



**Toelichting bij
Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening**

29 mei 2009

De toelichting is vormgegeven alsof het de toelichting betreft bij een reeds vastgesteld Koninklijk Besluit. De lezer wordt verzocht op plaatsen waar het woord "besluit" staat, te lezen: "ontwerpbesluit".

Inhoudsopgave:

Inleiding

- a. Waarom een algemene maatregel van bestuur die regels stelt ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen
- b. Eerste stap

I. Algemene toelichting

1. De omzetting van pkb-passages
2. Regels ter zake van bestemmingsplannen door tussenkomst van provincies
3. Rechtstreekse regels ter zake van de inhoud, voorbereiding of toelichting van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten
 - 3.1. *Algemeen*
 - 3.2. *Regels die bepaalde inhoudelijke beperkingen stellen aan bestemmingsplannen of die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen*
 - 3.3. *Regels ter zake van de voorbereiding van en de toelichting bij bestemmingsplannen*
4. Beschouwing over de gevolgen van de regels in het besluit die direct het bestemmingsplan en daarmee gelijk te stellen besluiten betreffen
5. De aanwijzing en begrenzing van gebieden bij dit besluit
6. Cumulatie van regels
7. Horizonbepalingen in pkb's

II. Hoofdstukgewijze toelichting

1. Algemeen
2. Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten
3. Groene Ruimte
4. Water
5. Militaire objecten
6. Project Mainportontwikkeling Rotterdam
7. Waddenzee
8. Ontheffing en afwijking
9. Financiële bepalingen
10. Overgangsrecht en slotbepalingen

III. De toetsing van de gevolgen van het besluit

1. Algemeen
2. De effecten van het besluit
3. Adviezen en overwogen voorstellen
4. De uitvoerings- en handhavingsaspecten
5. De lasten voor de overheid waaronder de lasten verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming
6. Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor andere overheden
7. De lasten voor burgers, bedrijven en instellingen
8. De relatie van het besluit met andere geldende en overwogen besluiten

IV. Artikelgewijze toelichting

Inleiding

a. Waarom een algemene maatregel van bestuur, die regels stelt ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen

De ruimtelijke ordening krijgt vanouds gestalte door de inzet van uiteenlopende bevoegdheden en middelen: juridisch, financieel, bestuurlijk en communicatief.

Bij de toedeling van de bevoegdheden krachtens de Wro is de wetgever uitgegaan van de gedachte 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, heeft ook de bevoegdheden toebedeeld gekregen om die verantwoordelijkheid waar te maken. Rijk, provincies én gemeenten hebben in de Wro in beginsel dezelfde wettelijke bevoegdheden.

Voor de realisatie van ruimtelijk beleid, neergelegd in structuurvisies, zetten de bestuursorganen op de drie niveaus in de praktijk een combinatie van bevoegdheden en middelen in: de zogenaamde instrumentenmix. De verbinding tussen de drie overheidsniveaus wordt langs twee wegen bereikt. De eerste – niet in de Wro opgenomen – weg betreft de overleg- en afstemmingsvormen tussen de overheden in de zgn. 'bestuurlijke kolom' over de aanwending van bevoegdheden, inzet van (financiële of communicatieve) middelen of het treffen van bestuurlijke maatregelen. Die afstemming is erop gericht duidelijkheid te geven over de belangen en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen, om congruentie van beleid te bewerkstelligen en tegenstrijdige doelstellingen en besluiten te voorkomen.

Bij brief van 6 juni 2008 zond de Minister van VROM aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid¹. Daarin presenteerde het kabinet een overzicht van alle nationale ruimtelijke belangen die zijn benoemd in de vigerende planologische kernbeslissingen (pkb's). Per nationaal belang is daarbij aangegeven hoe het rijk dat belang wil verwezenlijken. Bij verreweg de meeste nationale ruimtelijke belangen ligt het zwaartepunt bij communicatieve en bestuurlijke instrumenten. Ook de inzet van financiële middelen blijft van belang. De inwerkingtreding van de Wro heeft daarin geen wijzigingen aangebracht. Onderkend is dat deze weg niet in alle gevallen tot de gewenste of tijdige afstemming zal leiden, met name niet wanneer de belangenafweging van lagere overheden niet parallel loopt of hoeft te lopen met de belangenafweging die op een hoger niveau is gemaakt.

Daarom heeft de wetgever in de Wro, ter waarborging van de nationale of provinciale belangen, een tweede weg aangegeven: de begrenzing van besluitmogelijkheden van lagere overheden in de 'juridische kolom'. Indien provinciale of nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken kunnen bij of krachtens provinciale verordening respectievelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Deze vorm van normstelling is feitelijk nieuw in vergelijking met de oude WRO, maar sluit wel aan op de vroegere pkb's met concrete beleidsbeslissingen (cbb's) en beslissingen van wezenlijk belang, die ook van betekenis waren voor de lagere overheden.

Het kabinet heeft in de genoemde Realisatieparagraaf vastgesteld dat voor een beperkt aantal onderwerpen de bevoegdheid om algemene regels te stellen zou moeten worden ingezet. Het gaat om negen onderwerpen ontleend aan de Nota Ruimte. Andere onderwerpen zijn ontleend aan de pkb Ruimte voor de Rivier, de pkb Derde Nota Waddenzee, het Structuurschema Militaire Terreinen (SMT2) en tenslotte de pkb Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). In al deze gevallen betreft het zaken die in bestaande pkb-teksten duidelijk kaderstellend zijn geformuleerd, zoals blijkt uit zinsneden als: '..... dienen te worden opgenomen in streek- en bestemmingsplannen', of: 'Provincies dienen..... Het rijk zal dit toetsen in het streekplan'. De Realisatieparagraaf benoemt welke kaderstellende uitspraken in de pkb's zodanig zijn geformuleerd dat deze bedoeld zijn om beperkingen te stellen aan de ruimtelijke besluitvormingsmogelijkheden en dus behoren door te werken tot op lokaal niveau. Ten aanzien daarvan is een

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 500, nr. 1.

borging door middel van normstelling, gebaseerd op de Wro, gewenst. Die pkb-uitspraken onderscheiden zich in die zin dat van de provincies en de gemeenten wordt gevraagd om met de inhoud daarvan rekening te houden bij de ruimtelijke besluitvorming. Zij zijn dus concreet normstellend bedoeld en worden geacht direct of indirect, d.w.z. door tussenkomst van de provincie, door te werken tot op het niveau van de lokale besluitvorming, zoals de vaststelling van bestemmingsplannen. Het voorliggende Besluit algemene regels ruimtelijke ordening bevestigt in juridische zin die kaderstellende uitspraken.

Een bijzondere pkb-uitspraak is de zgn. concrete beleidsbeslissing (cbb). Dat is een onderdeel van een pkb dat gemeenten en provincies bij hun ruimtelijke besluiten in acht moeten nemen. De Nota Ruimte, de pkb Ruimte voor de Rivier en de pkb Project Mainport Rotterdam bevatten geen cbb's. De pkb Waddenzee bevat vier cbb's. Deze betreffen de volgende onderwerpen:

- o havens en bedrijventerreinen in/grenzend aan de Waddenzee;
- o bebouwing in de Waddenzee;
- o windturbines in de Waddenzee;
- o jachthavens in/grenzend aan de Waddenzee.

Het Structuurschema militaire terreinen bevat één cbb: de aanwijzing Eder- en Ginkelse heide als oefenterrein voor Luchtmobiele brigade.

Het besluit bevat vanzelfsprekend ook deze concrete beleidsbeslissingen.

b. *Eerste stap*

Omdat een deel van de beleidskaders nog in ontwikkeling is en nieuw ruimtelijk rijksbeleid in voorbereiding is, heeft het kabinet besloten dat de amvb in beginsel gefaseerd wordt opgesteld en in werking zal treden.

De eerste fase bevat, zoals aangekondigd in de Realisatieparagraaf, de in de pkb Nota Ruimte opgenomen beleidskaders ten aanzien van:

- a. de bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten;
- b. de rijksbufferzones;
- c. de ecologische hoofdstructuur;
- d. de nationale landschappen (inclusief de werelderfgoedgebieden Stelling van Amsterdam en de Beemster);
- e. het kustfundament;
- f. de grote rivieren;
- g. het regionaal watersysteem, en
- h. het basisrecreatietoervaartnet.

Verder bevat deze fase:

- i. de kaders uit de pkb Ruimte voor de Rivier;
- j. de kaders uit het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen;
- k. de kaders uit het pkb Project Mainportontwikkeling Rotterdam, en
- l. de kaders uit de pkb Derde Nota Waddenzee.

Aan drie al bestaande beleidskaders zijn overeenkomstig de melding in de Realisatieparagraaf nieuwe elementen toegevoegd. Het betreft op de eerste plaats de aanscherping van de zogenaamde SER-ladder (uit de Nota Ruimte) voor bedrijventerreinen, de uitwerking van het planologisch regime voor de rijksbufferzones en de toevoeging van nationale snelwegpanorama's, zoals opgenomen in de structuurvisie Snelwegomgeving, als kernkwaliteit aan de nationale landschappen.

Op een later moment zal het besluit worden aangevuld met de beleidskaders, waarvan bekend is dat deze als gevolg van de totstandkoming van voorgenomen structuurvisies zullen worden herijkt. Het gaat hierbij onder meer om het beleid voor het IJsselmeergebied, dat wordt herijkt in het Nationaal Waterplan, welk plan voor de ruimtelijke aspecten daarin tevens een structuurvisie is als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wro. Naar verwachting zullen beide Kamers der Staten-

Generaal zich eerst in het voorjaar van 2010 uitspreken over dat plan. Daarom is ervoor gekozen om de beleids- en besluitvormingskaders voor het IJsselmeergebied, zoals die in de Nota Ruimte staan opgenomen, nog niet in dit besluit op te nemen. Voor de tussenliggende periode blijft het huidige beleid van kracht dat voor het IJsselmeergebied is vastgesteld. Voor zover dat noodzakelijk is, zal het Rijk voor een juiste doorwerking van dat beleid zijn bevoegdheid, neergelegd in artikel 3.6, achtste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, aanwenden.

Verder zullen – indien mogelijk – in de volgende fase de beleidskaders worden meegenomen, die reeds nu voorzien zijn op basis van nieuwe structuurvisies, zoals het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III), of andere actuele onderwerpen zoals klimaatadaptatie en windenergie op land. Indien de noodzaak zich daartoe aandient, blijft het mogelijk dat ook andere beleidsontwikkelingen in deze dan wel een daaropvolgende aanvulling van het besluit worden verwerkt.

Bij de opstelling van het besluit is gekozen voor een indeling in hoofdstukken die thematisch van aard is en in hoofdlijnen de indeling van de Realisatieparagraaf volgt. De inhoudsopgave bij het besluit biedt niet alleen een goed zicht op de structuur van het besluit en de te regelen onderwerpen, zij helpt ook om gericht specifieke beleidselementen te vinden.

I. Algemene toelichting

§ 1. De omzetting van pkb-passages in het voorliggende besluit

Een eerste kennisneming van een ambtelijk ontwerp van het besluit leidde bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tot het commentaar dat gemeenten door het kabinet worden ingesnoerd in een web van nieuwe gedetailleerde regelgeving en hen nog maar een beperkte ruimte zou resten om te handelen naar eigen inzicht².

Een prikkelende opening voor een toelichting. Toch biedt het een opstap voor een toelichting op een wettelijke regeling die nog geen voorgangers heeft gehad op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening.

Hetgeen in het besluit is opgenomen is voor het allergrootste deel in feite een helder en compact samenstel van reeds bestaande nationale ruimtelijke beleidskaders, die na een zorgvuldige procedure door het kabinet in samenspraak met de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal in het recente verleden zijn gemaakt. Die beleidskaders moeten reeds enkele jaren bij besluitvorming over bestemmingsplannen worden gerespecteerd. Bij de omzetting van pkb-passages naar het besluit is een zo hoog mogelijke beleidsneutraliteit betracht. Daarbij zijn latere beleidsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer die de pkb's hebben aangevuld, zoals aangegeven in de Realisatieparagraaf, wel meegenomen. In die zin brengt dit besluit inhoudelijk niets nieuws. Aan een drietal bestaande beleidskaders zijn - waar voor een deel de Realisatieparagraaf al melding van maakte - nieuwe elementen toegevoegd. Het betreft op de eerste plaats de aanscherping van de zogenaamde SER-ladder (uit de Nota Ruimte) voor bedrijventerreinen die is opgenomen in de regeling voor de bundeling van verstedelijking en economische activiteiten (hoofdstuk 2). Daarnaast is het planologisch regime voor de rijksbufferzones, conform het bepaalde in de Realisatieparagraaf, verder uitgewerkt. En ook zijn de nationale snelwegpanorama's, zoals opgenomen in de structuurvisie Snelwegomgeving, als kernkwaliteit toegevoegd aan de titel 'Nationale landschappen' van het besluit. Dit laatste vooral vanuit praktische overwegingen aangezien de provincies toch al wordt gevraagd de kernkwaliteiten uit de Nota Ruimte uit te werken, teneinde sturing aan gemeentelijke ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen geven.

§ 2. Regels ter zake van bestemmingsplannen door tussenkomst van de provincies

Veel beleidskaders in de pkb Nota Ruimte zijn "indirect" geformuleerd. Hiermee wordt bedoeld dat in de pkb een algemeen beleidskader en doel is vastgesteld en dat de pkb een nadere uitwerking en detaillering door provincies verlangt. Veelal is dat geformuleerd in termen zoals 'de provincies werken dit uit in hun streekplan'. In de Realisatieparagraaf is reeds gesteld dat bij de inrichting van het besluit ervoor zou worden gekozen deze ruimte voor provinciaal maatwerk te continueren. Die toezegging heeft gestalte gekregen door in het besluit stellende bepalingen op te nemen omtrent een nadere uitwerking in een provinciale verordening. Het betreft de navolgende onderwerpen: bebouwing buiten bestaand bebouwd gebied, het locatiebeleid voor bedrijven, voorzieningen en detailhandel, het bieden van maatwerk bij het tegengaan van verstedelijking in de rijksbufferzones, de begrenzing en bescherming van de EHS en de nadere begrenzing en beschermende regels voor de nationale landschappen. De genoemde onderwerpen vinden hun regeling in de hoofdstukken 2 en 3 van het besluit.

De opdrachten aan de provincies tot het stellen van regels bij provinciale verordening vinden hun grondslag in artikel 4.3 Wro. Het artikel in de Wro is gebaseerd op artikel 124, tweede lid, van de Grondwet en sluit aan bij artikel 105 Provinciewet. Op basis daarvan kunnen bij of krachtens de wet provincies (en gemeenten) in medebewind worden geroepen. Eenzelfde bepaling bevat artikel 108 Gemeentewet.

Op grond van artikel 143 in samenhang met artikel 152 Provinciewet kunnen provinciale staten hun verordenende bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten. De terminologie in dit besluit "bij provinciale verordening worden regels gesteld" sluit dus de mogelijkheid niet uit om 'krachtens

² VNG-magazine, 20-02-2009.

provinciale verordening' regels te stellen. Bij een besluit tot delegatie aan gedeputeerde staten, moet evenwel de beperking die artikel 152, eerste lid, stelt in acht worden genomen, namelijk dat de aard van de bevoegdheid zich tegen die delegatie kan verzetten. In de lijn van parlementaire stukken bij de laatste aanpassing van artikel 152 Provinciewet zal dat het geval zijn als de delegatie belangrijke elementen van de verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten en het algemene beginsel van het primaat van de provinciale staten doorkruist. In het duale stelsel behoort een bevoegdheid die in hoge mate een kaderstellend karakter heeft, in beginsel bij provinciale staten.

De termijn, waarbinnen de provincies bij verordening regels of nadere regels stellen, is bepaald op maximaal 9 maanden na de inwerkingtreding van het besluit (zie artikel 10.4). Rekening houdend met de in de Code Interbestuurlijke betrekkingen opgenomen afspraak dat tussen de aanvaarding van regelgeving en de inwerkingtreding daarvan een periode van drie maanden in acht wordt genomen, treden die verordeningen dus één jaar na de inwerkingtreding van dit besluit in werking. Omdat de provincies al geruime tijd kennis dragen van de inhoud van het besluit en omdat tussen de publicatie in het Staatsblad en de inwerkingtreding van het onderhavige besluit ook drie maanden zullen liggen, kan de termijn van maximaal 9 maanden als voldoende lang worden aangemerkt.

§ 3. Rechtstreekse regels ter zake van de inhoud, voorbereiding of toelichting van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten

3.1. Algemeen

Voor de nationale belangen in de pkb's die altijd bedoeld zijn geweest om kaderstellend te zijn voor besluiten van gemeenten en waarvoor in de desbetreffende pkb géén provinciaal maatwerk is geïndiceerd, zijn in het besluit regels opgenomen die direct het bestemmingsplan en daarmee gelijk te stellen besluiten betreffen. Zij strekken ertoe dat de nationale ruimtelijke afweging, die na een zorgvuldige procedure door het kabinet in samenspraak met de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal in het recente verleden is gemaakt, bij besluitvorming over bestemmingsplannen wordt gerespecteerd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar enerzijds regels die bepaalde inhoudelijke beperkingen stellen aan bestemmingsplannen of die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen en anderzijds naar regels die zien op de totstandkoming of de toelichting daarbij dan wel onderbouwing van met bestemmingsplannen gelijk te stellen planologische besluiten.

3.2. Regels die bepaalde inhoudelijke beperkingen stellen aan bestemmingsplannen of die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen

Een groot deel van de regels, opgenomen in dit besluit, richt zich rechtstreeks tot de bestuursorganen die belast zijn de besluitvorming over bestemmingsplannen, projectbesluiten, beheersverordeningen en provinciale inpassingplannen. De meeste daarvan leggen bepaalde beperkingen op. Daarin is een gradatie te onderkennen. Soms zijn die geformuleerd als een 'ja, mits' - of als een 'ja, voor zover' bepaling. Zo'n bepaling laat het bestuursorgaan een grote beleidsvrijheid om zijn eigen ruimtelijke beleid vorm te geven als daarbij maar een of enkele specifiek benoemde belangen worden gerespecteerd of met die belangen rekening wordt gehouden. Een voorbeeld daarvan is de regel in het besluit dat een nieuw bestemmingsplan of een wijziging van een bestaand bestemmingsplan dat betrekking heeft op het kustfundament alle bestemmingen kan bevatten, die het bestuursorgaan nodig oordeelt voor een goede ruimtelijke ordening van dat gebied mits hierdoor maar geen significante belemmering ontstaat voor de instandhouding of de versterking van het zandige deel van het kustfundament. Een ander voorbeeld is te vinden in het hoofdstuk Waddenzee: op de Waddeneilanden kan een bestemmingsplan de uitbreiding van de bestaande vliegvelden mogelijk maken voor zover die uitbreiding noodzakelijk is voor de verbetering van de vliegveiligheid. Beperkingen die iets verder gaan, kunnen worden aangeduid als een 'neen-tenzij' bepaling.

Een strakkere formulering kan worden gezien als een 'neen-als' bepaling. Een voorbeeld hiervan is de regel dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een rivierbed geen belemmeringen mag

laten ontstaan voor de vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier. Tenslotte zijn er in het besluit ook stringente 'neen' bepalingen te onderkennen, bijv. de bepaling dat een bestemmingsplan voor de Waddenzee niet de bouw van windmolens in de Waddenzee mogelijk mag maken.

Van een ander karakter zijn de bepalingen die een directe eis bevatten ten aanzien van de inhoud van een bestemmingsplan. Hoofdstuk 6 Project Mainportontwikkeling Rotterdam bevat daarvan enkele duidelijke voorbeelden, bijvoorbeeld de inhoudelijke eis dat een bestemmingsplan voor de landaanwinning (Maasvlakte 2) voor een oppervlakte van ten hoogste netto 1000 hectare uitgeefbaar bedrijventerrein mogelijk maakt. Ook in het hoofdstuk Waddenzee zijn enkele specifieke regels gesteld omtrent bepalingen die in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen. Ook deze regels vinden hun grondslag in artikel 4.3 Wro.

3.3. Regels ter zake van de voorbereiding van en de toelichting bij bestemmingsplannen

Het besluit stelt op enkele plaatsen eisen aan de inhoud van de toelichting bij bestemmingsplannen en inpassingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten en de voorbereiding van die plannen of besluiten. Een voorbeeld daarvan is de bepaling, te vinden in hoofdstuk 3: een bestemmingsplan kan de aanleg van nieuwe verkeer- of energieinfrastructuur van bovenlokaal belang toestaan in een bufferzone voor zover in de toelichting is onderbouwd dat die nieuwe infrastructuur geen belangrijke belemmeringen opwerpt voor de dagrecreatieve functie van de rijksbufferzone en de toelichting een verantwoording bevat van de wijze waarop die infrastructuur evenwichtig in de directe omgeving wordt ingepast.

Ook provinciale verordeningen kunnen krachtens de Wro eisen stellen aan de toelichting bij bestemmingsplannen. Op twee plaatsen (de artikelen 2.7. en 3.12) is dat verplicht gesteld. Zo bepaalt artikel 2.7 dat de provinciale verordening (naast andere regels) moet bepalen dat de toelichting bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijven- en zeehaventerreinen een verantwoording bevat op welke wijze rekening is gehouden met de regionale of provinciale behoefte aan bedrijventerreinen en zeehaventerreinen als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag en de mogelijkheden om die behoefte door herstructurering of intensivering van bestaande terreinen te ondervangen.

Over de aard van die bepalingen kan het volgende worden opgemerkt. Bij bestemmingsplannen is heel dikwijls sprake van een ordening van botsende belangen. Met het oog daarop stelt de Wro eisen aan de procedure van totstandkoming zodat belanghebbenden bij die besluitvorming actief worden betrokken. Essentieel is ook dat de te maken of gemaakte belangenafweging inzichtelijk worden gemotiveerd. Die motivering wordt bij bestemmingsplannen in de toelichting opgenomen. Reeds onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening is onderkend dat er bijzondere belangen in een gebied aanwezig kunnen zijn, die een specifieke aandacht vergen en waarover in de toelichting een uitleg moet worden gegeven hoe met die belangen is omgegaan dan wel welke afweging is gemaakt. In het Besluit Ruimtelijke Ordening 1985 was dat geregeld in artikel 12 en sinds 1 juli 2008 is dat geregeld in artikel 3.1.7 van het Besluit ruimtelijke ordening. Dergelijke bepalingen strekken tot een concretisering van het algemene motiveringsartikel van de Algemene wet bestuursrecht waarmee het te beschermen of na te streven belang een extra gewicht/lading krijgt. De eisen die het voorliggende besluit stelt aan de toelichting hebben datzelfde karakter: zij vragen het bestuursorgaan op specifieke onderdelen het besluit te onderbouwen of inzichtelijk te maken welke afweging is gemaakt. Deze regels vinden hun grondslag in artikel 3.37 Wro.

Indien de toelichting bij een bestemmingsplan niet aan de in het besluit of in de provinciale verordening gestelde eisen voldoet kan dat door belanghebbenden (burgers, provincie, rijk of andere overheden) in het kader van de voorbereiding (zienswijze) en de eventuele beroepsprocedure aan de orde worden gesteld.

Omdat de toelichting bij het bestemmingsplan alleen aangepast kan worden tijdens de voorbereidings- of vaststellingsprocedure van een bestemmingsplan, gelden de in dit besluit en de provinciale verordeningen opgenomen verplichtingen ter zake van de inhoud van de toelichting dus

niet voor bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit/ de verordening reeds zijn vastgesteld. Op basis van het in het besluit opgenomen overgangsrecht geldt die verplichting evenmin voor bestemmingsplannen waarvan het ontwerp op het moment van inwerkingtreding van dit besluit ter inzage is gelegd.

In hoofdstuk 5 en 7 van het besluit zijn verder enkele bepalingen opgenomen die de voorbereiding van bestemmingsplannen en inpassingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten betreffen.

Het betreft allereerst artikel 5.6, waarin wordt bepaald dat bij de voorbereiding van de besluiten die betrekking hebben op gronden gelegen binnen een bepaalde afstand vanaf een radarstation en waarbij wordt overwogen het oprichten van bouwwerken met een hoogte van meer dan 45 meter mogelijk te maken, een beoordeling wordt gemaakt van gevolgen van die bouwwerken voor het zenden of ontvangen van radiogolven door het radarstation.

Het betreft verder artikel 7.14, waarin wordt bepaald dat bij de voorbereiding van die besluiten die betrekking hebben op gronden gelegen in de Waddenzee en die bestemmingen aanwijzen of regels geven omtrent het gebruik van de grond waardoor activiteiten mogelijk worden, die afzonderlijk of in combinatie met andere activiteiten significante gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke waarden, een landschappelijke beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen van de voorgenomen besluitvorming voor de landschappelijke of cultuurhistorische waarden van het gebied.

Omdat de Wro geen toelichting vereist bij een beheersverordening, bevat het besluit dus ook geen eisen aan zo'n toelichting.

§ 4. Beschouwing over de gevolgen van de regels in het besluit die direct het bestemmingsplan en daarmee gelijk te stellen besluiten betreffen

De hoofdregel van de Wro, neergelegd in artikel 4.3, tweede lid, is dat de gemeenteraad binnen één jaar na inwerkingtreding van een op dat artikel gebaseerd besluit een bestemmingsplan of een beheersverordening vaststelt met inachtneming van bij of krachtens dat besluit gestelde regels, tenzij bij het besluit een andere termijn wordt gesteld.

Uit het genoemd artikel vloeit voort dat de regels, opgenomen in een besluit krachtens dat artikel, in beginsel niet alleen betrekking hebben op nieuwe besluiten, maar – voor zover daaromtrent geen andere regels zijn gesteld – óók voor reeds geldende bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Zijn daarin bestemmingen opgenomen of regels met het oog op bestemmingen of het bestaande gebruik gesteld, die in strijd zijn met de bij of krachtens het besluit gestelde regels, dan zullen de desbetreffende bestemmingsplannen moeten worden aangepast en in overeenstemming gebracht moeten worden met die regels, tenzij bij het besluit daaromtrent andere regels zijn gesteld.

Hoewel mag worden verondersteld, dat bestemmingsplannen voor een belangrijk deel beantwoorden aan de reeds in de Nota Ruimte en andere pkb opgenomen beleidskaders, zeker de bestemmingsplannen die jonger zijn dan 5 jaar, is bij de opstelling van het besluit erop gelet dat de bestuurlijke lasten ten gevolge van het besluit zo gering mogelijk zouden zijn.

Dat heeft geleid tot de volgende keuzes.

In veel artikelen is zelf reeds aangegeven dat de regel alleen van toepassing is wanneer het bestemmingsplan voor het eerst een nieuwe ontwikkeling of nieuwe bebouwing mogelijk maakt. Het hele hoofdstuk 2 is daar een voorbeeld van. Ook op andere plaatsen komt dit voor, bijvoorbeeld in een bepaling dat ter zake van gronden die zijn gelegen binnen het kustfundament bestemmingsplannen kunnen worden vastgesteld, die ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan een wijziging bewerkstelligen tenzij hierdoor een significante belemmering ontstaat of kan ontstaan voor het zandige kustfundament.

Een tweede belangrijke voorziening is opgenomen in artikel 10.1, waarin is geregeld dat in afwijking van artikel 4.3, tweede lid, van de wet het tijdstip waarop een bestemmingsplan in elk geval in overeenstemming met dit besluit moet zijn vastgesteld, voor bestemmingsplannen die op 1 juli 2008 ouder waren dan vijf jaar gekoppeld is aan de algemene overgangstermijn die in artikel 9.1.4,

vierde lid, eerste volzin van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is vastgelegd. De regeling houdt in hoofdlijnen in dat die bestemmingsplannen die op 1 juli 2008 ouder waren dan vijf jaar uiterlijk op 1 juli 2013 met dit besluit in overeenstemming moeten zijn gebracht. Ten aanzien van recentere bestemmingsplannen geldt dat deze uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van dit besluit moeten zijn aangepast.

§ 5. De aanwijzing en begrenzing van gebieden bij dit besluit

Artikel 4.3, eerste lid, Wro biedt de mogelijkheid om de gelding van algemene regels te beperken tot bij het besluit aangegeven gedeelten van het land. Met uitzondering van de regels opgenomen in hoofdstuk 2 van het besluit, die gelden voor het hele land, zijn in de hoofdstukken 3 tot en met 7 regels gesteld die alleen gelden voor de daarbij aangewezen gebieden.

In het volgende hoofdstuk van deze toelichting worden de gebieden die in dit besluit worden aangewezen, verder inhoudelijk beschreven en wordt in algemene zin het bestaande rijksruimtelijk beleid toegelicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de begrenzing van die gebieden. In meer algemene termen kan over de aanwijzing en begrenzing van die gebieden nog het volgende worden opgemerkt.

Volgens artikel 1.2.5, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moet bij een binnen een algemene maatregel van bestuur aangebracht onderscheid in gebieden een plaatsbepaling van die werkingsgebieden worden opgenomen. De bijlagen ... bij het besluit bevatten die plaatsbepaling³. Met behulp van die plaatsbepalingsmethodiek is exact de begrenzing en daarmee de toepasselijkheid van de te onderscheiden regels vastgesteld. Deze geometrische bepaling geeft, tenzij anderszins is aangegeven⁴, de grenzen exact aan. Het bewerkstelligt dat geen onduidelijkheid kan bestaan welke regels gelden op een bepaalde plek in Nederland. Bij het bepalen van de begrenzingen van de onderscheiden gebieden is zo precies mogelijk gebruik gemaakt van de kaarten uit de pkb's.

Het besluit, dus inclusief de gebiedsaanduidingen, is vanaf de inwerkingtreding voor een ieder langs elektronische weg raadpleegbaar via www.ruimtelijkeplannen.nl.

Met toepassing van de artikelen 1.2.3 en 1.2.4 Bro is de verbeelding van de gebieden opgenomen in de bijlagen. Bij die verbeelding is gebruik gemaakt van [... ondergrond nader te bepalen...]. Bij elke verbeelding is de schaal vermeld.

Zouden bij de begrenzing van de gebieden ondergeschikte fouten zijn gemaakt of zou een begrenzing op een concrete locatie tot een onlogische situatie leiden, dan voorziet het besluit erin dat de Minister van VROM in overleg met de betrokken Minister, die begrenzing bij ministeriële regeling kan aanpassen. Een dergelijke delegatie is niet ongewoon, zoals bijvoorbeeld bij gemeentelijke herindeling.

Voor nationale landschappen en de landinwaartse begrenzing van het kustfundament zullen de provincies de grenzen nader exact bepalen.

§ 6. Cumulatie van regels

De opbouw van het ruimtelijk beleid in ons land is zo ingericht dat reeds onder de pkb's op sommige plaatsen in ons land meerdere beleidskaders tegelijkertijd golden. Dat is met een omzetting van het rijksruimtelijk beleid in dit besluit niet anders. Voor een nationaal landschap gold reeds dat er beleidsmatige ruimte is om lokale en regionale bedrijvigheid te accommoderen. Maar bij een besluit tot de aanleg van een nieuw bedrijventerrein in zo'n landschap zal evenals elders moeten worden aangetoond dat daar aantoonbare behoefte aan is en dat in die behoefte niet kan worden voorzien door herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Voor een deel van een

³ Die geometrische beschrijvingen zijn nog niet voor handen bij dit ontwerp

⁴ De voorlopige begrenzing van de Nationale Landschappen (excl. Groene Hart) in dit besluit betreft een indicatieve plaatsbepaling. Voor nadere informatie hierover zie de toelichting bij artikel 3.16.

bufferzone dat tevens een EHS-gebied is, zullen net als onder het oude recht de restricties gelden zowel van de EHS als van het bufferzonebeleid.

Het komt op meerdere locaties voor dat er meerdere beperkingenregimes gelden. Alle regels zijn dan naast elkaar van toepassing. Anders dan dat een beperkingenregime voor bepaalde initiatieven lastig kan zijn, ontstaan door de cumulatie geen (juridische) problemen. De digitale raadpleegbaarheid van dit besluit maakt het mogelijk dat elke gemeente of burger voor elke locatie in Nederland kan raadplegen welke mogelijkheden er zijn en welke ruimtelijke beperkingen voor die locatie gelden. Dit is een belangrijk voordeel ten opzichte van de situatie tot op heden.

§ 7. Horizonbepalingen in pkb's

De pkb's waarvan dit besluit een vertaling is, kenden allen een geldigheidsduur.

Krachtens artikel 9.1.2 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening zijn deze duurbepalingen alleen nog relevant voor de concrete beleidsbeslissingen, voor zover die niet in een algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen. Voor het overige hebben die bedoelde geldigheids-termijnen vanaf 1 juli 2008 geen betekenis meer. Materieel betekent dit dat het in een pkb opgenomen beleid zolang blijft gelden als kabinet en Staten-Generaal dat dienstig vinden. Voor het voorliggende besluit betekent dit dat aan het besluit of daarin opgenomen bepalingen geen geldigheidsbeperking is gesteld. Als in de komende jaren nieuwe beleidsinzichten ontstaan, zal telkens worden bezien of alsdan aanleiding is om onderdelen van het besluit aan te passen of in te trekken. Bij een aanpassing van het besluit zullen vanzelfsprekend de procedurele bepalingen van de Wro en andere wetgeving ter zake worden nagevolgd. Het betekent dat een ontwerp van zo'n aanpassing aan beide Kamers der Staten-Generaal zal worden voorgelegd. Ook zal een ontwerp daarvoor in de Staatscourant bekend worden gemaakt zodat een ieder in de gelegenheid is schriftelijke opmerkingen over het ontwerp in te brengen. Ook het Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zullen in een vroegtijdig stadium bij de totstandkoming van zo'n aanpassing worden betrokken.

II. Hoofdstuksgewijze toelichting

§ 1. Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 bevat omschrijvingen van begrippen die in meerdere hoofdstukken van het besluit terug komen. Begrippen die alleen voor één hoofdstuk van belang zijn worden in het desbetreffende hoofdstuk gedefinieerd.

§ 2. Hoofdstuk 2 Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten

In dit hoofdstuk wordt het nationale belang geborgd van bundeling van verstedelijking en economische activiteiten. In algemene zin ondersteunt ruimtelijke bundeling de steden in hun functie van economische en culturele motor en zorgt het voor een bepaalde ruimtelijke basis-kwaliteit in heel Nederland. Gebundelde vormen van verstedelijking en economische activiteiten kunnen eenvoudiger worden ontsloten en ondersteunen een optimale benutting van infrastructuur. Bundeling in steden en dorpen maakt het eveneens mogelijk functies bij elkaar te brengen, waardoor het draagvlak voor voorzieningen ondersteund wordt en arbeid, zorgtaken en ontspanning beter te combineren zijn. Bundeling beperkt de noodzaak om open ruimte te gebruiken voor bebouwing, waardoor de waardevolle variatie tussen stad en land behouden blijft.

Het rijk streeft naar een zo optimaal mogelijk gebruik van het bestaand bebouwd gebied. Afhankelijk van regionale mogelijkheden vindt uitbreiding van de woningvoorraad en het aantal arbeidsplaatsen plaats binnen bestaand bebouwd gebied. Het gaat hierbij om optimaal ruimtegebruik en niet om maximalisering daarvan. Bouwen binnen bestaand bebouwd gebied mag, net als bundeling, immers niet ten koste gaan van wettelijke regels, bijvoorbeeld voor geluidhinder en luchtkwaliteit, noch van ruimtelijke kwaliteitsdoelen zoals binnenstedelijk groen en blauw, noch van het doel om de kwantitatieve en kwalitatieve ruimtevrage te accommoderen. Ook dienen wonen en werken steeds in samenhang en evenwichtig te worden gezien. Het één mag niet automatisch ten koste gaan van de ander. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat nieuwe uitleg en herstructurering van bedrijventerreinen in samenhang worden gezien.

Voor het slagen van dit beleid is generieke toepassing ervan noodzakelijk. Daarom bevatte de Nota Ruimte (2006) een opdracht aan de provincies om de algemene principes van bundeling uit de Nota Ruimte toe te passen in hun ruimtelijke beleid. In het besluit wordt deze lijn doorgetrokken: het is de verantwoordelijkheid van provincies om aan het generieke ruimtelijke bundelingsbeleid concreet gestalte te geven. Dit hoofdstuk bevat naast de opdracht aan provincies om regels te stellen voor het bundelings- en het locatiebeleid ook de opdracht om regels te stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor verspreide bebouwing in het buitengebied en bevat enkele rechtstreeks werkende bepalingen voor de nieuwbouw of herbestemming van recreatiewoningen.

Bundeling van nieuwe bebouwing en de mogelijkheden voor verspreide bebouwing in het buitengebied

De provincies hebben in het besluit een hoofdrol bij het uitwerken en handhaven van het generieke bundelingsbeleid. Bundeling van verstedelijking en economische activiteit vereist beleid waarin een optimale benutting van het bestaande bebouwde gebied en de mogelijkheden voor nieuwe bebouwing daarbuiten in onderlinge samenhang worden gepland. De invulling van provinciaal bundelingsbeleid dient de vraag naar ruimte van alle aan de verstedelijking verbonden functies te accommoderen, de rijksdoelstelling 'krachtige steden en een vitaal platteland' te ondersteunen en aan te sluiten bij integrale ontwikkelingsdoelstellingen voor het betreffende gebied en de daarin liggende steden en dorpen. Regionale en lokale omstandigheden, opgaven en mogelijkheden lopen uiteen, zodat maatwerk altijd vereist is.

De mogelijkheden om binnen danwel buiten bestaand bebouwd gebied de ruimtevraag te accommoderen moeten met hun voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. Deze inzake bundeling vereiste afwegingen worden in het kader van een provinciale structuurvisie gemaakt waarna de uitkomsten worden vastgelegd in een provinciale verordening. De provinciale verordening dient daarom regels voor de inhoud of de toelichting van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied te bevatten. Het gaat dus om regels die de bouwmogelijkheden in het buitengebied bepalen, waarbij die nieuwe stedelijke bebouwing zoveel mogelijk gebundeld moet worden binnen bestaand bebouwd gebied en voor zover nodig daarbuiten in aansluiting op het bestaand bebouwd gebied, dan wel geclusterd.

Omdat gebundelde bebouwing en meer verspreide bebouwing in samenhang moeten worden gezien kan de provincie tevens regels stellen om mogelijkheden te bieden voor niet gebundelde, meer verspreide bebouwing in het buitengebied. Dit kunnen regels zijn ten aanzien van nieuwe bebouwing welke functioneel gebonden is aan het buitengebied. Dergelijke bebouwing (bijvoorbeeld agrarische bebouwing, agrarische bedrijfswoningen, bebouwing voor dagrecreatie, voor natuurbeheer, voor waterbeheer, voor veiligheid en hulpdiensten of voor de levering van gas, water of elektriciteit) kan verspreid in het buitengebied worden toegestaan. Ook andere categorieën van niet gebundelde bebouwing kunnen worden toegestaan voor zover voldaan wordt aan in de provinciale verordening gestelde regels van kwalitatieve aard. Zo kan ten behoeve van niet gebundelde bebouwing voorzien worden in meer specifieke arrangementen in het kader van een zorgvuldig ruimtegebruik bij nieuwe bebouwing. Dergelijke kwalitatieve regels kunnen in ieder geval 'rood-voor-groen', 'rood-voor-blauw' en 'ruimte-voor-ruimte' regels betreffen.

Regels in het kader van het zogeheten 'rood-voor-groen' of 'rood-voor-blauw'-principe betreffen het toestaan van bebouwing voor zover die substantieel bijdraagt aan de kwaliteit van natuur, water, landschap of recreatie en bijdraagt aan het vergroten van de vitaliteit van de groene ruimte en het bieden van meer gelegenheid voor recreatie en natuur of waterberging. Een voorbeeld van nieuwe bebouwing die substantieel kan bijdragen aan de beschreven ruimtelijke kwaliteit zijn nieuwe landgoederen: bos- of natuurcomplexen die nagenoeg geheel zijn opengesteld voor het publiek en waarop wooneenheden staan en waarbij de bebouwing en groen een architectonische eenheid vormen. Ruimte-voor-ruimte regels betreffen het toestaan van nieuwe bebouwing, meestal woningbouw, ter vervanging van bestaande gebouwen en bouwwerken ten behoeve van bijvoorbeeld glastuinbouw, (intensieve) veehouderij en andere grootschalige agrarische bebouwing die leidt tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak van het buitengebied. Een dergelijke regeling strekt ertoe te voorkomen dat bebouwing langdurig leegstaat of verpaupert. Doordat de waarde van een woning per vierkante meter veelal hoger ligt dan bijvoorbeeld in onbruik geraakte stallen, loodsen en kassen is het mogelijk een substantiële reductie van het bebouwde oppervlak te bereiken variërend van 60 tot 90%. De provincie kan in het kader van provinciaal maatwerk ook andersoortige kwalitatieve regels die de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied vergroten stellen waardoor niet gebundelde bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied wordt toegestaan. Ook deze regels dienen een zorgvuldig gebruik van de ruimte te bevorderen.

Begrenzing bestaand bebouwd gebied (bbg)

Om duidelijk te kunnen bepalen waar de bundelingsregels gelden dienen provincies bij of krachtens verordening de grens van het bestaand bebouwd gebied voor een periode van maximaal vier jaar, vast te stellen. Om uniformiteit in deze begrenzing te bewerkstelligen wordt hiertoe samen met IPO en VNG een handreiking opgesteld. Een eenduidige begrenzing van het bbg is essentieel voor de effectiviteit van het bundelingsbeleid. Hoe beter namelijk deze begrenzing samenvalt met de feitelijke buitengrenzen van de aanwezige bebouwing, des te doeltreffender kan gestuurd worden op de bundeling van nieuwe bebouwing. De grens bbg is niet alleen in hoofdstuk 2 van het besluit onderscheidend maar ook bij de regeling inzake het kustfundament en de Waddenzee.

Het formuleren van beleid en toetsingscriteria op het gebied van landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied is eveneens van belang om de kwaliteiten van het landschap ook voor de toekomst te beschermen. Voor de landschappelijke inpassing van nieuwe bouwwerken, agrarisch of anderszins, dienen provincies eisen te stellen aan de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen die nieuwe bebouwing in het buitengebied mogelijk maken. Deze regels kunnen gebaseerd worden op de richtlijnen uit landschapsontwikkelingsplannen, beeldkwaliteitsplannen en beleidsdocumenten van gelijke strekking.

Bestaande bebouwing

Om de kwaliteit en vitaliteit van de groene ruimte te vergroten dienen provincies tevens regels te stellen ten aanzien van bestaande bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied. Deze regels betreffen in ieder geval de mogelijkheden voor bestemmingswijziging van bestaande bebouwing (met uitzondering van recreatiewoningen, daarvoor bevat het besluit een separate regeling) en hebben tot doel hergebruik van vrijkomende bebouwing te bevorderen en langdurige leegstand en verpaupering van bestaande bebouwing tegen te gaan.

Locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen kantoren en detailhandel

Het locatiebeleid dient verschillende doelstellingen: het voorzien in economische ontwikkelingsmogelijkheden door het bieden van voldoende geschikte vestigingsplaatsen voor bedrijvigheid en voorzieningen; het vergroten van bereikbaarheid van bedrijven en voorzieningen: door het optimaal gebruik van alle vervoersmogelijkheden voor personen en goederen over de weg, het spoor en het water; het verbeteren van de leefbaarheid door kwaliteit, variatie, architectonische vormgeving en landschappelijke inpassing van vestigingsplaatsen voor alle stedelijke activiteiten. Daarnaast draagt het bij aan een zorgvuldig ruimtegebruik, een fijnmazige detailhandelstructuur, functiemenging en vergroting van de kwaliteit van de leefomgeving (veiligheid, emissies en geluid).

Om deze doelstellingen zo veel mogelijk te realiseren dient de provinciale verordening regels te stellen ten aanzien van de inhoud en de toelichting van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en locaties voor kantoren. Deze regels bestrijken zowel het bestaand bebouwd gebied als het buiten bestaand bebouwd gebied gelegen gebied (buitengebied). Bij het stellen van deze regels houdt de provincie conform de SER-ladder (de SER-ladder voor ruimtelijke afwegingen zoals in eerste instantie voorgesteld door de Sociaal Economische Raad, zie nadere toelichting bij artikel 2.7.) rekening met de behoefte aan terreinen en locaties als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag binnen de provincie. Deze behoefte wordt voor bedrijventerreinen en zeehaventerreinen reeds op grond van de in het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 neergelegde afspraken door de provincie vastgesteld. Voor kantoren dient de provincie op vergelijkbare wijze rekening te houden met de behoefte. Daarnaast houdt de provincie rekening met de mogelijkheden om een deel van de behoefte op te vangen door de mogelijkheden voor herstructurering en intensivering binnen de provincie te benutten. Door de SER-ladder op te nemen in de regels in deze amvb zullen behoefte en aanwijzing van nieuwe locaties beter worden afgestemd. Daarbij dienen deze regels over nieuwe locaties tevens te waarborgen dat er voldoende ruimte is voor enkele met name genoemde categorieën nieuwe en bestaande bedrijven die speciale locatie-eisen stellen vanwege:

- de onveiligheid of hinder die ze kunnen veroorzaken;
- hun goederenstromen of verkeersaantrekkende werking;
- de grote aantallen werknemers en/of bezoekers die ze aantrekken.

Omdat het bundelingsbeleid alle stedelijke bebouwing betreft moet ook in het kader van het locatiebeleid voor bedrijven, dienstverlening, zeehaventerreinen en kantoren zoveel mogelijk worden 'gebundeld'. De behoefte aan nieuwe locaties ten behoeve van bedrijvigheid kan per gebied/regio binnen de provincie uiteen lopen, daarom dient bij de hierboven genoemde door de provincie te stellen regels onderscheid worden gemaakt naar gebieden binnen de provincie, en rekening te worden gehouden met de vormen van intergemeentelijke samenwerking binnen de provincie ter zake van het beleid voor bedrijven, dienstverlening, zeehaventerreinen en kantoren.

Niet alleen de provincie dient rekening te houden met de behoefte aan terreinen en de mogelijkheden voor herstructurering en intensivering. De provinciale regels dienen erin te voorzien dat ook

gemeenten, blijkend uit de toelichting bij het bestemmingsplan, de SER-ladder toepassen. Deze eis aan de toelichting bij bestemmingsplannen betreft die bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijven- en zeehaventerreinen. Bij die bestemmingsplannen dienen gemeenten in de toelichting te verantwoorden op welke wijze zij met de provinciale of regionale behoefte en intensiverings- en herstructureringsmogelijkheden rekening hebben gehouden.

Locatiebeleid detailhandel

Volgens de Nota Ruimte (par. 2.3.2.6.) zijn provincies en gemeenten verantwoordelijk voor een voldoende en gevarieerd op de vraag afgestemd aanbod van bedrijven en voorzieningen. Dit geldt ook voor winkelvoorzieningen. Uitgangspunt daarbij is dat nieuwe vestigingslocaties voor de detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. Bestemmingsplannen die ruimte bieden voor nieuwe winkelvestigingen zijn daarom bij voorkeur gebaseerd op een raming van de behoefte en een onderbouwde locatiekeuze.

Locaties voor perifere detailhandel (d.w.z. locaties binnen bestaand of toekomstig bebouwd gebied maar buiten bestaande of nieuwe winkelconcentraties) zijn bedoeld voor vormen van detailhandel, waarvoor geen ruimte kan worden gevonden in winkelcentra en binnensteden. Voor deze perifere detailhandel is een zorgvuldige locatiekeuze vereist. Met het oog hierop is in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de mogelijkheid geschapen om in bestemmingsplannen regels te geven met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel (Bro artikel 3.1.2. lid 2).

Omdat op nationaal niveau geen standaardrecept voor goede locatiekeuzes kan worden voorgeschreven is het locatiebeleid gedecentraliseerd naar de provincies. De provincies dienen bij verordening regels te geven voor de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen die ertoe strekken te waarborgen dat nieuwe locaties voor detailhandel niet ten koste gaan van de bestaande detailhandelsstructuur en regels te geven met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel. De provincie dient daarbij rekening te houden met de intergemeentelijke samenwerking ter zake van het detailhandelsbeleid.

Recreatiewoningen

Bij het rijksbeleid aangaande recreatiewoningen spelen twee rijksbelangen: de borging van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en de borging en ontwikkeling van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied, waaronder het tegengaan van ongewenste verstedelijking in het buitengebied. Deze belangen worden behartigd door rijksbeleid ten aanzien van nieuwbouw van recreatiewoningen en ten aanzien van bestemmingswijziging van bestaande recreatiewoningen zoals dat is vervat in paragraaf 3.4.5.3 van de Nota Ruimte.

Nieuwbouw recreatiewoningen

De planologische mogelijkheden voor nieuwe recreatiewoningen buiten het bestaand bebouwd gebied zijn gelijk aan die van reguliere woningen. Om dit beleid te juridisch te borgen bevat het besluit een rechtstreeks werkende bepaling voor bestemmingsplannen. Nieuwbouw van recreatiewoningen is alleen toegestaan op die locaties buiten het bestaand bebouwd gebied waar ook reguliere woningbouw is toegestaan. Uitzondering op deze regel vormen complexen van recreatiewoningen waar de verhuur en dus het recreatieve gebruik door een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd. Voor deze complexen van recreatiewoningen kan ook op andere locaties, dan waar reguliere woningbouw is toegestaan, een positieve planologische beoordeling worden gegeven.

Geen bestemmingswijziging van recreatiewoningen in kwetsbare gebieden

Kwetsbare gebieden zijn in principe niet bedoeld voor permanente bewoning. Wijziging van de bestemming van recreatiewoningen in een woonbestemming is dan ook niet toegestaan in de kwetsbare gebieden. Deze kwetsbare gebieden betreffen volgens de Nota Ruimte de EHS, VHR- en NB-wet-gebieden en eventueel andere daartoe door gemeenten of provincies aangewezen kwetsbare gebieden, waartoe desgewenst ook nader te bepalen kwetsbare delen van nationale

landschappen kunnen behoren. Vertaald naar de huidige stand van de natuurwetgeving betreffen dat de als Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 1, onderdeel o, van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen gebieden, gebieden die als beschermd natuurmonument zijn aangewezen op grond van artikel 10, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en de gebieden die onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur als bedoeld in titel 3.2 van dit besluit. In het kader van het beleid ten aanzien van de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen is het in deze kwetsbare gebieden onder voorwaarden wel toegestaan om een persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden ontheffing te verlenen (artikel 4.1.1 Besluit ruimtelijke ordening). Hiermee kan op een tijdelijke basis onrechtmatige permanente bewoning worden gedoogd voor bewoners die al voor of op 31 oktober 2003 en ook nu nog in strijd met de bepalingen in het bestemmingsplan permanent wonen in een recreatiewoning.

Onrechtmatige permanente bewoning

Het beleid ten aanzien van de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen, dat bij beleidsbrief van 11 november 2003 is vastgesteld, is gericht op het bieden van duidelijkheid in de zin van handhaving, legalisering, ontheffing of gedogen, aan bewoners die al vóór of op 31 oktober 2003 en ook nu nog in strijd met de bepalingen in het bestemmingsplan permanent wonen in een recreatiewoning. Dit beleid heeft ertoe geleid dat de betreffende problematiek sterk is gereduceerd. Voor de bewoners voor wie nog geen oplossing is geboden wordt via de Wet Ontheffing bewoning Recreatiewoningen, welke naar verwachting per 1 januari 2010 in werking treedt voorzien in een oplossing, welke het voorgaand beleid inzake de persoonsgebonden bepalingen vervangt. Deze wet zal aan gemeenten een nauw omschreven termijn stellen (beoogde datum 1 januari 2010) waar binnen zij op persoonsniveau definitieve duidelijkheid in de zin van 'legalisering', 'ontheffing', 'gedogen' of 'handhaving' moeten hebben gegeven aan permanente bewoners van vóór 31 oktober 2003. Geven zij die duidelijkheid niet, dan zullen die bewoners een persoonsgebonden ontheffing krijgen van het verbod op permanente bewoning van hun recreatiewoning. Daarmee zijn dan naar verwachting alle gevallen van onrechtmatige permanente bewoning door bewoners van voor 31 oktober 2003 opgelost. Verdere rijksinzet ten aanzien van deze problematiek is derhalve niet langer vereist. Bij nieuwe gevallen van met het bestemmingsplan strijdige permanente bewoning van recreatiewoningen dienen gemeenten dan ook handhavend op te treden.

§ 3. Hoofdstuk 3 Groene Ruimte

3.1 Rijksbufferzones

Het rijksbeleid

Het bieden van voldoende mogelijkheden voor (dag-)recreatie in de groene ruimte binnen of nabij de stedelijke netwerken is een belangrijke doelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid. Het bieden van deze mogelijkheden is belangrijk voor de leefbaarheid, het welzijn en de gezondheid van bewoners en voor de economische concurrentiepositie van Nederland. In de Randstad, in Limburg en in Gelderland is een deel van deze groene ruimte aangeduid als rijksbufferzone met als doel deze groene ruimte binnen het stedelijk netwerk niet te verstedelijken, duurzaam in stand te houden en de (dag)recreatieve functie van deze gebieden te verbeteren.

Dit rijksbufferzonebeleid werd geïntroduceerd door de Nota het Westen des Lands in 1958. In de daarop volgende ruimtelijke kabinetsnota's is het beleid voor de rijksbufferzones gecontinueerd en nader ingevuld met o.a. concrete begrenzingen. Het is daarmee een voorbeeld van langjarig consequent planologisch rijksbeleid.

In de Nota Ruimte is een sterk accent komen te liggen op het versterken van de (dag)recreatieve functie van de rijksbufferzones. Deze transformatie van de rijksbufferzones ten behoeve van de recreatiefunctie, alsmede het vrijwaren van de rijksbufferzones van verdere verstedelijking is het uitdrukkelijke verzoek van de Tweede Kamer (motie Van Bochove, Van As⁵). De rijksbufferzones

⁵ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 435, nr. 141.

dienen daarmee te transformeren tot relatief grootschalige, groene gebieden met diverse mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie.

De gebiedsopgave

Het ruimtelijke beleid voor de rijksbufferzones vraagt enerzijds om het tegengaan van ongewenste stedelijke ruimtelijke ontwikkelingen en anderzijds om het stimuleren van functies die bijdragen aan de dagrecreatieve mogelijkheden en het groene karakter van de gebieden. Dit is een gebiedsopgave waarbij betrokken overheden gezamenlijk per rijksbufferzone de ontwikkelingsrichting moeten bepalen en de uitvoering ter hand nemen. Hiermee wordt een duurzame instandhouding bereikt en behouden de rijksbufferzones een meerwaarde voor het stedelijke netwerk waar ze onderdeel van uit maken.

Tien verschillende rijksbufferzones vragen om specifiek ruimtelijk beleid: toegespitst op de opgave per gebied. Met dit besluit geeft de rijksoverheid generiek de ruimtelijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de rijksbufferzones. Maatwerk per rijksbufferzone is vervolgens nodig om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en uit te voeren.

Eenduidig ruimtelijk beleid van gemeente, provincie en rijk (planologische duidelijkheid) is een voorwaarde voor een goede ruimtelijke ontwikkeling. Langjarige planologische duidelijkheid biedt niet alleen helderheid over welke investeringen door overheden, instellingen en ondernemingen kansrijk zijn, het beoogt tevens de verwachtingswaarde van grond te verminderen zodat groene ((dag)recreatieve) functies, mede met overheidsmiddelen, kunnen worden ontwikkeld.

De instrumentenmix

In dit besluit wordt uitwerking gegeven aan de Nota Ruimte en de Realisatieparagraaf en hetgeen met de Tweede Kamer en IPO en VNG is afgesproken over rijksbufferzones in de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland en de Agenda Landschap.

De regeling in dit besluit strekt ertoe regels te stellen voor het vrijwaren van de rijksbufferzones van verstedelijking. Dit om ruimte te kunnen bieden voor met name landbouw, natuur, waterbeheer en (dag)recreatieve functies in de tien rijksbufferzones. Met beschermen alleen wordt het gewenste resultaat niet bereikt. Voor het ontwikkelen van deze gewenste functies zijn daarom onder andere middelen beschikbaar in het Investeringsbudget Landelijk Gebied voor grondaankopen, inrichting en beheer in het kader van Recreatie om de Stad (RodS) en EHS. De besteding van de RodS-middelen vindt plaats met inachtneming van het gestelde in deze amvb en aanvullend het 'Beleidskader RodS' uit juli 2008, dat met provincie, gemeenten en rijk is overeengekomen.

Het planologisch regime

Om aan te geven waar het planologisch regime voor de rijksbufferzones precies geldt legt het besluit de grenzen van de rijksbufferzones vast. Als uitgangspunt daarbij gelden de grenzen uit de Nota Ruimte, zoals die in de streekplannen zijn opgenomen, waarbij de amenderingen die daarop tussen rijk en provincie zijn overeengekomen eveneens zijn meegenomen. Ook de in de rijksbufferzones gelegen bebouwingskernen worden begrensd. Daarbinnen geldt het planologisch regime voor de rijksbufferzones niet. Daarnaast is er, op grond van bestuurlijke overeenstemming, in dit besluit een nieuwe rijksbufferzone tussen Arnhem en Nijmegen (Park Lingezegen) opgenomen en is er een extra gebied toegevoegd aan de rijksbufferzones Midden-Delfland en Amsterdam-Haarlem.

In dit besluit wordt aangegeven wat door het rijk in ieder geval onder verder verstedelijking wordt verstaan. Hieronder worden gerekend nieuwe gebouwen voor wonen, detailhandel, bedrijven, dienstverlening en kantoren (anders dan gebouwen die noodzakelijk zijn voor dagrecreatie natuurbeheer, waterbeheer, veiligheid, hulpdiensten of voor de levering van gas, water of elektriciteit), gebouwen voor glastuinbouw of intensieve veeteelt, complexen van recreatiewoningen, grootschalige hotels, gebouwen voor bezoekersintensieve overdekte dagrecreatie en gebouwen voor bezoekersintensieve openlucht dagrecreatie. Tevens wordt onder verdere verstedelijking verstaan nieuwe bedrijfsmatige opslag van volumineuze goederen in de open lucht anders

dan ten behoeve van agrarische bedrijvigheid op een oppervlakte van meer dan 500 m². Restaurants, cafés, kleinschalige hotels, kampeerbédrijven en zorgboerderijen worden expliciet niet als verdere verstedelijking aangemerkt omdat deze de recreatieve functie van de rijksbufferzone versterken. Ook andere niet genoemde vormen van kleinschalige verblijfsrecreatie zijn passend binnen de rijksbufferzones en daarom toegestaan. Het besluit geeft in een rechtstreekse bepaling aan dat bestemmingsplannen voor gronden in rijksbufferzones geen ruimte mogen bieden voor deze verdere verstedelijking. Nog niet benutte strijdige bebouwingmogelijkheden die in vigerende bestemmingsplannen zijn opgenomen kunnen nog gedurende een beperkte periode worden gerealiseerd.

Het besluit maakt het mogelijk om in een rijksbufferzone nieuwe bovenlokale infrastructuur voor verkeer of voor het transport van energie aan te leggen, mits in de toelichting bij het desbetreffende bestemmingsplan wordt gemotiveerd dat de dagrecreatieve functie van de rijksbufferzone hierdoor niet ernstig wordt belemmerd. Ook moet in de toelichting verantwoord worden dat de desbetreffende infrastructuur evenwichtig wordt ingepast in het landschap.

Uitwerking en afwijking

Provincies kunnen in een verordening het planologisch regime voor de rijksbufferzones nader uitwerken. De kernelementen van die verordening zijn in het besluit geformuleerd waarbij nadrukkelijk ruimte is gelaten voor provinciaal maatwerk per rijksbufferzone.

De provinciale verordening kan per rijksbufferzone het begrip 'verdere verstedelijking', zoals uitgewerkt in dit besluit, verder aanvullen en kan de voorwaarden aanvullen waaronder van het verbod op verdere verstedelijking kan worden afgeweken.

Het kan dan gaan om een nadere uitwerking van de voorwaarden van 'rood-voor-groen' of 'ruimte-voor-ruimte' in een provinciale verordening. Daardoor kunnen ruimtelijke ontwikkelingen die in het besluit worden aangemerkt als verdere verstedelijking, onder voorwaarden van het ontwikkelen van groen respectievelijk het verwijderen van bestaande gebouwen, worden toegestaan.

Nieuwe gebouwen voor intensieve recreatieve functies worden in principe aangemerkt als verstedelijking omdat deze gebouwen qua vormen omvang doorgaans een zodanig stedelijk karakter hebben dat zij in principe als verstedelijking dienen te worden aangemerkt. In bepaalde rijksbufferzones of delen daarvan kunnen ze echter toch gewenst worden geacht. Daarom biedt het besluit de mogelijkheid om in een provinciale verordening te bepalen waar en onder welke voorwaarden nieuwe gebouwen voor intensieve overdekte en openlucht dagrecreatie, voor zover in een provinciale- of intergemeentelijke structuurvisie locaties daartoe zijn aangewezen, mogelijk zijn. Deze voorwaarde van locatiebepaling in een provinciale- of intergemeentelijke structuurvisie moet er voor zorgen dat functies, die bijdragen aan de recreatieve doelen van het rijksbufferzonebeleid maar door hun bebouwing worden aangemerkt als 'verdere verstedelijking', op een goed door-dachte wijze kunnen worden ontwikkeld, selectief en goed gesitueerd in het rijksbufferzonegebied. De tien rijksbufferzones verschillen onderling sterk, zowel qua ruimtelijke karakteristieken en landschappelijke kwaliteit als ook in ontwikkelingsmogelijkheden. Dit maakt dat bepaalde gebouwen in de ene rijksbufferzone of in bepaalde delen daarvan wel acceptabel kunnen zijn en in de andere rijksbufferzones of in andere delen van de rijksbufferzone juist niet. Een ruimtelijke visie op het niveau van de afzonderlijke rijksbufferzones is nodig als basis voor deze ruimtelijke regels. Omdat de rijksbufferzones op het grondgebied van meerdere gemeenten liggen is een bovengemeentelijke afweging daarbij noodzakelijk, vandaar dat een relatie is gelegd met een intergemeentelijke of provinciale structuurvisie.

Waar het een complex van recreatiewoningen of grootschalig hotel betreft wordt deze regionale afwegingsmogelijkheid niet geopend, omdat de rijksbufferzones niet tot doel hebben om grootschalige verblijfsrecreatieve voorzieningen te herbergen. Gebouwen voor kleinschalige verblijfsrecreatieve voorzieningen zijn wel wenselijk en mogelijk.

Tenslotte kunnen via een provinciale verordening de mogelijkheden en randvoorwaarden worden gegeven om ten behoeve van een niet agrarische nevenactiviteit ter ondersteuning van de

bedrijfsvoering van een bedrijf voor grondgebonden landbouw, - tuinbouw, - of veeteelt nieuwe gebouwen toe te staan. Gedacht kan dan worden aan winkel voor verkoop van (streek- en) eigen bedrijfsproducten.

In bijzondere gevallen, indien sprake is van een groot openbaar belang, moet van de algemene regeling in het besluit kunnen worden afgeweken. Daarom biedt het besluit een mogelijkheid om bij verordening aan gedeputeerde staten de bevoegdheid toe te kennen tot het verlenen van een ontheffing aan het gemeentebestuur van het bepaalde in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5 van dit besluit, indien sprake is van een groot openbaar belang en geen geschikte alternatieven beschikbaar zijn. De nadelige effecten moeten dan zoveel mogelijk beperkt worden en de resterende negatieve effecten aan het landschap dienen binnen de betreffende rijksbufferzone duurzaam te worden gecompenseerd. Een vergelijkbare regeling is opgenomen ten aanzien van de inzet van provinciale ruimtelijke instrumenten ten behoeve van ontwikkelingen waarbij sprake is van een groot openbaar belang en geen geschikte alternatieven beschikbaar zijn. De nadelige gevolgen voor de uitvoering van het rijksbufferzonebeleid moeten dan zoveel mogelijk beperkt en gecompenseerd worden.

Verhouding met Recreatie om de stad (RodS)

Voor de gronden in de rijksbufferzones die met (gedecentraliseerde) rijksmiddelen zijn en worden verworven en ingericht voor de functie natuur (EHS) en of openbare dag-recreatie (RodS), gelden specifieke aanvullende voorwaarden aan ruimtelijke ontwikkelingen en gebouwen. De specifieke voorwaarden voor de gronden met de functie natuur/EHS zijn opgenomen in titel 3.2 van het besluit. De specifieke voorwaarden voor de gronden met de functie 'openbare dag-recreatie' (RodS) zijn opgenomen in het Beleidskader voor Recreatie Om de Stad (vastgesteld op 8 mei 2008) dat het rijk met de betrokken gemeenten en provincies (G4-P3) is overeengekomen. Ruimtelijke ontwikkelingen mogen niet strijdig zijn met de toepasselijke planologische regimes of de voorwaarden inzake RodS.

3.2 Ecologische hoofdstructuur

Betrokkenheid van het rijk

Onder de ecologische hoofdstructuur (EHS), waarop deze titel van het besluit betrekking heeft, wordt verstaan het samenhangend netwerk van natuurgebieden van (inter)nationaal belang, met als doel de veiligstelling van ecosystemen en de daarbij behorende soorten, voor zover gelegen op het land en met uitzondering van bepaalde militaire terreinen. Het nationaal belang dat met de realisatie van de EHS wordt gediend, is de bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de biodiversiteit in Nederland.

De EHS is als beleidsconcept geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan (1990) en overgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte (1995), de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) en de Nota Ruimte (2005). Met dit besluit wordt juridisch inhoud gegeven aan het in de nota Natuur voor Mensen en de Nota Ruimte vastgelegde beleid ten aanzien van de ruimtelijk relevante aspecten van de EHS: begrenzing en planologische bescherming.

De gebieden die onderdeel zijn van het Europese netwerk van natuurgebieden, Natura 2000, zijn gelegen in de EHS. Deze gebieden worden aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin de Vogelrichtlijn⁶ en de Habitatrichtlijn⁷ zijn geïmplementeerd.

Instrumentenmix

De uitvoering van de EHS is een verantwoordelijkheid van provincies. In de bestuursovereenkomsten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied zijn vanuit dat oogpunt afspraken gemaakt tussen rijk en provincies over beschikbare budgetten en te leveren prestaties

⁶ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L103).

⁷ 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).

voor de periode 2007-2013. Ook het Meerjarenprogramma Ontsnippering draagt bij aan de realisering van de EHS.

Rijk en provincies werken momenteel aan bestuurlijke afspraken om te komen tot een meer gelijkvormige planologische doorwerking van de EHS in provinciaal beleid. Daarbij komt onder andere de planologische bescherming van beheersgebieden aan de orde.

Begrenzing

De begrenzing van de EHS op het land is in dit besluit, conform het beleid in de Nota Ruimte, in handen gelegd van de provincies. Provincies dienen bij provinciale verordening de EHS te begrenzen. Het is de bedoeling dat bij die aanwijzing in de provinciale verordening wordt aangesloten bij de reeds door provinciale staten vastgestelde begrenzingen. In overeenstemming met de Nota Ruimte is het de bedoeling dat de EHS op het land in totaal een omvang van 728.500 ha heeft. In het besluit wordt niet expliciet gesproken over de robuuste verbindingen, die in de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur zijn geïntroduceerd ter vergroting van de ruimtelijke samenhang van de EHS. Ze worden geacht deel uit te maken van de totale begrenzing van de EHS.

EHS in de grote wateren en de Noordzee

Op pkb-kaart 5 bij de Nota Ruimte is niet alleen de EHS op het land globaal begrensd, maar zijn ook EHS-gebieden in de Noordzee en de grote wateren aangegeven. Voor deze gebieden gelden verschillende beschermingsregimes. De bescherming van de Waddenzee, wordt niet in deze titel, maar in hoofdstuk 7 van dit besluit geregeld. De overige delen van de EHS in de grote wateren en de Noordzee zijn uitgezonderd van het "nee, tenzij"-regime. Veel grote wateren, of delen ervan, maken deel uit van het Natura 2000-netwerk en worden beschermd op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 (zie hieronder). Omdat er voor de EHS op de grote wateren geen planologisch regime geldt, wordt deze in dit besluit niet tot de EHS gerekend en kan deze niet als onderdeel van de EHS worden begrensd. Het beleidskader voor het IJsselmeergebied dat momenteel wordt geactualiseerd in het Nationaal Waterplan, zal op een later moment door opname in dit besluit worden geborgd.

Militaire terreinen en EHS

Sommige militaire terreinen liggen in een ecologisch waardevol gebied en kennen een intensief gebruik. Het intensieve gebruik valt moeilijk te rijmen met de doelstelling van de EHS. In overeenstemming met het Structuurschema Militaire Terreinen 2 dienen 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, die overigens niet binnen Natura 2000-gebieden vallen, buiten de EHS te worden gehouden dan wel gebracht. Zij dienen een primaire bestemming "militair terrein" te krijgen. Deze terreinen worden echter wel beheerd, alsof zij deel uitmaken van de EHS. 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. Als de militaire functie voor (delen van) deze terreinen vervalst, worden de terreinen alsnog opgenomen in de EHS. In dit besluit is daarom aangegeven dat een aantal militaire terreinen niet tot de EHS behoort en niet kan worden begrensd als EHS.

Voor de compagniesoefenterreinen en de eenheidsoefenterreinen die wel binnen Natura-2000 gebieden vallen, zoals het Stroese Zand en de Eder- en Ginkelse heide, zijn de beheersplannen die voor die gebieden worden opgesteld, van toepassing.

Herbegrenzing

Herbegrenzing van de EHS is mogelijk wegens ecologische redenen, naar aanleiding van compensatie of toepassing van de EHS-saldobenadering en wegens niet-ecologische redenen ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen.

Herbegrenzing om ecologische redenen is mogelijk op basis van een zorgvuldige ecologische onderbouwing waaruit blijkt dat dit leidt tot een betere samenhang van de EHS of een betere inpassing van de EHS en indien de doelstellingen van de EHS in de desbetreffende regio ten

minste worden behouden, maar bij voorkeur worden versterkt. Herbegrenzing om niet-ecologische redenen is alleen mogelijk ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen waarbij de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en van de samenhang van de EHS beperkt is. De ontwikkeling moet zorgvuldig onderbouwd zijn en moet leiden tot een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van de ecologische hoofdstructuur in het desbetreffende gebied. De oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur mag niet afnemen en er moeten maatregelen worden genomen die een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing borgen. Bij herbegrenzing naar aanleiding van de EHS-saldobenadering gaat het om planvorming op een veel grotere schaal dan bij de kleinschalige ontwikkelingen en moet er sprake zijn van een breed gedragen wil om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen.

De voorwaarden waaronder herbegrenzing wegens ecologische redenen, naar aanleiding van compensatie of toepassing van de saldo benadering en wegens niet-ecologische redenen ten behoeve van kleinschalige ontwikkelingen mag plaatsvinden zijn door rijk en provincies uitgewerkt in 'Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS' (Kamerstukken II 2006/07, 30825, nr. 6). Die voorwaarden worden in dit besluit alleen op hoofdlijnen uitgewerkt. Provincies hebben de keuze in welke vorm (beleidsregels of verordening) ze de volledige Spelregels EHS laten doorwerken in hun eigen beleid.

Doorwerking naar bestemmingsplannen

Doordat het beschermingsregime geldt voor de gebieden die door provincies als EHS zijn begreemd, werkt de begrenzing van de EHS uit provinciale verordeningen door in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Voor de invulling van het bestemmingsplan binnen de grenzen van de EHS zijn diverse mogelijkheden. Eén mogelijkheid is het opnemen van een bestemming 'natuur'. Voor nieuwe natuurbestemmingen in de EHS 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 begreemd als EHS al vooraf de bestemming natuur krijgen. Gronden die zijn begreemd als EHS kunnen ook een agrarische bestemming behouden in het bestemmingsplan. De wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a, van de 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.

Planologisch regime en rol provincies

Naast de begrenzing, nemen provincies in een verordening regels op ten aanzien van de inhoud van en toelichting bij bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden in de EHS. Deze regels borgen de bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de beoogde natuurkwaliteit van de EHS.

Nee, tenzij:

Deze provinciale regels ter bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de beoogde natuurkwaliteit betreffen in ieder geval het 'nee, tenzij'-principe.

Nee

De provinciale regels dienen te bewerkstelligen dat bestemmingsplannen in de EHS in beginsel geen activiteiten mogelijk maken die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS significant aantasten. Tevens dienen de provinciale regels te bewerkstelligen dat ook rekening gehouden wordt met de aanwezige bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke waarden, zoals die zijn vastgelegd in rijks-, provinciale-, of gemeentelijke kaders.

De wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de beoogde natuurkwaliteit voor het gebied. Het gaat daarbij om de bij het gebied behorende natuurdoelen en natuurkwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, de mate van stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde. Omdat de provincie regels dient te stellen die deze wezenlijke kenmerken en waarden moeten beschermen dienen deze wezenlijke kenmerken en waarden bij provinciaal besluit te worden vastgesteld. Daarbij moeten provincies de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura-2000-gebieden in acht nemen. Verder zij bij de vaststelling van de wezenlijke kenmerken en waarden de landelijke natuurdoelenkaart die is opgenomen als kaart 7 bij het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP2) van februari 2006, Kamerstukken II, 2005/06 29576, nr. 19, en de provinciale natuurdoeltypekaarten sturend.

Rijk en provincies zijn momenteel in gesprek over de formulering van ambities ten aanzien van de beoogde natuurkwaliteit. Daartoe wordt een nieuw systeem van natuurtypen en -kwaliteiten ontwikkeld. De gezamenlijk overeen te komen ambities zullen na vaststelling de landelijke natuurdoelenkaart vervangen.

Tenzij: groot openbaar belang, geen reële alternatieven, mitigatie en compensatie:

De provinciale regels dienen tevens te voorzien in een uitzondering op het 'nee'. Deze regels moeten bewerkstelligen dat bestemmingsplannen activiteiten die de wezenlijke kenmerken en waarden 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 worden gecompenseerd.

Ten aanzien van de inhoudelijke voorwaarden waaraan compensatie moet voldoen dient de provincie regels te stellen die tot het in dit besluit aangegeven eindresultaat leiden. De in dit besluit opgenomen compensatieregels bevatten de kern van de voorwaarden zoals die door rijk en provincies zijn vastgelegd in de hiervoor vermelde Spelregels EHS. De provincie kan deze voorwaarden nader uitwerken aan de hand van de Spelregels EHS.

Tenzij: EHS-saldobenadering

De provinciale verordening dient tevens te voorzien in regels voor de toepassing van de zogenoemde EHS-saldobenadering. Deze saldobenadering staat een afwijking van het nee-regime ten behoeve van combinaties van activiteiten waarbij de kwaliteit of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau wordt verbeterd, een afwijking van het nee-regime toe. Ook hier bevat het besluit de kern van de voorwaarden voor toepassing van de EHS-saldobenadering uit de Spelregels EHS en dient de provincie deze nader uit te werken aan de hand van de Spelregels. Provincies hebben de keuze in welke vorm (beleidsregels of verordening) ze de volledige Spelregels EHS laten doorwerken in hun eigen beleid.

Relatie met andere beschermingsregimes

In gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied of die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang⁸, geldt het beschermingsregime uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat is neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 onverkort, ook als deze gebieden tevens in de EHS liggen. De Natuurbeschermingswet 1998 is een lex specialis ten opzichte van dit besluit. Voor de Natura 2000-gebieden geldt een aanvullende afweging.

De Natuurbeschermingswet 1998 heeft tot doel 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

⁸ Lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

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 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 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 EHS-gebieden:

- de passende beoordeling vormt een strengere beoordeling van schadelijke effecten dan het geval is in het EHS-afwegingskader;
- voor Natura 2000-gebieden geldt 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 EHS geldt alleen voor activiteiten die in de EHS plaatsvinden.
- voor activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan alleen een uitzondering worden gemaakt wegens ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’, terwijl het afwegingskader voor de EHS spreekt over ‘redenen van groot openbaar belang’;
- compenserende maatregelen voor Natura 2000-gebieden moeten tijdig en vooraf worden genomen;
- voor Natura 2000-gebieden is financiële compensatie niet mogelijk.

Waar Natura 2000-gebieden samenvallen met de EHS, blijft het EHS-regime gelden. Immers, ook indien een ingreep geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen voor een specifieke soort in het kader van Natura 2000, kan deze ingreep nog wél effecten hebben op de bredere geformuleerde ‘wezenlijke kenmerken en waarden’ van de EHS. Daarnaast worden soorten in de EHS-gebieden 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 de Wet ammoniak en veehouderij van belang voor de EHS. Op grond van deze wet moeten provinciale staten voor verzuring gevoelige gebieden die binnen de EHS liggen aanwijzen als zeer kwetsbaar gebied.

3.3 Nationale Landschappen

Betrokkenheid van het rijk

Nationale landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten. Onder de nationale landschappen worden mede begrepen de in die gebieden gelegen en in de rijksstructuurvisie “Zicht op Mooi Nederland” geselecteerde nationale snelwegpanorama’s en de werelderfgoederen “De Beemster” en “De Stelling van Amsterdam”. De overige werelderfgoederen die Nederland rijk is, worden, of zullen worden beschermd door middel van de Monumentenwet 1988. De bescherming van werelderfgoed, dat op de ‘Voorlopige Lijst van het Werelderfgoed’ staat of de komende jaren op de Werelderfgoedlijst van UNESCO wordt opgenomen, zoals de Waddenzee, zal anders worden geregeld.

De Nota Ruimte onderscheidt twintig nationale landschappen. Het rijksbelang heeft betrekking op de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van de nationale landschappen. De kernkwaliteiten van elk van de nationale landschappen, met inbegrip van die van de nationale snelwegpanorama’s, zijnde de landschapskwaliteiten, en van die van de werelderfgoederen, zijnde de uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden, zijn in bijlage 1 bij het besluit omschreven. De landschapskwaliteiten van de nationale snelwegpanorama’s zijn daarbij gebaseerd op de rijksstructuurvisie “Zicht op Mooi Nederland” en de ‘uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden’ van de werelderfgoederen “De Beemster” en “De Stelling van Amsterdam” zijn een concretisering

van de bij de in het door Nederland ingediende nominatiedossier en het daaropvolgende besluit van de UNESCO geformuleerde uitzonderlijke universele waarden.

De kernkwaliteiten van de nationale landschappen moeten worden behouden, beheerd en versterkt, en tegelijk moet de toeristisch-recreatieve betekenis van de gebieden toenemen. Vanuit verschillende programma's, zoals de Agenda Landschap en Mooi Nederland, wordt van rijkszijde gewerkt aan de bescherming en ontwikkeling van de nationale landschappen. Middelen vanuit het Investeringsbudget landelijk gebied en het Nota Ruimte-budget ondersteunen daarbij. Ter borging van de rijksbelangen in nationale landschappen bevat dit besluit regels welke bij het opstellen van provinciale verordeningen in acht moeten worden genomen. Deze regels betreffen de bescherming van de kernkwaliteiten, de maximering van het bouwen van nieuwe woningen en de bescherming en de instandhouding van de werelderfgoederen "De Beemster" en "De Stelling van Amsterdam".

Begrenzing

Overeenkomstig de Nota Ruimte wordt in dit besluit slechts één nationaal landschap exact begrensd, namelijk het nationaal landschap "Het Groene Hart". De begrenzing van de overige nationale landschappen wordt in dit besluit overeenkomstig de Nota Ruimte op pkb-kaart 7 globaal ofwel indicatief aangeduid. De exacte nadere begrenzing van deze nationale landschappen wordt, conform het beleid in de Nota Ruimte, in het besluit overgelaten aan de provincies.

Binnen vijf nationale landschappen zijn in totaal negen nationale snelwegpanorama's gelegen. De nationale snelwegpanorama's worden niet door het rijk begrensd. Provinciale staten dienen bij de uitwerking van de kernkwaliteiten van de nationale landschappen de landschapskwaliteiten en de zichtbaarheidskaarten van de nationale snelwegpanorama's, zoals opgenomen bij dit besluit te betrekken.

De begrenzingen van de in nationale landschappen gelegen werelderfgoederen "De Beemster" en "De Stelling van Amsterdam", zijn eveneens in dit besluit opgenomen. Deze zijn conform de door Nederland ingediende nominaties en de daarop volgende aanwijzing door United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) in 1999, respectievelijk 1996. In het door Nederland ingediende nominatiedossier en het daaropvolgende besluit van de UNESCO zijn de uitzonderlijke universele waarden geformuleerd. De begrenzing van de werelderfgoederen is een onderdeel van deze uitzonderlijke universele waarden. Ontwikkelingen die de uitzonderlijke universele waarden, waaronder dus de begrenzing, aantasten, dienen ingevolge de *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* voorgelegd te worden aan het Werelderfgoedcomité.

Uitwerking kernkwaliteiten en provinciale regels

De in dit besluit omschreven kernkwaliteiten dienen door het provinciaal bestuur te worden uitgewerkt. De uitwerking moet dusdanig zijn, dat de uitgewerkte kernkwaliteiten sturend kunnen zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen op het niveau van bestemmingsplannen. Provincies dienen in het belang van de instandhouding en versterking van deze uitgewerkte kernkwaliteiten en in het belang van de bundeling van bebouwing in nationale landschappen, regels te stellen ten aanzien van de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden gelegen binnen een nationaal landschap.

Het uitgangspunt daarbij is, dat ruimtelijke ontwikkelingen in nationale landschappen mogelijk zijn, mits de uitgewerkte kernkwaliteiten van de nationale landschappen worden behouden of versterkt ('ja, mits' principe). Dit brengt met zich, dat alle ontwikkelingen die geen doorslaggevend negatief effect hebben op de uitgewerkte kernkwaliteiten in beginsel zijn toegestaan. Daarbij moet worden opgemerkt, dat niet alleen rode of grijze ontwikkelingen, maar ook groene of blauwe ontwikkelingen een negatief effect kunnen hebben op het behoud of de versterking van de kernkwaliteiten. Bij 'groene' en 'blauwe' ontwikkelingen kan onder meer worden gedacht aan het verwijderen of aanbrengen van opgaande beplanting, het verwijderen of opwerpen van aardwerken, het omzetten van open agrarische gras- of akkerlanden naar niet-agrarisch landgebruik, het dempen van bestaande wateren of het graven van nieuwe wateren.

Ingevolge het 'ja, mits'-principe bieden nationale landschappen in beginsel ruimte voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid, inclusief niet-grondgebonden landbouw en intensieve veehouderij. Maatvoering, schaal en ontwerp zijn echter bepalend voor het behoud van de kernkwaliteiten van het nationaal landschap. Om die reden is in het besluit bepaald, dat wijzigingen in een bestemmingsplan, die leiden tot grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocaties, glastuinbouwlocaties, bedrijventerreinen of infrastructuurprojecten, of tot ruimtelijke ingrepen die de uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden van de werelderfgoederen "De Beemster" en "De Stelling van Amsterdam" aantasten, niet zijn toegestaan.

Waar grootschalige ingrepen vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn, kunnen, indien aan de voorwaarden in dit besluit is voldaan, gedeputeerde staten een ontheffing verlenen van voornoemd verbod of kan het verbod buiten toepassing worden verklaard. Provincies dienen regels te stellen over de mitigerende en compenserende maatregelen die getroffen moeten worden, wanneer van het verbod wordt afgeweken.

Woningbouw

Op basis van het 'ja, mits'-principe dient de uitbreiding van de woningvoorraad naar omvang en locatie te worden gereguleerd. De Nota Ruimte heeft daarbij als uitgangspunt, dat ruimte voor ten hoogste de 'eigen bevolkingsgroei' mag worden geboden. Het is aan provincies om het maximaal aantal woningen, dat in een nationaal landschap in een bepaalde periode gebouwd mag worden, te berekenen en vast te stellen. Bij deze berekening wordt uitgegaan van de woningbehoefte, welke wordt berekend op basis van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling, waarbij het verschil tussen het aantal inwoners dat van en het aantal inwoners dat naar een nationaal landschap verhuist, op nul wordt gezet. Dit uitgangspunt wordt migratiesaldo nul genoemd.

Het is tevens de taak van provincies om regels te stellen, die tot gevolg hebben, dat bij de vaststelling van bestemmingsplannen in acht wordt genomen, dat de maximale wooncapaciteit in het nationaal landschap niet meer bedraagt dan de wooncapaciteit die nodig is om te kunnen voldoen aan de woningbehoefte in het kader van migratiesaldo nul. Aangezien uitbreidingsmogelijkheden in nationale landschappen altijd in samenhang met de opties binnen bestaand stedelijk gebied moeten worden bekeken, dienen de provinciale regels daarnaast ook te bewerkstelligen, dat bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening wordt gehouden met de mogelijkheden om middels herstructurering of intensivering de woningbehoefte op te vangen. Dit is overeenkomstig de redenering die in de SER-ladder wordt gevolgd: eerst het gebruik van de ruimte optimaliseren, vervolgens de mogelijkheid van meervoudig ruimtegebruik onderzoeken en pas dan de mogelijkheid om het ruimtegebruik uit te breiden met delen van het gebied buiten bestaand bebouwd gebied.

Ten behoeve van het behoud van de economische vitaliteit, de leefbaarheid en het draagvlak van voorzieningen, bepalen provincies verder, dat van deze regel ontheffing kan worden verleend dan wel dat van deze regel kan worden afgeweken, indien er sprake is van een substantieel negatieve natuurlijke bevolkingsontwikkeling die niet op andere wijze kan worden gekeerd. Het moet dan wel gaan om een beperkt aantal woningen en er mag geen afbreuk worden gedaan aan de uitgewerkte kernkwaliteiten.

Voor die delen van de nationale landschappen "Nieuwe Hollandse Waterlinie" en "de Stelling van Amsterdam", die niet samenvallen met andere nationale landschappen, zijn de in deze titel opgenomen regels omtrent woningbouw in nationale landschappen niet van toepassing.

Relatie met andere beschermingsregimes

Het verdedigingssysteem 'de Nieuwe Hollandse Waterlinie' is een vanuit (cultuur)historisch oogpunt belangrijke militaire verdedigingslinie die zich uitstrekt van de voormalige Zuiderzee bij Muiden tot aan de Biesbosch. Het verdedigingssysteem is gelegen in het nationaal landschap 'de Nieuwe Hollandse Waterlinie'. Op sommige plekken overlapt het nationaal landschap 'de Nieuwe Hollandse Waterlinie' met andere nationale landschappen, zoals 'Het Groene Hart' of het 'Rivierengebied'.

Wanneer gronden gelegen zijn in meerdere nationale landschappen, zijn vanzelfsprekend de uitgewerkte kernkwaliteiten van alle aan de orde zijnde nationale landschappen van toepassing. Dit betekent, dat de kernkwaliteiten van het nationaal landschap 'de Nieuwe Hollandse Waterlinie', zijnde 'openheid', 'groen en overwegend rustig karakter' en 'samenhangend systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen', dus ook gelden voor gronden die gelegen zijn op plekken waar het nationaal landschap 'Nieuwe Hollandse Waterlinie' overlapt met één of meer andere nationale landschappen.

Naast de regels die zijn neergelegd in titel 3.3 van dit besluit, blijven voor het verdedigingssysteem de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Linieperspectief Panorama Krayenhoff (2003), de bestuursovereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie (2005) en het Pact van Rijnauwen (2008) vigeren. Dit houdt onder meer in, dat de in het Panorama Krayenhof opgenomen ruimtelijke regimes, zijnde 'liniegezichten', 'open velden', en 'verdichtingsgebieden', van toepassing blijven.

Voor de werelderfgoederen "De Beemster" en "De Stelling van Amsterdam" geldt, dat naast de regels die zijn neergelegd in titel 3.3 van dit besluit, de regels die voortvloeien uit de *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* en de *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* aan de orde blijven. Dit betekent onder meer, dat de uit de *Guidelines* voortvloeiende procedures inzake rapportage over en monitoring van de instandhouding van de uitzonderlijke universele waarden en eisen inzake de authenticiteit en integriteit van de werelderfgoederen, van toepassing zijn.

Hetgeen in deze toelichting bij 3.2 Ecologische hoofdstructuur, onder 'relatie met andere beschermingsregimes' opgenomen is over gebieden die aangewezen zijn als Natura 2000-gebieden of die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang⁹ en in de EHS gelegen zijn, is tevens van toepassing op gebieden die aangewezen zijn als Natura 2000-gebieden of die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang¹⁰ en gelegen zijn in een nationaal landschap. De Natuurbeschermingswet 1998 is, zoals hierboven reeds aangegeven, een *lex specialis* ten opzichte van dit besluit. Dit brengt met zich, dat voor de Natura 2000-gebieden op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een aanvullende afweging dient te worden gemaakt. De Natuurbeschermingswet 1998 komt echter niet in de plaats van het in dit besluit opgenomen beschermingsregime voor de nationale landschappen. Immers, ook indien een ingreep geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingdoelstellingen voor een specifieke soort in het kader van Natura 2000, kan deze ingreep nog wél effecten hebben op uitgewerkte kernkwaliteiten van het nationaal landschap.

§ 4. Hoofdstuk 4 Water

4.1 Kust

In de Nota Ruimte is als nationaal ruimtelijk belang verwoord dat de kust en het achterland worden beschermd tegen overstromingen vanuit zee. Een duurzaam kustfundament met voldoende ruimte voor de versterking van de zeewering met behoud van de natuurlijke waarden is het kerndoel. Met het oog daarop is in de derde Kustnota en de Nota Ruimte een beleid vastgelegd dat gericht is op het beheer van dat kustfundament met een specifiek bouwbeleid. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen het bestaand bebouwd gebied en het onbebouwd gebied van het kustfundament. Doel hiervan is het voorkomen van nieuwe bebouwing buiten bestaand bebouwd gebied.

Begrenzing

De Nota Ruimte beschrijft precies hoe het kustfundament wordt begrensd. Die begrenzing is in 2007 in de Beleidslijn kust¹¹ verder uitgewerkt en in figuur 1 van die Beleidslijn verbeeld. Het kustfundament wordt bij dit besluit formeel aangewezen, waarbij zo exact mogelijk wordt aangesloten bij de genoemde uitwerking. In de Nota Ruimte is aangegeven dat provincies en

⁹ Lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

¹⁰ Lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

¹¹ Tweede Kamer, 2006-2007, 30195, nr. 22.

gemeenten de definitieve landinwaartse begrenzing vast dienen te leggen in streek- en bestemmingsplannen, in overleg met de beheerders van de zeeweringen. In dit besluit is hier rekening mee gehouden door te bepalen dat provinciale staten van de provincies Fryslân, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland bij verordening de nadere landwaartse begrenzing vastleggen. Voor de provincie Groningen geldt deze verplichting niet omdat daar een nadere landinwaartse begrenzing van het kustfundament niet aan de orde is.

Op grond van artikel 10.4 wordt deze verordening binnen negen maanden na inwerkingtreding van dit besluit vastgesteld.

Voor alle duidelijkheid wordt vermeld dat de grenzen van het kustfundament en die van de primaire waterkering zelf niet steeds zullen samenvallen. Op veel plaatsen is het kustfundament namelijk breder dan de waterkering.

In overeenstemming met de Beleidslijn zijn de regels, opgenomen in dit hoofdstuk niet van toepassing op de Westerschelde, de Waddenzee en de Eems-Dollard. Voor de twee laatstgenoemde gebieden gelden de bepalingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van dit besluit.

Betrokkenheid van het rijk en relatie met andere regelgeving in het kader van waterkeren

In een aantal gevallen zal voor een bouwplan, naast een bouwvergunning, ook een vergunning op grond van de Waterwet, de zogenoemde waterwetvergunning, en/of een ontheffing op grond van de waterschapskeur nodig zijn. De regels die in de Beleidslijn kust onder het “ja, mits” geformuleerd zijn, zullen ook na inwerkingtreding van de Waterwet van toepassing blijven. In overeenstemming daarmee kan een bestaand of nieuw bestemmingsplan kleine of tijdelijke bebouwing, zoals strandpaviljoens, op het strand mogelijk maken mits de positionering ervan is aangegeven en voldaan is aan een aantal aan de Beleidslijn kust ontleende bouwvoorschriften. Daarnaast zal in bepaalde gevallen ook een vergunning of ontheffing nodig zijn op grond van de milieu- of natuurwetgeving, Dat is de huidige praktijk, dit besluit brengt daarin geen verandering.

Kwaliteiten van de kust

Het besluit wijst als landschappelijke kernkwaliteit van de kust aan: de vrije horizon, zijnde het uitzicht vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee. In de Nota Ruimte wordt daarnaast als kwaliteit van dit gebied genoemd de gebiedspecifieke identiteit. Deze kwaliteit wordt gevormd door de afwisseling van badplaatsen en lange trajecten van zandige kust. Behoud en versterking van de bestaande aantrekkelijke structuur van uitgestrekte duingebieden met waardevolle natuurgebieden en drukbezochte kustplaatsen en inpassing van economische ontwikkelingen is het perspectief. Omdat deze kwaliteit niet in een individueel bestemmingsplan tot uitdrukking komt is deze niet apart in het besluit benoemd. Wel is opgenomen dat in de toelichting op een (nieuw) bestemmingsplan wordt verantwoord hoe rekening is gehouden met de betreffende ruimtelijke kwaliteiten van het kustgebied.

Bepalingen ter zake van bestemmingsplannen

Ten eerste bevat het besluit de regel dat gemeenten de primaire waterkering als zodanig in het bestemmingsplan bestemmen. De Nota Ruimte en de Beleidslijn Kust stellen dat voor alle primaire waterkeringen in het kustfundament een basisbescherming moet gelden: ruimtelijke ontwikkelingen die een significante belemmering kunnen bewerkstelligen voor de waterveiligheid zijn niet toegestaan.

Deze algemene bepaling is nader uitgewerkt. Overeenkomstig het nationaal beleid worden daarbij naar twee soorten gebieden binnen het kustfundament onderscheiden: het bebouwd gebied en niet-bebouwd gebied. In het bestaand bebouwd gebied, dat wil zeggen de kustplaatsen en de al dan niet voormalige haven- en industriegebieden, zijn ruimtelijke ontwikkelingen toegestaan, mits deze de veiligheid van de waterkering niet aantasten en niet in strijd zijn met andere wettelijke kaders (het “ja-mits-principe”).

Een bestemmingsplan buiten bestaand bebouwd gebied in het kustfundament kan geen nieuwe bebouwing mogelijk maken, met een aantal uitzonderingen: het “nee-tenzij-principe”. Die uitzonderingen betreffen seizoensgebonden bebouwing, bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige werken en dergelijke. Daarnaast kunnen, in overeenstemming met de

Beleidslijn Kust, bepaalde bouwwerken door de gemeente toegestaan worden, zoals bouwwerken die redelijkerwijs niet buiten het kustfundament tot stand gebracht kunnen worden en van openbaar openbaar belang zijn. Bouwwerken van openbaar belang zijn onder meer bouwwerken ten behoeve van energievoorziening of de waterstaatkundige functie van het kustfundament. Ook kunnen activiteiten worden toegestaan die per saldo positief bijdragen aan de strategie van het zandige kustfundament. Verder is voorzien in ontheffing door de minister in geval van groot openbaar belang of voor bijzondere situaties.

Buitendijks bouwen

In de Toelichting, behorende bij de Beleidslijn kust, paragraaf 4.4, is aandacht besteed aan buitendijks bouwen. "Schade als gevolg van hoogwater in buitendijks gebied komt altijd voor rekening van de initiatiefnemer aldaar; zij zijn zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om zich tegen potentiële schade te beschermen. (...) Het is aan de provincies, gemeenten en waterschappen om burgers nader te informeren over de feitelijke situatie". Deze overheden kunnen zelf besluiten meer veiligheid te bieden of eisen te stellen aan buitendijkse bebouwing. Het besluit voorziet dan ook niet in een regeling ten aanzien van buitendijks bouwen.

4.2 Grote rivieren

Betrokkenheid van het rijk

Als nationale belangen bij de grote rivieren noemt de nota Realisatie nationaal ruimtelijk beleid: het op orde brengen en houden van het hoofdwatersysteem, het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het riviereengebied tegen overstromingen en het in samenhang daarmee versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied. Deze belangen worden in dit besluit verankerd.

Het beleid dat erop gericht is om de veiligheid tegen overstromingen van de grote rivieren te waarborgen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, is met name neergelegd in de Beleidslijn grote rivieren (hierna: Beleidslijn) en in de Planologische kernbeslissing (pkb) Ruimte voor de rivier. Doelstelling van de Beleidslijn is de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed van de grote rivieren te behouden en ontwikkelingen tegen te gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging feitelijk onmogelijk maken.

Binnen de randvoorwaarden die de veiligheid stelt, worden mogelijkheden geboden voor ruimtelijke ontwikkelingen met het oog op behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierbed. De Beleidslijn formuleert in dit verband een aantal algemene rivierkundige voorwaarden voor nieuwe activiteiten in het rivierbed met ruimtelijke gevolgen.

De nadere uitwerking van de Beleidslijn vindt plaats langs twee lijnen: voor de waterstaatkundige aspecten via de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving en voor de ruimtelijke aspecten via de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het Waterbesluit¹² geeft in artikel 6.12, eerste lid, als hoofdregel dat voor activiteiten in het rivierbed een vergunning is vereist. In artikel 6.12, tweede lid, is een aantal uitzonderingen op die regel geformuleerd. Voor gevallen waarin er geen vergunningplicht is, bevat het Waterbesluit algemene voorschriften. Titel 4.2 van het onderhavige besluit is behalve op het Waterbesluit, gebaseerd op de Beleidsregels grote rivieren die het afwegingskader vormen bij de vergunningverlening onder de voormalige Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Onder het Waterbesluit zullen vergelijkbare beleidsregels voor de vergunningverlening worden vastgesteld.

Begrenzing

Het besluit begrenst in zijn geheel het rivierbed van de grote rivieren, evenals de bergende en stroomvoerende delen hiervan. Hetzelfde geldt voor de gebieden die voor de lange termijn gereserveerd zijn voor mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen. Bij die aanwijzing en

¹² Het Waterbesluit is momenteel ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. Het Waterbesluit is derhalve nog niet openbaar.

begrenzing zijn zo exact mogelijk de begrenzingslijnen gevolgd, die zijn beschreven op pagina 17 van de pkb Ruimte voor de Rivier en de kaarten 6, 7 en 8 van die pkb, en de kaartgegevens die op cd-rom, behorend bij de Beleidslijn grote rivieren, zijn vastgelegd.

Planologisch regime

Het onderhavige besluit regelt de ruimtelijke doorwerking van de Beleidslijn en van de hierboven genoemde pkb voor zover het gebieden betreft die daarin worden gereserveerd voor mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen. Er worden algemene eisen gesteld aan de inhoud van nieuwe bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden gelegen in het rivierbed, om te voorkomen dat bouwvergunningen worden verleend voor werkzaamheden die in het kader van het Waterbesluit niet of slechts onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan, bijvoorbeeld omdat ze een bedreiging vormen voor de waterafvoer of de vergroting van de afvoercapaciteit feitelijk kunnen belemmeren.

Voor voorgenomen (bouw)activiteiten in de zogeheten bergende en stroomvoerende delen van het rivierbed stelt het besluit aan bestemmingsplannen enkele aanvullende eisen. Deze houden in dat resterende, blijvende effecten op de waterstand en afname van de bergingscapaciteit moeten worden gecompenseerd en dat financiering en tijdige realisering van die maatregelen moeten zijn verzekerd. Bij voorgenomen activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren, moeten eveneens de overeengekomen rivierverruimende maatregelen zijn gegarandeerd.

Overigens blijft een goede inhoudelijke en procedurele afstemming tussen de rivierbeheerder en de betrokken gemeente gewenst. Bij de verlening van een watervergunning gaat het immers om de beoordeling van concrete werkzaamheden/activiteiten, terwijl een bestemmingsplan algemene regels bevat met het oog op bepaalde soorten activiteiten. Het zal dus altijd noodzakelijk blijven dat de betrokken bestuursorganen elkaar over een weer bij de besluitvorming betrekken.

Reserveringen voor de lange termijn

Deze paragraaf regelt ten slotte ook dat bestemmingsplannen gelegen in een reserveringsgebied voor toekomstige rivierverruiming geen nieuwe grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogelijk kunnen maken, voor zover daardoor toekomstige maatregelen ter verruiming van de rivier worden gehinderd of onmogelijk gemaakt.

4.3 Basisrecreatietoervaart

Betrokkenheid van het rijk

Het nationale belang dat door deze paragraaf wordt geborgd, is de vrije doorvaart op het basisrecreatietoervaartnet (BRTN). Het basisrecreatietoervaartnet is een 4400 kilometer lang netwerk van vaarwegen, dat de belangrijke recreatieve vaargebieden van Nederland voor de recreatievaart met elkaar verbindt. Het netwerk bestaat uit vaarwegen met verschillende categorieën doorvaartmaten. De verschillende vaarwegen bestaan uit verbindingswateren, zijnde wateren tussen grootwatergebieden, grote plassen en meren en het buitenland, uit ontsluitingswateren, zijnde wateren die vaargebieden openleggen voor de toervaart, en uit ontsluitingswateren met doorvaartbeperkingen, zijnde wateren die vaargebieden openleggen voor de toervaart maar waar op bepaalde plekken de doorvaart wordt beperkt.

In 1992 hebben rijk en provincies - na overleg met verschillende watersportorganisaties - een convenant gesloten, waarin is afgesproken, dat het rijk en de provincies zich de komende twintig jaar gezamenlijk inspannen om de kwaliteit van het basisrecreatietoervaartnet te verbeteren en om knelpunten in het basisrecreatietoervaartnet op te heffen. Op basis van dit convenant is afgesproken om het basisrecreatietoervaartnet planologisch te verankeren in het Structuurschema Groene Ruimte, de pkb-kaart Nat Nederland en via de provinciale streekplannen in gemeentelijke bestemmingsplannen. Later is het basisrecreatietoervaartnet opgenomen op pkb-kaart 8 van de Nota Ruimte. Eind 2008 is in het bestuur van de Stichting Recreatietoervaart Nederland - waarin

onder meer rijk, provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd - overeenstemming bereikt over een nieuwe kaart voor het basisrecreatietoervaartnet. Deze nieuwe kaart is in dit besluit gevolgd.

Het beleid inzake het basisrecreatietoervaartnet is er op gericht BRTN-vaarwegen voor zeil- en motorboten met de in bijlage 2 van dit besluit opgenomen doorvaarthoogte en doorvaartdiepte toegankelijk te maken en te houden. Met de artikelen in dit besluit wordt beoogd nieuwe knelpunten te voorkomen. Voor het oplossen van bestaande knelpunten in het basisrecreatietoervaartnet zijn in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied tussen rijk en provincies afspraken gemaakt.

Begrenzing

Eind 2008 is door de Stichting Recreatietoervaart Nederland - waarin onder meer rijk, provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd - een kaart voor het basisrecreatietoervaartnet opgesteld, waarin de begrenzing van het basisrecreatietoervaartnet en de in zes vaarwegcategorieën geclassificeerde landelijke verbindings- en ontsluitingswateren is weergegeven (hierna: de SRN-kaart). De SRN-kaart is als opvolger van de pkb-kaart 8 van de Nota Ruimte overgenomen. Derhalve is bij dit besluit de uit de SRN-kaart voortvloeiende begrenzing en indeling van het basisrecreatietoervaartnet gevolgd.

Regels voor bestemmingsplannen

Ten behoeve van het oplossen van nieuwe knelpunten in het basisrecreatietoervaartnet, is in artikel 4.18 bepaald, dat een nieuw of gewijzigd bestemmingsplan, dat betrekking heeft op een BRTN-vaarweg of grond gelegen aan een BRTN-vaarweg, niet mag leiden tot nieuwe belemmeringen in het basisrecreatietoervaartnet.

Er is sprake van een nieuwe belemmering, indien zeilboten en motorboten met de in bijlage 2 van het besluit opgenomen doorvaarthoogte en doorvaartdiepte geen gebruik meer kunnen maken van de BRTN-vaarweg. Nieuwe of gewijzigde bouwwerken in de route, waaronder ook kunstwerken vallen, dienen aldus te voldoen aan de in de bijlage 2 opgenomen doorvaarthoogte en doorvaartdiepte.

In de in bijlage 2 opgenomen doorvaarthoogte en doorvaartdiepte zijn de schrikhoogte en dieptetoeslag niet meegerekend. De schrikhoogte is de afstand tussen de opbouwhoogte van het vaartuig en de onderkant van de brug. De dieptetoeslag is de afstand tussen laagste punt van het vaartuig en de bodem van de vaarweg. Het is aan de vaarwegbeheerder om te bepalen welke schrikhoogte of dieptetoeslag worden gehanteerd om aan de doorvaarbaarheid van de betreffende klasse te voldoen.

Tevens is er sprake van een nieuwe belemmering, als een nieuw of gewijzigd bestemmingsplan leidt tot een kleinere doorvaartbreedte, dan in bijlage 2 voor die betreffende BRTN-vaarweg is opgenomen. De doorvaartbreedte is de kleinste breedte van een BRTN-vaarweg, die bij de maatgevende waterstand volledig door het maatgevende schip kan worden benut, gemeten loodrecht op de vaarwegas.

De doorvaartbreedte kan worden beperkt door nieuwe of gewijzigde bouwwerken, al dan niet in combinatie met andere bouwwerken of door veranderingen geen bouwwerk zijnde. Onder 'bouwwerken' vallen ook kunstwerken als vaste en open bruggen. Bij beperking van de doorvaartbreedte door een verandering geen bouwwerk zijnde moet men denken aan 'versmalling' van een vaarweg door bijvoorbeeld het aanleggen van een weg of het storten van grond. Aangezien vaartuigen elkaar in sluizen niet hoeven te passeren, zijn sluizen van de regel, dat nieuwe of gewijzigde bouwwerken aan de in bijlage 2 opgenomen doorvaartbreedte moeten voldoen, uitgezonderd.

4.4 Regionale watersystemen

De Nota Ruimte geeft in paragraaf 3.2.4.2 aandacht aan het belang van de ruimtelijke doorvertaling van de wateropgaven voor de regionale watersystemen. Hier is aangegeven dat: 'provincies en gemeenten er voor dienen te zorgen dat de ruimtelijke afspraken uit de deelstroomgebiedsvisies en de stedelijke waterplannen – na afweging – worden vastgelegd in provinciale beleids- en

streekplannen, respectievelijk in structuur- en bestemmingsplannen'. In de nota Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid is vermeld dat de ruimtelijke aanspraken uit de deelstroomgebiedsvisionen (onder de Waterwet: de regionale waterplannen) via algemene regels, te stellen krachtens de Wro, een doorwerking krijgen tot op lokaal niveau.

Titel 4.4 van het Besluit voorziet daarin. Daarbij is rekening gehouden met het gegeven dat provincies naast het stellen van regels in de provinciale verordening, ook op andere manieren kunnen zorgen voor een goede doorwerking van de ruimtelijke aanspraken die voortkomen uit de vastgestelde regionale waterplannen.

§ 5. Hoofdstuk 5 Militaire objecten en opslagplaatsen voor in beslag genomen vuurwerk

Betrokkenheid van het rijk

Ten behoeve van de defensietaken beheert het Ministerie van Defensie ongeveer 800 gebieden of objecten. Een beperkt aantal daarvan is essentieel voor die taken, en deze worden alle aangewezen en begrensd in hoofdstuk 5 van dit besluit. Het betreft vijftig oefenterreinen, een vlootbasis, zeven vliegbases en een vliegveld, zeven schietterreinen op het vasteland en nog enkele schietgebieden op de Noordzee, enkele zend- en ontvangstinstallaties, radarstations en munitieopslagplaatsen.

Dit hoofdstuk bevat regels ter borging van de rijksbelangen die zijn opgenomen in het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT-2), een planologische kernbeslissing die de hoofdlijnen bevat van het rijksbeleid voor militaire terreinen en complexen. Het SMT-2 is kaderstellend voor het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten. De planologische betrokkenheid van het rijk betreft in de praktijk de bescherming van de bestemming van defensieterreinen en -objecten (direct ruimtebeslag) en de beperkingen vanuit defensiedoeleinden welke, bijvoorbeeld in het belang van de nationale veiligheid, moeten worden gesteld aan het gebruik van gebieden (indirect ruimtebeslag).

In lijn met het SMT-2 zijn de regels in dit hoofdstuk zo geformuleerd dat de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies niet meer worden beperkt dan voor het functioneren van Defensie strikt noodzakelijk is. Bij indirect ruimtebeslag worden aan ruimtelijke ontwikkelingen niet meer beperkingen gesteld dan nodig is ter bescherming van het betrokken belang. Zo worden in het kader van de zgn. funnels in het belang van de (vlieg)veiligheid beperkingen gesteld aan de hoogte van bouwwerken in de omgeving van start- en landingsbanen.

Naast deze militaire objecten is het Ministerie van VROM verantwoordelijk voor de externe veiligheidszones rondom een drietal inrichtingen waar civiele explosieven worden opgeslagen of onderzocht. Voor deze inrichtingen geldt dezelfde systematiek als voor de militaire munitiecomplexen. Daarom worden die op gelijke wijze geregeld.

Begrenzing

Een aantal militaire objecten is op grond van andere wetgeving aangewezen en begrensd, zoals de militaire luchtvaartterreinen. Voor een groot aantal objecten geschiedt aanwijzing en begrenzing echter bij dit besluit. De begrenzingen van alle objecten, dus inclusief de reeds vastgestelde begrenzingen, worden vastgelegd in dit besluit om zorg te dragen voor een zo volledig mogelijke invulling van de digitale kaart.

Daarnaast zijn er vier laagvliegroutes en 19 laagvlieggebieden (sommigen niet meer in gebruik). De laagvliegroutes en de laagvlieggebieden zijn als zodanig aangewezen op grond van artikel 45 van het Luchtverkeersreglement en opgenomen in de Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire vliegtuigen van 21 december 1994, nr. CWW 94/171, Stcrt. 1994, 251, laatstelijk gewijzigd op 7 februari 2007, Stcrt. 2007, nr. 38. Die gebieden worden ook bij dit besluit aangewezen zodat deze ook in het kader van de Wro eenduidig vastgelegd en herkenbaar zijn. De begrenzing van de genoemde gebieden en objecten is gebaseerd op de kaarten, behorende bij het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen.

Planologisch regime

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een van de volgende categorieën militaire objecten mag geen bestemmingen en gebruiksregels bevatten die een belemmering vormen of kunnen vormen voor de functie van militaire object en de uitoefening van de defensietaak:

- militaire terreinen
- militaire luchtvaartterreinen
- zend- en ontvanginginstallaties
- radarstations
- laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen
- munitieopslag.

Datzelfde geldt voor de inrichtingen voor activiteiten met ontplofbare stoffen.

De hierboven genoemde hoofdregel geldt voor militaire terreinen (art. 5.3). Bij bestemmingen of gebruiksregels die een belemmering (kunnen) vormen voor de functie van het militaire object moet bijvoorbeeld gedacht worden moet gedacht worden aan het geven van de bestemming natuurgebied of stiltegebied aan een militair terrein. Dit zal zich slechts bij uitzondering voordoen. Doorgaans hebben militaire terreinen ook daadwerkelijk de bestemming militair (oefen-)terrein. Voor de overige objecten bevat het besluit aanvullende specifieke voorschriften die in acht moeten worden genomen bij bestemmingsplannen die (mede) de betreffende objecten omvatten (art. 5.4 tot en met 5.10).

De regels uit de circulaire Van Houwelingen 1988 die betrekking hadden op de externe veiligheid rondom munitiecomplexen zijn de laatste jaren steeds meer in overeenstemming gebracht met bestaande VROM-regelgeving, zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), de circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en het Vuurwerkbesluit. Dit bestaand gebruik is in het besluit in continuerende zin vastgelegd. Dat geldt ook voor de inrichtingen voor activiteiten met ontplofbare stoffen. Het betreft inrichtingen die met name bestemd zijn voor civiel onderzoek van munitie en vuurwerk en de opslag van vuurwerk dat in beslag is genomen.

§ 6. Hoofdstuk 6 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Pkb PMR onder de nieuwe Wro

Voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (pkb) heeft de rijksoverheid een Planologische Kernbeslissing (pkb) tot stand gebracht. Deze pkb PMR (2006) is eind 2006 in werking getreden voor een periode van 15 jaar. De pkb PMR kent een dubbele doelstelling: de versterking van de mainport Rotterdam én de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in de Rijnmond. Daartoe bevat de pkb het ruimtelijke kader voor een drietal deelprojecten die samen PMR vormen: (1) landaanwinning voor maximaal 1000 ha netto haven- en industriegebied met bijbehorende natuurcompensatie, (2) 750 ha nieuw natuur- en recreatiegebied en (3) leefbaarheidsprojecten en intensivering in Bestaand Rotterdams Gebied. De voornaamste onderdelen in de pkb zijn opgenomen in beslissingen van wezenlijk belang. Met de inwerkingtreding van de Wro heeft de pkb de status van structuurvisie. In de Realisatieparagraaf is verwoord dat de doorwerking van enkele wezenlijk belangrijke tekstdelen van de pkb zal worden bestendigd en geborgd door middel van een regeling in het onderhavige besluit.

Sturingsfilosofie PMR

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft een bijdragekarakter: het Rijk levert onder strikte voorwaarden medewerking aan (deel)projecten waarvoor een andere partij een primaire verantwoordelijkheid draagt. Rijk en uitvoerende partijen hebben privaatrechtelijke afspraken gemaakt over de realisatie van de (deel)projecten in een Bestuursakkoord (juni 2004) voor geheel PMR met Uitwerkingsovereenkomsten (september 2005) per deelproject. De inbreng van het Rijk bestaat onder meer uit het bieden van publiekrechtelijke medewerking aan PMR met de pkb en uit het verlenen van rijksbijdragen. De drie deelprojecten van PMR leiden samen tot een evenwichtige ontwikkeling in het plangebied, waarbij recht wordt gedaan aan beide elementen van de hierboven genoemde dubbele doelstelling. De regeling in het onderhavige besluit is van belang voor de borging van de doorzetkracht van de pkb. In de pkb PMR (2006) staat vermeld 'Het kabinet is (niettemin) bereid en voornemens om de hem ter beschikking

staande instrumenten in het kader van de huidige en komende wetgeving inzake de ruimtelijke ordening (...) in te zetten, zodra en voor zover dit nodig is met het oog op de tijdige totstandkoming van de voor realisatie van PMR benodigde (vervolg)besluitvorming.'

Begrenzings ten behoeve van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam begrenst dit besluit verschillende gebieden. Het betreft de landaanwinning, twee natuurcompensatiegebieden en drie natuur- en recreatiegebieden. Voor de landaanwinning is uitgegaan van het zoekgebied uit de pkb PMR (figuur 3.1). Dat geldt ook voor de natuurcompensatiegebieden (figuren 3.3 en 3.4). Ook voor de drie natuur- en recreatiegebieden is de begrenzing van desbetreffende kaarten in de pkb PMR gevolgd (figuren 3.6 en 3.8).

Twee clusters van besluiten uit pkb in het voorliggende besluit

De juridische bestending en borging van het rijksbeleid heeft betrekking op twee clusters van besluiten uit de pkb PMR (2006). Het gaat in de eerste plaats om beslissingen voor de versterking van de mainport, te weten het deelproject landaanwinning met de daarbij behorende natuurcompensatie.

Ter compensatie van effecten van de landaanwinning op bestaande natuurlijke waarden maakt de pkb een zeereservaat (bodembeschermingsgebied) en duinen met strand mogelijk. Het Besluit voorziet in een borging van beide. Daartoe worden voor de Delflandse kust – aansluitend op de zee kant van het bestaande duingebied – duinen met strand mogelijk gemaakt met een omvang van maximaal 100 ha, waarvan het gebruik voor natuurlijke doeleinden dient te worden verzekerd. Hetzelfde geldt voor de realisatie van het zeereservaat.

Een tweede cluster van beslissingen is gericht op de versterking van kwaliteit van de leefomgeving: het deelproject 750 ha natuur- en recreatiegebied. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wro hadden de desbetreffende gemeenten voor de drie aangewezen gebieden van dit deelproject de benodigde ruimtelijke besluiten in voorbereiding. Om zeker te stellen dat deze ruimtelijke besluiten overeenkomstig de beslissing uit de pkb tot stand komen en dat daar ook in de komende jaren geen wijzigingen in worden aangebracht, zijn de twee hiertoe strekkende beslissingen van wezenlijk belang van de pkb PMR (2006) in de het voorliggende besluit vertaald. Hiermee geeft het rijk gevolg aan zijn uitspraak in de pkb over de borging van de pkb, ook onder de Wro.

De totstandkoming van deze natuur- en recreatiegebieden is van belang voor de leefbaarheid van Rijnmond. Vanwege het evenwicht in de realisatie van beide elementen van de dubbele doelstelling van PMR (versterking mainport, verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving) is het van belang dat de besluitvorming over de 750 ha spoedig en naar inhoud overeenkomstig de pkb plaatsvindt. Daartoe bevat de AmvB een aantal artikelen die de kern van de beslissingen van wezenlijk belang uit de pkb bevatten.

De formulering van de beslissingen van wezenlijk belang zijn voor beide clusters van besluiten op een enkel punt aangepast om deze in te passen in de systematiek van de AmvB Ruimte, maar beoogt geen andere inhoud te hebben dan de pkb PMR (2006). Derhalve wordt voor de verdere toelichting op de context en uitleg van deze besluiten verwezen naar de tekst van deel 4 van de pkb PMR (2006), die onverminderd van kracht is tot eind 2021.

Voor de overige beslissingen van wezenlijk belang in de pkb PMR (2006) wordt het niet nodig geacht deze in het voorliggende besluit op te nemen. De realisatie van deze overige beslissingen is veelal voorzien via andere dan planologische instrumenten. Enkele resterende beslissingen lenen zich naar inhoud of zwaarte niet voor opneming in het voorliggende besluit.

§ 7. Hoofdstuk 7 Waddenzee

Betrokkenheid van het rijk

De bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee is een nationaal belang. Daarom is voor dit gebied sinds medio zeventiger jaren van de vorige eeuw rijksbeleid van toepassing, zoals opgenomen in de opeenvolgende planologische kernbeslissingen voor de Waddenzee. De actuele versie daarvan is de pkb Derde Nota Waddenzee, die in januari 2007 van kracht is geworden. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro is dit een structuurvisie geworden en zijn de essentiële onderdelen van de pkb die doorwerking moeten hebben naar andere overheden in het voorliggende besluit opgenomen.

De pkb Derde Nota Waddenzee (in deze paragraaf te noemen: de pkb) bevat het rijksbeleid voor de Waddenzee. Het beleid geeft invulling aan de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, te weten de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.

In het besluit zijn onderdelen van de pkb opgenomen die bedoeld zijn door te werken tot op het lokale niveau in de bestemmingsplannen van gemeenten. Deze onderdelen zijn reeds benoemd in de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid (zie paragraaf 5.8, pagina 89 e.v.). Ook de vier concrete beleidsbeslissingen uit de pkb zijn in het besluit opgenomen, hoewel ze op zich genomen beschermd worden door het overgangsrecht. Dit is gedaan om een volledig beeld te bieden van hetgeen vanuit het rijk bij dit onderwerp moet doorwerken in bestemmingsplannen van gemeenten.

Begrenzing

De pkb onderscheidt twee gebieden: het waddengebied en daarbinnen de Waddenzee. De begrenzing hiervan in het besluit volgt exact de begrenzing zoals die is beschreven is in de pkb. Voor de Waddenzee is dat Pkb-kaart A (pag. 37) met de beschrijving daarvan in Bijlage 1 (pag. 30) en voor het Waddengebied kaart 1 (pag. 41).

Planologisch regime

In dit hoofdstuk van het besluit zijn, in overeenstemming met de pkb, de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee benoemd, waarmee rekening dient te worden gehouden bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Verder bevat dit hoofdstuk algemene regels ter zake van bestemmingsplannen. Deze regels zijn een vertaling van onderdelen van de pkb die doorwerking moeten hebben tot in bestemmingsplannen en waarvoor geldt dat er geen andere, sectorale wet- en regelgeving is die deze onderdelen van beleid in voldoende mate afdekken. Er zijn geen regels opgenomen ter zake van provinciale verordeningen, omdat beleidsuitspraken die dat zouden rechtvaardigen zich niet voordoen in de pkb, met inachtneming van het uitgangspunt dat het moet gaan om onderdelen van het beleid waarvoor nog geen of onvoldoende doorwerking is geborgd door andere, sectorale wet- en regelgeving.

De algemene regels ter zake van bestemmingsplannen zijn opgenomen in de artikelen 7.4 – 7.13, en hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- het verbod tot ontpolderen van de Waddenzee
- de aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande vliegvelden voor de burgerluchtvaart in het waddengebied;
- het parkeren van offshore-installaties in de Waddenzee;
- de aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande havens en bedrijventerreinen in of direct grenzend aan de Waddenzee;
- bebouwing in en in de nabijheid van de Waddenzee;
- de winning van diepe delfstoffen
- de plaatsing van windturbines in en in de nabijheid van de Waddenzee
- de winning van oppervlakedelfstoffen, ontgrondingen en schelpenwinning, en
- de aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande jachthavens in en direct grenzend aan de Waddenzee.

Afwegingskader

Voorts bevat dit hoofdstuk algemene regels m.b.t. het te hanteren afwegingskader (de artikelen 7.14 en 7.15). De pkb beschrijft een afwegingskader dat bij besluiten moet worden toegepast. Voor een deel is dat afwegingskader neergelegd in de Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet, de Monumentenwet en de Kaderrichtlijn Water. Nog niet in een wettelijke regeling vervat is het afwegingskader voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten die de Waddenzee

kenmerken. In de pkb is vastgelegd dat voor de bescherming van deze kwaliteiten door het bevoegd gezag een zelfde afweging moet worden gemaakt als bij de natuurwaarden, voor zover wettelijke regelingen zich daar niet tegen verzetten.

Dit hoofdstuk bepaalt voorts dat het afwegingskader ook van toepassing is voor ruimtelijke besluiten buiten de Waddenzee die van invloed zijn op de landschappelijke kwaliteiten of cultuurhistorische kwaliteiten (de zgn. externe werking, opgenomen in artikel 7.17). Tenslotte wordt de relatie geregeld met de regels die in het besluit zijn opgenomen en die voortvloeien uit de pkb Nota Ruimte en de daarop gebaseerde Beleidslijn Kust (art 7.20).

§ 8. Hoofdstuk 8 Ontheffing en afwijking

Artikel 4.3, eerste lid, Wro biedt de Kroon de mogelijkheid algemene regels te stellen indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

De vigerende pkb's, waarvan dit besluit een juridische vertaling is, bevatten de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor Nederland of specifieke gebieden binnen Nederland. De omzetting van beleid naar juridische kaderstelling in dit besluit dwingt ertoe een stellig juridisch kader te formuleren dat evenwel geen rekening kan houden met specifieke situaties. Met het oog hierop is ervoor gekozen om een zekere afwijkmogelijkheid in dit besluit in te bouwen door middel van een ontheffing ten behoeve van onvoorziene omstandigheden of ontwikkelingen die een onverkorte toepassing van de gestelde regels maatschappelijk onwenselijk kunnen maken. Op grond van deze overweging en lettend op de ruime wettelijke delegatie aan de Kroon, die in artikel 4.3, eerste lid, is vervat, wordt in artikel 8.1 een mogelijkheid aan de Minister van VROM geboden om eigener beweging of op een verzoek van een provinciaal of gemeentelijk bestuursorgaan een ontheffing te verlenen van de bij dit besluit gestelde regels. Omdat de regels in dit besluit zijn gesteld ter bescherming van nationale belangen, maar het verzoek tot ontheffing gedaan kan worden door de provinciale- en gemeentelijke bestuursorganen, moet sprake zijn van een groot openbaar belang, alvorens die ontheffing kan worden verleend. Voor een tweetal gevallen is een specifieke ontheffing met inhoudelijk gelijklopende motieven mogelijk gemaakt. Tevens wordt de procedure voor een aanvraag om ontheffing geregeld.

Op grond van bovenstaande overweging biedt artikel 8.5 ook de Minister van VROM of een andere betrokken Minister de mogelijkheid om af te wijken van bepalingen, opgenomen in dit besluit. Dan moet, in aansluiting bij de terminologie in de Wro sprake zijn van nationale belangen en moeten deze belangen om afwijking van dit besluit te rechtvaardigen 'groot' zijn, zodat sprake moet zijn van grote nationale belangen. Artikel 8.5a maakt afwijking door de Minister van Verkeer en Waterstaat mogelijk ten behoeve van een wegaanpassingsbesluit op grond van de Spoedwet.

Het komt regelmatig voor dat nieuwe inzichten of gewenste ontwikkelingen in de samenleving geen gestalte kunnen krijgen omdat wettelijke bepalingen daaraan in de weg staan. In de meeste gevallen leidt dat vroeg of laat tot aanpassing van de regels. Soms is het evenwel wenselijk eerst ervaring op te doen voordat die tot wijziging van de regels wordt overgegaan om ongewenste of onverwacht negatieve effecten van die wijziging te voorkomen. Artikel 8.6 maakt tijdelijke experimenten onder strikte voorwaarden mogelijk.

§ 9. Hoofdstuk 9 Gereserveerd

Dit hoofdstuk is vooralsnog gereserveerd.

§ 10. Hoofdstuk 10 Overgangs- en slotbepalingen

Dit hoofdstuk bevat twee soorten bepalingen. De eerste bepalingen treffen voorzieningen voor een soepele effectuering van dit besluit in bestemmingsplannen en een overgang van afwijkende streek- en bestemmingsplannen. De overige bepalingen voorzien in regelingen voor de

inwerkingtreding van de bij dit besluit verlangde provinciale verordeningen alsmede de inhoudelijke afstemming van die verordeningen waar die een regeling treffen voor provinciegrens overschrijdende gebieden. Verder wordt voorzien in technische correcties van begrenzings, elektronische beschikbaarstelling, evaluatie van het besluit, de inwerkingtreding en de naamgeving van het besluit.

III. De toetsing van de gevolgen van het besluit

§ 1. Algemeen

Dit besluit en juridisering

In de reacties op het ontwerpbesluit werd regelmatig naar voren gebracht dat dit besluit bijdraagt aan een verdere juridisering in die zin dat bij de inwerkingtreding daarvan de omgang tussen bestuursorganen primair en uitsluitend dreigt te worden beheerst door juridische normen, en dat er weinig ruimte meer zou zijn om op een andere en meer informele basis met elkaar om te gaan. Ik merk daarbij het volgende op.

In het regeringsstandpunt "Juridisering in het openbaar bestuur"¹³ werd, in navolging van het nog altijd bekende rapport "Bestuur in geding" van de werkgroep Van Kemenade¹⁴, juridisering aangemerkt als een verzamelbegrip voor een aantal onderwerpen: de omvang en inhoud van regelgeving (regeldichtheid), de aard en omvang van de besluitvormingsprocedures en van de rechtsbeschermingsprocedures (proceduregedichtheid), en de mate waarin de burger en bestuursorganen gebruik maken van die inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden. Dit laatste manifesteert zich in juridische procedures tussen burgers en bestuur, maar ook tussen bestuursorganen onderling.

Juridisering is een verschijnsel dat voor een deel samenhangt met de verzakelijking van de samenleving. Maar achter dat proces ligt ook een verder gelegen oogmerk. De wetgeving strekt ertoe verschillende belangen in onze samenleving te beschermen, zowel door materiële als procedurele waarborgen, met als doel de verbetering van de kwaliteit van onze democratische en sociale rechtsstaat. Het stellen van heldere normstelling en het bieden van rechtsbescherming zijn daarin een belangrijk element. De vele diepgaande discussies in de voorbije jaren over dit onderwerp hebben tot de conclusie geleid dat juridisering kan worden gezien als een zelfstandig, onvermijdelijk en in belangrijke mate ook gewenst verschijnsel in een moderne samenleving. Juridisering wordt volgens het genoemde regeringsstandpunt pas een probleem als sprake is van een te ver doorgeschoten juridisering.

Het besluit stelt geen nieuwe regels ter zake van de procedures voor ruimtelijke besluitvorming, noch voor inspraak- of rechtsbeschermingsprocedures. In die zin draagt het besluit dus niet bij aan een (verdere) juridisering.

Ten aanzien van het element van (toename van) 'regeldichtheid' merk ik het volgende op.

In het kader van de totstandkoming van de Wro hebben de regering en het parlement meerdere keren gesproken over het nieuwe stelsel van sturing van ruimtelijke-orderingsprocessen. Zowel bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wro als van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro is veel aandacht uitgegaan naar de wijze waarop het nieuwe stelsel een antwoord bood op de brede wens tot het terugdringen van langdurige procedures en naar vermindering van bestuurlijke bemoeienis van rijk en provincie bij ruimtelijke besluitvorming door gemeenten ('vermindering van bestuurlijke drukte'). De keuze voor het nieuwe stelsel voor het opnemen van ruimtelijke normen in algemene regels is nog eens bevestigd in het Algemeen Overleg over de Realisatieparagraaf op 9 september 2008.

Met de Wro is gekozen voor een stelsel waarbij de nadruk ligt op een "onthiërarchisering" in de beleidskolom. Binnen dat stelsel wordt op elk van de drie overheidsniveaus het voorgenomen ruimtelijk beleid opgenomen in structuurvisies. Om congruentie van beleid te bewerkstelligen staan de bestuurders meerdere wegen open, waarbij communicatie, overleg en afspraken over het te voeren beleid het meest in het oog springen. Maar structuurvisies op een hoger bestuurlijk niveau zijn juridisch niet bindend voor lagere overheden. Als er provinciale belangen of nationale ruimtelijke belangen aan de orde zijn, welke in een structuurvisie tot uitdrukking zullen worden gebracht en waarvan ook wordt beoogd dat deze bij concrete ruimtelijke besluiten op lagere

¹³ Tweede Kamer, 1998-1999, 26 360, nr. 1

¹⁴ "Bestuur in geding", rapport van een werkgroep o.l.v. J.A. van Kemenade, Haarlem, november 1997

overheidsniveaus worden gerespecteerd, zullen deze in de vorm van proactieve kaderstelling, op te nemen in een algemene maatregel van bestuur of verordening, worden geëffectueerd.

Gelet op dit nieuwe stelsel heeft het kabinet besloten de *bestaande* inhoudelijke normen van de Nota ruimte en de andere reeds genoemde pkb's zoveel mogelijk een-op-een in het besluit op te nemen. In materiële zin verandert er dus niets wezenlijks. De normen golden reeds allemaal, zij het dat deze normen waren opgenomen in en soms zelfs verstoep tussen andere beleidsteksten.

Gesteld kan worden dat deze, dat wil zeggen: een beperkt aantal daarvan, alleen een andere, heldere en veel meer toegankelijke vormgeving hebben gekregen. Van een toename van normstelling is dus in die zin geen sprake.

Verder sluit de keuze aan bij het eerder door het kabinet geformuleerde beleidsuitgangspunt¹⁵ dat - waar in de algemene wetgeving zoals de Awb en de Wro de normen vaak onvermijdelijk abstract zijn - in bijzondere regelgeving de normen helder en expliciet zullen moeten worden omschreven.

Dat uitgangspunt draagt naar het oordeel van het kabinet bij aan de doorzichtigheid van de verhoudingen tussen de overheidsniveaus, verhoogt de inzichtelijkheid van de beslissingsruimte van andere overheden en biedt de deelnemers aan het maatschappelijk verkeer houvast. Die keuze is mede te bezien in het licht van het feit dat open abstracte normen zoals 'een goede ruimtelijke ordening' voor het bestuur rechtsonzekerheid meebrengen en dat de uitkomst van de rechterlijke toetsing daaraan niet altijd goed is te voorspellen. Vanuit die optiek kan het voorliggende besluit met zijn inzichtelijke normstelling zelfs een bijdrage leveren aan dejuridisering.

In het bestuurlijk overleg van de Minister van VROM met IPO, VNG en UvW, gehouden op 16 april 2009, is door de Minister toegezegd dat de effecten van dit besluit voor de mogelijk ervaren regeldruk en juridisering gedurende enkele jaren zal worden gemonitord.

§ 2. Bestuurlijke omgangscodes ter mitigatie van mogelijke effecten van het besluit

Bij de totstandkoming van het besluit is onderkend dat het wenselijk is om over de wijze van toepassing en uitvoering van de Wro en dit besluit op bestuurlijk niveau afspraken te maken. In het bestuurlijk overleg met IPO, VNG en UvW van 16 april 2009 is daarom afgesproken dat flankerend aan het besluit een bestuurlijke omgangscodes zal worden vastgesteld ter zake van de volgende onderwerpen:

- de wijze waarop bij het stellen van regels door provincies rekening wordt gehouden met bestaande vormen van intergemeentelijke samenwerking en de afspraken ter zake van het ruimtelijk beleid die daarbinnen gelden;
- de betrokkenheid van de verantwoordelijke Ministers bij het stellen van regels door gedeputeerde staten, ingeval de bij dit besluit gevraagde normstelling door provinciale staten aan hen wordt gedelegeerd;
- de betrokkenheid van de verantwoordelijke Ministers bij de provinciale uitwerking van de kernkwaliteiten van de nationale landschappen alsmede de uitwerking en toepassing van de woningcapaciteit en de effectuering van het migratiesaldo-nul-beleid binnen de nationale landschappen;
- de wijze waarop de provincies ter zake van de krachtens dit besluit te stellen regels en de bij of krachtens verordeningen, gebaseerd op artikel 4.1 Wro, te stellen regels zich mede laten leiden door het beginsel dat niet meer wordt geregeld dan nodig is;
- de wijze waarop het Rijk en een provincie zullen reageren in een geval van gemeentelijke besluitvorming die strijdig is met de regels, die krachtens medebewind in de provinciale verordening zijn gesteld;
- de wijze waarop het Rijk, het IPO en de VNG zullen streven naar een gezamenlijke implementatie van dit besluit en de daarmee samenhangende regelgeving.

§ 3. Adviezen en overwogen voorstellen

De totstandkoming van het besluit werd gekenmerkt door een grote openheid naar provincies, gemeenten, waterschappen en naar maatschappelijke organisaties.

¹⁵ In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

In de periode van september 2008 tot en met maart 2009 werden drie elkaar opvolgende ambtelijke ontwerpversies ter becommentariëring aan IPO, VNG en UvW voorgelegd. Deze zijn op ambtelijk niveau verscheidene keren doorgesproken, waarbij in een constructieve samenwerking is gezocht naar een zodanige opzet en inhoud van het besluit en de toelichting daarbij, dat deze voor de betrokken overheden als uitvoerbaar konden worden aangemerkt. In verscheidene grote bijeenkomsten verspreid over het land is een ambtelijk voorontwerp toegelicht en doorgesproken. Ook de maatschappelijke organisaties¹⁶ zijn meerdere keren in daarvoor belegde bijeenkomsten gelegenheid gesteld hun reactie te geven en voorstellen te doen. Over het ontwerp vond twee keer bestuurlijke overleg plaats met IPO, VNG en UvW. Ook met de bestuurlijke vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties is overleg gevoerd.

§ 4. De uitvoerings- en handhavingsaspecten

In de eerste maanden van 2009 heeft de inspectie van VROM in samenwerking met de Inspectie van V&W de tweede ontwerpversie aan een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid onderworpen. Een groot deel van de adviezen van deze zogenaamde HUF-toets is in het besluit verwerkt. Het betreft met name de onderdelen van het besluit die gaan over bundeling van verstedelijking en economische activiteiten, de rijksbufferzones, de EHS en de militaire objecten. Enkele punten van commentaar van de genoemde inspecties zijn evenwel niet overgenomen. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat het vigerende beleid (ondermeer de Nota Ruimte) de gevraagde concretisering niet altijd toestond of dat de formulering van de essentiële onderdelen van de pkb's soms dwingend waren, dat een alternatieve formulering – hoewel bevorderlijk voor handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid – niet mogelijk was.

Dit besluit zal overeenkomstig de regeling, opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening, worden gedigitaliseerd. Er is een analyse gemaakt of de digitalisering leidt tot aanpassingen aan de inhoud of formuleringen van de amvb. Geconcludeerd is dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de vormvereisten vanuit digitalisering leiden tot inhoudelijke wijzigingen van de inhoud van de amvb.

De mogelijke strijdigheden ten gevolge van stapeling voor elk overlappend regime is artikelsgewijs onderzocht. De conclusie is dat er géén sprake is van tegenstrijdige eisen.

§ 5. De lasten voor de overheid verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming

Dit besluit leidt niet tot wijzigingen in procedures en heeft daarom naar verwachting geen gevolgen in het kader van de handhaving en rechtsbescherming. Ook voor de rechterlijke macht wordt geen extra belasting voorzien.

§ 6. Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor andere overheden

Naar de bestuurlijke lasten en financiële gevolgen van dit besluit voor provincies en gemeenten is in het voorjaar van 2009¹⁷ onderzoek uitgevoerd door het onderzoeksbureau SIRA Consulting BV. Ten behoeve van dat onderzoek fungeerde een begeleidingscommissie, waarin naast de Ministeries van VROM en BZK ook vertegenwoordigers van het IPO en de VNG zitting hadden. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de structurele lasten ten gevolge van dit besluit en de financiële gevolgen voor provincies en gemeenten ten opzichte van de vigerende PKB's gering zijn. De uitkomst van dit onderzoek zal niet als op zichzelf staand worden beschouwd, maar zal worden geïntegreerd in de bredere beschouwing van de bestuurslasten van de Wet ruimtelijke ordening, die de basis vormt voor dit besluit.

§ 7. De lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

¹⁶ Hiertoe behoorden de Hiswa, LTO Nederland, Milieudefensie, MKB Nederland, Vereniging Natuurmonumenten, de NEPROM, het Overleg Samenwerkingsverbanden Openluchtrecreatie, de RECRON, de Raad voor Nederlandse Detailhandel, Stichting Natuur en Milieu en VNO-NCW.

¹⁷ Ten tijde van het verschijnen van dit ontwerp besluit was dat onderzoek nagenoeg afgerond.

De bepalingen van dit besluit richten zich tot de bestuursorganen van provincies en gemeenten. Voor burgers, bedrijven of instellingen vloeien uit dit besluit geen administratieve lasten voort. Verondersteld mag worden dat dit besluit – mede ten gevolge van de directe digitale raadpleegbaarheid daarvan – een bijdrage levert aan een goede kenbaarheid van de rijkskaderstelling en daarmee het zoekwerk voor burgers en bedrijven in verschillende rijksnota's en de interpretatie daarvan in aanmerkelijke mate overbodig maakt. In die zin draagt het besluit bij aan een lastenverlichting voor burgers en bedrijven.

§ 8. De relatie van het besluit met andere geldende en overwogen besluiten

8.1 Besluit externe veiligheid buisleidingen

Het besluit externe veiligheid buisleidingen (PM: naam), dat naar verwachting op in werking zal treden, zal óók bepalingen ter zake van de inhoud van bestemmingsplannen bevatten. (In deze subparagraaf zal in later stadium nog aandacht worden gegeven aan de relatie tussen beide besluiten)

In het Structuurschema militaire terreinen 2 is gesteld dat in een zone rond de defensiebrandstofleidingen beperkingen gelden ten aanzien van bebouwing en diepwortelende beplanting, welke in bestemmingsplannen zouden moeten worden opgenomen. De omvang van de zone wordt bepaald door de NEN (Nederlandse Norm) 3650. Die uitspraak in het SMT is niet in het besluit opgenomen omdat die zal worden bestreken door het beoogde Besluit externe veiligheid buisleidingen.

8.2 Besluit externe veiligheid transportroutes

Het besluit externe veiligheid transportroutes (PM: naam), dat in voorbereiding is, zal óók bepalingen ter zake van de inhoud van bestemmingsplannen bevatten. (In deze subparagraaf zal in een later stadium aandacht worden gegeven aan de relatie tussen beide besluiten)

8.3 Besluit SEV III

Ter uitvoering van het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, dat momenteel in voorbereiding is, wordt mogelijk voorzien in regels ter zake van bestemmingsplannen. Naar verwachting zal dit leiden tot een eventuele aanpassing van dit besluit in een volgende fase.

8.4 Luchthavenbesluit

De Wet luchtvaart voorziet na de aanvaarding van het wetsvoorstel Wijziging van de inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens; wetsvoorstel 30 452) ook in het vaststellen van een luchthavenbesluit voor de categorie militaire luchthavens. Het gaat hierbij om militaire luchthavens waar op permanente basis vliegtuigen zijn of kunnen worden gestationeerd, die een reservefunctie vervullen of die beschikbaar moeten zijn voor oefeningen met vliegtuigen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen de militaire luchthavens Vliegbasis Gilze Rijen, Vliegbasis Woensdrecht, Vliegbasis Eindhoven, Vliegbasis Deelen, Vliegbasis Leeuwarden, Vliegbasis Volkel, Vliegbasis De Peel en Vliegbasis De Kooy expliciet worden aangewezen als luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit zal worden vastgesteld.

Het luchthavenbesluit is een algemene maatregel van bestuur die op voordracht van de minister van Defensie wordt vastgesteld. In het besluit worden het luchthavengebied en het beperkingengebied – het effect van de aanwezigheid van de luchthaven op de ruimtelijke indeling buiten de luchthaven – vastgelegd. Het luchthavenbesluit bevat in ieder geval een grenswaarde voor de geluidbelasting. Het beperkingengebied omvat het gebied behorende bij die grenswaarde, dat de weerslag is van de geluidbelasting door startende en landende vliegtuigen. Dit gebied bakent de geluidbelasting van het vliegverkeer af en geldt daardoor als grenswaarde voor het luchthavenluchtverkeer. Het is tevens het gebied waar beperkingen gelden voor bestemmingen en het gebruik van de grond. Het besluit bevat naast de grenswaarde voor het luchthavenluchtverkeer die de omvang en de ligging van het gebied bepaalt (de geluidszone), tevens maximale waarden die de ligging van contouren binnen de geluidszone bepalen. De afzonderlijke contouren maken een gedifferentieerd beleid binnen de geluidszone mogelijk. Indien het mogelijk is om voor de

militaire vliegtuigbewegingen de externe veiligheid aan te geven, zal het beperkingengebied ook het gebied omvatten dat de weerslag is van de externe veiligheid van startende en landende vliegtuigen. Ook binnen dit gebied kunnen beperkingen gelden voor bestemmingen en het gebruik van de grond binnen plaatsgebonden risicocontouren met een nog nader te bepalen waarde. Gelet op de aan het luchthavenbesluit verbonden milieu- en ruimtelijke ordeningsaspecten zal de voordracht voor het luchthavenbesluit geschieden in overeenstemming met de minister van VROM.

Met de inwerkingtreding van de luchthavenbesluiten ontvalt de behoefte aan de regeling, opgenomen in artikel 5.4. Die zal dan ook in een later stadium worden ingetrokken.

IV. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1

Dit artikel bevat omschrijvingen van begrippen die in meerdere hoofdstukken van het besluit terug komen. Begrippen die alleen voor één hoofdstuk of titel van belang zijn worden in het desbetreffende hoofdstuk / titel gedefinieerd.

Eerste lid, onder a

Gekozen is voor een materiële beschrijving van het begrip bestaand bebouwd gebied. Het is een (aaneengesloten) gebied met woon- of bedrijfsbebouwing, waaronder mede begrepen de daarbij behorende openbare voorzieningen en verkeersinfrastructuur. Zo'n gebied zal meestal enkele tot vele honderden hectaren groot zijn. Tot bestaand bebouwd gebied worden ook kleinere gebieden gerekend met woon- of bedrijfsbebouwing, die in de directe nabijheid van elkaar zijn gelegen.

Naast de bestaande bebouwing omvat de definitie ook de bij bestemmingsplan toegelaten en voorziene bebouwing. Dit wil zeggen de in onherroepelijk geworden bestemmingsplannen opgenomen bouwmogelijkheden en uit te werken woon- of bedrijfsbestemmingen. Zogenaemde zoekgebieden voor toekomstige bouwlocaties die in sommige provincies worden gehanteerd en die niet in bestemmingsplannen zijn opgenomen, behoren niet tot het bbg.

Onder b en c

Op verschillende plaatsen in dit besluit komt het begrip bouwwerk voor. De omschrijving sluit aan bij de omschrijving die al jaren in de Modelbouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is opgenomen en waarbij in de jurisprudentie meestal wordt aangesloten. Kenmerkende criteria zijn de omvang, constructie en het plaatsgebonden karakter. Van belang is te onderkennen dat artikel 1.1, tweede lid, van de wet bepaalt dat onder 'grond' de onder- en bovengrond op verschillende niveaus, alsmede water en waterbodems worden begrepen. Waar in dit besluit de term grond wordt gebruikt, moet daaronder dus ook water worden verstaan. Datzelfde geldt waar het woord gebied wordt gebruikt. Een 'nagelvaste verankering' met de grond is niet vereist. Mobiele objecten kunnen als bouwwerken worden aangemerkt als deze bedoeld zijn om gedurende langere tijd op dezelfde plaats te functioneren. Ook drijvende objecten, zoals woonboten kunnen bouwwerken zijn, als ze bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren.

De Woningwet onderscheidt twee soorten bouwwerken, te weten 'gebouwen' en 'bouwwerken geen gebouw zijnde'. In artikel 1, eerste lid, onder c, van die wet wordt een gebouw omschreven als elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijk overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Voorbeelden hiervan zijn: woningen (met inbegrip van drijvende woningen op het water), schuren, garages, kantoren, bedrijfsruimten, bioscopen, winkels en andere constructies met meer dan twee wanden.

Een bouwwerk, geen gebouw zijnde is elke constructie, welke hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond. Voorbeelden daarvan zijn: windmolen, radarinstallatie, zendmast, reclamezuil, terreinafscheiding, standbeeld.

Onder d

Op verschillende plaatsen in dit besluit komt het begrip geometrische plaatsbepaling voor. Dit is altijd in relatie tot de aanwijzing van gebieden en de begrenzing daarvan.

De Wro gaat uit van digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten, wat een belangrijk hulpmiddel is om de efficiency en effectiviteit in de communicatie tussen overheden onderling, tussen overheden en burgers, de transparantie van overheidshandelen en de toegankelijkheid van deze plannen en besluiten en de processen voor burgers, te verbeteren. Ook algemene maatregelen van

bestuur op grond van artikel 4.3 vallen onder de digitaliseringsverplichtingen voor ruimtelijke besluiten. In het kader van deze digitaliseringsverplichting is een geometrische plaatsbepaling overeenkomstig artikel 1.2.5. van het Besluit ruimtelijke ordening en zoals nader geregeld in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening noodzakelijk. In het IMRO2008 dat in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening van toepassing wordt verklaard op dit besluit is bepaald dat voor de geometrische plaatsbepaling van de objecten waarvoor dit besluit de regels geeft, de coördinaten van het Rijksdriehoekstelsel (RD-stelsel) worden gebruikt. Dit stelsel maakt onderdeel uit van een wereldwijd systeem. Het is mogelijk iedere locatie in Nederland op basis van het stelsel exact te bepalen. De ligging van een gebied of bestemming volgt dan niet uit het gebruikte kaartmateriaal en de ondergrond waarop een kaart is getekend, maar uit de geografische coördinaten volgens het Rijksdriehoekstelsel. Met gebruikmaking van de coördinaten kan de plaats van een object in een gebied worden bepaald. Een plaatsbepaling van een object in een gebied in coördinaten moet wel op kaart worden verbeeld om deze voor mensen hanteerbaar te maken. Bij gebruik van coördinaten alleen is voor mensen immers niet duidelijk waar het object zich bevindt.

Onder f

In dit besluit wordt onder recreatiewoning verstaan: een woning ten behoeve van tijdelijk recreatief verblijf. Hierbij wordt aangesloten bij het woningbegrip zoals dat in de jurisprudentie ter uitleg van de Woningwet is geconcretiseerd met uitzondering van het criterium van het feitelijk gebruik als permanente woning. Artikel 1, tweede lid van de Woningwet is van overeenkomstige toepassing, zodat onder recreatiewoning mede wordt verstaan een afzonderlijk gedeelte van een gebouw, ten behoeve van tijdelijk recreatief verblijf.

Het recreatief verblijf moet tijdelijk van aard zijn en mag niet permanent van aard zijn.

Het moet dus gaan om een woning om gedurende een beperkte periode recreatief in te verblijven. Dit tijdelijk verblijf kan zowel het verblijf door één persoon als het tijdelijk verblijf door een groep personen betreffen. Ook bij een woning die afwisselend door verschillende personen of groepen personen recreatief wordt bewoond is sprake van een tijdelijk recreatief gebruik.

Bij de toepassing van de in dit besluit opgenomen regels over de bestemming ter realisering van nieuwbouw van recreatiewoningen (de artikelen 2.2 en 2.5, vijfde lid) moet de intentie zijn dat de woning als tijdelijk recreatief verblijf gebruikt gaat worden. Bij de toepassing van de in dit besluit opgenomen regels over herbestemming van recreatiewoningen (de artikelen 2.2 en 2.3) moet het gaan om een woning die in het bestemmingsplan als recreatiewoning bestemd is (de bestemming recreatiewoning of een recreatieve bestemming heeft).

Bouwwerken ten behoeve van tijdelijk recreatief verblijf, die geen woning zijn vallen uitdrukkelijk niet onder deze definitie van recreatiewoning. Voorbeelden hiervan zijn tenten, (sta)caravans, woonwagens, eenvoudige (blok)hutten of -zomerhuizen van geringe omvang en eenvoudige inrichting.

Ook woonboten, woonarken e.d. worden niet aangemerkt als recreatiewoning. Woningen die als permanent woonverblijf bedoeld zijn te dienen worden niet als recreatiewoning aangemerkt.

Deze omschrijving omvat tevens recreatiewoningen welke deel uit maken van een complex van recreatiewoningen. Waar in dit besluit ten aanzien van recreatiewoningen op complexen andere regels gelden wordt dit expliciet vermeld.

Onder g

Een complex van recreatiewoningen is een terrein of plaats van enige omvang, geheel of gedeeltelijk met gemeenschappelijke voorzieningen ingericht, en blijkens die inrichting bestemd om meerdere recreatiewoningen als bedoeld onder f te plaatsen of geplaatst te houden en bedrijfsmatig te exploiteren. Bij een complex van recreatiewoningen moet altijd sprake zijn van een bedrijfsmatige exploitatie waardoor het recreatieve gebruik van het complex verzekerd is.

Verblijfsrecreatiebedrijven met tenten, caravans, woonwagens, (blok)hutten en zomerhuisjes worden in dit besluit niet als complex van recreatiewoningen aangemerkt, voor zover zij niet voldoen aan het woningbegrip.

Er is sprake van een bedrijfsmatige exploitatie van een complex van recreatiewoningen als via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon een zodanig beheer of exploitatie wordt gevoerd dat in de recreatiewoningen daadwerkelijk recreatief nachtverblijf wordt geboden en plaatsvindt. Er is géén sprake van bedrijfsmatige exploitatie als het complex is verkaveld en de eigenaren van de recreatiewoningen zonder belemmeringen (bijvoorbeeld vanwege verhuurverplichtingen) over hun verblijf kunnen beschikken. In dat geval is dus ook geen sprake van een complex van recreatiewoningen als bedoeld in dit besluit.

Tweede lid

In dit artikellid wordt geregeld dat waar in dit besluit en de daarop berustende bepalingen (ministeriële regeling of provinciale verordening) regels gesteld worden ten aanzien van een bestemmingsplan, deze regels ook gelden voor een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet, een projectbesluit als bedoeld in de artikelen 3.10, 3.27 en 3.29 van de wet, een inpassingplan als bedoeld in de artikelen 3.26 en 3.28 van de wet, een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van de wet en een besluit als bedoeld in de artikelen 3.40, 3.41 en 3.42 van de wet alsmede een rijksbestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3 van de wet, tenzij de aard van de bepaling zich daartegen verzet. Hiermee wordt voorkomen dat deze opsomming steeds herhaald moet worden.

Derde lid

Waar in dit besluit en de daarop berustende bepalingen eisen worden gesteld aan de toelichting bij een bestemmingsplan, worden die eisen eveneens gesteld aan de onderbouwing bij een projectbesluit als bedoeld in de artikelen 3.10, 3.27 en 3.29 of een besluit tot buiten toepassing stelling van een beheersverordening als bedoeld in de artikelen 3.40, 3.41 en 3.42, tenzij anders is bepaald of de aard van de bepaling zich daartegen verzet. Voorkomen wordt hiermee dat elders in het besluit steeds opnieuw deze opsomming moet worden opgenomen.

Hoofdstuk 2 Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten

Artikel 2.1

Onder a

Bestaande bebouwing wordt hier gedefinieerd als gebouwen die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit rechtmatig aanwezig zijn of waarvoor reeds een bouwvergunning is verleend of een bouwvergunning is aangevraagd die kan worden verleend.

Onder b

Nieuwe bebouwing omvat het oprichten van gebouwen, met uitzondering van het vervangen van bebouwing door bebouwing van gelijke aard, omvang en karakter.

Onder c

In dit hoofdstuk over worden als bedrijf aangemerkt: inrichtingen voor de bedrijfsmatige uitoefening van industrie, ambacht, handel, vervoer of nijverheid, uitgezonderd inrichtingen:

- voor het winnen van water, grondstoffen, olie, gas en windenergie;
- waarop het Besluit glastuinbouw of het Besluit landbouw milieubeheer van toepassing is;
- voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in beheer bij een waterschap of gemeente of in exploitatie bij een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap of een gemeente met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast;
- voor afvalstort;

Deze categorieën worden uitgezonderd omdat ten aanzien van deze soorten bedrijvigheid geen regels gesteld dienen te worden in het kader van het in dit hoofdstuk opgenomen bundelingsbeleid of locatiebeleid.

Onder d

De Nota Ruimte spreekt in het kader van het locatiebeleid over voorzieningen. Dit begrip komt in de Standaard voor Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008 niet terug. Het begrip dat de term voorzieningen het beste benaderd is dienstverlening. Daarom wordt in dit hoofdstuk uitgegaan van het begrip dienstverlening. Onder dienstverlening wordt verstaan: inrichtingen ten behoeve van het bedrijfsmatig verlenen van commerciële- en niet-commerciële diensten. Wel betreft het in dit hoofdstuk met name de meer grootschalige vormen van dienstverlening die gekenmerkt worden door omvangrijke bezoekersaantallen en een omvangrijke verkeersaantrekkende werking. Voorbeelden van dienstverlening zijn: zwembad, theater, casino, bioscoop, ziekenhuis, rechtbank, universiteits- of schoolcomplex, gemeentehuis.

Onder e

In dit hoofdstuk wordt onder bedrijventerrein verstaan een cluster aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van tenminste één hectare ten behoeve van bedrijven en dienstverlening en de daarbij behorende voorzieningen.

Met gronden met een oppervlakte van minimaal één hectare in hoofdzaak ten behoeve van bedrijven en dienstverlening en de daarbij behorende voorzieningen wordt bedoeld een oppervlakte van minimaal één hectare bruto. Deze hectare bevat zowel de gronden die direct bestemd zijn voor de bedrijven en dienstverlening maar ook de bestemmingen die daaraan dienstbaar zijn, zoals infra, groenvoorzieningen etc. Voor de oppervlakte is aangesloten bij de 1 hectare bruto ondergrens die gehanteerd wordt in de inventarisatie van de bedrijventerreinen en kantoorlocaties die jaarlijks in opdracht van VROM wordt uitgevoerd.

Onder f

Voor de definitie van detailhandel is aangesloten bij de definitie zoals die gehanteerd wordt in de Standaard voor Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008.

Onder g

Dit onderdeel bevat de definitie van het begrip kantoor: inrichting voor de bedrijfsmatige uitoefening van administratieve diensten. Voorbeelden van inrichtingen voor de bedrijfsmatige uitoefening van administratieve diensten zijn administratiekantoor, call-center, kantoor ten behoeve van handelsonderneming. Tussen het begrip dienstverlening en kantoor bestaat enige overlap. Voor de toepassing van deze begrippen in dit besluit levert dat geen problemen op omdat de toepasselijke normen voor beide categorieën gelijk zijn.

Onder h

Een locatie voor kantoren is een cluster aaneengesloten percelen met een oppervlakte van tenminste één hectare ten behoeve van kantoren en de daarbij behorende voorzieningen. Deze hectare bevat zowel de gronden die direct bestemd zijn voor de kantoren maar ook de bestemmingen die daaraan dienstbaar zijn, zoals infra, groenvoorzieningen etc. Voor de oppervlakte is aangesloten bij de 1 hectare bruto ondergrens die gehanteerd wordt in de inventarisatie van de bedrijventerreinen en kantoorlocaties die jaarlijks in opdracht van VROM wordt uitgevoerd.

Onder i

Dit onderdeel bevat de definitie van zeehaventerrein. In deze definitie wordt met de oppervlakte van tenminste 1 hectare bedoeld een oppervlakte van minimaal één hectare bruto. Deze hectare bevat zowel de gronden die direct bestemd zijn voor het laden en lossen van grote zeeschepen maar ook de bestemmingen die daaraan dienstbaar zijn. Voor de oppervlakte is aangesloten bij de 1 hectare bruto ondergrens die gehanteerd wordt in de inventarisatie van de bedrijventerreinen en kantoorlocaties die jaarlijks in opdracht van VROM wordt uitgevoerd.

Tweede lid

Dit lid is opgenomen omdat de bepalingen ter zake van bebouwing in dit hoofdstuk geen betrekking hebben op bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw met uitzondering van die bepalingen waar dat expliciet wordt vermeld. (artikel 2.5, vierde lid onder b. (ruimte-voor-ruimte)).

Artikel 2.2

Dit artikel is een vertaling van het uitgangspunt uit paragraaf 3.4.5.2 uit de Nota Ruimte dat “De ruimtelijke mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen gelijk zijn aan de mogelijkheden voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied”. Volgens de Nota Ruimte geldt een uitzondering op deze hoofdregel voor complexen van recreatiewoningen waar het recreatieve gebruik van deze recreatiewoningen door middel van een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd.

Een bestemmingsplan kan dus geen nieuwbouw van recreatiewoningen buiten het bestaand bebouwd gebied toestaan, indien dit niet in overeenstemming is met de rijks- en provinciale regels (in dit besluit of een provinciale verordening) die gelden voor de nieuwbouw van woonbebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied.

In aansluiting hierop kan een bestemmingsplan ook geen herbestemming van een recreatiewoning tot woning buiten het bestaand bebouwd gebied toestaan indien dit niet in overeenstemming is met de rijks- en provinciale regels die gelden voor de herbestemming van bebouwing tot woning buiten het bestaand bebouwd gebied.

Vermelding verdient dat de wijziging van de recreatieve bestemming van een recreatiewoning in de bestemming ‘wonen’ alleen mogelijk is indien de recreatiewoning voldoet of met kleine ingrepen kan voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan woonfuncties. Tevens dient voldaan te worden aan de bestemmingsplanvoorschriften waaronder milieu-eisen en moet er sprake zijn van een integrale ruimtelijke afweging. Voor andere recreatieverblijven (te denken valt aan caravans, woonwagens, (blok)hutten etc.) geldt dat deze doorgaans geen woning zijn en evenzeer niet kunnen voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan woonfuncties. Voor deze categorieën geldt dan ook dat geen bestemmingswijziging naar een woonbestemming kan plaatsvinden.

Tweede lid

Het eerste lid geldt niet voor complexen van recreatiewoningen. Voor nieuwe complexen van recreatiewoningen kan ook op andere locaties, dan waar reguliere woningbouw is toegestaan, een positieve planologische beoordeling worden gegeven. Wel dient dit in overeenstemming te zijn met eventuele regels in de provinciale (bundelings)verordening en de regels in dit besluit.

Gemeenten dienen bij het bestemmen van een nieuw complex van recreatiewoningen in de voorschriften van hun bestemmingsplan de eis van bedrijfsmatige exploitatie op te nemen om zo de bedrijfsmatige exploitatie van dat complex te verzekeren. Uit verschillende uitspraken blijkt dat de Afdeling Bestuursrechtspraak de eis van bedrijfsmatige exploitatie ruimtelijk relevant acht en in principe aanvaardbaar vindt. Wel moeten gemeenten elke keer nagaan of de eis in het concrete geval kan worden opgelegd. De gevallen waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft uitgesproken dat de eis van bedrijfsmatige exploitatie niet kan worden opgelegd, betreft situaties dat de recreatiewoningen in eigendom zijn van verschillende particulieren. De eis van bedrijfsmatige exploitatie zou hier leiden tot een beperking van het gebruik die om planologische redenen niet gerechtvaardigd is.

Ten aanzien van bestemmingswijziging van de recreatiewoningen op een complex van recreatiewoningen geldt dat alleen herbestemming tot woning is toegestaan indien dit in overeenstemming is met de rijks- en provinciale regels die gelden voor de herbestemming van bebouwing tot woning buiten het bestaand bebouwd gebied.

Artikel 2.3.

Kwetsbare gebieden zijn in principe niet bedoeld voor bewoning. Wijziging van de bestemming van recreatiewoningen in een woonbestemming is dan ook niet toegestaan in de kwetsbare gebieden. Ook de bestemming van een complex van recreatiewoningen kan niet worden gewijzigd in woongebied.

Deze kwetsbare gebieden betreffen volgens de Nota Ruimte de EHS, VHR- en NB-wet-gebieden en eventueel andere daartoe door gemeenten of provincies aangewezen kwetsbare gebieden, waartoe desgewenst ook nader te bepalen kwetsbare delen van nationale landschappen kunnen behoren. Vertaald naar de huidige stand van de natuurwetgeving betreffen dat de als Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 1, onderdeel o van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen gebieden, gebieden die als beschermd natuurmonument zijn aangewezen op grond van artikel 10, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en de gebieden die onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur als bedoeld in titel 3.2 van dit besluit. De bevoegdheid van gemeenten of provincies om andere (kwetsbare) gebieden aan te wijzen waar de bestemming van een recreatiewoning of complex van recreatiewoningen niet kan worden gewijzigd in een woonbestemming is in dit artikel niet opgenomen omdat gemeenten en provincies ter behartiging van hun gemeentelijke of provinciale ruimtelijke belangen reeds hiertoe bevoegd zijn.

Artikel 2.4

Zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting is verwoord, dragen de provincies de verantwoordelijkheid om mede gestalte te geven aan nationale beleid dat gericht is op bundeling. Een eenduidige begrenzing van het bbg is essentieel voor de effectiviteit van het bundelingsbeleid. Hoe beter deze begrenzing samenvalt met de feitelijke buitengrenzen van de aanwezige bebouwing, des te doeltreffender kan gestuurd worden op de bundeling van nieuwe bebouwing.

Om geen onduidelijkheid te laten ontstaan over wanneer er sprake is van regels gelden binnen het bestaand bebouwd gebied of daarbuiten verplicht dit artikel de provincie geometrisch in kaart te brengen wat behoort tot het bestaand bebouwd gebied en wat niet. Bij de vaststelling door provincies van de grens van bbg bij of krachtens provinciale verordening zal overleg met andere partijen, zoals gemeenten, nodig zijn.

Om enige uniformiteit in de systematiek te bewerkstelligen zal in overleg tussen IPO, VNG en het rijk gekomen worden met een handreiking op welke wijze die begrenzing van het bestaand bebouwd gebied kan worden vastgesteld. Omdat het niet wenselijk is dat te kleine arealen bebouwing (bijvoorbeeld agrarische woonbebouwing) aan het bebouwd gebied toegerekend worden, zal die handreiking naar verwachting een oppervlakteondergrens of andere toegankelijke criteria bieden. Dat geldt ook voor arealen met woon- of bedrijfsbebouwing die dicht bij elkaar liggen, bijvoorbeeld alleen gescheiden door infrastructuur of een groenstrook.

De grens bbg is niet alleen in hoofdstuk 2 van het besluit onderscheidend maar ook bij het kustfundament en de Waddenzee.

Artikel 2.5

Dit artikel geeft aan provincies de opdracht bij verordening regels te stellen ten aanzien van nieuwe bebouwing in het buitengebied. Deze regels dienen de bundeling van bebouwing en een zorgvuldig gebruik van de ruimte te bevorderen.

Object van regulering zijn bestemmingsplannen die voorzien in de mogelijkheid van nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied. Voor een uitleg van het begrip nieuwe bebouwing zie de toelichting bij artikel 2.1, onder b. Deze regels dienen of de inhoud van het bestemmingsplan of de toelichting bij het bestemmingsplan of beide soorten regels te betreffen.

Dat provinciale regels gericht dienen te zijn op bundeling van bebouwing (incl. economische activiteiten) is een vertaling van de beslissingen van wezenlijk belang uit paragraaf 2.3.2.1 van de Nota Ruimte. Doel van het bundelingsbeleid is dat allereerst getracht moet worden nieuwe stedelijke bebouwing binnen bestaand bebouwd gebied te verwezenlijken. Voor zover dat niet mogelijk of wenselijk is dient nieuwe stedelijke bebouwing zo veel mogelijk te worden gerealiseerd aansluitend op het bestaand bebouwd gebied of geconcentreerd buiten bestaand bebouwd gebied.

Niet alle nieuwe bebouwing kan worden gebundeld. Daarom kan bij provinciale verordening, onder bij die verordening te stellen kwalitatieve voorwaarden, ook niet gebundelde, meer verspreide

bebouwing worden toegestaan. Deze voorwaarden dienen een zorgvuldig gebruik van de ruimte te bevorderen.

Eerste lid

In het eerste lid wordt bepaald dat de provincie regels dient te stellen ten aanzien van de inhoud van of toelichting bij bestemmingsplannen waarbij die regels dienen te bewerkstelligen dat een bestemmingsplan alleen nieuwe bebouwing kan toestaan binnen het bestaand bebouwd gebied, aansluitend op het bestaand bebouwd gebied of in nieuwe clusters van bebouwing buiten bestaand bebouwd gebied (bundeling).

Tweede lid

In dit lid wordt bepaald dat de verordening erin kan voorzien dat de bundelingsregels uit het eerste lid buiten toepassing kunnen blijven ten aanzien van nieuwe bebouwing welke functioneel gebonden is aan het buitengebied, waaronder in ieder geval wordt verstaan: agrarische bebouwing, agrarische bedrijfswoningen, bebouwing voor dagrecreatie, voor natuurbeheer, voor waterbeheer, voor veiligheid en hulpdiensten of voor de levering van gas, water of elektriciteit. Deze opsomming is niet limitatief zodat de provincie ook andere vormen van bebouwing kan benoemen welke functioneel gebonden is aan het buitengebied, zodat die bebouwing dus ook 'verspreid' kan worden bestemd en gebouwd.

Derde lid

De verordening kan er tevens in voorzien dat de bundelingsregels uit het eerste lid buiten toepassing kunnen blijven voor zover er wordt voldaan aan in de provinciale verordening gestelde kwalitatieve regels ten aanzien van nieuwe niet gebundelde bebouwing. Dat betekent dat bij toepassing van dit lid bij verordening kwalitatieve regels moeten worden gesteld aan nieuwe niet gebundelde bebouwing. Deze regels dienen kwalitatieve eisen te stellen aan specifiek omschreven categorieën van bebouwing en dienen een zorgvuldig gebruik van de ruimte te bevorderen.

Vierde lid

Dit lid geeft aan dat de in het derde lid bedoelde kwalitatieve regels zogenaamde 'rood-voor-groen' of 'rood-voor-blauw' (onderdeel a) en 'ruimte-voor-ruimte' (onderdeel b) regels kunnen betreffen. Met deze specifieke regels wordt in het bijzonder uitdrukking gegeven aan het bevorderen van een zorgvuldig ruimtegebruik en wordt aangesloten bij paragraaf 3.4.5.1 van de Nota Ruimte.

Dergelijke 'rood-voor-groen' of 'rood-voor-blauw' regels zijn kwalitatieve regels die nieuwe bebouwing koppelen aan een substantiële verbetering van de directe omgeving en de daarin aanwezige kwaliteiten van natuur, water, landschap of de recreatieve mogelijkheden van die omgeving. Een voorbeeld van nieuwe bebouwing die substantieel kan bijdragen aan de beschreven ruimtelijke kwaliteit zijn nieuwe landgoederen: bos- of natuurcomplexen die nagenoeg geheel zijn opengesteld voor het publiek en waarop wooneenheden staan en waarbij de bebouwing en groen een architectonische eenheid vormen. Provincies kunnen bij een rood-voor-groen regeling bijvoorbeeld eisen stellen ten aanzien van minimale omvang van het landgoed, maximale bouwvolumes, aantal wooneenheden, de gebruiksfuncties (wonen, werken, zorg), de wijze van bestemming van het groen, de landschappelijke inpassing van de bebouwing en het groen en de ontwerp kwaliteit van de bebouwing. Voor een daadwerkelijke realisatie van het groen is het van belang om de financiële koppeling tussen rood en groen te borgen. Dit kan via het exploitatieplan (het kostenverhaal) of via daartoe strekkende privaatrechtelijke overeenkomsten.

Een 'ruimte-voor-ruimte' regeling strekt ertoe te voorkomen dat gebouwen langdurig leegstaan of verpauperen. Naast bestemmingswijziging en hergebruik (art. 2.6, tweede lid) kan sloop van bestaande bebouwing (dit kan allerlei soorten bebouwing betreffen waaronder ook bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw) en in ruil daarvoor terugbouw van woningen welke per saldo leidt tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak bijdragen aan een vitale en kwalitatief hoogwaardige groene ruimte. In de verordening kan onder andere aangegeven worden onder welke omstandigheden en in welke gebieden een 'ruimte-voor-ruimte'-aanpak aan de orde is en op

welke locaties de nieuwe bebouwing moet worden gerealiseerd en wat de toegestane categorieën nieuwe bebouwing zijn.

De provincie kan op grond van het derde lid in samenhang met het vierde lid ook voorzien in andersoortige kwalitatieve regels ten aanzien van niet gebundelde bebouwing die een uitzondering kunnen bieden op de bundelingsregels uit het eerste lid.

Vijfde lid

Dit lid bepaalt dat de provincie tevens regels moet geven over de landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied.

Zesde lid

De provinciale verordening kan bij het stellen van de regels bedoeld in dit artikel geen verschillende regels stellen voor recreatiewoningen en 'gewone' woonbebouwing. Deze bepaling stelt zeker dat de provincie geen regels stelt welke indruisen tegen het rijksbeleid inzake nieuwbouw van recreatiewoningen dat in dit besluit is vastgelegd in artikel 2.2. Dit impliceert tevens dat de provincie ook niet bevoegd is om bij een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening dergelijke regels te stellen. De grondslag van dit artikellid is daarom niet alleen gebaseerd op artikel 4.3 maar mede gebaseerd op artikel 4.1, vierde lid Wro.

Een uitzondering hierop geldt voor complexen van recreatiewoningen. De provinciale regels mogen dus wel separate bepalingen ten aanzien van deze complexen bevatten. Deze uitzondering hangt direct samen met artikel 2.2, tweede lid.

Het ligt in de rede dat provincies bij het stellen van de regels bedoeld in dit artikel onderscheid maken naar regels die gelden voor delen van het grondgebied en daarbij rekening houden met de aanwezige intergemeentelijke samenwerking.

Artikel 2.6

Anders dan artikel 2.5, dat de provincies de opdracht geeft om regels te stellen ten aanzien van nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied, geeft dit artikel provincies de opdracht regels te stellen ten aanzien van bestemmingsplannen die regels stellen ten aanzien van bestaande bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied.

Deze verordening dient, op grond van het tweede artikellid, in ieder geval regels te stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor herbestemming van bebouwing. Het kan dan gaan om de mogelijkheden om vrijkomende bebouwing om te zetten in een woonbestemming of te laten dienen als vestigingsruimte voor kleinschalige bedrijvigheid. Het kan daarbij zowel gaan om bedrijvigheid die gelieerd is aan de functie van het buitengebied als niet direct aan het buitengebied gebonden activiteiten en bedrijvigheid. De bevoegdheid om regels te stellen omtrent de herbestemming van recreatiewoningen in kwetsbare gebieden wordt de provincies hierbij expliciet onthouden om strijd met artikel 2.3 te voorkomen. Dit impliceert tevens dat de provincie ook niet bevoegd is om bij een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening dergelijke regels te stellen. De grondslag van dit artikellid is daarom niet alleen gebaseerd op artikel 4.3 maar mede gebaseerd op artikel 4.1, vierde lid Wro.

Artikel 2.7

Eerste lid

Dit artikel bevat de opdracht bij provinciale verordening regels te stellen voor de inhoud en de toelichting van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en locaties voor kantoren. Het moet daarbij gaan om een cluster aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van tenminste één hectare ten behoeve van bedrijven en dienstverlening of kantoren en de daarbij behorende voorzieningen (zie verder de toelichting bij artikel 2.1, eerste lid, onder e en h). Voor zover onder de definitie van dienstverlening tevens detailhandel is begrepen is dit artikel alleen daarop van toepassing voor zover die detailhandel wordt gevestigd op een nieuw bedrijventerrein, zeehaventerrein of een nieuwe locatie voor kantoren die in overwegende mate ten behoeve van bedrijven, dienstverlening, zeehaven gerelateerde ondernemingen of kantoren zal

worden ontwikkeld. Dit artikel moet tevens worden toegepast ten behoeve van mengvormen van bedrijventerreinen en zeehaventerreinen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, etc.

Deze regels kunnen zowel nieuwe terreinen en locaties binnen het bestaand bebouwd gebied als buiten bestaand bebouwd gebied betreffen.

Tweede lid

Het tweede lid bevat de juridische vertaling van de stappen uit de SER-ladder. De SER-ladder voor ruimtelijke afwegingen zoals opgesteld door de Sociaal Economische Raad is in de beleidsbrief "Agenda bedrijventerreinen 2008-2009"¹⁸ van de ministers van VROM en Economische Zaken nader gespecificeerd ten behoeve van een "een zorgvuldige planning van de te herstructureren en nieuw te ontwikkelen terreinen." In deze beleidsbrief is aangegeven dat het gebruik van de zogeheten SER-ladder geborgd moet worden. De SER-ladder voor bedrijventerreinen is in de beleidsbrief nader gespecificeerd in 3 stappen:

- 1) Nut en noodzaak bepalen. Dit betreft het bepalen van de nut en noodzaak van het bedrijventerrein op basis van de regionale planning. Onder deze stap van de SER-ladder moet het voorgenomen terrein of de locatie passen binnen de door de regionaal samenwerkende gemeenten in samenwerking met de provincie opgestelde regionale planning.
- 2) In behoefte voorzien door herstructurering en door intensivering van bestaande bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en locaties voor kantoren. Dit betreft het bepalen of door herstructurering van bestaande terreinen en intensivering van bestaande terreinen de behoefte kan worden opgevangen.
- 3) In behoefte voorzien door nieuwe uitleg. Indien zowel de noodzaak tot aanleg is aangetoond en de behoefte niet door herstructurering of intensivering kan worden opgevangen, is nieuwe uitleg, een nieuw terrein of nieuwe locatie nodig.

Het tweede lid, onder a en b, bevat de juridische vertaling van de stappen één en twee van het hierboven geschetste SER-ladder. De derde stap is het resultaat van de toepassing van de stappen één en twee en is wegens wetgevingstechnische overwegingen niet in dit artikel opgenomen.

Onder a

Om de toepassing van de SER-ladder te borgen bij het stellen van de in het eerste lid bedoelde regels houdt de provincie, conform stap 1 uit de SER-ladder, rekening met de behoefte aan terreinen en locaties als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag binnen de provincie. De uitbreidingsvraag is de vraag naar nieuwe terreinen die ontstaat door werkgelegenheids groei, verandering van de locatietypevoorkeur en verandering van het terreinquotiënt. Het gaat hier dus om de vraag naar ruimte voor nieuwe bedrijfsvestiging of uitbreiding van bestaande bedrijfsvestiging. De vervangingsvraag is vraag naar nieuwe terreinen die ontstaat door transformatie van bestaande terreinen naar niet-economische functies. De behoefte wordt voor bedrijventerreinen reeds op grond van de in het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 neergelegde afspraken en uitgaande van het door het rijk vastgestelde toekomstscenario (Transatlantic Market) door de provincie vastgesteld, zodat in de verordening hierbij kan worden aangesloten. Voor zeehaventerreinen en kantoorlocaties dient de provincie op vergelijkbare wijze rekening te houden met de behoefte aan terreinen en locaties. Indien in een provincie geen sprake is van diepe vaarwateren die toegankelijk zijn voor grote zeeschepen geldt de uit dit artikel voortvloeiende verplichting tot het stellen van regels omtrent nieuwe zeehaventerreinen vanzelfsprekend niet.

Onder b

Daarnaast houdt de provincie bij het stellen van de regels bedoeld in het eerste lid, conform stap 2 uit de SER-ladder rekening met de mogelijkheden om de behoefte op te vangen door de mogelijkheden voor herstructurering en intensivering binnen de provincie te benutten. Door de

¹⁸ De brief van de ministers van VROM en EZ d.d. 7 december. 2007 met agenda bedrijventerreinen 2008-2009 (31 200 XI, nr. 73).

SER-ladder (onder a en b) toe te passen alvorens regels te stellen over de nieuwe locaties zullen behoefte en aanwijzing van locaties beter worden afgestemd.

Derde lid

De provincie dient bij het stellen van de regels bij of krachtens dit artikel tevens rekening te houden met de behoefte aan ruimte voor een aantal met name genoemde categorieën bedrijven die speciale locatie-eisen stellen. Deze bepaling strekt ertoe te waarborgen dat ook voor deze specifieke categorieën bedrijven en voorzieningen voorzien wordt in voldoende geschikte locaties.

Vierde lid

Niet alleen de provincie dient rekening te houden met de behoefte aan terreinen en de mogelijkheden voor herstructurering en intensivering, ook in het kader van de lokale planologische afweging is dit van belang. Daarom dienen de provinciale regels erin te voorzien dat ook gemeenten de SER-ladder toepassen. In de toelichting bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijven- en zeehaventerreinen dienen gemeenten te verantwoorden op welke wijze zij met de provinciale of regionale behoefte en intensiverings- en herstructureringsmogelijkheden rekening houden. Toepassing van de SER ladder houdt niet in dat pas met de aanleg van een eventueel nieuw terrein kan worden begonnen nadat de herstructurering volledig is afgerond

Vijfde lid

Omdat het bundelingsbeleid alle stedelijke bebouwing betreft moet ook in het kader van het locatiebeleid voor bedrijven, dienstverlening, zeehaventerreinen en kantoren zoveel mogelijk worden 'gebundeld'.

Zesde lid

De behoefte aan nieuwe locaties ten behoeve van bedrijvigheid kan per gebied binnen de provincie uiteenlopen. Tevens voeren plusregio's beleid ter zake van o.a. bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantoorlocaties die van regionaal belang zijn. De provincie dient daarom bij de hierboven genoemde te stellen regels onderscheid te maken naar gebieden binnen de provincie en rekening te houden met de intergemeentelijke vormen van samenwerking op deze beleidsterreinen in de provincie.

Artikel 2.8

Dit artikel bevat de opdracht aan provincies om bij verordening regels te stellen ter uitvoering van het locatiebeleid voor zover het de detailhandel betreft. Hiermee kan worden aangesloten bij de bestaande door het kabinet geaccordeerde IPO richtlijnen voor perifere detailhandel (zie Tweede Kamer 2006-2007, 26 570, nr. 23H), maar de provinciale verordening hoeft zich zeker niet te beperken tot het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. De Nota Ruimte vraagt uitdrukkelijk juist ook aandacht voor het mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen die door het vroegere beperkende beleid werden tegengehouden, zoals hoogwaardige regionale winkelcentra. Bij deze en andersoortige grootschalige ontwikkelingen is de behoefte aan sturing door de provincie evident. De effecten strekken zich immers uit over het grondgebied van meerdere gemeenten.

De regels kunnen naar keuze van de provincie betrekking hebben op de inhoud of op de toelichting van bestemmingsplannen dan wel op beide. De regels strekken er ten eerste toe te waarborgen dat nieuwe grootschalige locaties voor detailhandel niet ten koste gaan van de bestaande detailhandelsstructuur. Op de tweede plaats bevatten de regels voorschriften met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel. In het artikel worden de provincies overigens ook gevraagd om rekening te houden met intergemeentelijke samenwerking ter zake van beleid voor de detailhandel.

Het ligt, gelet op de strekking van dit artikel, in elk geval niet voor de hand dat de provincie zich met individuele kleinere winkelvestigingen zal bemoeien, maar zich zal concentreren op de gevolgen van grootschalige plannen, mede in het licht van de demografische en economische ontwikkelingen in de betreffende regio.

Hoofdstuk 3 Groene ruimte

Titel 3.1 Rijksbufferzones

artikel 3.1

Eerste lid, onder a

Waar in deze titel gesproken wordt van een bestemmingsplan wordt hiermee bedoeld een bestemmingsplan of in artikel 1.1, tweede lid, daarmee gelijk gesteld besluit dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden gelegen binnen de grenzen van een rijksbufferzone.

Onder b

In onderdeel b is het begrip gemeentebestuur zoals dat wordt gebruikt in artikel 3.6 gedefinieerd en daarmee beperkt tot de gemeentebesturen van gemeenten waarvan de gronden deels of geheel gelegen zijn in een rijksbufferzone. Met gemeentebestuur worden het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de raad aangeduid.

Onder c

In onderdeel c is aangegeven dat in deze titel onder nieuwe gebouwen het oprichten van gebouwen, anders dan het vervangen van gebouwen door gebouwen van gelijke aard en omvang en karakter of anders dan de eenmalige herbouw of verbouw van een bestaand gebouw met een uitbreiding van het grondoppervlak van ten hoogste tien procent of anders dan gebouwen waarvoor met toepassing van artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening een ontheffing kan worden verleend of anders dan gebouwen ten behoeve van tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten wordt verstaan.

Onder e en f

In artikel 3.5 is een intergemeentelijke of provinciale structuurvisie één van de voorwaarden waaronder in een rijksbufferzone bepaalde ontwikkelingen die aangemerkt worden als verstedelijking toch kunnen worden toegestaan. Het moet daarbij gaan om een structuurvisie die specifiek betrekking heeft op de betreffende rijksbufferzone. Dit 'maatwerk' bestaat dus minimaal uit een visie op de ontwikkeling van de rijksbufferzone en het daartoe te voeren ruimtelijk beleid en organisatie van de uitvoering.

Tweede lid

In dit artikellid wordt aangegeven hoe in het kader van de in deze titel opgenomen regeling voor de rijksbufferzones met onbenutte en met deze titel strijdige bouwtitels wordt omgegaan. Gebouwen waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een bouwvergunning is verleend vallen niet onder het verbod tot verdere verstedelijking en worden niet als nieuw gebouw aangemerkt. Ook het oprichten van gebouwen die bij een op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geldend bestemmingsplan zijn toegelaten blijft mogelijk, met dien verstande dat een niet-gerealiseerde met deze titel strijdige bestemming uit een bestemmingsplan dat vóór 1 juli 2003 onherroepelijk is geworden, bij herziening van dat plan kan worden gecontinueerd tot uiterlijk vijf jaar van het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit. Daarna dient deze bestemming te worden geschrapt. Voor het overige gelden de generieke bepalingen met betrekking tot het in overeenstemming met dit besluit brengen van bestemmingsplannen, zoals opgenomen in artikel 10.1.

Is na schriftelijke instemming door de minister van VROM een met deze titel (op onderdelen) strijdig bestemmingsplan vastgesteld dan voorziet artikel 10.3 in een generieke overgangsregeling voor afwijkende bestemmingsplannen.

In het streekplan of de provinciale structuurvisie opgenomen uitleglocaties, welke nog niet in een bestemmingsplan of projectbesluit zijn vastgelegd vallen in principe onder het verbod van verdere verstedelijking Artikel 10.2 voorziet echter in een regeling voor met dit besluit strijdige onderdelen van streekplannen of provinciale structuurvisies.

Voor gebouwen die voor inwerkingtreding van dit besluit onrechtmatig zijn opgericht, betekent de slotzin dat dit besluit een legalisering daarvan via opname/vastlegging in het bestemmingsplan onmogelijk maakt. De gemeente dient daarbij handhavend op te treden.

Artikel 3.2

De rijksbufferzones worden in dit besluit aangewezen en begrensd. Dat betekent dat zowel de buitengrenzen geometrisch worden bepaald als de in de rijksbufferzones gelegen bestaande bebouwingkernen geometrisch worden begrensd. Omdat het planologisch regime (gericht op het tegengaan van verdere verstedelijking) voor de rijksbufferzones niet dient te gelden in deze bestaande bebouwingkernen die gelegen zijn binnen de buitengrenzen van de rijksbufferzone worden deze niet aangemerkt als rijksbufferzone.

Bij het bepalen van de grenzen van de rijksbufferzones gaat het rijk uit van de grenzen die in de Nota Ruimte zijn opgenomen. Het rijk heeft overigens rekening houden met de grenzen van de rijksbufferzones zoals die reeds in streekplannen zijn vastgesteld en voor zover hierover tussen rijk en provincie geen geschillen bestaan. Over de aanwijzing is overleg gevoerd met de betrokken gemeenten en provincies.

Artikel 3.3

Eerste lid

Het vrijwaren van verdere verstedelijking van de rijksbufferzones staat, naast de recreatieve opgave voor de rijksbufferzones, centraal in het rijksbufferzonebeleid zoals opgenomen in paragraaf 2.2.3.5 van de Nota Ruimte en is in dit besluit dan ook het sleutelbegrip in het planologisch regime voor de rijksbufferzones. Het eerste en tweede lid van dit artikel bevatten de kern van het planologisch regime voor de rijksbufferzones.

Het eerste artikellid bepaalt dat bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden gelegen binnen een rijksbufferzone geen bestemmingen mogen bevatten die aangemerkt worden als verdere verstedelijking.

Wat verdere verstedelijking is, is neergelegd in het tweede, derde en vierde lid van dit artikel en kan in de provinciale verordening bedoeld in 3.5 worden aangevuld.

De invulling van het begrip 'verdere verstedelijking' is in dit artikel beperkt tot nieuwe gebouwen voor een aantal specifiek benoemde bestemmingen of gebruiksfuncties en één specifiek benoemde vorm van gebruik. Dit artikel is dus allen van toepassing op gebouwen en niet op bouwwerken geen gebouw zijnde.

Tweede lid

Het tweede lid benoemt nieuwe gebouwen voor een aantal specifiek benoemde bestemmingen of gebruiksfuncties als vormen van verdere verstedelijking. Het aantal nieuwe gebouwen dat zo'n benoemde bestemming of gebruiksfunctie heeft is daarbij niet relevant.

Onder a: nieuwe gebouwen voor wonen

Dit betreffen alle vormen van gebouwen ten behoeve van woongebruik. Dus zowel gebouwen voor permanent woongebruik als niet-permanent of recreatief woongebruik.

Onder b: nieuwe gebouwen voor detailhandel, bedrijven, dienstverlening en kantoren, anders dan ten behoeve van dagrecreatie, natuurbeheer, waterbeheer, veiligheid, hulpdiensten of voor de levering van gas, water of elektriciteit.

Voor de uitleg van de begrippen detailhandel, bedrijven, dienstverlening en kantoren wordt aangesloten bij de uitleg in het kader van het SVBP2008, maar worden ook vergelijkbare stedelijke functies uit de bestemmingshoofdgroepen cultuur en ontspanning en maatschappelijk begrepen.

De uitgezonderde categorieën gebouwen worden niet onder het begrip verdere verstedelijking begrepen omdat het gaat gebouwen die ondersteunend zijn aan in de rijksbufferzones gewenste

functies zoals dagrecreatie, natuurbeheer, waterbeheer of ondersteunend zijn aan functies ter bescherming van een groot openbaar belang.

Onder c: nieuwe gebouwen voor glastuinbouw of intensieve veeteelt

Wegens het verstedelijkte karakter zijn nieuwe gebouwen voor glastuinbouw en intensieve veeteelt in rijksbufferzones niet gewenst. Voorbeelden van intensieve veeteelt ofwel niet grondgebonden veehouderij zijn de varkenshouderij, pluimveehouderij, pelsdierhouderij die in hoofdzaak plaats vinden in grote gebouwen.

Wel gewenst in rijksbufferzones is niet- intensieve, grondgebonden veeteelt. Deze vormen van veeteelt worden gekenmerkt door (al dan niet seizoensgebonden) verblijf van de dieren in de wei bijvoorbeeld paardenfokkerij, melkveehouderij, rendierhouderij, rundveehouderij. Ook grondgebonden land en tuinbouw zoals bijvoorbeeld de verbouw van aardappelen, granen, groente, fruit, en bloemen op akkers en in wijngaarden en boomgaarden is een passend grondgebruik binnen rijksbufferzones

Onder d: nieuwe gebouwen voor complexen van recreatiewoningen

Overeenkomstig de definitiebepaling in artikel 1.1, onder g, betreft dit de bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen van recreatiewoningen.

Onder e: nieuwe gebouwen voor grootschalige hotels

Van grootschaligheid bij hotels is sprake als de hotelaccommodatie groot is naar verhouding tot het omliggende landschap en daarin aanwezige (niet bedrijfsmatige) gebouwen. Er bestaat geen vast criterium om grootschaligheid te bepalen, dat verschilt per gebied. Het gaat om gebouwen die qua aard, schaal en omvang niet passen binnen het karakter van de desbetreffende rijksbufferzone. Provincies kunnen deze grootschaligheid in hun provinciale verordening nader concretiseren. Hotels van 50 bedden of meer worden echter in relatie tot de rijksbufferzones in ieder geval als grootschalig aangemerkt.

Onder f: nieuwe gebouwen voor bezoekersintensieve overdekte dagrecreatie. Hieronder worden indoor-sportaccommodaties, tentoonstellingshallen en daarmee vergelijkbare gebouwen of complexen verstaan die veel bezoekers aantrekken.

Onder g: nieuwe gebouwen voor bezoekersintensieve openlucht dagrecreatie. Voorbeelden van vormen van bezoekersintensieve openlucht dagrecreatie zijn attractieparken, dierentuinen, racecircuits, etc. Tijdelijke gebouwen ten behoeve van bezoekersintensieve openlucht dagrecreatie van tijdelijke aard, zoals gebruik van terreinen voor muziek of culturele festivals, wordt hieronder niet begrepen. Ook gebouwen ter ondersteuning van sportieve recreatie in de openlucht of watersport worden hieronder niet begrepen.

Derde lid

In het derde lid is aangegeven dat nieuw grondgebruik ten behoeve van opslag van volumineuze goederen wordt aangemerkt als verstedelijking. Het betreft hier de bedrijfsmatige onoverdekte opslag (in de open lucht) van goederen als grondstoffen, puin, half- en eindfabrikaten, voertuigen, installaties etc. niet ten behoeve van de bedrijfsvoering van een agrarisch bedrijf. De opslag zelf heeft een zodanige omvang dat deze een dominante uitstraling heeft als stedelijke activiteit. Daartoe is een oppervlaktemaat gesteld van 500 m². De omvang van de goederen zelf is 'volumineus', de omvang daarvan wordt in dit besluit niet bepaald.

Vierde lid

In dit lid wordt een uitzondering gemaakt op het tweede lid, onder b, voor nieuwe gebouwen voor restaurants, cafés, kleinschalige hotels, kampeerbedrijven (klein en grootschalig) en zorgboerderijen. Deze vormen van bedrijven en dienstverlening dragen bij aan de recreatieve functie van de rijksbufferzones en zijn in de rijksbufferzones dus toegestaan. Hoewel deze opsomming slechts enkele vormen van kleinschalige verblijfsrecreatie benoemt die om wetgevingstechnische redenen moesten worden geëxpliciteerd zijn ook andere vormen van

kleinschalige verblijfsrecreatie passend binnen de recreatieve opgave van de rijksbufferzones en daarom toegestaan. Verhouding met RodS Beleidskader:

Op de gronden die met rijksmiddelen zijn en worden verworven en ingericht voor natuur (EHS) en openbare dag-recreatie (RodS) gelden, in aanvulling op het bepaalde in dit besluit, specifieke ruimtelijke voorwaarden. De specifieke voorwaarden voor de gronden met de functie natuur/EHS zijn opgenomen in titel 3.2 van het besluit. De specifieke voorwaarden voor de gronden met de functie 'openbare dagrecreatie' (RodS) zijn opgenomen in het Beleidskader voor Recreatie Om de Stad (vastgesteld op 8 mei 2008) dat het rijk met de betrokken gemeenten en provincies (G4-P3) is overeengekomen.

De ruimtelijke voorwaarden voor concreet begrensde gronden van RodS, zoals opgenomen in het Beleidskader R0dS van 8 mei 2008 zijn:

- nieuwe bebouwing, verblijfsrecreatie, maatschappelijke instellingen als zorgboerderijen, passantenhavens en overige voorzieningen of activiteiten zijn toegestaan mits zij een substantiële bijdrage leveren aan de realisatie van de dagrecreatieve behoefte en daarmee leiden tot een structureel bezoek aan het recreatiegebied,
- horeca moet passend zijn bij de uitstraling en het recreatief gebruik van het gebied,
- woningen, hotels, pretparken en jachthavens maken geen onderdeel uit van RodS en
- vervuulende of versturende activiteiten niet zijn toegestaan, tenzij zij geen of weinig overlast veroorzaken.

Ruimtelijke ontwikkelingen mogen niet strijdig zijn met de toepasselijke planologische regimes of de voorwaarden inzake RodS.

Artikel 3.4

Nieuwe verkeers- en energieinfrastructuur van bovenlokaal belang zoals wegen, spoorverbindingen en waterverbindingen, hoogspanningsleidingen en overige verbindingen voor het vervoer van energie en de bijbehorende bouwwerken en gebouwen worden in deze titel niet aangemerkt als verdere verstedelijking. Bij wegen gaat het om wegen die niet zijn bedoeld voor de ontsluiting van de recreatieve functies in een rijksbufferzone alleen, maar ter verbinding van knooppunten in een stedelijk netwerk. Dergelijke infrastructuur kan een barrièrewerking hebben voor de toegang tot recreatieve functies en kan ook landschappelijk de verdere ontwikkeling en transformatie van de rijksbufferzone hinderen. De aanleg in een rijksbufferzone van infrastructuur van een bovenlokaal belang dient daarom goed landschappelijk te worden ingepast en belemmeringen voor de toegankelijkheid van recreatieve voorzieningen moeten waar mogelijk worden tegen gegaan.

Daarom is in dit artikel ten aanzien van bestemmingsplannen die de aanleg van nieuwe verkeers- of energieinfrastructuur van bovenlokaal belang toestaan opgenomen dat in de toelichting bij dat bestemmingsplan onderbouwd dient te worden dat die nieuwe infrastructuur geen belangrijke belemmeringen opwerpt voor de dagrecreatieve functie van de rijksbufferzone en dient de toelichting een verantwoording te bevatten van de wijze waarop die infrastructuur evenwichtig in de directe omgeving wordt ingepast. Indien de infrastructuur in het bestemmingsplan wordt opgenomen ter uitvoering van een daartoe strekkend rijksbesluit kan in de toelichting bij het bestemmingsplan worden verwezen naar de motivering zoals die aan dat rijksbesluit ten grondslag ligt.

Artikel 3.5

Het eerste lid van dit artikel bevat de mogelijkheid (geen verplichting) dat provincies bij verordening nadere regels ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen in de rijksbufferzones stellen. Deze nadere regels zijn aanvullend ten opzichte van de regels die het rijk in dit besluit geeft.

Deze regels hebben, zoals in dit artikellid is aangegeven, tot doel de rijksbufferzones te vrijwaren van verdere verstedelijking in het belang van de bescherming van de open en groene ruimte en overige kwaliteiten van de rijksbufferzone en ter versterking van de dagrecreatieve functie van deze binnen hun provincie gelegen rijksbufferzone of rijksbufferzones. Dit artikel biedt derhalve de mogelijkheid voor maatwerk door de provincie waarmee de rijksbufferzones verder kunnen worden

ontwikkeld en kunnen voorzien in de recreatiebehoefte, conform de doelen uit de Nota Ruimte voor de rijksbufferzones.

Deze regels kunnen naar keuze van de provincie generiek gesteld worden voor alle rijksbufferzones gelegen binnen de provincie, maar ook voor iedere rijksbufferzone binnen de provincie verschillend worden gesteld. Tevens kunnen voor bij de verordening aan te wijzen gebieden binnen een rijksbufferzone verschillende regels worden gesteld.

Tweede lid

In het tweede lid wordt aangegeven dat provincies de mogelijkheid hebben om het begrip verdere verstedelijking verder aan te vullen en dat zij in hun provinciale verordening binnen de in de onderdelen b tot en met e gegeven kaders de mogelijkheden tot afwijking van het bepaalde in artikel 3.3, eerste lid, in samenhang met artikel 3.3, tweede lid, kunnen vormgeven.

Onder a

Dit onderdeel biedt de provincies de mogelijkheid het begrip verdere verstedelijking verder in te vullen. Dat betekent dat in aanvulling op artikel 3.3, tweede lid, ook andere dan genoemde soorten nieuwe gebouwen als verdere verstedelijking kunnen worden aangemerkt. Ook omvat deze aanvullingsmogelijkheid de mogelijkheid om andere gebruiksvormen of bestemmingen onder het begrip verdere verstedelijking te brengen. Deze verdere invulling mag de in artikel 3.3 gegeven rijksinvulling van het begrip verdere verstedelijking echter niet doorkruisen.

Onder b

In onderdeel b wordt aan provincies de mogelijkheid geboden om in het kader van hun verordening regels te stellen om nieuwe gebouwen welke in artikel 3.3, tweede lid aangemerkt worden als verdere verstedelijking toch mogelijk te maken in het kader van sanering van bebouwing alsmede bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw en de vervanging daarvan door nieuwe gebouwen, waarbij dit dient te leiden tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak in het kader van een ruimte voor ruimte regeling als bedoeld in artikel 2.5, vierde lid, onder b.

Onder c en d

Onder c wordt aan de provincies de mogelijkheid geboden om in hun verordening regels te stellen om de in artikel 3.3, tweede lid benoemde gebouwen die aangemerkt worden als verdere verstedelijking in beperkte mate toch mogelijk te maken.

Hierbij dient dan wel voldaan te worden aan de eis dat in een provinciale of in een intergemeentelijke structuurvisie aanwijzingen zijn gegeven omtrent de locatie van de ontwikkeling én dient voldaan te zijn aan de eisen welke voortvloeien uit de bij provinciale verordening vastgestelde rood-voor-groen regeling als bedoeld in artikel 2.5, vierde lid, onder a. Deze structuurvisie dient betrekking te hebben op het hele gebied van de rijksbufferzone. De gebouwen kunnen dan worden gerealiseerd voor zover daarbij het doel is het realiseren van een substantiële verbetering van de in de rijksbufferzone aanwezige kwaliteiten van natuur, water of landschap of het realiseren van een substantiële verbetering van de recreatieve mogelijkheden van de rijksbufferzone.

Onderdeel d biedt de provincies de mogelijkheid om in het kader van hun verordening regels te stellen om nieuwe gebouwen voor bezoekersintensieve overdekte dagrecreatie en bezoekersintensieve openluchtrecreatie, waar wenselijk en qua aard, schaal en omvang passend binnen het karakter van de rijksbufferzone mogelijk te maken. Wel dient dan voldaan te zijn aan de eis dat in een provinciale of intergemeentelijke structuurvisie het hele gebied van de rijksbufferzone betreffend, aanwijzingen zijn gegeven omtrent de locatie waar deze bezoekersintensieve recreatieve voorziening is toegestaan.

De onderdelen c en d bieden de provincie de mogelijkheid om gebouwen en recreatieve voorzieningen die worden aangemerkt als verdere verstedelijking toe te laten onder voorwaarden en met maatwerk. Voor het mogelijk maken van maatwerk zijn geen normen te stellen maar is een

bestuurlijke sturing gewenst. Daarom wordt in deze onderdelen een relatie gelegd met een structuurvisie.

Onder e

Dit onderdeel biedt provincies de mogelijkheid om in het kader van hun verordening regels te stellen om ten behoeve van een niet agrarische nevenactiviteit ter ondersteuning van de bedrijfsvoering van een agrarisch bedrijf voor grondgebonden landbouw, -tuintbouw of -veeteelt nieuwe gebouwen mogelijk te maken. Gedacht kan dan worden aan winkel voor verkoop van (streek en) eigen bedrijfsproducten.

Artikel 3.6

Een verordening als bedoeld in artikel 3.5, kan aan gedeputeerde staten de bevoegdheid toekennen om op het verzoek van het gemeentebestuur een ontheffing te verlenen van het bepaalde in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5

Het tweede lid bepaalt in welke gevallen gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van deze artikelen. Deze eisen zijn cumulatief van aard en betreffen:

- a. de aanwezigheid van een groot openbaar belang,
 - b. het niet voorhanden zijn van geschikte alternatieve locaties,
- de eis dat de nadelige effecten (m.n. landschappelijke gevolgen) zo veel mogelijk worden beperkt en dat de resterende nadelige effecten gelijktijdig met of voorafgaand aan de realisatie van de betreffende verdere verstedelijking wordt gecompenseerd door in de desbetreffende rijksbufferzone duurzame fysieke maatregelen te treffen ter versterking van de dagrecreatieve functie.
- Kan niet worden voldaan aan de eisen onder b en c, dan kan een verzoek om ontheffing als bedoeld in artikel 8.1 van het bepaalde in dit besluit worden gedaan.

Bij verordening kan niet worden afgeweken van het bepaalde in het tweede en derde lid.

Artikel 3.7

Indien voldaan is aan de voorwaarden zoals in artikel 3.6, tweede lid, benoemd, kunnen provinciale staten bij het nemen van een provinciaal projectbesluit, provinciaal afwijkingsbesluit of het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan afwijken van het bepaalde in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5.

Kan niet worden voldaan aan de eisen onder b en c, dan kan een verzoek om ontheffing als bedoeld in artikel 8.1 van het bepaalde in dit besluit worden gedaan.

Titel 3.2 Ecologische hoofdstructuur

Artikel 3.8

In onderdeel a is de definitie van ecologische hoofdstructuur opgenomen.

De EHS waarop dit besluit betrekking heeft is beperkt tot de EHS gelegen op het land.

De EHS-gebieden in de Noordzee en de grote wateren, welke op pkb-kaart 5 bij de Nota Ruimte globaal zijn begrensd, worden op andere wijze dan via deze titel in de amvb beschermd en in dit besluit niet tot de EHS gerekend. De begrenzing van de EHS door de provincies krachtens artikel 3.9 kan dan ook geen betrekking hebben op de EHS gebieden in de Noordzee of grote wateren (met inbegrip van Waddenzee). De begrenzing van de land-EHS krachtens deze titel betreft echter uitdrukkelijk wel de niet uitgezonderde meren en wateren.

In dit besluit worden tevens niet tot de EHS gerekend de militaire terreinen zoals in dit onderdeel aangegeven.

In onderdeel c van dit artikel zijn de wezenlijke kenmerken en waarden gedefinieerd.

Voor een gebied dat als EHS is begrensd, maar (nog) een agrarische bestemming heeft, hoeft bij toepassing van het 'nee, tenzij'-beginsel alleen rekening te worden gehouden met de actuele natuurwaarden, zijnde de natuurwaarden die al aanwezig zijn, en nog niet met de potentiële

natuurwaarden. Voor EHS-gebieden met een andere bestemming, moet ook rekening worden gehouden met de potentiële waarden. Dit onderscheid is overgenomen uit de Nota Ruimte. Het betekent dat voortzetting van het agrarisch gebruik over het algemeen mogelijk is.

Artikel 3.9

Provincies moeten op grond van het eerste lid de EHS begrenzen. Omdat de EHS in 2008 moest zijn begrensd in de provinciale streekplannen, die op grond van de wet gelijk worden gesteld aan structuurvisies, is in het eerste lid bepaald dat de grenzen van de EHS moeten worden vastgesteld in overeenstemming met de gebiedsaanduiding zoals die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit door provinciale staten is vastgesteld. Dit betreft de begrenzing uit de geldende streekplannen of provinciale structuurvisies en (partiële) herzieningen daarvan.

Artikel 3.10

Dit artikel geeft de voorwaarden voor herbegrenzing van de EHS. Deze voorwaarden zijn overgenomen uit de Spelregels EHS. Hierbij is geen rangorde beoogd tussen de in het artikel geregelde vormen van herbegrenzing.

In het eerste lid, onder a, is aangegeven in welke gevallen herbegrenzing om ecologische redenen kan plaatsvinden. De wijziging van de begrenzing moet ecologisch onderbouwd worden en leiden tot een verbetering van de samenhang van de EHS of tot een betere inpassing van de EHS in de (planologische) omgeving. Verder moeten de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen van de EHS in de betreffende regio tenminste behouden blijven, maar bij voorkeur worden versterkt. Deze eisen zijn cumulatief.

In het eerste lid, onder b, is zowel de mogelijkheid tot herbegrenzing ter uitvoering van een compensatiemaatregel krachtens artikel 3.12, tweede lid, onder c, opgenomen, als de herbegrenzing wegens toepassing van de EHS-saldobenadering.

In het tweede lid zijn de voorwaarden voor herbegrenzing wegens niet-ecologische redenen opgenomen. Dit betreft herbegrenzing ten behoeve van een kleinschalige ontwikkeling, waarbij herbegrenzing krachtens het eerste lid, onder a, niet mogelijk is. In het tweede lid, onder a tot en met e, zijn de cumulatieve voorwaarden opgenomen waarbinnen deze herbegrenzing mogelijk is.

Artikel 3.11

Provincies dienen in een verordening regels op te nemen ten aanzien van de inhoud van en toelichting bij bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden in de EHS. Deze regels borgen de realisatie, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de beoogde natuurkwaliteit van de EHS.

In provinciale verordeningen kan onderscheid worden gemaakt tussen eisen die gelden voor de gehele EHS in een provincie of voor delen daarvan. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen nader te bepalen geografische regio's. Het is ook mogelijk om onderscheid te maken tussen nader te bepalen natuurtypen (bijvoorbeeld eisen die alleen gelden voor de EHS in duingebieden of voor de EHS in bossen).

Artikel 3.12

In het eerste lid is vastgelegd dat provincies regels dienen te stellen die bewerkstellingen dat een bestemmingsplan geen nieuwe activiteiten of een wijziging van een reeds toegelaten activiteit mogelijk maakt die de wezenlijke kenmerken en waarden van het desbetreffende deel van de ecologische hoofdstructuur significant aantasten (de nee van het nee, tenzij-regime).

In de Nota Ruimte zijn de volgende voorbeelden genoemd van ruimtelijke initiatieven die significante gevolgen kunnen hebben:

- aanleg van nieuwe en uitbreiding van bestaande woningbouw, bedrijven en andere opstallen (uitbreiding van agrarische bedrijven is in sommige gevallen wel mogelijk indien dat noodzakelijk is voor de natuurbeheerfunctie van het bedrijf);

- aanleg van nieuwe infrastructuur of uitbreiding van bestaande infrastructuur;
- vestiging van nieuwe en uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven en glastuinbouwbedrijven;
- nieuwe voorzieningen voor en omvangrijke uitbreiding van permanente verblijfsrecreatie (waaronder bungalowparken), 'leisurecentra' en attractieparken;
- ontgrondingen ten behoeven van oppervlaktedelfstofwinning;
- aanleg en bouw van afvalstort;
- bouw of uitbreiding van drijvende objecten;
- opstelling van windturbines.

Of een ruimtelijke ingreep in een concreet geval daadwerkelijk significante gevolgen heeft, is echter afhankelijk van de wezenlijke kenmerken en waarden die voor het betrokken gebied zijn vastgesteld.

Het tweede lid verplicht om bij provinciale verordening in een uitzondering op de regels krachtens het eerste lid te voorzien ten behoeve van nieuwe activiteiten die significante gevolgen hebben en waarbij er sprake is van een groot openbaar belang en er geen reële alternatieven voor realisering zijn. De overige voorwaarden waarin de provinciale verordening dient te voorzien zijn dat de nadelige effecten zoveel mogelijk worden, beperkt, weggenomen of ondervangen en de resterende effecten zoveel mogelijk worden gecompenseerd.

Het derde lid geeft aan dat de veiligheid, drinkwatervoorziening, de plaatsing van installaties voor de opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie of voor installaties voor de winning, opslag of transport van aardgas in ieder geval van groot openbaar belang zijn. Op zulke projecten zijn de andere eisen uit het tweede lid echter onverkort van toepassing.

De provinciale verordening dient tevens eisen te stellen omtrent de compensatie als bedoeld in het tweede lid, onder c. Het vierde lid bevat de hoofdlijnen van de compensatieregels uit de Nota Ruimte en de Spelregels EHS en geeft aan waaraan deze regels ten minste dienen te voldoen.

De verordening dient tevens de regel te bevatten dat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid een verantwoording omvat omtrent de aard van de effectbeperkende en compenserende maatregelen, de begrenzing van het compensatiegebied en de wijze waarop die compensatie duurzaam is verzekerd. Met dit vijfde lid wordt overeenkomstig de Spelregels EHS geborgd dat op het tijdstip van het besluit over de ingreep ook wordt besloten over de aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie en de inhoud van het compensatieplan een integraal onderdeel vormt van de toelichting op het bestemmingsplan.

Verder moet de provinciale verordening regelen, dat een bestemmingsplan alleen kan worden vastgesteld, indien rekening is gehouden met de aanwezige bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Dit betreffen de bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke waarden zoals die zijn vastgelegd in rijks-, provinciale-, of gemeentelijke kaders. De instandhouding en ontwikkeling van natuurwaarden in de EHS kan strijdig zijn met de instandhouding en ontwikkeling van cultuurhistorische landschappen, gebouwde monumenten en archeologie. In de Nota Ruimte is bepaald dat de ontwikkeling van natuurlijke waarden moet worden afgestemd op bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten. Tot deze afstemming strekt het zesde artikellid.

Artikel 3.13

Dit artikel betreft de door de provincie in de verordening op te nemen regeling over de afweging die per gebied kan worden gemaakt om een combinatie van activiteiten mogelijk te maken die mede tot doel heeft de kwaliteit of kwantiteit van de EHS per saldo te verbeteren (de zogenoemde EHS-saldobenadering).

Meer precies dienen deze regels te bewerkstelligen dat een bestemmingsplan een activiteit of combinatie van activiteiten kan toestaan die mede toe doel heeft de kwaliteit of kwantiteit van de EHS per saldo te verbeteren. Deze activiteit of combinatie van activiteiten dient dan wel blijkend uit een provinciale- of intergemeentelijke structuurvisie in onderlinge samenhang of in onderlinge samenhang met activiteiten in een ander bestemmingsplangebied de kwaliteit van de ecologische hoofdstructuur te verbeteren, waarbij de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur minimaal gelijk blijft of toeneemt, of het areaal van de ecologische hoofdstructuur te vergroten, ter compensatie van het gebied dat door de activiteiten verloren is gegaan en indien daarmee een beter functionerende ecologische hoofdstructuur ontstaat.

Met deze koppeling aan een provinciale- of intergemeentelijke structuurvisie wordt geborgd dat de combinatie van plannen binnen één ruimtelijke gebiedsvisie wordt gepresenteerd waarmee de onderlinge samenhang tussen de betreffende plannen, projecten of handelingen wordt geborgd. Tevens wordt geborgd dat toepassing van de EHS-saldobenadering leidt tot een kwaliteitsslag ten aanzien van de EHS.

De verordening dient tenslotte de regel te bevatten dat een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid een verantwoording bevat van de aard, wijze en het tijdstip van realisatie van de kwaliteits- of kwantiteitswinst als bedoeld in het eerste lid. Hiermee wordt geborgd dat het tijdstip van het besluit over de ingreep ook het tijdstip is waarop wordt besloten over de aard, wijze en het tijdstip van realisatie van de kwaliteits- en/of kwantiteitswinst.

Het staat provincies vrij om in aanvulling op de in het artikel geformuleerde eisen ook de verdere inhoud van de Spelregels EHS in hun verordening op te nemen. Bij het opnemen van deze regels in de amvb is selectiviteit betracht en is alleen de kern van de Spelregels EHS opgenomen.

Artikel 3.14

In dit artikel is geregeld, dat provincies eerst moeten beslissen of zij de EHS wensen te herbegrenzen, alvorens het gemeentebestuur een bestemmingsplan kan vaststellen dat een dergelijke herbegrenzing van de EHS met zich brengt. Hiermee wordt voorkomen dat een bestemmingsplan in strijd met een hogere regeling wordt vastgesteld.

Titel 3.3 Nationale landschappen

Artikel 3.16

In het eerste lid worden de nationale landschappen door het rijk globaal ofwel indicatief begrensd. Dat betekent dat begrensd is vanuit een hoog abstractieniveau en dat hoewel de coördinaten heel precies worden vastgesteld, de status van die begrenzing is, dat die ruimte voor interpretatie laat. Het gebied "ligt dan dus ongeveer op die plek", zodat bij iedere concrete casus interpretatie van de grens mogelijk en noodzakelijk is. Uitgangspunt is dat bij die interpretatie wordt aangesloten bij de begrenzingen zoals die in de voorbije periode al door provinciale staten in diverse soorten besluiten zijn vastgelegd. Deze indicatieve begrenzing dient door provincies te worden geconcretiseerd in een nadere begrenzing op grond van artikel 3.17.

Uitzondering op deze indicatieve begrenzing van nationale landschappen is de begrenzing van het nationaal landschap "Het Groene Hart". De begrenzing van "Het Groene Hart" is een exacte begrenzing ook wel exacte geometrische plaatsbepaling genoemd. Ook de plaatsbepaling van het werelderfgoed "De Beemster" en het werelderfgoed "De Stelling van Amsterdam" is exact van aard. Deze grenzen worden niet nader vastgesteld door de provincie.

Artikel 3.17

Provincies moeten op grond van het eerste lid de nationale landschappen die indicatief zijn begrensd, nader begrenzen. Dit betreft dan een exacte geometrische plaatsbepaling. Aangezien nagenoeg alle nationale landschappen in de voorbije periode al door provinciale staten in diverse soorten besluiten zijn begrensd, is in het eerste lid bepaald, dat de nadere begrenzing van de nationale landschappen moet worden vastgesteld overeenkomstig deze eerder door provinciale

staten vastgestelde begrenzings. Totdat de nationale landschappen (uitgezonderd "Het Groene Hart") nader door provinciale staten zijn begrensd gelden de indicatieve begrenzings van dit besluit.

Stellen provinciale staten niet tijdig de nadere begrenzings bedoeld in het eerste lid vast, dan stelt de minister van VROM in overeenstemming met de minister van LNV deze bij ministeriële regeling vast.

Artikel 3.18

De in het eerste lid opgenomen algemene opdracht tot normstelling door de provincie, die in de opvolgende leden van dit artikel en in artikel 3.19 verder wordt uitgewerkt, betekent concreet dat het provinciaal bestuur, alvorens het de gevraagde regels kan stellen, de in bijlage 1 van dit besluit aangegeven kernkwaliteiten van een nationaal landschap moet uitwerken en objectiveren en bij besluit moet vaststellen. Deze uitwerking moet leiden tot een objectief ofwel verifieerbaar overzicht van de kernkwaliteiten binnen te onderscheiden delen van het nationaal landschap. Deze uitwerking dient zodanig objectief te zijn dat een duidelijke toetsbare relatie kan worden gelegd tussen de uitgewerkte kernkwaliteiten, de regels die strekken tot instandhouding en verdere ontwikkeling van die kernkwaliteiten en de ruimtelijke ontwikkelings die (mogelijkwijs) invloed op die kernkwaliteiten hebben.

Uit het eerste lid, in samenhang met het tweede lid, volgt verder dat bij verordening regels dienen te worden gesteld ter borging van het 'ja-mits'-regime. De verordening moet in regels voorzien die ertoe leiden dat een bestemmingsplan alleen tot ruimtelijke ontwikkelings kan leiden, voor zover de uitgewerkte en geobjectiverde kernkwaliteiten worden behouden of versterkt. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen eisen die gelden voor het gehele nationaal landschap of voor delen daarvan. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen eisen die gelden voor een nationaal snelwegpanorama en eisen die gelden voor een werelderfgoed. Dit maakt het tevens mogelijk bepaalde eisen te stellen aan een deel van het nationaal landschap dat gekenmerkt wordt door een specifieke kernkwaliteit.

In het tweede lid is vastgelegd, dat provincies regels moeten stellen, waaruit voortvloeit dat een bestemmingsplan, dat leidt tot een grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocaties, glastuinbouwlocaties, bedrijventerreinen of infrastructuurprojecten, in beginsel niet kan worden vastgesteld. Dergelijke grootschalige ontwikkelings hebben namelijk een negatief effect op de uitgewerkte kernkwaliteiten. Grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocaties, glastuinbouwlocaties, bedrijventerreinen of infrastructuurprojecten kunnen zowel veroorzaakt worden door uitbreiding van reeds bestaande locaties, bedrijventerreinen of infrastructuurprojecten, als door de aanleg respectievelijk realisatie van nieuwe locaties, terreinen of projecten.

Bij de uitwerking van het begrip 'grootschalig', moet het begrip worden gerelateerd aan de aanwezige kernkwaliteiten en aan het reeds aanwezige verstedelijkingspatroon en het -volume. Zo kan in relatief onbebouwde landschappen een beperkte toename van de bebouwing reeds afbreuk doen aan de kernkwaliteiten van dat landschap, terwijl in andere landschappen een zelfde toename van bebouwing geen gevolgen hoeft te hebben voor de aanwezige kernkwaliteiten. Een wijziging die het karakter heeft van een herstructurering, waarbij het type woningen of bedrijven dan wel het oppervlak bebouwd terrein niet verandert, wordt in beginsel niet als grootschalig beschouwd.

Bij de provinciale verordening wordt geregeld, dat waar grootschalige ingrepen vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn, de in de verordening opgenomen regels inzake het verbod op grootschalige ontwikkelings buiten toepassing kunnen blijven of van deze regels ontheffing kan worden verleend door gedeputeerde staten. Dit is echter alleen mogelijk, indien mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen, zoals een goede landschappelijke inpassing met grote aandacht voor ontwerp-kwaliteit. In verband met de gewenste en noodzakelijke instandhouding van de werelderfgoederen geldt de ontheffingsmogelijkheid niet voor projecten of activiteiten die de uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden van de werelderfgoederen aantasten of doen verdwijnen.

Artikel 3.19

Voor alle nationale landschappen geldt, dat per nationaal landschap niet meer woningen mogen worden gebouwd, dan dat nodig is in verband met de natuurlijke bevolkingsontwikkeling. Deze natuurlijke bevolkingsontwikkeling wordt gevormd door het aantal geboorten minus het aantal sterfgevallen, waarbij rekening wordt gehouden met zaken als scheiding en het zelfstandig gaan wonen. Het migratieoverschot, zijnde het aantal mensen dat zich in het nationaal landschap wil vestigen minus het aantal mensen dat uit het nationaal landschap vertrekt, wordt niet meegenomen in de berekening van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling. Dit betekent aldus, dat wanneer 1000 mensen uit een nationaal landschap vertrekken en 3000 mensen zich in het nationaal landschap willen vestigen, de 2000 mensen die extra instromen, niet worden meegerekend bij het bepalen van de wooncapaciteit.

Het aantal woningen, dat nodig is in verband met de natuurlijke bevolkingsgroei in het nationaal landschap wordt gebaseerd op een bepaalde periode. In eerder correspondentie met de Tweede Kamer is voor de berekening van migratiesaldo nul in het nationaal landschap "Het Groene Hart" de periode tot 2004-2020 als uitgangspunt genomen.

Bij verordening moet worden geregeld, dat een bestemmingsplan alleen kan worden vastgesteld, indien het in overeenstemming is met de door provincies berekende woningbehoefte in verband met de natuurlijke bevolkingsgroei. Woningtoename door woningsplitsing of door de bouw van een woning die in plaats van een andere woning komt, valt buiten de door de provincie berekende toegestane aantal nieuwe woningen in het nationaal landschap.

Hoofdstuk 4 Water

Titel 4.1 Kust

Artikelen 4.1 en 4.2

Overeenkomstig de Nota Ruimte en de Beleidslijn kust kent het kustfundament de volgende begrenzing:

- de zeewaartse grens bestaat uit de doorgaande –20-meter-NAP-lijn (20 meter onder Normaal Amsterdams Peil);
- aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden en de zeekeringen (ook harde). De landwaartse grens valt bij de smalle duinen en dijken samen met de grens van de waterkering, inclusief de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging. Daar waar de duinen breder zijn dan de waterkering hoort het hele duingebied bij het kustfundament.

Door middel van de in artikel 4.2 genoemde kaarten zijn de beschreven begrenzingen nader verbeeld en vastgelegd.

In de Nota Ruimte is aangegeven dat provincies en gemeenten de definitieve landinwaartse begrenzing vast dienen te leggen in streek- en bestemmingsplannen, in overleg met de beheerders van de zeeweringen. In dit besluit is hier rekening mee gehouden door te bepalen dat provinciale staten van de provincies Fryslân, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland bij verordening de nadere landinwaartse begrenzing vastleggen. Voor de provincie Groningen geldt deze verplichting niet omdat daar een nadere landinwaartse begrenzing van het kustfundament niet aan de orde is. Voor de definiëring van het begrip 'primaire waterkering' wordt in dit besluit verwezen naar artikel 1.1 van de Waterwet en Bijlage I (dijkringen en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, van die wet). Op grond van deze wet is een primaire waterkering een waterkering die bescherming biedt tegen buitenwater: hoogwater van zee, deltaxwateren of grote rivieren.

Artikel 4.3

Op grond van dit artikel moet bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarbij aan gronden in het kustfundament een andere bestemming wordt gegeven of met het oog op een bestaande bestemming andere regels worden gesteld dan het daaraan voorafgaande bestemmingsplan, rekening gehouden worden met de landschappelijke kernkwaliteit van de kust.

Als landschappelijke kernkwaliteit van het kustfundament is in dit besluit aangemerkt de vrije horizon, zijnde het uitzicht op zee vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee. De Nota Ruimte, en in haar spoor de Beleidslijn kust (toelichting, paragraaf, IVb), noemt daarnaast ook de volgende kenmerkende kwalitatieve elementen voor de kust:

- gebiedspecifieke identiteit
- bestaande aantrekkelijke structuur van uitgestrekte duingebieden
- waardevolle natuurgebieden
- drukbezochte badplaatsen
- de identiteit van de kust gevormd door de afwisseling van badplaatsen en lange trajecten van zandige kust
- veerkracht en natuurlijke dynamiek.

Omdat deze elementen niet in ieder bestemmingsplan tot uitdrukking kunnen komen en sommige elementen geborgd zijn door andere wetgeving, zijn deze kwaliteiten niet apart in dit besluit benoemd. Dit neemt niet weg dat provincies en gemeenten wel geacht worden hier rekening mee te houden bij het formuleren van hun beleid voor dit gebied. In het tweede lid van dit artikel is daarom opgenomen dat bij het vaststellen van een (nieuw) bestemmingsplan, in de toelichting verantwoord dient te worden op welke wijze ten aanzien van de nieuwe bebouwing of de nieuwe gebruiksregels rekening is gehouden met de gebiedskwaliteiten van de kust.

Ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde vrije horizon geldt, dat voor de bouw van vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn zichtbare permanente werken binnen de 12-mijlszone (buiten de gebieden die vallen onder de werking van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, onderscheidenlijk de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998), alleen om redenen van groot openbaar belang vergunning kan worden verleend op grond van de Waterwet en de Wet Milieubeheer (zie ook de Beleidslijn kust, pagina 37). In geval in de praktijk niet duidelijk mocht zijn waar de "gemiddelde hoogwaterlijn" zich bij betreffende locatie bevindt, kan worden uitgegaan van de (meest recente) topografische kaart, waar artikel 1 van de Regeling meet- en rekenregels verdeelmaatstaven provinciefonds en gemeentefonds, naar verwijst.

Artikel 4.4

In de toelichting bij de Beleidslijn kust is op kaartbeeld globaal aangegeven op welk deel van het kustfundament de waterstaatswetgeving van toepassing is (figuur 4) onderscheidenlijk welk deel aangeduid wordt als "waterstaatswerk" (figuur 5). Dit artikel is in overeenstemming daarmee alleen van toepassing op het laatstbedoelde gebied.

De gemeente dient ervoor te zorgen dat gronden waarop een primaire waterkering is gelegen of die de functie van primaire waterkering hebben, als zodanig in het bestemmingsplan worden vastgelegd. Dit betekent dat deze gronden als hoofdbestemming 'primaire waterkering' dienen te krijgen. Van belang is dat dit aansluit op de keur en leggers van de waterschappen: hierin is immers door de waterschappen de exacte ligging en begrenzing van de waterkeringen aangegeven.

Verder is het van belang dat dit artikel het mogelijk maakt om de gronden waarop een primaire waterkering is gelegen (of die de functie van primaire waterkering hebben) een dubbelbestemming te geven. Dit mede met het oog om te kunnen komen tot innovaties en het bieden van maatwerk per locatie. Op deze wijze kunnen immers doelmatige oplossingen worden gevonden voor het waarborgen van de veiligheid nu en in de toekomst en het belang van gewenst (mede)gebruik van de gronden van deze waterkeringen.

Artikel 4.5

Dit artikel bevat algemene regels voor alle bestemmingsplannen voor gronden waarop de primaire waterkering gelegen is die derhalve gelden zowel binnen als buiten het bestaande bebouwde gebied. Artikel 1.1 van de Waterwet omschrijft het begrip "watersysteem" als een samenhangend geheel van een of meer oppervlakte- en grondwaterlichamen met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Op grond van 3.1 van de Waterwet worden bij het Waterbesluit de watersystemen aangewezen die volledig dan wel met uitzondering van daarbij aangewezen onderdelen bij het Rijk in beheer zijn. Het zijn de gronden die tot de inwerkingtreding

van de Waterwet onder de Wbr vallen. Op grond van 3.2 worden voor de niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of onderdelen daarvan bij provinciale verordening beheerders aangewezen. Voor zover de provinciale verordeningen daarin voorzien, kunnen waterschappen bij verordening (keur) regels stellen.

Dit artikel bevat algemene regels voor alle gronden van een bestemmingsplan waarop de primaire waterkering is gelegen. Dit geldt derhalve zowel voor de gronden gelegen binnen als buiten het bestaande bebouwde gebied. Beoogde nieuwe activiteiten, zoals bebouwing, binnen de primaire waterkering, zijn in beginsel mogelijk mits daarbij geen significante belemmering kan ontstaan voor de instandhouding of versterking van het zandige deel van het kustfundament of voor het onderhoud, de veiligheid of mogelijkheden voor versterking van de primaire waterkering mede met het oog op stijging van de zeespiegel in de komende 200 jaar. In de legger van het waterschap zijn deze gebieden begrensd en zijn de regels nader uitgewerkt. In geval een gemeente twijfelt of een in het bestemmingsplan mogelijk te maken activiteit een significante belemmering (zoals hiervoor aangegeven) kan opleveren voor het kustfundament, is het verstandig dit kort te sluiten met de bevoegde waterbeheerder.

Deze uitwerking is een vertaling van het "ja-mits-beleid" van de Beleidslijn kust.

Voor de gronden buiten bestaand bebouwd gebied, gelden aanvullende eisen. Deze zijn opgenomen in artikel 4.6. Hierdoor is het "ja-mits-beleid" in de praktijk alleen van toepassing binnen bestaand bebouwd gebied.

Voor zover gronden buiten bestaand bebouwd gebied maar binnen de primaire waterkering vallen, gelden behalve de bepalingen van artikel 4.6 ook die van artikel 4.5. (Daarom is bepaald dat artikel 4.5 geldt, "onverminderd" het bepaalde in artikel 4.6).

Wat betreft de maximale stijging van de zeespiegel in de komende 200 jaar ligt het voor de hand om uit te gaan van de gangbare scenario's van het KNMI en deze waar nodig te extrapoleren.

Zoals eerder opgemerkt zullen voor zover een bestemmingsplan nieuwe bebouwing toestaat, daarvoor veelal ook andere vergunningen nodig zijn, zoals een bouwvergunning dan wel een watervergunning op grond van de Waterwet (met name in de zone tussen de duinvoet en de -20m-NAP-lijn) of vergunning op grond van de waterschapskeur.

Artikel 4.6

Dit artikel bevat aanvullende regels voor toe te laten activiteiten, zoals bouwen, in het deel van het kustfundament dat buiten bestaand bebouwd gebied ligt. In laatstbedoeld gebied mag geen nieuwe bebouwing plaatsvinden, met uitzondering van de in dit artikel aangeduide gevallen. Deze bepaling vloeit voort uit het "nee-tenzij-beleid" van de Beleidslijn kust.

Naast artikel 4.6 gelden uiteraard ook de algemene bepalingen van artikel 4.5 voor het al dan niet kunnen bouwen binnen de primaire waterkering.

Verder zij opgemerkt dat – in lijn met de Beleidslijn kust - in het besluit in de artikelen 8.1 en 8.2 is voorzien in de mogelijkheid dat de bevoegd minister ontheffing verleent van het "nee-tenzij-beleid" en daarmee bepaalde activiteiten toch toe staat. Dit kan alleen indien redenen van groot openbaar belang daartoe nopen of bij bijzondere situaties (zie verder ook de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 8.1 en 8.2).

Tweede lid, onder a

In lijn met de Beleidslijn kust vallen onder de in het tweede lid onder a opgenomen uitzonderingen op het algemene bouwverbod van het eerste lid onder meer bouwwerken die langer dan een jaar blijven staan, maar wel demontabel en herbouwbaar zijn. Daarnaast kunnen aan de watervergunning of de ontheffing/vergunning op grond van de waterschapskeur ten aanzien van deze semi-permanente bouwwerken voorwaarden gesteld en voorschriften verbonden worden. Deze voorwaarden en voorschriften zijn gebieds- en locatie-afhankelijk en zijn in de regel gebaseerd op de beheerplannen van de waterschappen.

Derde lid, onder a

Voorbeelden van activiteiten ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament zijn:

- activiteiten ten behoeve van kustlijnverzorging zoals zandsuppleties;

- aanleg, onderhoud of wijziging van zeewaterkeringen, bijvoorbeeld zwakke schakels of dijkversterkingen;
- aanleg, onderhoud of wijziging van kustwerken ten behoeve van aan- of afvoer van water;
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling of capaciteitsverhoging van de scheepvaart.

Vierde lid

De Nota Ruimte en de Beleidslijn kust gaan uit van een ontwikkelingsgerichte benadering voor de kust. Dit betekent onder meer dat ook buiten het bebouwd gebied nieuwe (bouw)activiteiten kunnen plaatsvinden, mits deze bijdragen aan de zandige strategie voor de kust.

In de Beleidslijn kust is aangegeven dat activiteiten denkbaar zijn die per saldo positief effect hebben op de zandige kust. Nauwkeurig onderzoek en overleg met het bevoegd gezag in het kader van de waterstaatswetgeving zal in de praktijk noodzakelijk zijn. Dit artikellid maakt het mogelijk dat bouwactiviteiten die in dit verband nodig zijn, kunnen plaatsvinden mits in de toelichting op het bestemmingsplan aangetoond is dat de combinatie van betreffende (bouw)activiteiten daadwerkelijk bijdraagt aan een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van het zandige deel van het kustfundament.

Artikel 4.7

Eerste lid

Artikel 3.6, eerste lid, onder c, Wro maakt het mogelijk om aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid toe te kennen om met inachtneming van bij het bestemmingsplan aan te geven regels ontheffing te verlenen van bepalingen van dat bestemmingsplan. Om te voorkomen dat via die ontheffing toch activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor de gronden van het kustfundament die zijn gelegen buiten het bestaand bebouwd gebied, wordt die bevoegdheid hier uitgesloten.

Tweede lid

Artikel 3.22 Wro maakt het mogelijk om aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid toe te kennen om met inachtneming van bij het bestemmingsplan aan te geven regels tijdelijke ontheffing te verlenen van bepalingen van dat bestemmingsplan. Dit lid voorziet erin dat bij een dergelijke tijdelijke ontheffing het bepaalde in artikel 4.5 van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 4.8

In de Nota Ruimte en de Beleidslijn kust is aangegeven dat gezien de voor de Friese Waddeneilanden bestaande beperkingen daar een – nader te bepalen - beperkte uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing in het kustfundament mogelijk is, mits passend binnen het ruimtelijke kader van de Nota Ruimte. Ook is aangegeven dat de provincie dit zal uitwerken in een streekplanherziening. In dit artikel is rekening gehouden met deze specifieke bepaling voor de Friese Waddeneilanden: provinciale staten kunnen derhalve bij verordening andere regels stellen ten aanzien van het bepaalde in de artikelen 4.6 en 4.7, eerste lid. Daarbij dienen wel de bepalingen van hoofdstuk 7 die van toepassing zijn op de Waddeneilanden, in acht genomen te worden.

Titel 4.2 Grote rivieren

Artikel 4.9

De definitie van rivierbed sluit aan bij de omschrijving in artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet en komt overeen met de definitie van rivierbed die werd gehanteerd in het kader van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze wet is ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Waterwet. De definities van respectievelijk bergend deel en stroomvoerend deel van het rivierbed zijn ontleend aan de Beleidsregels grote rivieren, die werden toegepast bij de beoordeling van aanvragen van vergunningen op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. In deze beleidsregels werden de desbetreffende delen van het rivierbed evenals in deze amvb aangeduid op een bijbehorende detailkaart. Onder het Waterbesluit zullen vergelijkbare beleidsregels en detailkaarten voor de vergunningverlening worden vastgesteld.

Artikel 4.10

Omdat de strekking van de onderhavige paragraaf is de inhoud van bestemmingsplannen af te stemmen op het afwegingskader van paragraaf 6 van hoofdstuk 2 van het Waterbesluit, is paragraaf 4.2.1. uitsluitend van toepassing op activiteiten in het rivierbed en gedeelten van het rivierbed waarvoor op grond van het Waterbesluit een vergunningplicht of algemene voorschriften gelden. Voor handelingen in de gebieden die zijn aangewezen in Bijlage IV van het Waterbesluit, geldt paragraaf 4.2.1 derhalve niet.

Artikel 4.11

Dit artikel verwoordt de algemene rivierkundige voorwaarden waaraan toe te laten (bouw)activiteiten in het rivierbed, ongeacht de aard en de omvang daarvan, altijd moeten voldoen. Deze voorwaarden zijn een vertaling van de zorgplicht van de initiatiefnemer van een activiteit in het rivierbed, die is verwoord in artikel 6.15, eerste lid, van het Waterbesluit. Om de belangen waarop deze bepaling ziet, ook via het ruimtelijke spoor te borgen, dienen deze voorwaarden door te werken in het bestemmingsplan. Dit laat overigens onverlet dat het eveneens gewenst is dat rekening wordt gehouden met de in het gebied aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

De term oppervlaktewaterlichaam in het eerste lid heeft dezelfde betekenis als in artikel 1.1 van de Waterwet en omvat dus de rivier met zijn rivierbodem en bijbehorende oevers.

Artikel 4.13

In de onderdelen a tot en met i is sprake van zogenoemde riviergebonden activiteiten. Het gaat om een aantal nader omschreven activiteiten waarvan op voorhand duidelijk is dat deze niet buiten het rivierbed gelokaliseerd kunnen worden. Daarom wordt hiervoor in het kader van de Waterwet een vergunning verleend, mits wordt voldaan aan enkele specifieke voorwaarden. Als in dat verband mitigerende of compenserende maatregelen moeten worden genomen, worden deze als onderdeel van de riviergebonden activiteit beschouwd. Tijdige realisering van die maatregelen kan bijvoorbeeld worden verzekerd door een termijn te stellen waarbinnen de maatregelen moeten zijn genomen.

Onder a

Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn constructies om de vaargeul in stand te houden, zoals kribben of leidammen, maar ook bruggen, sluizen en waterkeringen.

Onder b

Bij dergelijke voorzieningen kan worden gedacht aan scheepvaartmarkeringen en golfreducerende constructies bij ligplaatsen.

Onder d

Een overslagbedrijf is een bedrijf dat als hoofdactiviteit heeft het overzetten van goederen uit een schip op een andere vervoermiddel of omgekeerd. Overslagfaciliteiten zijn toegestaan indien deze specifiek zijn bedoeld voor de overslag van water naar land of vice versa.

Onder g

Alleen uitbreiding of wijziging van een bestaande steenfabriek in een rivierbed wordt als een riviergebonden activiteit aangemerkt. De vestiging van een nieuwe steenfabriek wordt niet daartoe gerekend.

Onder h

Het betreft in ieder geval nieuwe voorzieningen die verbonden zijn met de recreatie(toer)vaart, zoals jachthavens, losse aanlegplaatsen, bootreparatie- en servicebedrijven en bunkerstations. Voor overige waterrecreatieve activiteiten geldt dat alleen (delen van) voorzieningen die direct functioneel zijn voor de waterrecreatie of die als gevolg van wettelijk voorgeschreven eisen en verplichtingen als onlosmakelijk met de waterrecreatie in het rivierbed worden beschouwd, zijn toegestaan.

In de onderdelen j tot met m gaat het om niet-riviergebonden activiteiten. Aan de toelaatbaarheid hiervan worden hogere eisen gesteld dan aan riviergebonden activiteiten. Ook hier dient de voorwaarde te gelden dat er compenserende maatregelen worden genomen waarvan de financiering en de tijdige realisering verzekerd zijn.

Onder j

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een groot openbaar belang is relevant of het belang een zekere maatschappelijke waarde vertegenwoordigt. Dit belang moet naar aard en omvang voldoende zwaarwegend zijn om de toelating van de voorziening in het rivierbed te rechtvaardigen. Bij zuiver individuele belangen is geen sprake van een 'groot openbaar belang'.

Onder k

Bestaande grondgebonden agrarische bedrijven zijn, als beheer van buitendijkse gronden daarvan deel uitmaakt, nauw verbonden met het rivierbed. Dergelijke bedrijven zijn doorgaans van een dergelijke omvang, dat hun activiteiten niet voldoen aan het vereiste van groot openbaar belang. Niettemin is het om uiteenlopende redenen van ruimtelijk belang, zoals landschappelijk, cultuurhistorisch en ecologisch, om bestaande, grondgebonden agrarische bedrijven ontwikkelingsruimte te bieden. Voorwaarde is wel dat er aan de behoefte van die bedrijven aantoonbaar zwaarwegende bedrijfseconomische overwegingen ten grondslag liggen en de uitbreiding redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd.

Onder l

Om leegstand van gebouwen te voorkomen is hergebruik van bestaande bebouwing toegestaan, indien er sprake is van een uit rivierkundig oogpunt bezien aanvaardbare locatie. Voor vervangende nieuwbouw vindt, afhankelijk van de functieverandering, een andere afweging plaats.

Onder m

Deze bepaling betreft specifieke maatregelen in het kader van de voormalige pkb Ruimte voor de rivier, waarvoor een zogenoemd 'snip- 3-besluit wordt genomen. Van de in deze bepaling bedoelde specifieke maatregelen maken de maatregel 'Uiterwaardvergraving Huissensche Waarden' en de aanvullende maatregelen 'Uiterwaardvergraving Drutensche Waarden Oost en West' en 'Uiterwaardvergraving Mauricksche waarden' geen onderdeel uit.

Artikel 4.14

Nieuwe niet-riviergebonden activiteiten waarmee een duurzame uitbreiding van de afvoer- of bergingscapaciteit van de rivier kan worden bekostigd, zijn toegestaan. Realisatie van dergelijke initiatieven draagt bij aan de beleidsdoelstelling 'ruimte voor de rivier'. Aard en omvang van de rivierverruiming moet in verhouding staan tot de ingreep en deze dient plaats te vinden op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie. De kosten van de rivierverruimende maatregel komen volledig voor rekening van de initiatiefnemer van de niet-riviergebonden activiteit. Daarbij geldt bovendien dat de financiering en de tijdige realisering van de rivierverruimende maatregelen verzekerd moet zijn. Verder mag er geen sprake zijn van een maatregel die nu meer ruimte oplevert, maar een op de lange termijn meer gewenste maatregel zou kunnen blokkeren. Rivierverruiming is bijvoorbeeld mogelijk door het bestaande rivierbed te verbreden door teruglegging van dijken.

Artikel 4.15

Gebiedsreserveringen voor de lange termijn zijn binnendijkse gebieden die naar verwachting op de lange termijn buitendijks zullen worden gebracht om ruimte te scheppen voor de rivier en waarvoor daarom op grond van de voormalige pkb Ruimte voor de rivier een ruimtelijke reservering geldt. De kaart 4b behorende bij deze amvb, waarop de gebiedsreserveringen voor de lange termijn zijn aangeduid, komen overeen met de kaarten 6, 7 en 8 van de pkb Ruimte voor de rivier. Op grond van artikel 10.7, eerste lid, is het overigens mogelijk per ministeriële regeling de gebiedsreserveringen voor de lange termijn in te trekken zodra ze voor dit doel niet meer nodig zijn, dan wel de begrenzing aan te passen, met dien verstande dat dan sprake dient te zijn van een

verkleining van het gebied. Het uitbreiden of aanwijzen van nieuwe gebiedsreserveringen voor de lange termijn kan alleen door middel van wijziging van het onderhavige besluit.

Artikel 4.16

Dit artikel verwoordt de uitspraak in de voormalige pkb Ruimte voor de rivier dat gebiedsreserveringen voor de lange termijn gevrijwaard dienen te blijven van grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen ernstig belemmeren (pkb Ruimte voor de rivier, blz. 16).

Titel 4.4 Basisrecreatietoervaartnet

Voor een toelichting op de artikelen in deze titel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Titel 4.4 Regionale watersystemen

Artikel 4.19

In de regionale waterplannen worden de ruimtelijke aanspraken aangegeven die nodig zijn voor het op orde houden van het regionale watersysteem. Van belang is dat deze ruimtelijke aanspraken ook op gemeentelijk niveau worden geëffectueerd en daarmee niet worden doorkruist door andere, hiermee niet passende ontwikkelingen. Daarom geeft dit artikel aan dat provincies, voor zover dit niet op een andere wijze is geborgd, bij verordening regels stellen ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen met het oog op het voorkomen van ruimtelijke ontwikkelingen die onverenigbaar zijn met de ruimtelijke aanspraken voortvloeiend uit het regionaal waterplan. Voor zover het gaat om zoekgebieden verdient het de voorkeur een concrete planperiode vast te leggen waarbinnen betreffende ruimtelijke aanspraken ten behoeve van het op orde houden van het regionale watersysteem geëffectueerd zouden moeten zijn. Daarmee kan immers voorkomen worden dat onnodig lang in het hele gebied sprake is van beperkingen voor door de gemeente gewenste ontwikkelingen.

Hoofdstuk 5 Militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven

Artikel 5.2

Artikel 5.2 geeft aan welke objecten, in bezit of gebruik van Defensie, noodzakelijk zijn voor een goed functioneren van de krijgsmacht. Vanwege de nauwe verwantschap van inrichtingen voor opslag van en onderzoek met civiele explosieven worden die ook in dit hoofdstuk geregeld. Het algemeen gevolg van het aanwijzen van deze objecten is opgenomen in 5.3.

De overige artikelen van dit hoofdstuk bevatten nadere bepalingen ter zake van de beperkingen voor specifiek aangeduide militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven en de omgeving daarvan.

De ligging van de (essentiële) militaire objecten van Defensie en van de bedoelde inrichtingen is aan de betrokken gemeenten en provincies bekend.

Eerste lid

Als militair terrein worden aangewezen:

Groningen: Marnewaard;

Drenthe: Dijkveld, Havelte West, Havelte-Oost, De Haar, Oefenterrein Gorsse Heide, Oefenterrein Groote Veld;

Overijssel: Olst-Welsum, Oude Molen (Bathmen), De Zande;

Gelderland: Arnhemse Heide, Beekhuizerzand, Eder- en Ginkelse Heide, Ermelose Heide,

Garderense Veld, Gorsse heide, Groote Veld, Leusderheide, Soerel West, Soerel Oost, Stroese Zand, 't Harde, Scherpenberg, Sparrendaal, Wezeperberg, Woldberg;

Utrecht: Oude Kamp, Vlasakkers;

Noord-Holland: Laren, Oefenterrein Laren-Bussum, De Soesterberg, Texelhors;

Zuid-Holland: Waalsdorp;

Noord-Brabant: Rucphense Heide, Vrachelse Heide, Vijf Eiken, Galderse Heide, Vughtsche Heide, De Kamp/Lunetten, Langenboom, Oirschot, Oirschotse Heide, Ossendrechtsche heide, Oefenterrein Vrachelse Heide, Woensdrechtse heide
Limburg: Boshoverheide, Crayelheide, De Dellen, Kruispeel en Weerterheide
Overig: Vlootbasis Den Helder

Tweede lid

De militaire luchtvaartterreinen die als zodanig zijn aangewezen op grond van artikel 18 van de Luchtvaartwet betreffen:

Vliegbasis Gilze Rijen: beschikking Minister van Defensie nr. 202.015/R, 31 mei 1960, Stcrt. 112;
Vliegbasis Woensdrecht: beschikking Minister van Defensie 3 januari 1962 nr. 264.020/H;
Vliegbasis Eindhoven: beschikking Minister van Defensie nr. 388.812/4K, 5 mei 1978, Stcrt. 122, aangevuld bij Koninklijk Besluit van 6 september 1979, nr.45 (Stcrt. 179) en gewijzigd bij beschikking nr. CWL 87/025 87003279 d.d. 11 mei 1987, Stcrt. nr. 98;
Vliegbasis Deelen aangewezen bij beschikking MinDef nr 202.620/5M 9 mei 1960 (stcrt nr 95) ;
Vliegbasis Leeuwarden aangewezen bij beschikking MinDef nr 202.620/5J, 3 mei 1960, Stcrt. 95, gewijzigd bij beschikking nr 202.620/7C d.d. 28-4-1961, Stcrt nr 92;
Vliegbasis Volkel aangewezen bij beschikking MinDef nr 202.620/5L, 1 juni 1960 (Stcrt nr 112) zoals gewijzigd bij beschikking 202.620/7L van 23 juni 1961 (Stcrt nr 127);
Vliegbasis De Peel: beschikking Minister van Defensie 25 maart 1960, nr. 219386/H;
Vlieggkamp De Kooy zoals aangewezen bij beschikking StasDef 31 maart 1961, nr 257.591/D Stcrt 1961, 59 zoals gewijzigd bij beschikking StasDef 18 oktober 2002, nr MG2002264

Derde lid:

Voor een nader toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.4.

Vierde lid:

Tot deze categorie van objecten behoren de zend- en ontvangststations te Scheveningen, De Lier, Noordwijk (NORA), Goeree, Den Helder (Nieuwe Haventerrein), Lopik (Zenderpark) en Zeewolde.

Vijfde lid:

Als radarstation worden aangewezen: vlb Woensdrecht, vlb Volkel, vlb Soesterberg, AOCS Nieuw Milligen, VLb Twenthe, vlb Leeuwarden, Radarpost de Wier, MVK De Kooy.

Achtste lid:

Het betreft de volgende inrichtingen:

- Ulicoten, oud Defensiecomplex, waar in beslag genomen vuurwerk ligt opgeslagen;
- TNO Rijswijk en TNO Ypenburg: complexen waar ontplofbare stoffen, w.o. nieuw of in beslag genomen vuurwerk, liggen opgeslagen ten behoeve van onderzoek.

Voor deze inrichtingen is de Minister van VROM bevoegd gezag (bijlage II categorie 10 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer). Voor deze inrichtingen geldt dezelfde systematiek als voor de militaire munitiecomplexen.

Artikel 5.3

Eerste lid:

In een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een militair terrein of een militair luchtvaartterrein mogen geen bestemmingen of regels omtrent het gebruik van de grond en zich daar bevindende bouwwerken worden opgenomen die de betreffende gronden minder geschikt maken voor hun defensietaak, zoals het bestemmen van een deel van een oefenterrein als natuurgebied of stiltegebied. Geldende bestemmingsplannen voorzien in de overgrote meerderheid van gevallen al in een voor de defensietaak passende bestemming en gebruiksregeling.

Tweede lid:

Hetgeen hierboven bij het eerste lid is toegelicht is mutatis mutandis eveneens van toepassing op de inrichtingen voor activiteiten met explosieven.

Artikel 5.4

Derde en vierde lid

Een (militair) luchtvaartterrein kent een indirect ruimtebeslag dat zich uitstrekt tot buiten het luchtvaartterrein. De omgeving van elke vliegbasis moet voldoen aan internationale normen. Deze normen hebben betrekking op een zo veilig mogelijk aan- en uitvliegen. Ze kunnen worden onderscheiden in enerzijds normen die betrekking hebben op de invliegfunnel en het – hieronder nader verduidelijkt - Inner Horizontal Conical Surface (IHCS) en anderzijds normen voor een ongestoorde werking van het zgn. Instrument Landing System (ILS).

De IHCS-normering heeft tot doel een obstakelvrije zone te garanderen om in noodgevallen uit diverse richtingen gebruik te kunnen maken van de landingsbanen van een vliegbasis. Dit is een ovaalvormige zone met een straal van ca. 4 km rond de landingsdrempels waarin de maximale bouwhoogte voor bouwwerken maximaal 46 meter is, de zogenaamde 'pannenkoek'. Vervolgens loopt de hoogte in een zone van 4 tot 6 km over in een conisch vlak met een hellingshoek van 5% tot een maximale hoogte van 146 meter.

Het ILS heeft tot doel het nauwkeuriger uitvoeren van een nadering onder slechte weersomstandigheden of in noodgevallen. Voor het goed functioneren van het ILS geldt dat een gebied rondom de start- en landingsbaan geen verstoring mag opleveren. Dit gebied bestaat uit een rechthoekig deelgebied, waar de maximaal toelaatbare hoogte van objecten 0 meter bedraagt en is gelegen over de start- en landingsbaan en aangrenzende gronden. Twee aansluitende deelgebieden parallel aan weerszijden van de start- en landingsbaan, waar de maximaal toelaatbare hoogte van objecten 20 meter bedraagt en twee trechtervormige deelgebieden in het verlengde van de landingsbaan waar de maximaal toelaatbare hoogte oploopt tot 71 meter op een afstand van 6 kilometer. Hoe groter de afstand tot de vliegbasis, des te groter is de maximaal toelaatbare hoogte. De afmetingen van het gebied zijn vastgelegd in internationale afspraken¹⁹.

Het gezamenlijke gebied rond een luchtvaartterrein dat wordt gevormd door de obstakelvrije vlakken van de funnel, de IHCS én de verstoringgebieden in het kader van het ILS, wordt het obstakelbeheergebied genoemd.

Het geldend beleid met betrekking tot beperkingen rondom vliegbases dat voortvloeit uit het Structuurschema militaire terreinen, is in het verleden bekend gemaakt aan de betrokken gemeenten. Laatstelijk is dat gebeurd door publicatie in de Staatscourant van 20 november 2006, nr. 226, pagina 11, en door toezending van die regels aan de provincies en gemeenten die te maken hebben met de obstakel- en verstoringgebieden²⁰. De ministeriële regels zullen een 'een-op-een' vertaling zijn van die circulaire. In de toekomst zullen de per vliegbasis of vliegekamp te nemen luchthavenbesluiten, als bedoeld in de Wet luchtvaart, in dit soort beperkingen gaan voorzien. Over een ontwerp-luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven zal het Ministerie van Defensie overleg voeren met de betrokken provincies en gemeenten.

Indien in de toekomst voor een militaire luchthaven een luchthavenbesluit wordt genomen, met daarin bepalingen ten aanzien van indirect ruimtebeslag, kan dit artikel komen te vervallen.

Vijfde lid:

Ook al zou het bestemmingsplan in overeenstemming zijn met het algemene vereiste dat het geen versturende activiteiten toestaat, een ontheffing van die bepalingen kan dezelfde gevolgen hebben als de wijziging van het bestemmingsplan zelf. Het vijfde lid bewerkstelligt dat ook een ontheffing aan de beperkingen van dit artikel onderhevig is.

Artikel 5.5

Het Ministerie van Defensie heeft enkele essentiële zend- en ontvangstations in gebruik, waaromheen een (beperkte) obstakelbeleid geldt. Met de betrokken gemeenten zijn daarover afspraken gemaakt. In het verleden zijn niet overal dezelfde afstanden gehanteerd. Bij dit besluit wordt dit geharmoniseerd. Het is ook de reden waarom het eerste lid zo geformuleerd is dat de norm alleen geldt voor nieuwe gevallen.

¹⁹ International Civil Aviation Organisation (ICAO) EUR DOC 015.

²⁰ Beleidsbrief DRMV/2006021602 van het Ministerie van Defensie "Maximaal toelaatbare hoogte van objecten in de omgeving van luchtvaartterreinen en radars" van 27 oktober 2006.

Artikel 5.6

Eerste lid

De Nederlandse staat heeft acht essentiële radarstations in gebruik waarmee een radarbeeld van het Nederlands luchtruim wordt opgebouwd voor de beveiliging van het nationale luchtruim en voor de veilige afhandeling van het militaire en het burgerluchtverkeer. Deze radarstations staan op of bij de luchtvaartterreinen Leeuwarden, Twenthe, Soesterberg, De Kooy, Woensdrecht en Volkel alsmede in Wier en Nieuw Milligen. De radarstations Twenthe en Soesterberg blijven bestaan ook na de sluiting van de luchtvaartterreinen Twenthe en Soesterberg. Radarsystemen dienen "vrij zicht" te hebben om goed te kunnen functioneren. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen moet zeker zijn gesteld dat de radars een goed beeld van het luchtruim behouden en dat dat beeld niet in onaanvaardbare mate wordt verstoord door hoge objecten.

Tweede lid

Het huidige beleid om het vrije radarzicht te garanderen is opgenomen in een brief van de Staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006, nr. DRMV 2006021602, die aan alle gemeenten en provincies is verstuurd. Die brief is ook gepubliceerd in de Staatscourant van 20 november 2006 (Stcrt 2006, 226). De kern van het huidige beleid is dat objecten binnen een afstand van 28 kilometer vanaf het radarstation kunnen resulteren in een verstoring van het radarbeeld. Het zogenoemde radarverstoringgebied wordt gevormd door een cirkel met een straal van 15 NM (circa 28 km) gemeten vanaf de positie van de radar en met een hoogte van 45 m ten opzichte van de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de radar.

Het kabinet heeft de ambitie nog deze kabinetsperiode het aandeel windenergie op land fors te laten toenemen. Om aan beide doelstellingen, veiligheid en windenergie, recht te doen, zijn de ministeries van VROM en Defensie in overleg over de mogelijkheden om radar en windmolens beter samen te laten gaan. Zo wordt onderzocht of door het gecombineerde gebruik van radarbeelden de verstoring kan worden verminderd. Dit is technisch mogelijk omdat de dekkingsgebieden van de radars elkaar overlappen (meervoudige radardekking). Verder wordt bekeken of technische verbeteringen aan de radar mogelijk zijn.

Bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van VROM is de motie-Vermeij c.s.²¹ ingediend waarin de Tweede Kamer het kabinet verzoekt technische oplossingen te zoeken ter vermindering van radarverstoring om meer ruimte te bieden aan hoogbouw, duurzame energie-initiatieven en het overige beleid uit de Nota Ruimte. De minister van VROM heeft laten weten dat zij deze motie beschouwt als ondersteuning van het kabinetsbeleid. Afgesproken is dat het kabinet medio 2010 hierover een besluit zal nemen.

De Staatssecretaris van Defensie heeft in de recent verschenen Defensie Duurzaamheidsnota 2009 onderzoek aangekondigd naar de verstoring van militaire radars door windturbines en heeft toegezegd het indirecte ruimtebeslag van militaire radars zo gering mogelijk te houden²².

Met het oog op die ontwikkelingen is ervoor gekozen dat bij ministeriële regeling, vast te stellen door de Minister van Defensie in overeenstemming met de Minister van VROM, het gebied rondom een radarstation wordt aangewezen en de binnen dat gebied in acht te nemen maximale hoogte van bouwwerken.

Zolang geen invulling is gegeven aan het tweede lid heeft dit artikel geen materiële werking. Het streven is er dus op gericht om de regeling, bedoeld in dit lid, tegelijk met het besluit vast te stellen. Tot het moment van inwerkingtreding van dit artikel blijft het beleidskader opgenomen in de hierboven genoemde brief van de Staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006, van kracht.

Derde lid

Of een object dat hoger is dan de nog nader te concretiseren hoogte, een onaanvaardbare verstoring oplevert, is afhankelijk van de hoogte, breedte, opstelling, opbouw en het materiaal van het object. Plannen om nieuwe hoge bouwwerken in het radarverstoringgebied op te richten, moeten daarom worden getoetst op eventuele verstoringseffecten. In vroegtijdige inschakeling van het Ministerie van Defensie is daarvoor noodzakelijk. Met de deskundigen van Defensie en

²¹ Tweede Kamer 2008-2009, 31700-XI, nr. 30.

²² Tweede Kamer 2008-2009, 31 700 X, nr. 61.

deskundige onderzoeksbureaus kan dan worden onderzocht of de belangen van een ongestoorde radarontvangst verenigbaar zijn met het voorgenomen plan en of dit plan verenigbaar is te maken met de noodzaak om het veiligheidssysteem operationeel te houden.

Vierde lid

De praktijk is dat het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, wordt uitgevoerd door Defensie of onder begeleiding van Defensie. Het lid maakt het mogelijk om nadere regels te stellen aan de wijze waarop het onderzoek wordt verricht en de wijze van meting of berekening van de gevolgen.

Vijfde lid

De uitkomsten van het onderzoek, bedoeld in het derde lid, en het oordeel van de Minister van Defensie over de toereikendheid van de beoordeling en over de aanvaardbaarheid van de in de beoordeling beschreven gevolgen, zijn essentieel om vast te stellen of het voorgenomen besluit al dan niet in strijd komt met de norm van het eerste lid. Met het oog daarop bepaalt dit lid dat de conclusies van het onderzoek en het oordeel van de Minister in de toelichting bij het besluit worden opgenomen.

Wordt immers vastgesteld dat het beoogde bouwwerk geen onaanvaardbare gevolgen heeft, dan biedt dat ook rechtszekerheid voor de toekomst.

Zou op basis van de uitkomsten van het onderzoek en het oordeel van de Minister van Defensie worden vastgesteld dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling onaanvaardbaar is, dan ligt het voor de hand dat initiatief niet verder door te zetten. Zou het bevoegd gezag desalniettemin willen doorgaan met de procedure tot de wijziging van het bestemmingsplan, dan is te verwachten dat het Rijk zienswijzen zal indienen tegen dat ontwerp-bestemmingsplan en zal het zonedig gebruik maken van zijn bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing dan wel het besluit tot vaststelling van bestemmingsplan ter beoordeling aan de rechter voorleggen.

Zesde lid

Ook al zou het bestemmingsplan in overeenstemming zijn met het algemene vereiste dat het geen versturende activiteiten toestaat, een ontheffing van die bepalingen kan dezelfde gevolgen hebben als de wijziging van het bestemmingsplan. Het zesde lid bewerkstelligt dat ook dergelijke besluiten aan de "verstoringstoets" onderhevig zijn.

Zevende lid

Bestaande objecten, gebouwen waarvoor bouwvergunning reeds is verleend, alsmede vigerende bestemmingsplannen waarin mogelijkheden zijn vastgelegd voor bouwwerken met een hoogte die hoger is dan uit een oogpunt van het voorkomen van verstoring wenselijk is, worden gerespecteerd.

Artikel 5.7

Op basis van het Luchtverkeersreglement (Besluit van 18 december 1992) kunnen bij gemeenschappelijke regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Defensie laagvlieggebieden en –routes worden aangewezen voor militaire luchtvaartuigen. Van deze bevoegdheid is gebruik gemaakt bij de 'Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire vliegtuigen' van 21 december 1994, nr. CWW 94/171Scr. 1994, 251, laatstelijk gewijzigd op 7 februari 2007, Stcrt. 2007, nr. 38. In deze regeling zijn in Nederland de volgende gebieden en routes beschreven:

- de laagvlieggebieden en –routes voor militaire helikopters en propellerlesvliegtuigen;
- de laagvlieggebieden waar door militaire helikopters met nachtzichtapparatuur kan worden gevlogen (NVG's);
- de laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen en transportvliegtuigen 10 en 10A.

Voordat tot wijziging van een laagvliegroute c.q. laagvlieggebied wordt overgegaan vindt naast interdepartementaal overleg ook bestuurlijk overleg plaats met de betrokken provincies.

Uitsluitend onder laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen geldt een bouwbeperking. Op deze route, die twee nautische mijlen breed is, mag op een hoogte van 75 meter worden gevlogen. Dat betekent dat onder deze route niet hoger mag worden gebouwd dan 40 meter.

Onder de andere laagvliegroutes en onder de laagvlieggebieden voor helikopters gelden géén bouwbeperkingen.

Artikel 5.8 tot en met 5.10

Rondom munitiecomplexen van Defensie en rondom de inrichtingen voor activiteiten met explosieven werd in het verleden een externveiligheidsbeleid gevoerd dat enerzijds was gebaseerd op NAVO-regelgeving en anderzijds op het regeringsbeleid met betrekking tot externe veiligheid. Dit beleid was neergelegd in een circulaire van toenmalig staatssecretaris Van Houwelingen (mede namens de minister van VROM) van 12 april 1988 'Zonering en externe veiligheid rond munitieopslagplaatsen'. De systematiek was gebaseerd op een effectbenadering en kende een onderscheid van drie veiligheidszones rondom munitiecomplexen waarbinnen voor activiteiten of objecten bepaalde beperkingen gelden.

De regels uit de circulaire Van Houwelingen 1988 die betrekking hadden op de externe veiligheid rondom munitiecomplexen zijn de laatste jaren steeds meer in overeenstemming gebracht met bestaande VROM-regelgeving zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), de circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en het Vuurwerkbesluit. Van deze gelegenheid wordt dan ook gebruik gemaakt om dit bestaand beleid vast te leggen in dit besluit.

De hoofdregels uit de circulaire Van Houwelingen zijn opgenomen in dit artikel. Daarbij wordt voor de definitie van het begrip kwetsbaar object en beperkt kwetsbaar object verwezen naar het Bevi. In het verleden (reeds bij het uitbrengen van de circulaire Van Houwelingen) is geconstateerd dat er historisch gegroeide situaties zijn, waardoor er binnen de zones activiteiten of objecten aanwezig zullen blijven die in strijd zijn met de normen. In de circulaire Van Houwelingen werd een oplossing aangeboden hoe omgegaan moest worden met de met de zonering strijdige situaties.

Het betrof een risicoanalyse (in plaats van een effectbenadering) op basis van een door een externe instantie op te maken risicoanalyserapportage. Inmiddels is voor alle militaire munitiecomplexen en voor de inrichtingen voor activiteiten met explosieven een dergelijke risicoanalyse gemaakt, waarmee voor alle mogelijk strijdige situaties voorzieningen zijn getroffen. Deze benadering uit de circulaire van Houwelingen komt dan ook in dit artikel niet meer terug. Wel is het mogelijk dat zich vanuit de bestaande situatie ontwikkelingen voordoen die mogelijk strijdig zijn met het beleid (bijvoorbeeld: een boer in de A-zone die een schuur wil bouwen). Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van deze ontwikkeling kan de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van Defensie regels stellen. Een dergelijke voorziening is beoogd met artikel 5.10, zevende lid.

Hoofdstuk 6 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Artikel 6.1

De pkb PMR (2006) wijst aan waar de landaanwinning voor ten hoogste 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industriegebied plaatsvindt. Voor de aanduiding van het geografische gebied van de landaanwinning is aangesloten bij de beslissingen van wezenlijk belang nrs. 2 en 3 en de daarbij behorende figuur 3.1 van de pkb. Aan de oostelijke kant wordt de landaanwinning begrensd door reeds bestaande Maasvlakte.

Daarbij geldt overigens de algemene regel van het besluit dat kennelijke onjuistheden in de aanwijzing en begrenzing bij ministeriele regeling kunnen worden gecorrigeerd.

De gemeente Rotterdam heeft inmiddels een bestemmingsplan Maasvlakte 2 vastgesteld (mei 2008), dat in december 2008 door GS van de provincie Zuid-Holland is goedgekeurd. Dit plan ligt geheel in lijn met de pkb.

Artikel 6.2

Eerste en tweede lid

Dit artikel stelt het gewenste gebruik van de landaanwinning en de invulling van het gebied zoals dat zich naar verwachting zal voltrekken, voor de lange termijn zeker.

Het Rijk hecht een groot belang aan het gebruik van de landaanwinning overeenkomstig de pkb.

Met de landaanwinning ontstaat een voor Nederland, en mogelijk zelfs Europa, uniek haven- en industriegebied. Dit unieke karakter komt voort uit de ligging aan diep zeewater, de grote schaal en de aansluiting van het gebied op alle vervoersmodaliteiten (binnenvaart, autoweg, rail, pijp) van en

naar het achterland. Om te verzekeren dat deze unieke eigenschappen het beoogde maatschappelijk rendement opleveren bepaalt de pkb dat de landaanwinning alleen ruimte biedt voor deep sea gebonden activiteiten, zoals met name grootschalige container op- en overslag en direct gerelateerde distributie met daarnaast eventueel grootschalige chemie. Het eerste lid sluit aan bij de beslissing van wezenlijk belang nr. 2 van de pkb PMR. Opgemerkt wordt dat onder de bestemming bedrijventerrein niet de bestemming "verkeer" (infrastructuur), "zeewering" (dijken, strand en duin e.d.) of "water" (vaarweg, havenbekken e.d.) valt. Het betekent dus dat sprake is van maximaal 1000 hectare netto uitgeefbaar bedrijfsterrein.

Derde lid

Onder bijzondere omstandigheden en na zorgvuldige afweging is het mogelijk dat andere activiteiten dan die genoemde in het tweede lid plaatsvinden. Zoals in de pkb staat, spelen bij deze zorgvuldige afwegingen, ook onder de werking van dit besluit, onder meer de volgende aspecten een rol:

- in hoeverre er alternatieve locaties beschikbaar zijn;
- in hoeverre vestiging op de landaanwinning een belangrijke winst voor de kwaliteit van de leefomgeving (eventueel elders) oplevert, bijvoorbeeld bij grootschalige milieubelastende bedrijven;
- in hoeverre de vestiging een belangrijk clustervoordeel oplevert, bijvoorbeeld bij een industrieel ecologisch cluster;
- in hoeverre genoemde voordelen niet ten koste gaan van een onevenredig of onverantwoord deel van de gereserveerde ruimte voor deep sea gebonden activiteiten.

Uitgangspunt is een integrale kostprijs.

Artikel 6.3 en 6.4

De pkb PMR (2006) wijst aan waar de compensatie van de effecten van de landaanwinning op open droog duin kan plaatsvinden. Voor de aanduiding van het geografische gebied van de duincompensatie is aangesloten bij de beslissing van wezenlijk belang nr. 16 en de daarbij behorende figuur 3.4 van de pkb. Daarbij geldt overigens de algemene regel van het besluit dat kennelijke onjuistheden in de aanwijzing en begrenzing bij ministeriele regeling kunnen worden gecorrigeerd.

Beide artikelen stellen voor de lange termijn zeker dat deze gronden de in de pkb beoogde natuurcompensatie kunnen bieden. De werkzaamheden voor de aanleg van het gebied zijn, geheel in lijn met de pkb PMR, in november 2008 gestart.

Artikel 6.5 en 6.6

Ter compensatie van de aanleg van Maasvlakte 2 is voor de kust van Schouwen-Duiveland, Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten een bodembeschermingsgebied gepland. Voor de aanduiding van dit gebied is aangesloten bij de beslissing van wezenlijk belang nr. 15 en de daarbij behorende figuur 3.3 van de pkb. Daarbij geldt overigens de algemene regel van het besluit dat kennelijke onjuistheden in de aanwijzing en begrenzing bij ministeriele regeling kunnen worden gecorrigeerd.

In dat gebied krijgt de zeenatuur extra bescherming. Het is tien keer zo groot als de landaanwinning. Het bodembeschermingsgebied werd eerder zeereservaat genoemd. Die naam suggereerde echter ten onrechte dat het gaat om een gebied waar veel beperkingen zouden gelden voor menselijke activiteiten. Het gaat met name om bescherming van de zeebodem en het bieden van rustplekken aan beschermde vogelsoorten.

Met de aanwijzing van het gebied tot bodembeschermingsgebied wordt gemeenten gevraagd hun bestemmingsplannen voor dat gebied zo in te richten dat luidruchtige of hinderlijke activiteiten aan regels worden gebonden. Het Rijk is verantwoordelijk voor de instelling en het beheer van het bodembeschermingsgebied.

Beide artikelen stellen voor de lange termijn zeker dat deze gronden de in de pkb beoogde natuurcompensatie kunnen bieden.

Artikel 6.7

De pkb PMR (2006) bevat de besluiten voor de totstandkoming van 750 ha openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied, verdeeld over de Schiebroekse en Zuidpolder (100 ha) en de Schiezone (50 ha) ten noorden van Rotterdam en Midden-IJsselmonde (600 ha) ten zuiden van Rotterdam. Bij de aanwijzing zijn zo exact mogelijk de kaarten van de pkb gevolgd.

Artikel 6.8

Eerste lid tot en met vierde lid

Voor het gehele gebied Midden-IJsselmonde geldt de opgave van 600 ha natuur- en recreatiegebied.

Vijfde en zesde lid

Voor de twee gebieden in de Noordrand geldt dat de weergegeven gebieden een ruimere omgrenzing kennen dan de opgave voor de realisatie van 100 ha (Schiebroekse en Zuidpolder) en 50 ha (Schiezone) natuur- en recreatiegebied.

Voor de uitvoering zijn in vervolg op de pkb afspraken vastgelegd over de beoogde transformatie van de drie gebieden, waaronder over de financiering in een zogenoemde Uitwerkings-overeenkomst van 2 september 2005 tussen de Staat der Nederlanden, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam en met medeondertekening van de gemeenten Albrandswaard en Berkel en Rodenrijs (inmiddels onderdeel van de gemeente Lansingerland).

Hoofdstuk 7 Waddenzee

Artikel 7.1

In dit artikel worden de in dit hoofdstuk van het besluit gehanteerde gebiedsindelingen aangeduid of omschreven. Het in de pkb gehanteerde begrip 'pkb-gebied' komt in dit besluit als begrip niet voor, maar is qua begrenzing wel identiek aan wat hier is gedefinieerd als Waddenzee. De Waddenzee beslaat het hele zeegebied van Den Helder tot de rijksgrens met Duitsland in de Dollard inclusief het tussen Nederland en Duitsland betwiste gebied in het Eemsestuarium.

Het waddengebied omvat, eveneens conform de pkb, de Waddenzee, de waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot 3 zeemijl uit de kust, alsmede het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten.

Expliciet is aangegeven dat bij de aanduiding van gemeentegrenzen de bestaande gemeentegrenzen bij inwerkingtreding van dit besluit bedoeld zijn. Dit in verband met mogelijke toekomstige gemeentelijke herindelingen. Indien deze zich in de toekomst voordoen, blijft de begrenzing van het waddengebied en daarmee van het hier omschreven landgedeelte ongewijzigd. De definiëring van bebouwing komt overeen met hetgeen in de pkb is opgenomen: hieronder worden alle bouwwerken verstaan, met uitzondering van windturbines. De definities van gebouw en bouwwerk zijn in artikel 1.1 van dit besluit gedefinieerd.

In de begripsomschrijving van vliegveld is in de lijn van de pkb opgenomen dat het hier gaat om vliegvelden voor de burgerluchtvaart. De omschrijving is zo geformuleerd dat de beperkende bepaling over het uitbreiden van vliegvelden voor de burgerluchtvaart betrekking heeft op het ruimtebeslag van het vliegveld zelf, bijv. door het verlengen van landingsbanen of het verbreden daarvan en niet op de bouwwerken op het vliegveld.

Artikel 7.2

In de pkb zijn de kernkwaliteiten van de Waddenzee: natuurlijke rijkdommen, horizon en samenhang (pkb par 2.1).

Als te beschermen en te behouden waarden en kenmerken zijn aangemerkt (pkb par. 4.1):

1. de waterbewegingen en de daarmee gepaard gaande geomorfologische en bodemkundige processen;

2. het natuurlijk bodemreliëf;
3. de kwaliteit van water, bodem en lucht;
4. de biologische processen, waaronder de migratiemogelijkheden van dieren;
5. de gebiedsspecifieke planten – en diersoorten;
6. de fourageer-, broed- en rustgebieden van vogels, de werp-, rust- en zooggebieden van zeezoogdieren en de kinderkamerfunctie van vis;
7. de landschappelijke kwaliteiten, met name rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid inclusief duisternis;
8. de in de bodem aanwezige archeologische waarden en in in de Waddenzee aanwezige cultuurhistorische waarden.

De bescherming van de punten 1 tot en met 6 wordt door de Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet en de Waterwetgeving juridisch vormgegeven. De landschappelijke kwaliteiten (punt 7) en de cultuurhistorische en archeologische waarden (punt 8), zijn niet juridisch geborgd via andere wet- en regelgeving en zijn daarom in dit besluit opgenomen. De landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee betreffen de rust, de weidsheid, de open horizon en de duisternis. Het landschap van de Waddenzee is niet alleen een resultaat van natuurlijke processen, maar ook een resultaat van het samenspel van de mens met de natuur, en van het leven met het water. Vandaar dat ook de wezenlijke cultuurhistorische kenmerken en waarden van het gebied tot de kernkwaliteiten van de Waddenzee moeten worden gerekend. Het tweede lid van dit besluit geeft aan om welke kwaliteiten het specifiek gaat.

Artikel 7.3

De in dit artikel aangegeven begrenzings zijn op de bij de bij dit besluit gevoegde kaarten 8a en 8b verbeeld.

In de pkb Derde Nota Waddenzee is sprake van het pkb-gebied. In dit besluit is dat identiek aan wat hier is aangeduid als de Waddenzee. De term 'pkb-gebied' wordt hier niet meer gebruikt, omdat na de overgang van de pkb naar structuurvisie deze benaming niet meer adequaat is.

Artikel 7.4

In de pkb is aangegeven dat het beleid om inpoldering van delen van de Waddenzee tegen te gaan, ongewijzigd wordt voortgezet. Het kabinet zal daarom geen concessies daarvoor verlenen, als een verzoek daartoe zou worden ingediend. Omdat het wenselijk is dat dit beleid ook wordt vertaald naar de ruimtelijke voorschriften, neergelegd in bestemmingsplannen, bevat dit artikel een instructie tot het opnemen van een concrete gebruiksbepaling in het bestemmingsplan. De formulering gaat ervan uit dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee op die gronden de hoofdbestemming Water of Natuur legt.

Indien zeewaartse uitbreiding van de primaire waterkeringen noodzakelijk is, ter voorkoming van overstromingen en die past binnen het afwegingskader, dient gebruik gemaakt te worden van de ontheffingsmogelijkheid van artikel 8.2.

Artikel 7.5

In de Waddenzee en het overige waddengebied mogen geen nieuwe vliegvelden voor de burgerluchtvaart worden aangelegd. Er bestaat een geclausuleerde mogelijkheid tot uitbreiding van de bestaande vliegvelden voor de burgerluchtvaart in het waddengebied, met uitzondering van het landgedeelte van de vastelandgemeenten. Concreet gaat het hier om de bestaande vliegvelden in de gemeenten Texel en Ameland. Uitbreiding kan alleen plaatsvinden in verband met de vliegveiligheid én voor zover zo'n besluit mogelijk is na toepassing van het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 7.14 en 7.15 en na toepassing van de andere van belang zijnde wet- en regelgeving.

Verder is van belang dat op grond van andere wetgeving (Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee) er beperkingen gelden voor vliegactiviteiten in de Waddenzee en het overige waddengebied.

Artikel 7.6

In de Waddenzee geldt een verbod op het parkeren van booreilanden en andere offshore-installaties. Omdat het wenselijk is dat dit beleid ook wordt vertaald naar de ruimtelijke

voorschriften, neergelegd in bestemmingsplannen, bevat dit artikel een instructie tot het opnemen van een concrete gebruiksbepaling in het bestemmingsplan. De formulering gaat ervan uit dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee op die gronden de hoofdbestemming Water of Natuur legt.

Artikel 7.7

Er mogen geen nieuwe havens en bedrijventerreinen worden aangelegd in of direct grenzend aan de Waddenzee. Ook bestaande havens en bedrijventerreinen die direct grenzen aan de Waddenzee mogen niet zeewaarts worden uitgebreid, uitgezonderd Den Helder. In Den Helder is een zeewaartse uitbreiding in het geval van een verlegging van de TESO-veerhaven mogelijk op voorwaarde dat zo'n besluit is toegelaten met toepassing van de wettelijke afwegingskaders en het afwegingskader, opgenomen in de artikelen 7.14 en 7.15. Opgemerkt zij dat landinwaartse uitbreidingen (conform de pkb) wel mogelijk zijn (mits wordt voldaan aan de vigerende eisen). Onder dit artikel vallen niet de jachthavens. De planologische mogelijkheden en beperkingen daarvoor zijn geregeld in artikel 7.13.

In de pkb Derde Nota Waddenzee is voorts aangegeven dat voor een eventuele nieuwe uitbreiding van de haven van Harlingen bij voorkeur gekozen wordt voor een binnendijkse uitbreiding. Wanneer echter een concreet plan, dat onderbouwd is met onderzoek, leidt tot het inzicht dat een zeewaartse uitbreiding bij Harlingen mogelijk is binnen het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 7.14 en 7.15, en de overige van toepassing zijnde wet- en regelgeving, biedt de pkb aan het kabinet de ruimte om dit mogelijk maken. Ten behoeve daarvan is in artikel 8.3 een aparte voorziening opgenomen.

Artikel 7.8

In de Waddenzee geldt een bouwverbod voor nieuwe bebouwing. Onder bebouwing wordt alle gebouwen en bouwwerken verstaan, met uitzondering van windturbines. Voor windturbines zijn aparte regels opgenomen in artikel 7.11.

Op het bouwverbod zijn enkele uitzonderingen van toepassing. Afgezien van de in artikel 7.7 en 7.13 geregelde uitzonderingen m.b.t. zeewaartse (jacht)havenuitbreiding, is nieuwe bebouwing in de Waddenzee mogelijk wanneer sprake is van:

- bouwwerken noodzakelijk voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer in de Waddenzee;
- bouwwerken voor alternatieve mosselzaadbronnen;
- bouwwerken voor een adequate afwatering van het vasteland, en
- wadwachtposten.

Wadwachtposten kunnen alleen worden overwogen ten behoeve van locaties die niet vanaf het vaste land of een eiland geobserveerd kunnen worden en indien de noodzaak voortkomt uit het Beheer- en Ontwikkelplan.

Ook tijdelijke bebouwing ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en monitoring is uitgezonderd van het bouwverbod. Tijdelijke bebouwing wordt niet in bestemmingsplannen geregeld. Als dergelijke bebouwing wenselijk is, kan daar volgens artikel 3.22 Wro een tijdelijke ontheffing worden verleend. Daarvoor is in artikel 7.18 een voorziening getroffen.

Artikel 7.9

De pkb Derde Nota Waddenzee stelt dat nieuwe bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee alleen mag plaatsvinden binnen de randvoorwaarden van het nationaal ruimtelijk beleid. De aanhef van dit artikel strekt daartoe. Ook hier wordt net als in artikel 7.8 onder bebouwing verstaan alle gebouwen en bouwwerken, met uitzondering van windturbines, omdat voor de laatste aparte regels zijn opgenomen in artikel 7.11.

In bestaand bebouwd gebied dient de bouwhoogte zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande bebouwing. Een uitzondering op deze hoogtebepaling wordt gemaakt voor de havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen, Delfzijl en de Eemshaven. Voor deze uitzonderingen geldt wel dat deze zoveel mogelijk wordt ingepast in de bestaande skyline. Nieuwe bebouwing in het buitengebied dient te passen bij de aard van het landschap. De term 'in de nabijheid van de Waddenzee' is in de pkb Derde Nota Waddenzee niet nader begrensd. In relatie tot landschappelijke kwaliteit is de zichtbaarheid van bouwwerken vanaf de Waddenzee het

belangrijkste criterium dat zal bepalen tot welke afstand deze regel van invloed is. Het beleid en bijbehorende regelgeving met betrekking tot de bebouwingshoogte en inpassing is gericht op het voorkomen van niet in het landschap passende en beeldverstorende bebouwing. In het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddengebied van het Regionaal College Waddengebied wordt binnen de randvoorwaarden van de pkb verdere invulling gegeven aan het bebouwingsbeleid in de nabijheid van de Waddenzee. Provincies en gemeenten stellen hiertoe beeldkwaliteitsplannen en landschapsonwikkelingsplannen op.

Artikel 7.10

In de Waddenzee geldt een verbod op nieuwe opsporing en winning van diepe delfstoffen. Omdat het wenselijk is dat dit beleid ook wordt vertaald naar de ruimtelijke voorschriften, neergelegd in bestemmingsplannen, bevat dit artikel een instructie tot het opnemen van een concrete gebruiksbepaling in het bestemmingsplan. De formulering van het eerste lid gaat ervan uit dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee op die gronden de hoofdbestemming Water of Natuur legt.

Buiten de Waddenzee is nieuwe opsporing en winning van gas onder de Waddenzee - onder stringente randvoorwaarden - wel toegestaan. De beperkingen die de pkb daarvoor stelt zijn opgenomen in het tweede lid.

Het derde lid bevat de juridische vertaling van het beleid ter zake van nieuwe opsporing en winning van andere diepe delfstoffen dan gas (bijv. zout) onder de Waddenzee.

Artikel 7.11

In de Waddenzee geldt een bouwverbod voor windturbines.

De toelaatbaarheid van windturbines in de nabijheid van de Waddenzee wordt van geval tot geval beoordeeld door toepassing van de criteria zoals opgenomen in het nationaal ruimtelijk beleid en het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 7.14 en 7.15, alsmede de overige relevante wet- en regelgeving.

Artikel 7.12

Winning van oppervlakedelfstoffen is alleen toegestaan voor het winnen van zand, voorzover het bij regulier vaargeulonderhoud vrijkomt en voor zover het vrijkomt bij bebouwing die op grond van de uitzonderingsbepalingen in de Waddenzee is toegestaan. Ook vrijkomend zand bij incidentele verdere verdieping van de vaargeulen dan de vastgestelde streefdiepten is winbaar. Dit laatste punt is vanwege het incidentele karakter opgenomen in artikel 7.18, derde lid.

Schelpenwinning is alleen toegestaan in gebieden dieper dan –5 meter NAP en tot een maximum van 90.000 m³ per jaar. De te winnen hoeveelheden worden via de vergunningverlening door Rijkswaterstaat op grond van de Ontgrondingenwet gehandhaafd.

Artikel 7.13

Er mogen geen nieuwe jachthavens in of direct grenzend aan de Waddenzee worden aangelegd. Bestaande jachthavens kunnen alleen landinwaarts worden uitgebreid, omdat op grond van het generieke bouwverbod voor de Waddenzee een zeewaartse uitbreiding niet aan de orde is.

Een uitzondering hierop is gemaakt voor een beperkte uitbreiding van de voor de recreatievaart bestemde havens van de waddeneilanden. Daarbij gelden de voorwaarden dat die uitbreiding noodzakelijk is vanwege veiligheid en er geen alternatieve passende oplossing mogelijk is. De bestaande jachthavens op de eilanden staan aangeduid op Pkb-kaart 8. Het gaat om de jachthavens Oudeschild, Oost-Vlieland, West-Terschelling, Nes en Schiermonnikoog.

Het Convenant Vaarrecreatie Waddenzee over het beheersbaar maken en houden van recreatie en toerisme op de Waddenzee, zoals opgesteld door het Rijk, de waddenprovincies, –gemeenten en belangenorganisaties, is voor de Waddenzeewaartse uitbreiding richtinggevend. Ook hiervoor geldt de voorwaarde dat zo'n besluit eerst toelaatbaar is nadat het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 7.14 en 7.15 en de overige van belang zijnde wet- en regelgeving dat toelaten.

Artikel 7.14 en 7.15

De in deze beide artikelen verwoorde afweging is afgeleid van de Natuurbeschermingswet 1998. In beginsel is deze identiek daaraan, maar waar nodig zijn aanpassingen in terminologie en werkwijze

aangebracht. Zo wordt om verwarring te voorkomen geen gebruik gemaakt van het begrip passende beoordeling, maar van landschappelijke beoordeling. Verder is in dit kader geen sprake van compensatie van schade aan landschap, maar van het zoveel mogelijk beperken van de negatieve effecten. Reden hiervoor is de onderkenning dat schade aan het landschap niet kan worden gecompenseerd, het is er of het is er niet. Er kan bijvoorbeeld geen compensatie plaatsvinden door het realiseren van eenzelfde landschappelijke kwaliteit op een andere plaats, zoals dat bij natuur wel het geval is.

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan voor gronden in de Waddenzee, waarbij nieuwe activiteiten of wijzigingen van bestaande activiteiten worden toegestaan, moet, waar van toepassing, een beoordeling gemaakt worden van de gevolgen van die activiteiten c.q wijzigingen die deze mogelijk hebben voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee zoals benoemd in art. 7.2, hierna aangeduid met landschappelijke beoordeling. Wanneer significante gevolgen voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten kunnen worden verwacht, geldt het 'nee, tenzij'-beginsel: dergelijke schade veroorzakende activiteiten worden onmogelijk gemaakt, tenzij blijkens de toelichting bij het plan is aangetoond dat er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, gezondheidsoverwegingen, openbare veiligheid, bereikbaarheid of zeer positieve milieueffecten, het noodzakelijke activiteiten betreft waarvoor geen alternatieven bestaan en de schade of de negatieve effecten zoveel mogelijk beperkt moeten worden.

Een landschappelijke beoordeling kan onderdeel vormen van een zgn. planmer of een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet.

De beoordeling wordt gemaakt door het bevoegd gezag. Ook de conclusies daaruit worden door het bevoegd gezag getrokken. Eenieder die het met de beoordeling en de conclusies niet eens is kan hiertegen bezwaar en beroep aantekenen via de normale weg bij bestemmingsplannen.

Artikel 7.16

De pkb Derde Nota Waddenzee bevat in onderdeel 4.2 de beslissing van wezenlijk belang dat voor zover wettelijke regelingen zich daartegen niet verzetten het bevoegd gezag met alle in onderdeel 4.1 genoemde waarden en kenmerken in de afweging van plannen, projecten en handelingen rekening moet houden. Die in onderdeel 4.1 genoemde waarden en kenmerken staan hierboven bij artikel 7.2 opgesomd.

Dit artikel verplicht tot een verantwoording van de wijze waarop met die waarden rekening is gehouden.

Artikel 7.17

Ook voor plannen of projecten buiten de Waddenzee, waarbij nieuwe activiteiten of wijzigingen van bestaande activiteiten worden toegestaan, waarvan op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen, projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, moet de toelaatbaarheid daarvan worden getoetst door toepassing van het afwegingskader zoals aangegeven in de artikelen 7.14 en 7.15.

Deze externe werking zal vooral relevant zijn voor nieuwe en voor uitbreiding of wijziging van bestaande plannen of projecten in het buiten de Waddenzee gelegen deel van het waddengebied. Maar het is óók denkbaar dat plannen buiten het waddengebied significante gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee. Omdat noch de aard van die activiteiten noch de gevolgen daarvan op voorhand scherp kunnen worden gedefinieerd of gelokaliseerd, is in dit artikel in navolging van de pkb Derde Nota Waddenzee de omschrijving 'in de nabijheid van de Waddenzee' gekozen. Wel kan, zoals ook in de toelichting bij de pkb is vermeld, gesteld worden dat de externe werking vooral relevant is voor nieuwe en voor uitbreiding of wijziging van bestaande plannen, projecten of handelingen in het buiten de Waddenzee gelegen deel van het waddengebied.

Het kan hierbij, voor wat betreft de landschappelijke kwaliteiten, onder meer gaan om de volgende plannen, projecten of handelingen:

- in de Waddenzee geluidhinder opleverende activiteiten door voorgenomen bedrijfsvestiging of defensieactiviteiten;

- aantasting van de kenmerkende open horizon door voorgenomen vestiging van windturbines en hoge permanente bouwwerken in de nabijheid van de Waddenzee;
- aanleg van (jacht)havens in de nabijheid van de Waddenzee;
- bouwwerken in de Noordzee met invloed op de Waddenzee;
- in de Waddenzee lichthinder veroorzakende activiteiten, zoals bijvoorbeeld grootschalige kassencomplexen.

Artikel 7.18

Eerste lid:

Artikel 3.6, eerste lid, onder c, Wro maakt het mogelijk om aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid toe te kennen om met in achtneming van bij het bestemmingsplan aan te geven regels ontheffing verlenen van bepalingen van dat bestemmingsplan. Om te voorkomen dat via die ontheffing toch activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor de Waddenzee, wordt die bevoegdheid hier uitgesloten, door middel van onderdeel a.

In dezelfde lijn is het niet de bedoeling dat tijdelijke ontheffingen worden verleend, welke bevoegdheid is geregeld in artikel 3.22 Wro. Onderdeel b voorziet hier in.

Tweede lid:

De pkb Derde Nota Waddenzee maakt één uitzondering mogelijk van het bouwverbod voor tijdelijke bouwwerken, nl. voor tijdelijke bebouwing ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en monitoring. Dit lid voorziet daarin.

Derde lid:

De pkb Derde Nota Waddenzee maakt het mogelijk om incidenteel tot een verdere verdieping van een hoofdvaargeul over te gaan. Dit lid voorziet in de mogelijkheid daartoe.

Artikel 7.19

De pkb Derde Nota Waddenzee is helder over het algemene bouwverbod in de Waddenzee. Artikel 3.23, eerste lid, Wro maakt het mogelijk dat burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van bepalingen van een bestemmingsplan in bij amvb aan te geven gevallen. Artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening benoemt die gevallen. Om te voorkomen dat via die ontheffing toch activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor de Waddenzee, wordt bij dit artikel de algemene regeling van 4.1.1 Bro voor de Waddenzee buiten toepassing verklaard.

Artikel 7.20

Op grote delen van het waddengebied is óók titel 4.1 Kust van toepassing. In de Beleidslijn Kust, die een uitwerking bevat van het beleid in de Nota Ruimte voor de kust, is op pagina 8 vastgelegd dat bij conflicten het afwegingskader uit de pkb Derde Nota Waddenzee bepalend en dus zwaarder is dan hetgeen voor de kust in algemene zin is geregeld. Deze bepaling strekt tot een afbakening van hetgeen in dit hoofdstuk en in titel 4.1 is geregeld.

Naast dit besluit is veel andere wet- en regelgeving van toepassing op de Waddenzee en daarbuiten. Waar in dit besluit activiteiten worden toegestaan vanuit ruimtelijke optiek, laat dit verplichtingen voortvloeiend uit andere wet- en regelgeving onverlet. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de Natuurbeschermingswet en de Waterwet.

Hoofdstuk 8 Ontheffing en afwijking

Artikel 8.1

De algemene bindendheid van de in dit besluit vervatte algemene regels en de aard daarvan dwingt ertoe rekening te houden met onvoorziene omstandigheden of ontwikkelingen die een onverkorte toepassing van de gestelde regels maatschappelijk onwenselijk kunnen maken. Dit artikel regelt de generieke ontheffingsbevoegdheid van rijkswege van de bepalingen van dit besluit en de krachtens dit besluit (bij of krachtens provinciale verordening of bij ministeriële regeling) gegeven regels ten behoeve van de ruimtelijke plannen van lagere overheden. Het moet

bij deze generieke regeling gaan om een ontheffing op eigen initiatief van het rijk waarbij een groot openbaar belang gediend moet worden of een verzoek van provincie of gemeente waarbij ook sprake moet zijn van redenen van groot openbaar belang om te kunnen worden ingewilligd.

Wat onder groot openbaar belang moet worden verstaan is niet op voorhand aan te geven. De interpretatie van dit begrip is afhankelijk van veranderingen in tijd en politieke en maatschappelijke opvattingen. In algemene zin kan worden gedacht aan ontwikkelingen in het kader van de landverdediging, de waterveiligheid, de luchtveiligheid, de civiele veiligheid en essentiële voorzieningen voor het functioneren van de samenleving, zoals energie- en vervoersvoorzieningen (bijvoorbeeld niet-tracéwetplichtige infrastructuurprojecten) en overwegingen ten aanzien van volksgezondheid of diergezondheid.

De ontheffing wordt verleend door de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister die het aangaat of de Minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van VROM. Zodat de ontheffingverlenende minister bij het verlenen van een ontheffing zal handelen in overeenstemming met zijn collega's, die (mede) verantwoordelijkheid dragen voor het desbetreffende beleidsonderwerp. Zo zal bijvoorbeeld de minister van OCW worden betrokken in gevallen waar ontheffing wordt gevraagd omtrent zaken die de cultuurhistorie, zoals de werelderfgoederen, betreffen.

Artikel 8.2

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid in bijzondere gevallen ontheffing van het bepaalde in de artikelen 4.5 en 4.6 te verlenen. Gedacht kan worden aan kleine ontwikkelingen die toegestaan kunnen worden. De Beleidslijn Kust wil ook ontwikkelingen mogelijk maken waar dat verantwoord is, in combinatie met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een ontwikkeling past in een door het rijk en de provincie gesteunde gebiedsvisie. De Minister van Verkeer en Waterstaat is, in overeenstemming met de Minister VROM, bevoegd tot het verlenen van de ontheffing.

Artikel 8.3

In artikel 7.6 is bepaald dat geen zeewaartse uitbreiding van een bestaande haven mogelijk is. De pkb Derde Nota Waddenzee geeft in paragraaf 3.2, onder h, aan dat voor een eventuele nieuwe uitbreiding van de haven van Harlingen bij voorkeur wordt gekozen voor een binnendijkse uitbreiding. Wanneer echter, zo stelt de pkb, een concreet plan, dat onderbouwd is met onderzoek, leidt tot het inzicht dat een zeewaartse uitbreiding bij Harlingen mogelijk is binnen het afwegingskader, dan zal het kabinet dat mogelijk maken. Die mogelijkheid is hier gestalte gegeven door middel van een ontheffing. De inhoudelijke voorwaarden voor de ontheffing zijn gebaseerd op de voorwaarden die de pkb ter zake van de eventuele uitbreiding van die haven heeft gesteld.

Artikel 8.4

Om te voorzien in een juiste procedurele afwikkeling van een verzoek tot ontheffing en om helderheid te bieden over de mogelijkheden van beroep, is in dit artikel een voorziening getroffen. In het eerste lid is voorgeschreven dat de ontheffing moet worden verleend vóór de vaststelling van een bestemmingsplan, zodat hierover tevoren duidelijkheid bestaat. De procedure is vergelijkbaar met die geregeld in artikel 3.24 Wro. Zo ook de regeling van inwerkingtreding en beroep.

Artikel 8.5

Onvoorziene omstandigheden of ontwikkelingen kunnen een onverkorte toepassing van de gestelde regels maatschappelijk onwenselijk maken. Daarom kan, indien er sprake is van een groot nationaal belang, de minister van VROM of de minister wie het aangaat in overeenstemming met de minister van VROM, bij het nemen van een aantal met name genoemde besluiten van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels afwijken. Evenals bij de regeling inzake ontheffing in artikel 8.1 moet daarbij sprake zijn van een groot belang, waarbij dit belang conform de regeling uit de Wro ten aanzien van deze besluiten tevens een nationaal belang moet betreffen. De besluiten waarbij van dit besluit kan worden afgeweken zijn het rijksinpassingsplan, het rijksprojectbesluit, het rijksbesluit om af te wijken van een beheersverordening en het tracébesluit. Omdat een tracébesluit

de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen of van hoofdvaarwegen betreft zal daarbij altijd sprake zijn van een groot nationaal belang.

Op grond van het achtste lid van artikel 15 van de Tracéwet dient de gemeenteraad binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden, het bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen. De gemeenteraad is hierbij gebonden aan het tracébesluit. Het is daarom niet wenselijk het besluit op een dergelijk bestemmingsplan van toepassing te laten zijn. Daarom bepaalt het tweede lid dat voor bestemmingsplannen welke ter uitvoering dienen van een tracébesluit als bedoeld in artikel 15 van de Tracéwet, het tracébesluit geldt als een ontheffing ingevolge artikel 8.1 van dit besluit.

Artikel 8.6

Ten behoeve van een wegaanpassingsbesluit als bedoeld in artikel 4 van de Spoedwet wegverbreding kan door de minister van V&W worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens dit besluit. Hierbij is aangesloten bij de bevoegheidsattributie in de Spoedwet wegverbreding. De eis van een groot nationaal belang is ten aanzien van wegaanpassingsbesluiten niet opgenomen omdat de aanwezigheid daarvan reeds voortvloeit uit de opname van de wegaanpassingen in de bijlage bij de Spoedwet wegverbreding.

Ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan ter uitvoering van een wegaanpassingsbesluit bepaalt het tweede lid dat het wegaanpassingsbesluit geldt als een ontheffing ingevolge artikel 8.1.

Artikel 8.7

Dit artikel bevat de mogelijkheid om tijdelijk bij wijze van experiment van het besluit af te wijken. Daarbij moet dan wel een duidelijke verantwoording worden gegeven waarom voor dit experiment is gekozen en hoelang het experiment zal duren. Bovendien daarbij moet worden bepaald op welke wijze wordt vastgesteld of het experiment een permanente status moet krijgen en derhalve tot wijziging van dit besluit moet leiden. Wordt het besluit niet aangepast na afloop van de termijn dan moet de afwijking ongedaan worden gemaakt hetzij door herstel in de oude situatie, hetzij door deze in overeenstemming te brengen met dit besluit. Indien dat evenwel redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan alsnog ontheffing worden verleend van het besluit.

Hoofdstuk 10 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 10.1

Deze regeling bewerkstelligt de aanpassing van bestemmingsplannen aan dit besluit. Voorzien wordt in een van artikel 4.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening afwijkende regeling.

Voor bestemmingsplannen die op 1 juli 2008 ouder dan vijf jaar zijn wordt aangesloten bij de overgangsregeling opgenomen in artikel 9.1.4, vierde lid, van de Invoeringswet Wro. Dit betekent dat aanpassing van plannen die vóór 1 juli 2003 onherroepelijk zijn geworden vóór 1 juli 2013 dient te geschieden.

Voor bestemmingsplannen die op of na 1 juli 2003 en vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit onherroepelijk zijn geworden wordt het moment waarop die in overeenstemming moeten zijn gebracht met het bepaalde in dit besluit gesteld op uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 10.2

Het kan voorkomen dat er sedert het van kracht worden van een pkb een streekplan of provinciale structuurvisie is vastgesteld, die op een enkel onderdeel een afwijking bevat van een pkb. Voor zover over die afwijking overleg met het Rijk is gevoerd en de Minister van VROM of de Minister wie het aangaat schriftelijk heeft laten weten met die afwijking in te stemmen, wordt die instemming aangemerkt als een ontheffing krachtens artikel 8.1. Met deze regeling wordt voorkomen dat een

bestemmingsplan dat ter effectuering van het in dat streekplan of die structuurvisie vastgelegde beleid wordt vastgesteld, wordt beperkt door bepalingen in dit besluit. De in dit artikel opgenomen data betreffen de publicatiedata van de betreffende pkb's.

Artikel 10.3

Indien sedert het van kracht worden van de Nota Ruimte en voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit een bestemmingsplan is vastgesteld dat een of meer bestemmingen of regels bevat die in strijd zijn met dit besluit en over die afwijking overleg is gevoerd met het Rijk en door Onze Minister of Onze Minister die het aangaat voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit schriftelijk is ingestemd met de afwijking, wordt die instemming aangemerkt als een ontheffing krachtens 8.1 van dit besluit. Deze ontheffing is niet eeuwigdurend maar vervalt bij beëindiging van het gebruik van grond of bouwwerken of bij de afbraak van het bouwwerk waarop de ontheffing betrekking heeft.

Artikel 10.4

Daar waar dit besluit eisen stelt aan de inhoud van een bestemmingsplan, welke eisen in een provinciale verordening dienen te worden opgenomen, dient die verordening binnen 9 maanden na inwerkingtreding van deze amvb te worden vastgesteld. Deze termijn komt overeen met de tussen rijk, IPO en VNG afgesproken termijn van 3 maanden tussen de aanvaarding van regelgeving en de inwerkingtreding daarvan, vermeerderd met de maximale geldingsduur van 6 maanden van een provinciaal voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.1, vijfde lid, Wro. Door deze termijn op 9 maanden te stellen wordt aan provincies voldoende tijd geboden om de verordening op te stellen en vast te stellen.

De provinciale verordening dient vervolgens binnen 3 maanden na de vaststelling ervan in werking te treden. Ook hiermee wordt aangesloten bij de tussen rijk, IPO en VNG overeengekomen termijn maar wordt tevens de voortgang in de doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen geborgd. In gevallen waarin bij dit besluit een regeling, vast te stellen door gedeputeerde staten, is mogelijk gemaakt, dient de verordening te voorzien in termijnen waarbinnen die regeling dient te worden vastgesteld en in werking dient te treden. De termijn voor vaststelling van de regeling door gedeputeerde staten kan in de verordening niet langer worden gesteld dan op zes maanden na het vaststellen van de verordening. De termijn voor inwerkingtreding van de regeling van gedeputeerde staten kan in de verordening niet langer worden gesteld dan drie maanden na vaststelling van het besluit door gedeputeerde staten.

Artikel 10.5

Menig aangewezen gebied van hoofdstuk 3 (rijksbufferzone, EHS, nationaal landschap) is in meerdere provincies gelegen. Het is van belang dat de regelingen zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Met het oog daarop wordt bepaald dat de besturen van deze provincies bij de voorbereiding van het besluit tot het vaststellen van een verordening op grond van dit besluit met elkaar in overleg te treden over de afstemming van de betrokken besluiten.

Artikelen 10.6 en 10.7

Deze artikelen bevatten bepalingen omtrent technische correctie van grenzen en omtrent intrekking en wijziging van de begrenzing van gebieden.

Artikel 10.8

In dit artikel worden regels gegeven omtrent de elektronische beschikbaarstelling en geometrische plaatsbepaling.