrip vestigingsplaats. Het gaat daarbij om een terrein waarbinnen ruimte aanwezig is voor het opwekken van elektriciteit met een vermogen van ten minste 500 MW hetzij op bijvoorbeeld een bedrijventerrein hetzij op een nauw omschreven locatie voor uitsluitend elektriciteitsproductie.

Voorts wordt in dit artikel aangeduid op welke productie-installaties dit gedeelte van de amvb van toepassing is. Het gaat om alle soorten productie-installaties met uitzondering van die productie-installaties die elektriciteit opwekken door middel van kernenergie of door middel van windenergie.

### Artikel 2.8.2 (vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking)

In dit artikel worden de bestaande en nieuwe locaties voor grootschalige elektriciteitsproductie gespecificeerd en begrensd. Deze locaties stemmen overeen met de in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) opgenomen locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking. Het gaat daarbij grotendeels om bestaande locaties; er is echter ook een aantal nieuwe locaties aangewezen.

### Artikel 2.8.3 (waarborgen gebruik en geschiktheid vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsopwekking)

In het eerste lid wordt gewaarborgd dat er geen nieuwe belemmeringen mogen optreden voor het gebruik van elektriciteitsproductie-eenheden op de aangewezen vestigingsplaatsen.

In het tweede lid wordt gewaarborgd dat op de voor de vestigingsplaatsen voor grootschalige elektriciteitsproductie geen bestemmingen en regels worden gesteld waardoor de vestigingsplaats niet meer geschikt is om er ten minste 500 MW vermogen op te installeren. Dat betekent dat er op de daartoe aangewezen terreinen steeds fysieke ruimte moet zijn om er ten minste 500 MW vermogen te kunnen plaatsen. Dit wordt gerealiseerd met de bepaling dat wijzigingen in bestemmingen of regels niet zodanig mogen zijn dat zij de geschiktheid van de vestigingsplaats voor grootschalige elektriciteitsproductie teniet doen. Ter

verduidelijking: waar reeds 500 MW of meer vermogen op een vestigingsplaats geïnstalleerd is, wordt aan deze verplichting voldaan.

Essentieel is dat er geen nieuwe bestemmingen en regels komen die vestiging van ten minste 500 MW elektriciteit belemmeren. Geschiktheid van een vestigingsplaats voor grootschalige elektriciteitsproductie laat zich aan een aantal factoren afmeten. Ten eerste moet er bijvoorbeeld een voldoende ruime geluidscontour zijn zodat overal op de vestigingsplaats vermogen geïnstalleerd kan worden. Dat legt in een aantal gevallen beperkingen op aan bijvoorbeeld nieuwe woningbouw rondom de aangewezen vestigingplaats. Ten tweede mogen er evenmin zodanige hoogtebeperkingen aanwezig zijn dat de installatie van voldoende hoge schoorstenen bij de elektriciteitscentrales belemmerd wordt.

Omdat de aangewezen vestigingsplaatsen voor alle brandstoffen exclusief kernenergie (en exclusief windenergie) geschikt zijn, betekent deze bepaling onder meer dat de gemeente geen beperkingen in energiepolitieke zin aan een vestigingsplaats mag opleggen. Installatie van bijvoorbeeld kolengestookt vermogen mag door de bestemming of de regels niet gehinderd worden.

#### Artikel 2.8.4 (algemeen)

In dit artikel wordt het begrip vestigingsplaats waar het waarborgingsbeleid kerncentrales gedefinieerd. Dat is hetzij de exacte locatie waarop de bestemming "kernenergie" rust hetzij binnen een groter terrein één of meer gronden waarop zich een reeds bestaande kerncentrale bevindt dan wel die geschikt zijn om er een kerncentrale op te vestigen.

#### Artikel 2.8.5 (aanwijzing vestigingsplaatsen waarborgingsbeleid kernenergiecentrales)

Dit artikel geeft aan de locaties waar het waarborgingsbeleid kerncentrales van toepassing is. Conform SEV III zijn dat de vestigingsplaatsen Borssele, Eemshaven en Maasvlakte I.

#### Artikel 2.8.6 (waarborgen vestigingsplaatsen)

Dit artikel bevat de bepalingen en regels over waarborging van de geschiktheid voor kernenergie van de aangewezen drie vestigingsplaatsen. Het eerste lid heeft betrekking op het blijven waarborgen van de geschiktheid van de vestigingsplaats voor bestaande kerncentrales. Gelet op de huidige praktijk is dat alleen van toepassing op de bestaande kerncentrale in Borssele.

Het tweede lid geeft aan dat op en buiten alle drie de aangewezen vestigingsplaatsen geen belemmeringen mogen opgeworpen die de bouw van een nieuwe kerncentrale belemmeren. Gewaarborgd moet worden dat de in artikel 2.8.5 genoemde locaties ook later nog zoveel mogelijk voldoen aan de belangrijkste criteria van de selectie van de vestigingsplaatsen, zoals neergelegd in de regeringsbeslissing voor vestigingsplaatsen van kerncentrales.<sup>9</sup>

#### Artikel 2.8.7 (algemeen)

In dit artikel wordt gespecificeerd op welk type hoogspanningsverbindingen de amvb betrekking heeft. Het gaat om het nationale hoogspanningsnet, dat zijn de verbindingen met een spanning van 220 kV en hoger alsmede de daarmee verbonden schakel- en transformatorstations en andere hulpmiddelen.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1985/86, 18 830.

#### Artikel 2.8.8 (aanwijzing hoogspanningsverbindingen).

Dit artikel geeft aan voor welke tracés de reeds bestaande reserveringen in de gemeentelijke bestemmingsplannen in stand gehouden dienen te lijven.

#### Artikel 2.8.9 (bestemmingen hoogspanningsverbindingen).

Het eerste lid vermeldt dat er geen nieuwe bestemmingen en regels in het bestemmingsplan mogen worden opgenomen die het gebruik van de bestaande hoogspanningsverbindingen van 220 kV en hoger belemmeren. In de praktijk zal dit veelal betrekking hebben op het nalaten van het vestigen van gevoelige bestemmingen onder of in de nabijheid van het magnetische veld van de hoogspanningsverbinding dan wel het opleggen van hoogtebeperkingen voor zich onder de verbinding bevindende bestemmingen. Evenmin mogen in de nabijheid van de hoogspanningslijn bestemmingen als brandgevaarlijke inrichtingen of windturbines worden opgelegd.

Het tweede 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 wordt wel advies gevraagd van de beheerder van het hoogspanningsnet.

### Titel 2.9 Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen

#### Artikel 2.9.1 (begripsomschrijvingen)

De buisleidingenstraat tussen Rotterdam en de Belgische grens bij Antwerpen maakt deel uit van de hoofdstructuur uit de Structuurvisie buisleidingen. In artikel 2.9.1 is deze nader omschreven. De buisleidingenstraat is een bij wet van 11 maart 1972 ingericht specifiek tracé voor het leggen van leidingen tussen Rotterdam en Antwerpen met een aftakking richting Vlissingen in de gemeente Reimerswaal. De grond in de buisleidingenstraat is in eigendom van de Staat. Voor de Buisleidingenstraat geldt een specifiek beheersregime waarvoor de Stichting Buisleidingenstraat Nederland verantwoordelijk is. Het beheer wordt uitgevoerd door het bureau van de Stichting. De buisleidingenstraat is opgenomen in de bestemmingsplannen van de gemeenten langs de straat. Aangezien de verbinding tussen Rotterdam en Antwerpen op het tracé van de buisleidingenstraat wettelijk geborgd is, wordt de straat niet opgenomen in de ministeriële regeling.

#### Artikelen 2.9.2 en 2.9.5 (aanwijzing zoekgebied buisleidingen en buisleidingenstrook)

De artikelen 2.9.2 en 2.9.5 betreffen de aanwijzing van het zoekgebied en de buisleidingenstrook. De breedte van de strook is precies bepaald, 70 meter waar het kan, en slechts daar waar het moet, waar bijvoorbeeld sprake is van een 'flessenhals', dat wil zeggen een breedte van minder dan 70 meter. Van tevoren is door het Rijk, in overleg met gemeenten, een zo goed mogelijke inschatting gemaakt wat de meest geschikte buisleidingenstrook is. Aan weerszijden van de buisleidingenstrook zal een zoekgebied buisleidingen worden aangegeven van 250 meter breedte. Het uitgangspunt is dat buiten de buisleidingenstrook en het zoekgebied het leggen van buisleidingen of daarvoor toestemming te verlenen niet toegestaan is.

Artikel 2.9.5, tweede lid, bepaalt dat bij de vaststelling van een (nieuw) bestemmingsplan rekening dient te worden gehouden met de gereserveerde leidingstrook en hier geen nieuwe bestemmingen worden toegestaan die het leggen van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen belemmeren.

Dat houdt in dat bestemmingen niet hoeven te veranderen maar dat er in de strook wel sprake zal zijn van zekere beperkingen voor nieuwe bestemmingen.

#### Artikel 2.9.3 (afwijking buisleidingenstrook)

Artikel 2.9.3 maakt het mogelijk dat de gemeente gedurende een periode van vijf jaar binnen het vastgelegde zoekgebied, bij de Minister van IenM een gemotiveerd verzoek kan indienen om af te wijken van de in de ministeriële regeling aangegeven buisleidingenstrook. De gemeente dient dan wel een doorgaande strook van, zo mogelijk, 70 meter breed beschikbaar te houden voor buisleidingen. Aan de gemeentegrenzen dient deze strook aan te sluiten op de strook in de buurgemeente. Binnen het zoekgebied gelden afgezien hiervan geen nieuwe van rijkswege opgelegde beperkingen. Voor afwijking van de buisleidingstrook is wel in alle gevallen voorafgaand overleg met en toestemming van de Minister van IenM nodig.

#### Artikel 2.9.4 (buisleidingen van nationaal belang buiten de buisleidingenstrook niet toegestaan)

In uitzonderlijke gevallen kan ingevolge artikel 2.9.4, tweede lid, ontheffing worden verleend voor de aanleg van buisleidingen buiten de buisleidingenstrook. Hierbij valt te denken aan af- en aantakkingen van en naar de leidingstroken. Hier moet een optimum gevonden worden tussen zo kort mogelijke afstand en de mogelijkheid van bundelen met bestaande infrastructuur. Als bundeling leidt tot een in verhouding buitensporig lange route dan kan worden gekozen voor een kortere route. Ook kan het voorkomen dat een bestaande buisleiding van nationaal belang buiten een strook dient te worden vervangen; dan verdient het aanbeveling eerst na te gaan of de nieuwe leiding in een leidingstrook gelegd kan worden, maar op grond van ruimtelijke en economische overwegingen kan hiervan worden afgezien.

Normaliter kan er van worden uitgegaan dat nieuw aan te leggen buisleidingen in de in de structuurvisie buisleidingen aangegeven stroken ingepast kunnen worden. Het valt echter in de praktijk niet uit te sluiten dat zich nieuwe inzichten voordoen waarbij een tracé voor een nieuwe buisleiding van nationaal belang buiten de aangegeven leidingstroken om verschillende redenen te verkiezen valt. In een dergelijke uitzonderlijke situatie kunnen de Minister van IenM en als het om gasleidingen van nationaal belang gaat, de Minister van EL&I besluiten om voor die nieuwe losse leiding afwijking van de in de structuurvisie buisleidingen opgenomen leidingstroken toe te staan. Voorwaarde is dan wel dat er sprake is van besluitvorming door middel van een rijksinpassingsplan. Nut en noodzaak van deze keuze om af te wijken van de hoofdstructuur zullen goed moeten worden onderbouwd. Voor een dergelijke afwijking is geen wijziging van de structuurvisie buisleidingen noodzakelijk, omdat het in deze visie opgenomen algemene beleid inzake buisleidingen geen verandering ondergaat. De afwijkingsmogelijkheid geldt alleen voor losse nieuwe leidingen. Afgezien van de in artikel 2.9.6 bedoelde kleinere afwijkingen zijn afwijkingen van de in de structuurvisie buisleidingen opgenomen leidingstroken niet toegelaten. In dat geval zal de structuurvisie buisleidingen herzien moeten worden.

#### Artikel 2.9.6 (ondergeschikte wijzigingen buisleidingenstrook)

Ondergeschikte wijzigingen in de ligging van de buisleidingenstrook - al dan niet op verzoek van een gemeente - die niet de hoofdstructuur aantasten, kunnen ingevolge artikel 2.9.6 door de Minister van IenM worden doorgevoerd. Hierbij moet het gaan om wijzigingen die zich niet verder uitstrekken dan tot drie gemeentes en de lengte van de aan te passen strook niet meer bedraagt dan drie kilometer.

## 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 voorschriften 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 zij en 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 zijn overeenkomstig het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (IMRO) 2008, de standaard voor bestemmingsplannen die is aangewezen in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening. Een gebiedsaanduiding in een bestemmingsplannen 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.

Voor wat betreft waterkeringen kent de standaard de begrippen vrijwaringszone-duin en vrijwaringszone-dijk. Omdat deze begrippen niet toepasbaar zijn in gevallen waar de primaire waterkering een (civieltechnisch) kunstwerk is, bijvoorbeeld een sluis, is in het besluit de benaming vrijwaringszone-waterstaatswerk toegevoegd. De standaard zal hier op worden aangepast.

### Artikel 2.11.3 (algemene regels ter zake van de primaire waterkering en gronden in de beschermingszone)

Dit artikel bepaalt dat een bestemmingsplan geen nieuwe bestemmingen of nieuwe regels omtrent het gebruik van de grond bevat die kunnen 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 het overleg op grond van artikel 3.1.1 Bro 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 het overleg op grond van artikel 3.1.1 Bro 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. Alvorens overgegaan kan worden tot realisatie dient ook de beheerder van de primaire waterkering daarvoor vergunning te verlenen.

#### Titel 2.12 IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte)

##### Artikel 2.12.2 (bestemmingsplannen)

In het algemeen mag een bestemmingsplan beperkt nieuwe bebouwing mogelijk 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 waardoor de uitzonderingen gemaakt worden. Met het project Schaalsprong Almere wordt bedoeld op de westelijke uitbreiding van de stad Almere, zoals bedoeld in de RAAM-brief (Kamerstukken II 2009/10, 31 089, nr. 7). Het tweede lid, onder f, bepaalt dat de gemeenten waar geen ruimte voor projecten is vrijgegeven 5 ha mogen benutten. Conform het Nationaal Waterplan geldt daarbij de voorwaarde dat de bebouwing aansluit 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, wat immers geen beperking oplevert van 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. 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 II**

De wijziging van artikel 3.1.6 Bro is van toepassing op alle ruimtelijke besluiten die door overheden worden genomen, omdat zorgvuldige benutting van ruimte de grondslag moet zijn van alle ruimtelijke besluiten. Het artikel is niet gericht op een beschreven resultaat, omdat het optimale resultaat het beste kan worden beoordeeld door degenen die de regionale en lokale omstandigheden het beste kennen en de verantwoordelijkheid dragen voor de gewenste ontwikkelingen.

Dit artikel vraagt aan overheden om standaard de volgende opeenvolgende stappen te zetten ("de treden van de ladder") wanneer een nieuwe ontwikkeling of nieuwe ontwikkelingen om ruimtelijke inpasping vragen en het doorlopen van deze stappen te motiveren in de toelichting bij het betreffende ruimtelijke plan:

1. Beoordeling door betrokken overheden of de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag voor bedrijven- en haventerreinen, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties en andere stedelijke voorzieningen. Naast de kwantitatieve beoordeling (aantal hectares of

- aantallen woningen) gaat het ook om kwalitatieve vraag (bijvoorbeeld een bedrijventerrein waar zware milieuhinder mogelijk is of een specifiek woonmilieu) op regionale schaal (tweede lid, aanhef);
2. Indien de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag, beoordeling door betrokken overheden of deze binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten (tweede lid, onderdeel a);
  3. Indien herstructurering of transformatie van bestaand bebouwd gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om in de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, beoordeling door betrokken overheden of deze vraag op locaties kan worden ontwikkeld die passend (multimodaal) ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld (tweede lid, onderdeel b).

Dit artikel betekent voor gemeenten en provincies dat de noodzaak voor en mogelijkheden om binnen dan wel buiten bestaand bebouwd gebied in een nieuwe ontwikkeling te voorzien met hun voor- en nadelen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Deze afweging wordt in het kader van een nieuw bestemmingsplan gemaakt waarna de uitkomst zijn weerslag heeft op de eventuele wijziging van bestemmingsplannen en vergelijkbare plannen.

Artikel 3.1.6, tweede lid, Bro geeft de drie stappen van de voorkeursvolgorde voor duurzame verstedelijking weer, waarbij de eerste stap is opgenomen in de aanhef van het tweede lid. Duidelijk moet zijn dat het gaat om de beoogde ontwikkeling van bedrijventerreinen, haventerreinen, kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties en andere stedelijke voorzieningen. Onder de laatste categorie vallen onder meer sociale en culturele voorzieningen, alsook voorzieningen voor onderwijs.

Voorst vraagt het tweede lid van overheden om in regionaal verband gewenste ontwikkelingen af te stemmen opdat over- of ondercapaciteit zoveel mogelijk wordt voorkomen. Dit moet leiden tot regionale afstemming van de behoefte aan woningen (in verschillende segmenten en woonmilieus), bedrijventerreinen (in verschillende milieucategorieën), kantoren en dergelijke. Leidend bij het bepalen van de behoefte aan woningen zijn de woonwensen van burgers.

Het tweede lid, onderdeel a, is de tweede stap in de voorkeursvolgorde voor duurzame verstedelijking. Deze beoogt de bouwmogelijkheden zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke behoefte in de nabije toekomst, waarbij wordt gezien of nieuwe stedelijke bebouwing kan worden geaccommodeerd door bestaande mogelijkheden binnen bebouwd gebied te benutten. Hier wordt van overheden gevraagd om, indien een regionale of intergemeentelijke behoefte aan een of meer stedelijke ontwikkelingen aantoonbaar is gemaakt, te beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd, door mogelijkheden voor herstructurering en transformatie te benutten. Hierbij kan worden gedacht aan 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, met uitzondering van lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken.

Het tweede lid, onderdeel b, is de derde stap in de voorkeursvolgorde voor duurzame verstedelijking. Dit onderdeel bepaalt dat als inpassing van de beoogde ontwikkeling binnen het bestaande bebouwde gebied niet mogelijk is of niet in overeenstemming is met de daadwerkelijke behoefte, beoordeeld moet worden of de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden

door verschillende modaliteiten op een schaal die passend is bij de beoogde ontwikkeling. Bij grootschalige locatieontwikkelingen gaat het bijvoorbeeld om ontsluiting via weg en spoor/openbaar vervoer. Bij kleinschalige locatieontwikkelingen kan naast ontsluiting via de weg gedacht worden aan fietsverbindingen of openbaar vervoer.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,