



Besluit van houdende algemene regels ter bescherming van de nationale ruimtelijke belangen (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)

Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21 december 2009, nr. BJZ2009065777, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 3.37, 4.1, vierde lid, 4.3, eerste en derde lid, en 10.8 van de Wet ruimtelijke ordening, artikel 2.10, vijfde lid, van de Crisis- en herstelwet en 2.12, eerste lid, onder a, ten derde, en derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

De Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van, nr., Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken:

Hebben goedgevonden en verstaan;

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 (algemeen)

- In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - bestaand bebouwd gebied*: een krachtens artikel 2.4 door het provinciebestuur aangewezen gebied dat de bestaande, onderscheidenlijk bij bestemmingsplan toegelaten en voorziene woon- of bedrijfsbebouwing waaronder mede begrepen de daarbij behorende openbare voorzieningen en verkeersinfrastructuur van een stad, dorp of kern bevat;
 - gebouw*: een gebouw als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Woningwet met inbegrip van woonwagens als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder e, van die wet;
 - geometrische plaatsbepaling*: plaatsbepaling, bedoeld in artikel 1.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening en nader geregeld in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008;
 - Onze Minister*: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
 - recreatiewoning*: een permanent aanwezig onderkomen bestemd voor recreatief verblijf dat tenminste voldoet aan de krachtens artikel 2 van de Woningwet gestelde eisen omtrent een logiesfunctie en tevens voldoet of na eenvoudige aanpassing kan voldoen aan de krachtens dat artikel gestelde eisen omtrent een woonfunctie, niet zijnde de woonfunctie van een woonwagen, met uitzondering van op het oppervlaktewater drijvende onderkomens;
 - complex van recreatiewoningen*: een terrein met gemeenschappelijke voorzieningen waarop de recreatiewoningen bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
 - GML bestand*: een uniek, bij dit besluit behorend en gewaarmerkt elektronisch geografisch databestand, opgesteld in Geography Markup Language;
 - wet*: Wet ruimtelijke ordening.
- In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt onder bestemmingsplan tevens begrepen een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet, een inpassingplan als bedoeld in artikel 3.26 van de wet, een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van de wet, een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet en een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, tenzij de aard van de bepaling zich daartegen verzet.
- In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt onder toelichting bij een bestemmingsplan mede verstaan de ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in artikel 2.12, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, tenzij anders is bepaald of de aard van de bepaling zich daartegen verzet.



4. Voor zover niet anders bepaald wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen onder bestemming tevens begrepen het stellen van regels met het oog op de bestemming.

Artikel 1.2 (algemene uitsluitingen)

Het bepaalde bij of krachtens dit besluit is niet van toepassing op:

- a. een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° en 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die wordt verleend door Onze Minister, Onze Minister wie het aangaat of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister.
- b. een bestemmingsplan voor zover dat strekt ter uitvoering van een tracébesluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, dan wel ter uitvoering van een wegaanpassingsbesluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid van de Spoorwet wegverbreding, dan wel een plan als bedoeld in artikel 6, vijfde lid, van die wet.

Artikel 1.3 (algemene beperkingen aan bepalingen in bestemmingsplan ter zake van mogelijkheden afwijking bij omgevingsvergunning)

Een bestemmingsplan bevat geen bepalingen die voorzien in de mogelijkheid om bij een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht af te wijken van het bepaalde bij of krachtens dit besluit, tenzij anders is bepaald of de aard van de bepaling zich daartegen verzet.

HOOFDSTUK 2 BUNDELING VAN VERSTEDELIJING EN LOCATIEBELEID ECONOMISCHE ACTIVITEITEN

§ 2.1 Algemene bepalingen

Artikel 2.1 (definities hoofdstuk 2)

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt, verstaan onder:
 - a. nieuwe bebouwing: het oprichten van gebouwen, anders dan het vervangen van gebouwen door gebouwen van gelijke aard, omvang en karakter
 - b. bedrijf: inrichting voor de bedrijfsmatige uitoefening van industrie, ambacht, handel, vervoer of nijverheid, uitgezonderd inrichtingen:
 - 1e voor het opsporen, winnen, opwekken, opslaan in de diepe ondergrond en transporteren door middel van leidingen van olie gas, overige delfstoffen, water en met behulp van wind opgewekte energie;
 - 2e waarop het Besluit glastuinbouw of het Besluit landbouw milieubeheer van toepassing is;
 - 3e 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;
 - 4e voor afvalstort;
 - c. dienstverlening: inrichtingen ten behoeve van het bedrijfsmatig verlenen van commerciële en niet-commerciële diensten;
 - d. bedrijventerrein: perceel of cluster aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van ten minste één hectare ten behoeve van bedrijven en dienstverlening en de daarbij behorende voorzieningen;
 - e. detailhandel: inrichting ten behoeve van het bedrijfsmatig te koop aanbieden, verkopen, verhuren en leveren van goederen aan personen die goederen kopen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit;
 - f. kantoor: inrichting voor de bedrijfsmatige uitoefening van administratieve diensten;
 - g. locatie voor kantoren: perceel of cluster aaneengesloten percelen met een oppervlakte van ten minste één hectare ten behoeve van kantoren en de daarbij behorende voorzieningen;
 - h. zeehaventerrein: terrein van ten minste één hectare met laad- of loskade langs diep vaarwater toegankelijk voor grote zeeschepen en bijbehorende voorzieningen.
2. Voor zover niet anders bepaald wordt in dit hoofdstuk onder bebouwing niet verstaan: bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw.

§ 2.2 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

Artikel 2.2 (nieuwbouw en herbestemming van recreatiewoningen en complexen van recreatiewoningen)

1. Een bestemmingsplan kan nieuwbouw of herbestemming van recreatiewoningen tot woning



buiten het bestaand bebouwd gebied toestaan, voor zover dit in overeenstemming is met dit besluit of de regels in de provinciale verordening die gelden voor de nieuwbouw van woningen of de herbestemming van bebouwing tot woning buiten het bestaand bebouwd gebied.

2. Het eerste lid geldt niet ten aanzien van nieuwbouw van complexen van recreatiewoningen.

Artikel 2.3 (bestemmingswijziging recreatiewoningen in kwetsbare gebieden)

1. De bestemming van een recreatiewoning of van een complex van recreatiewoningen kan niet worden gewijzigd in de bestemming wonen indien die recreatiewoning of dat complex is gelegen in een kwetsbaar gebied.
2. Als kwetsbaar gebied worden aangemerkt:
 - a. Natura 2000-gebieden als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Natuurbeschermingswet 1998;
 - b. gebieden die zijn aangewezen op grond van artikel 10, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998; of
 - c. gebieden die onderdeel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur als bedoeld in titel 3.2 van dit besluit.

§ 2.3 Algemene regels te stellen door provincies

Artikel 2.4 (aanwijzing bestaand bebouwd gebied)

1. Bij of krachtens provinciale verordening wordt het bestaand bebouwd gebied aangewezen.
2. Het bestaand bebouwd gebied wordt binnen een periode van vier jaar, gerekend vanaf de dagtekening van het desbetreffende aanwijzingsbesluit, telkens opnieuw aangewezen.

Artikel 2.5 (algemene regels op provinciaal niveau gericht op bundeling van nieuwe bebouwing en zorgvuldig ruimtegebruik buiten het bbg)

1. Ter bevordering van de bundeling van bebouwing en een zorgvuldig gebruik van de ruimte worden bij provinciale verordening regels gesteld ten aanzien van de inhoud van of toelichting bij bestemmingsplannen die 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 daarbuiten.
2. De verordening kan erin voorzien dat de in het eerste lid bedoelde regels buiten toepassing blijven ten aanzien van nieuwe bebouwing die functioneel gebonden is aan het buitengebied, waaronder in ieder geval worden verstaan: agrarische bebouwing, agrarische bedrijfswoningen, bebouwing voor dagrecreatie, voor natuurbeheer, voor waterbeheer, voor veiligheid en hulpdiensten of voor het opsporen, winnen, opwekken en het transporteren doormiddel van leidingen van olie, gas, water en elektriciteit.
3. De verordening kan er tevens in voorzien dat de in het eerste lid bedoelde regels voor nieuwe bebouwing, anders dan in het tweede lid genoemde functioneel aan het buitengebied gebonden bebouwing, buiten toepassing blijven voor zover wordt voldaan aan bij de verordening gestelde kwalitatieve regels ten aanzien van nieuwe niet gebundelde bebouwing.
4. De in het derde lid bedoelde kwalitatieve regels kunnen betreffen:
 - a. nieuwe bebouwing welke gekoppeld is aan een substantiële verbetering van in de directe omgeving daarvan aanwezige kwaliteiten van natuur, water of landschap of de recreatieve mogelijkheden van die omgeving, en
 - b. de vervanging van bebouwing, met inbegrip van bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw, door nieuwe bebouwing welke leidt tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak.
5. De verordening geeft tevens regels over de wijze waarop nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied landschappelijk moet worden ingepast.
6. De in dit artikel bedoelde regels maken geen onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen, complexen van recreatiewoningen uitgezonderd.



Artikel 2.6 (provinciale regels m.b.t. herbestemming van bebouwing buiten bestaand bebouwd gebied)

Bij provinciale verordening worden regels gesteld ten aanzien van de herbestemming van bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied, met uitzondering van de herbestemming van recreatiewoningen tot woning in de kwetsbare gebieden, bedoeld in artikel 2.2, tweede lid.

Artikel 2.7 (locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen, locaties voor kantoren incl. SER-ladder)

1. Bij provinciale verordening worden regels gesteld ten aanzien van de inhoud van en toelichting bij bestemmingsplannen, die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, nieuwe zeehaventerreinen en nieuwe locaties voor kantoren.
2. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt rekening gehouden met:
 - a. de behoefte aan terreinen en locaties in de provincie als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag;
 - b. de mogelijkheden om binnen de provincie de behoefte, bedoeld onder a, door herstructurering of intensivering van bestaande terreinen of locaties te ondervangen;
3. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt tevens rekening gehouden met:
 - a. de behoefte aan locaties of terreinen voor bedrijven en dienstverlening die uit het oogpunt van veiligheid, hinder en verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing;
 - b. de behoefte aan locaties of terreinen met een goede aansluiting op verkeers- en vervoersverbindingen van bij voorkeur verschillende modaliteiten voor bedrijven en dienstverlening met omvangrijke goederenstromen of een omvangrijke verkeersaantrekkende werking, en
 - c. de behoefte aan terreinen of locaties voor bedrijven en dienstverlening met arbeids- of bezoekersintensieve functies op locaties zo veel mogelijk in de nabijheid van openbaarvervoersknooppunten en met een goede aansluiting op verkeers- en vervoersverbindingen.
4. Bij de regels, bedoeld in het eerste lid, ten aanzien van de toelichting bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, nieuwe zeehaventerreinen en nieuwe locaties voor kantoren, wordt in elk geval opgenomen dat die toelichting een verantwoording bevat van de wijze waarop rekening is gehouden met:
 - a. de behoefte aan bedrijventerreinen en zeehaventerreinen in de provincie of een daarbinnen onderscheiden gebied als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag;
 - b. de mogelijkheden om de behoefte, bedoeld onder a, door herstructurering of intensivering van bestaande terreinen te ondervangen;
 - c. de behoefte aan locaties voor kantoren in de provincie of een daarbinnen onderscheiden gebied als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag;
 - d. de mogelijkheden om in de behoefte, bedoeld onder c, te voorzien door herinrichting van bestaande locaties voor kantoren.
5. De in het eerste lid bedoelde regels strekken er tevens toe nieuwe terreinen en locaties zo veel mogelijk te verwezenlijken binnen bestaand bebouwd gebied, in aansluiting op het bestaand bebouwd gebied of in nieuwe clusters van bebouwing daarbuiten.
6. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het eerste lid, kan onderscheid worden gemaakt naar regels die gelden voor delen van het grondgebied en wordt rekening gehouden met de intergemeentelijke vormen van samenwerking ter zake van beleid voor bedrijven, dienstverlening, zeehaventerreinen en kantoren.

Artikel 2.8 (locatiebeleid detailhandel)

1. Met inachtneming van Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376) worden bij provinciale verordening regels gesteld ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen die ertoe strekken te waarborgen dat nieuwe locaties voor detailhandel niet ten koste gaan van de detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden.
2. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het eerste lid wordt rekening gehouden met de intergemeentelijke vormen van samenwerking ter zake van beleid voor detailhandel.



HOOFDSTUK 3 GROENE RUIMTE

TITEL 3.1 RIJKSBUFFERZONES

§ 3.1.1 Algemene bepalingen rijksbufferzones

artikel 3.1 (definities titel 3.1)

1. In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. *bestemmingsplan*: bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen binnen de grenzen van een rijksbufferzone;
 - b. *nieuwe gebouwen*: het oprichten van gebouwen, anders dan het vervangen van gebouwen door gebouwen van gelijke aard, 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, dan wel het oprichten van gebouwen waarvoor met toepassing van artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan worden verleend of anders dan gebouwen ten behoeve van tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten;
 - c. *rijksbufferzone*: gebied, bedoeld in artikel 3.2;
 - d. *intergemeentelijke structuurvisie*: structuurvisie, bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van de wet, die in het bijzonder betrekking heeft op de rijksbufferzone;
 - e. *provinciale structuurvisie*: structuurvisie, bedoeld in artikel 2.2 van de wet, die in het bijzonder betrekking heeft op de rijksbufferzone.
2. Als nieuwe gebouwen wordt niet aangemerkt het oprichten van gebouwen waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een bouwvergunning is verleend of het oprichten van gebouwen die bij een op dit tijdstip geldend bestemmingsplan zijn toegelaten met dien verstande dat een niet gerealiseerde en 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 na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

§ 3.1.2 Aanwijzing en begrenzing van rijksbufferzones

Artikel 3.2 (aanwijzing en begrenzing)

1. Als rijksbufferzone worden aangewezen:
 - a. 'Amstelland-Vechtstreek' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... gmlen verbeeld op kaart 1a;
 - b. 'Amsterdam-Haarlem' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1b;
 - c. 'Amsterdam-Purmerend' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1c;
 - d. 'Den Haag-Leiden-Zoetermeer' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1d;
 - e. 'Maastricht-Sittard/Geleen' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1e;
 - f. 'Midden-Delfland' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1f;
 - g. 'Oost-IJsselmonde' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1g;
 - h. 'Park Lingezegen' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1h;
 - i. 'Sittard/Geleen-Heerlen' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1i;
 - j. 'Utrecht-Hilversum' waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 1j.

§ 3.1.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

Artikel 3.3 (geen verdere verstedelijking in bestemmingsplannen)

1. Een bestemmingsplan bevat geen bestemmingen die verdere verstedelijking toestaan.
2. Als verdere verstedelijking wordt in ieder geval aangemerkt nieuwe gebouwen voor:
 - a. wonen;
 - b. detailhandel, bedrijven, dienstverlening en kantoren, anders dan dienstbaar aan extensieve

dagrecreatie, voor natuurbeheer, waterbeheer, veiligheid, hulpdiensten of voor ondergrondse opslag of het transport doormiddel van leidingen van olie, gas, water of elektriciteit;

- c. glastuinbouw of intensieve veeteelt;
 - d. complexen van recreatiewoningen;
 - e. grootschalige hotels;
 - f. bezoekersintensieve overdekte dagrecreatie;
 - g. bezoekersintensieve openluchtdagrecreatie.
3. Als verdere verstedelijking wordt tevens aangemerkt de bedrijfsmatige opslag van volumineuze goederen in de open lucht op een oppervlakte van meer dan 500 m² anders dan ten behoeve van agrarische bedrijvigheid of de winning van oppervlaktedelfstoffen en anders dan die opslag die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit bij een geldend bestemmingsplan is toegelaten.
 4. Als verdere verstedelijking worden niet aangemerkt nieuwe gebouwen voor restaurant, café, kleinschalig hotel, kampeerbedrijf en zorgboerderij.

Artikel 3.4 (algemene regel t.a.v. infra in bufferzones)

Een bestemmingsplan kan de aanleg van nieuwe verkeers- of energie-infrastructuur van bovenlokaal belang toestaan voor zover in de toelichting bij het bestemmingsplan 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.

§ 3.1.4 Algemene regels te stellen door provincies

Artikel 3.5 (nadere regels door provincies)

1. Bij provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van of toelichting bij bestemmingsplannen ter vrijwaring van de rijksbufferzones van verdere verstedelijking, ter bescherming van de open en groene ruimten en de overige kwaliteiten van de rijksbufferzones alsmede ter versterking van de dagrecreatieve functie van de rijksbufferzones.
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen uitsluitend betreffen:
 - a. hetgeen, in aanvulling op het bepaalde in artikel 3.3, tweede en derde lid, onder verdere verstedelijking wordt verstaan;
 - b. de mogelijkheden en randvoorwaarden om voor de sanering van bebouwing alsmede bouwwerken ten behoeve van glastuinbouw door nieuwe bebouwing in het kader van een ruimte-voor-ruimte regeling als bedoeld in artikel 2.5, vierde lid, onder b, af te wijken van het bepaalde in artikel 3.3, eerste lid, in samenhang met artikel 3.3, tweede lid;
 - c. de mogelijkheden en randvoorwaarden om voor zover in een provinciale of intergemeentelijke structuurvisie aanwijzingen zijn gegeven voor de locaties, in het kader van een rood-voor-groen regeling als bedoeld in artikel 2.5, vierde lid, onder a, af te wijken van het bepaalde in artikel 3.3, eerste lid, in samenhang met artikel 3.3, tweede lid;
 - d. de mogelijkheden en randvoorwaarden om voor zover in een provinciale of intergemeentelijke structuurvisie aanwijzingen zijn gegeven voor de locaties, af te wijken van het bepaalde in artikel 3.3, eerste lid in samenhang met artikel 3.3, tweede lid, onder e, f en g;
 - e. de mogelijkheden en randvoorwaarden om ten behoeve van een niet-agrarische nevenactiviteit ter ondersteuning van de bedrijfsvoering van een bedrijf voor grondgebonden landbouw, tuinbouw of veeteelt af te wijken van het bepaalde in artikel 3.3, eerste lid, in samenhang met artikel 3.3 tweede lid, onder b.

Artikel 3.6 (onthefing van deze titel te verlenen door gs)

1. Bij de verordening, bedoeld in artikel 3.5, kan aan gedeputeerde staten de bevoegdheid worden toegekend tot het op verzoek van het gemeentebestuur verlenen van een ontheffing van het bepaalde in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5.
2. Een ontheffing als bedoeld in het eerste lid kan alleen worden verleend voor zover:
 - a. er sprake is van een groot openbaar belang,
 - b. er geen reële andere mogelijkheden zijn, en
 - c. de negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd.
3. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid stelt de verordening regels omtrent de compensatie, bedoeld in het tweede lid, onder c. Deze regels betreffen in elk geval maatregelen ter

vergroting van de ruimtelijke kwaliteit of ter versterking van de dagrecreatieve functie.

Artikel 3.7 (afwijking van deze titel door provincie)

Het provinciebestuur kan bij het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de wet en bij een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.6, tweede lid, afwijken van het bepaalde in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5.

TITEL 3.2 ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR

§ 3.2.1 Algemene bepalingen ecologische hoofdstructuur

Artikel 3.8 (definities titel 3.2)

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *ecologische hoofdstructuur*: overeenkomstig artikel 3.9 begreemd samenhangend netwerk van natuurgebieden van internationaal of nationaal belang dat strekt tot de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten, voor zover gelegen op het land;
- b. *bestemmingsplan*: bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de grenzen van de ecologische hoofdstructuur;
- c. *wezenlijke kenmerken en waarden*: voor gebieden met een agrarische bestemming de aanwezige waarden en voor gebieden met een andere bestemming de aanwezige en potentiële waarden, gebaseerd op de beoogde natuurkwaliteit voor het gebied, waartoe behoren de 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.

§ 3.2.2 Aanwijzing en begrenzing van ecologische hoofdstructuur

Artikel 3.9 (aanwijzing en begrenzing EHS)

1. Bij provinciale verordening worden de gebieden aangewezen die de ecologische hoofdstructuur vormen en wordt de plaats van die gebieden geometrisch vastgesteld *in overeenstemming met de gebiedsaanduiding zoals deze op het tijdstip van inwerkingtreding van deze titel is vastgesteld door provinciale staten*.
2. Bij de aanwijzing en geometrische vaststelling van de ecologische hoofdstructuur als bedoeld in het eerste lid worden niet aangewezen en geometrisch vastgesteld:
 - a. het compagniesoefenterrein Marnewaard, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart ...
 - b. het compagniesoefenterrein Oirschot, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart ...
 - c. het dubbele eenheidsoefenterrein Havelte-West, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart ...
 - d. het dubbele eenheidsoefenterrein Leusderheide, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart ...
 - e. het oefenterrein De Haar, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart ...
 - f. het oefenterrein de Vlasakkers, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart ...
 - g. het oefenterrein Oirschot vak B, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart ...
3. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid kan alleen worden gewijzigd indien toepassing wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 3.10.

Artikel 3.10 (wijziging van de begrenzing wegens: ecologische redenen, compensatie, niet-ecologische redenen)

1. De aanwijzing, bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, kan worden ge gewijzigd voor zover:
 - a. op grond van een ecologische onderbouwing is vastgesteld dat:
 - 1e de wijziging leidt tot een verbetering van de samenhang van de ecologische hoofdstructuur of tot een betere inpassing van de ecologische hoofdstructuur in de planologische omgeving, en

- 2e ten minste de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen van de ecologische hoofdstructuur in het desbetreffende gebied worden behouden.
- b. bij bestemmingsplan toepassing wordt gegeven aan de krachtens artikel 3.12, tweede lid, onder c, of artikel 3.13, gestelde regels.
2. De aanwijzing, bedoeld in artikel 3.9, eerste lid kan tevens worden gewijzigd ten behoeve van een kleinschalige ontwikkeling, voor gevallen waarin de regels gesteld in het eerste lid, onder a, niet voorzien en voor zover:
- de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en van de samenhang van de ecologische hoofdstructuur als gevolg van de ontwikkeling beperkt is;
 - de voorgenomen wijziging van de bestemming of regels ter zake van het gebruik van de grond ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan leidt tot een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van de ecologische hoofdstructuur in het desbetreffende gebied;
 - de voorgenomen wijziging van de bestemming of regels ter zake van het gebruik van de grond ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan ertoe leidt dat de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur niet afneemt;
 - de voorgenomen wijziging van de bestemming ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan zorgvuldig is onderbouwd, waarbij blijkend uit de bij het bestemmingsplan behorende toelichting in ieder geval alternatieven zijn afgewogen, en
 - maatregelen worden genomen die een bij de wezenlijke kenmerken en waarden passende goede landschappelijke en natuurlijke inpassing borgen.

§ 3.2.3 Algemene regels te stellen door provincies

Artikel 3.11 (provinciale verordening)

Bij provinciale verordening worden regels gesteld omtrent de inhoud van en de toelichting bij bestemmingsplannen in het belang van de realisatie, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de beoogde natuurkwaliteit van de ecologische hoofdstructuur.

Artikel 3.12 (nee-tenzij principe en compensatie in verordening)

- Bij de verordening, bedoeld in artikel 3.11, worden in ieder geval regels gesteld die bewerkstelligen, dat een bestemmingsplan dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten mogelijk maakt die de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur significant aantasten.
- In afwijking van het eerste lid worden regels gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten mogelijk kan maken voor zover:
 - er sprake is van een groot openbaar belang,
 - er geen reële andere mogelijkheden zijn, en
 - de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd.
- In afwijking van het eerste en tweede lid worden bij verordening, bedoeld in artikel 3.11, regels gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan dat nieuwe of wijziging van bebouwing of terreinverharding binnen kazernes of militaire werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare dan wel nieuwe of wijziging van bebouwing of terreinverharding binnen het verharde en bebouwde gedeelte van een oefenterrein, een schietterrein, een vliegbasis of een vliegveld mogelijk maakt, voor zover de negatieve effecten daarvan op de wezenlijke kenmerken en waarden waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd.
- Tot een groot openbaar belang als bedoeld in het tweede lid, onder a, worden in ieder geval gerekend de veiligheid, de drinkwatervoorziening, inrichtingen voor de opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie of de plaatsing van installaties voor de opsporing, winning, opslag of het transport van olie en gas.
- Ten aanzien van het tweede lid, onder c, worden in ieder geval regels gesteld die bewerkstelligen dat:
 - de compensatie niet leidt tot nettoverlies van areaal, samenhang en kwaliteit van de wezenlijke kenmerken en waarden;
 - de compensatie plaatsvindt:
 - aansluitend aan of nabij het aangetaste gebied, met dien verstande dat een duurzame situatie ontstaat;

- 2e door realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden of fysieke compensatie op afstand van het gebied, indien fysieke compensatie aansluitend aan of nabij het gebied niet mogelijk is, of
 - 3e op financiële wijze, indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is.
6. De verordening, bedoeld in artikel 3.11, bevat de regel dat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid een verantwoording bevat omtrent de aard van de effectbeperkende of compenserende maatregelen, de begrenzing van het compensatiegebied, en de wijze waarop die compensatie duurzaam is verzekerd.
7. Bij de verordening, bedoeld in 3.11, worden in ieder geval regels gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan alleen kan worden vastgesteld voor zover rekening is gehouden met de aanwezige bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke waarden.

Artikel 3.13 (saldobenadering in verordening)

1. In afwijking van artikel 3.12, eerste lid, worden bij de verordening, bedoeld in artikel 3.11, regels gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan een activiteit of combinatie van activiteiten die mede tot doel heeft de kwaliteit of kwantiteit van de ecologische hoofdstructuur per saldo te verbeteren, mogelijk kan maken, voor zover die activiteit of combinatie van activiteiten blijkens een in provinciale of intergemeentelijke structuurvisie vastgelegde integrale gebiedsvisie in onderlinge samenhang of in onderlinge samenhang met activiteiten in een ander bestemmingsplangebied:
- a. de kwaliteit van de ecologische hoofdstructuur verbetert, waarbij de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur gelijk blijft of toeneemt, of
 - b. het areaal van de ecologische hoofdstructuur wordt vergroot ter compensatie van het gebied dat door de activiteiten verloren is gegaan indien daarmee een beter functionerende ecologische hoofdstructuur ontstaat.
2. De verordening, bedoeld in artikel 3.11, bevat de regel dat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid een verantwoording van de aard, de wijze en het tijdstip van realisatie van de kwaliteits- of kwantiteitswinst, bedoeld in het eerste lid bevat.

Artikel 3.14 (verhouding herbegrenzingsbevoegdheid en toepassing nee, tenzij)

De verordening, bedoeld in artikel 3.11, bevat de regel dat een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan, dat wegens toepassing van de in artikel 3.12, tweede lid en artikel 3.13, eerste lid, bedoelde regels, een wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur benodigd niet kan worden genomen dan nadat het provinciebestuur heeft besloten van zijn bevoegdheid tot herbegrenzen bedoeld in artikel 3.10 gebruik te maken.

TITEL 3.3 NATIONALE LANDSCHAPPEN

§ 3.3.1 Algemene bepalingen nationale landschappen, nationale snelwegpanorama's en werelderfgoederen

Artikel 3.15 (definities titel 3.3)

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *bestemmingsplan*: bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de grenzen van een nationaal landschap;
- b. *kernkwaliteiten*: in bijlage 1 aangegeven essentiële landschappelijke, cultuurhistorische of natuurlijke kenmerken van een nationaal landschap, met inbegrip van de in die bijlage aangegeven landschapskwaliteiten en de in bijlage 2 aangegeven zichtbaarheidskenmerken van de nationale snelwegpanorama's en de in die bijlage aangegeven uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden van de werelderfgoederen 'De Beemster' en 'De Stelling van Amsterdam';
- c. *nationaal landschap*: gebied als bedoeld in de artikelen 3.16, eerste lid en 3.17, met unieke of zeldzame landschappelijke, cultuurhistorische of natuurlijke kenmerken, in voorkomend geval met inbegrip van de nationale snelwegpanorama's en de werelderfgoederen 'De Beemster' en 'De Stelling van Amsterdam', of gedeelten daarvan;
- d. *nationaal snelwegpanorama*: in bijlage 1 benoemd en in bijlage 2 aangegeven open gebied;
- e. *Onze Ministers*: Onze Minister, in overeenstemming handelend met Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en, voor zover het de werelderfgoederen 'De Beemster' of 'De Stelling van Amsterdam' betreft, in overeenstemming handelend met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

f. *werelderfgoed 'De Beemster'*: gebied als bedoeld in artikel 3.16, tweede lid, dat vanwege zijn uitzonderlijke universele waarden op de Werelderfgoedlijst van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization staat;

g. *werelderfgoed 'De Stelling van Amsterdam'*: gebied als bedoeld in artikel 3.16, derde lid, dat vanwege zijn uitzonderlijke universele waarden op de Werelderfgoedlijst van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization staat.

§ 3.3.2 Begrenzing van nationale landschappen

Artikel 3.16 (begrenzing door rijk)

1. Als nationaal landschap worden aangewezen:
 - a. 'Middag-Humsterland' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2a;
 - b. 'Noardlike Fryske Wâlden' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2b;
 - c. 'Hoeksche Waard' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2c;
 - d. 'Zuidwest Fryslân' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2d;
 - e. 'Drentsche Aa' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2e;
 - f. 'IJsseldelta' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2f;
 - g. 'Noordoost-Twente' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2g;
 - h. 'Graafschap' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2h;
 - i. 'Winterswijk' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2i;
 - j. 'Gelderse Poort' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2j;
 - k. 'Veluwe' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2k;
 - l. 'Rivierengebied' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2l;
 - m. 'Laag Holland' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2m;
 - n. 'Zuidwest Zeeland' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2n;
 - o. 'Het Groene Woud' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2o;
 - p. 'Zuid Limburg' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2p;
 - q. 'Arkemheen-Eemland' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2q;
 - r. 'De Nieuwe Hollandse Waterlinie' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2r;
 - s. 'De Stelling van Amsterdam' waarvan de geometrische plaatsbepaling indicatief is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2s, en
 - t. 'Het Groene Hart', waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2t.
2. Het werelderfgoed 'De Beemster' is het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2u;
3. Het werelderfgoed 'De Stelling van Amsterdam' is het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 2v.

Artikel 3.17 (nadere begrenzing nationale landschappen door provincies)

1. Bij provinciale verordening worden de plaats van de in hun provincie gelegen nationale landschappen, in overeenstemming met de plaats zoals deze op het tijdstip van inwerkingtreding van deze titel is vastgesteld door provinciale staten, geometrisch nader vastgesteld.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het nationaal landschap, bedoeld in 3.16, eerste lid, onder t.

3. Indien de nadere plaatsbepaling en begrenzing op het tijdstip, bedoeld in artikel 10.4, eerste lid, niet zijn vastgesteld, stellen Onze Ministers bij ministeriële regeling binnen een jaar en zes maanden na inwerkingtreding van dit besluit de nadere plaatsbepaling en begrenzing vast.

§ 3.3.3 Algemene regels te stellen door provincies

Artikel 3.18 (provinciale verordening)

1. In het belang van de instandhouding en versterking van de door het provinciaal bestuur uitgewerkte en geobjectiverde kernkwaliteiten voor te onderscheiden delen van nationale landschappen en ter bevordering van de bundeling van bebouwing als bedoeld in artikel 2.5, binnen nationale landschappen worden bij provinciale verordening regels gesteld over de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen.
2. Bij de verordening, bedoeld in het eerste lid, worden in ieder geval regels over de inhoud van bestemmingsplannen gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan alleen kan worden vastgesteld voor zover de uitgewerkte kernkwaliteiten, bedoeld in het eerste lid, worden behouden of versterkt en het bestemmingsplan in ieder geval niet leidt tot:
 - a. een grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocatie of glastuinbouwlocatie dan wel een grootschalig bedrijventerrein of infrastructuurproject;
 - b. een project dat, of een activiteit die, de in bijlage 1 van dit besluit aangegeven uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden met inbegrip van de begrenzing, bedoeld in artikel 3.16, tweede en derde lid, van het werelderfgoed 'De Beemster' of het werelderfgoed 'De Stelling van Amsterdam', aantast of doet verdwijnen.
3. Bij de verordening, bedoeld in het eerste lid, wordt er tevens in voorzien dat de in het tweede lid, aanhef en onder a, bedoelde regels, buiten toepassing kunnen blijven dan wel dat gedeputeerde staten daarvan ontheffing kunnen verlenen indien ingrepen redelijkerwijs, vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn en de nadelige effecten op het behoud of de versterking van de uitgewerkte kernkwaliteiten volgens bij de verordening te stellen regels worden gemitigeerd of gecompenseerd.

Artikel 3.19 (woningbouw in nationale landschappen)

1. Bij de verordening, bedoeld in artikel 3.18, worden tevens regels gesteld over de inhoud van en de toelichting bij bestemmingsplannen die bewerkstelligen dat bij de vaststelling van bestemmingsplannen:
 - a. 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, welke wordt berekend op basis van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling en een evenwicht tussen het aantal personen dat zich binnen het nationaal landschap vestigt en dat daaruit vertrekt, en
 - b. rekening wordt gehouden met de optimale benutting van mogelijkheden om binnen het nationaal landschap de onder a bedoelde woningbehoefte door herstructurering of intensivering te ondervangen.
2. Bij de verordening, bedoeld in artikel 3.18, wordt er tevens in voorzien dat van de in het eerste lid, aanhef en onder a, bedoelde regels, kan worden afgeweken dan wel dat gedeputeerde staten daarvan ontheffing kunnen verlenen voor zover er in een nationaal landschap sprake is van een substantieel negatieve natuurlijke bevolkingsontwikkeling, mits de bevolkingsafname niet op andere wijze kan worden gekeerd, het een beperkt aantal woningen betreft en de uitgewerkte kernkwaliteiten worden behouden of versterkt.
3. Dit artikel is niet van toepassing op gronden die gelegen zijn in het nationaal landschap 'De Stelling van Amsterdam' of in het nationaal landschap 'De Nieuwe Hollandse Waterlinie', tenzij deze gronden tevens gelegen zijn in één of meer andere nationale landschappen.

HOOFDSTUK 4 WATER

TITEL 4.1 KUST

§ 4.1.1 Algemene bepalingen kustfundament

Artikel 4.1 (definities titel 4.1)

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *bestemmingsplan*: bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de grenzen van het kustfundament;
- b. *kustfundament*: gebied, bedoeld in artikel 4.2;
- c. *nieuwe bebouwing*: het oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke aard, omvang en karakter;
- d. *primaire waterkering*: een primaire waterkering als bedoeld in artikel 1.1 van de Waterwet, voor zover gelegen op het kustfundament;
- e. *Beleidslijn kust*: Beleidslijn, gepubliceerd in de Staatscourant van 17 september 2007, nr. 179.

§ 4.1.2 Aanwijzing en begrenzing kustfundament

Artikel 4.2 (aanwijzing en begrenzing kustfundament)

1. Provinciale staten van de provincies Groningen, Fryslân, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland wijzen bij verordening het in hun provincie gelegen deel van het kustfundament aan overeenkomstig hoofdstuk 1 van de Beleidslijn kust en stellen de plaats daarvan geometrisch vast,
2. Indien provinciale staten de begrenzing, bedoeld in het eerste lid, op het tijdstip, bedoeld in artikel 10.4, eerste lid, niet hebben vastgesteld, stellen de Minister van Verkeer en Waterstaat en Onze Minister gezamenlijk de begrenzing bij ministeriële regeling vast binnen een jaar en zes maanden na inwerkingtreding van dit besluit.

§ 4.1.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

Artikel 4.3 (afwegingskader)

Bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan wordt in de toelichting op het bestemmingsplan ten aanzien van die wijziging verantwoord op welke wijze rekening is gehouden met het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee en met de overige gebiedskwaliteiten.

Artikel 4.4 (primaire waterkering)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden waarop een primaire waterkering is gelegen of die de functie van primaire waterkering hebben, geeft aan die gronden de hoofdbestemming primaire waterkering.

Artikel 4.5 (algemene regels ter zake van gronden behorend tot een primaire waterkering met inbegrip van de reservering voor 200 jaar zeespiegelstijging)

Onverminderd het bepaalde in artikel 4.6 kan ter zake van gronden waarop een primaire waterkering is gelegen of die in de legger gereserveerd zijn voor 200 jaar zeespiegelstijging, een bestemmingsplan worden vastgesteld dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan voor zover hierdoor geen significante belemmering kan ontstaan voor:

- a. de instandhouding of versterking van het zandige deel van het kustfundament, of
- b. het onderhoud, de veiligheid of mogelijkheden voor versterking van de primaire waterkering, mede met het oog op stijging van de zeespiegel.

Artikel 4.6 (regels ter zake van bouwen in het kustfundament buiten bestaand bebouwd gebied)

1. Een bestemmingsplan buiten het bestaand bebouwd gebied bevat geen bestemmingen die ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan een wijziging inhouden die nieuwe bebouwing mogelijk maakt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. bouwwerken ten behoeve van tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten;
 - b. herbouw of verbouw van een bestaand bouwwerk, al dan niet gepaard gaande met een uitbreiding van het grondoppervlak daarvan met ten hoogste tien procent, met dien verstande dat een uitbreiding van het grondoppervlak met ten hoogste tien procent slechts eenmaal, te rekenen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, toegestaan is.
3. Het eerste lid is voorts niet van toepassing op bouwwerken ten behoeve van het openbaar belang voor zover deze bouwwerken redelijkerwijs niet buiten de gronden, bedoeld in het eerste lid, tot stand gebracht kunnen worden. Tot deze bouwwerken behoren:
 - a. bouwwerken ten behoeve van telecommunicatievoorzieningen, opsporing, winning, opslag

en transport van olie, gas en water, transport van elektriciteit en kleinschalige opwekking van elektriciteit door middel van windturbines;

- b. bouwwerken ten behoeve van het operationeel beheer van natuur of van hulpdiensten;
- c. bouwwerken ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament.

4. Het eerste lid blijft voorts buiten toepassing voor zover in de toelichting bij dat bestemmingsplan is verantwoord dat nieuwe bebouwing, eventueel in combinatie met andere activiteiten, bijdraagt aan een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van het zandige deel van het kustfundament.

Artikel 4.7 (omgevingsvergunning voor bepaalde termijn)

Het ontstaan van een significante belemmering voor:

- a. de instandhouding of versterking van het zandige deel van het kustfundament, of
- b. het onderhoud, de veiligheid of mogelijkheden voor versterking van de primaire waterkering, mede met het oog op stijging van de zeespiegel wordt aangemerkt als in strijd met een goede ruimtelijke ordening bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Artikel 4.8 (afwijkende regels voor de Waddeneilanden)

Bij verordening van de provincies Groningen en Fryslân kunnen met inachtneming van het bepaalde in artikel 4.5 en hoofdstuk 7 voor de Waddeneilanden andere regels worden gesteld ter zake van het bepaalde in de artikelen 4.6 en 4.7, eerste lid.

TITEL 4.2 GROTE RIVIEREN

§ 4.2.1 Algemene bepalingen grote rivieren

Artikel 4.9 (definities titel 4.2)

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *rivierbed*: oppervlakte begrensd ingevolge artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 4a;
- b. *bergend deel van het rivierbed*: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 4a;
- c. *stroomvoerend deel van het rivierbed*: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 4a;
- d. *bestemmingsplan*: bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen binnen het rivierbed.

§ 4.2.2 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

Artikel 4.10 (reikwijdte paragraaf 4.2.2)

Deze paragraaf heeft uitsluitend betrekking op activiteiten in het rivierbed waarop artikel 6.12, eerste lid, of de bij of krachtens artikel 6.15 van het Waterbesluit gestelde regels van toepassing zijn.

Artikel 4.11 (rivierbed)

1. Een bestemmingsplan wijst ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan geen nieuwe bestemmingen aan in een rivierbed die kunnen leiden tot vermijdbare nadelige gevolgen voor het veilig en doelmatig gebruik van het oppervlaktewaterlichaam overeenkomstig de daaraan toegekende functies of voor de ecologische toestand van het oppervlaktewaterlichaam of die kunnen leiden tot het ontstaan van feitelijke belemmeringen voor vergroting van de afvoercapaciteit.
2. Nieuwe bestemmingen of nieuwe regels als bedoeld in het eerste lid zijn erop gericht verhoging van de waterstand en afname van het bergend vermogen zoveel mogelijk te beperken en resterende onvermijdbare effecten van een waterstandverhoging te compenseren.

Artikel 4.12 (bergend deel rivierbed)

Onverminderd het bepaalde in artikel 4.11 kan een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het

bergend deel van een rivierbed ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan nieuwe bestemmingen bevatten, voor zover in de toelichting bij het bestemmingsplan is gemotiveerd hoe de effecten op de waterstand en de afname van het bergend vermogen worden gecompenseerd en op welke wijze de financiering en de tijdige realisering van die maatregelen zijn verzekerd.

Artikel 4.13 (stroomvoerend deel rivierbed)

Onverminderd het bepaalde in artikel 4.11 kan een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het stroomvoerend deel van een rivierbed ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan een wijziging bewerkstelligen, waarbij de volgende activiteiten toegestaan worden voor zover in de toelichting bij dat bestemmingsplan is gemotiveerd hoe de effecten van die activiteiten op de waterstand en op de afname van het bergend vermogen worden gecompenseerd en op welke wijze de financiering en de tijdige realisering van die maatregelen zijn verzekerd:

- a. de aanleg of wijziging van waterstaatkundige kunstwerken;
- b. de realisatie van voorzieningen voor een betere en veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart;
- c. de bouw of wijziging van waterkrachtcentrales;
- d. de vestiging of uitbreiding van overslagbedrijven of het realiseren van overslagfaciliteiten, uitsluitend voor zover de activiteit gekoppeld is aan het vervoer over de rivier;
- e. de aanleg of wijziging van scheepswerven voor beroeps- of pleziervaartuigen;
- f. de realisatie en beheer van natuur;
- g. de uitbreiding van bestaande steenfabrieken;
- h. de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden;
- i. de winning van oppervlaktedelfstoffen;
- j. voorzieningen van groot openbaar belang die redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kunnen worden gerealiseerd;
- k. activiteiten van een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor bestaande grondgebonden agrarische bedrijven welke redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kunnen worden gerealiseerd;
- l. een functieverandering binnen de bestaande bebouwing;
- m. activiteiten die onderdeel uitmaken van de lijst van maatregelen opgenomen in de Bijlage bij de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en waarvan de uitvoering door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat wordt gefinancierd.

Artikel 4.14 (stroomvoerend deel rivierbed, niet riviergebonden activiteiten met per saldo meer ruimte voor de rivier)

Onverminderd het bepaalde in artikel 4.11 kan een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het stroomvoerend deel van een rivierbed, ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan een wijziging bewerkstelligen die andere niet-riviergebonden bestemmingen dan bedoeld in artikel 4.13, onder j tot en met m, toestaan ter zake van activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een vanuit rivierkundig oogpunt gezien zo gunstig mogelijke locatie, voor zover in de toelichting is gemotiveerd hoe rivierverruimende maatregelen genomen worden en op welke wijze de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen zijn verzekerd.

TITEL 4.3 RESERVERINGEN VOOR DE LANGE TERMIJN TEN BEHOEVE VAN MOGELIJKE TOEKOMSTIGE RIVIERVERRUIMENDE MAATREGELEN

Artikel 4.15 (aankwijzing en begrenzing gebiedsreserveringen voor de lange termijn)

Als gebiedsreservering voor de lange termijn worden aangewezen de gebieden waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 4b.

Artikel 4.16 (geen grootschalige en kapitaalintensieve ontwikkelingen in bestemmingsplannen)

Een bestemmingsplan ter zake van gronden gelegen binnen een gebiedsreservering voor de lange termijn bevat geen wijziging van de bestemming of een wijziging van de regels ter zake van het gebruik van de grond ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan indien die nieuwe bestemming of die nieuwe regels kunnen leiden tot grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van rivierverruimende maatregelen ernstig kunnen belemmeren.



TITEL 4.4 ALGEMENE REGELS TER ZAKE VAN BESTEMMINGSPLANNEN BASISRECREATIEOERVAARTNET

Artikel 4.17 (definities titel 4.4 en aanwijzing)

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *bestemmingsplan*: bestemmingsplan dat betrekking heeft op een BRTN-vaarweg of gronden gelegen aan een BRTN-vaarweg;
- b. *schepen*: zeilboten en motorboten;
- c. *BRTN-vaarweg*: water, als bedoeld in onderdelen d tot en met i, dat als onderdeel van het basisrecreatietoervaartnet is gecategoriseerd en is verbeeld op kaart 5;
- d. *AM Verbindingswater voor motorboten*: BRTN-vaarweg, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 5;
- e. *BM Ontsluitingswater voor motorboten*: BRTN-vaarweg, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 5;
- f. *CM Ontsluitingswater voor motorboten met doorvaartbeperkingen*: BRTN-vaarweg, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 5;
- g. *DM Ontsluitingswater voor motorboten met doorvaartbeperkingen*: BRTN-vaarweg, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 5;
- h. *AZM Verbindingswater voor zeil- en motorboten*: BRTN-vaarweg, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 5;
- i. *BZM Ontsluitingswater voor zeil- en motorboten*: BRTN-vaarweg, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 5.

Artikel 4.18 (Doorgang op vaarwegen)

1. Een bestemmingsplan, dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan, leidt niet tot:
 - a. een nieuwe belemmering voor de doorgang van schepen met de in bijlage 3 opgenomen doorvaarthoogte en doorvaartdiepte;
 - b. een verkleining van de doorvaartbreedte die tot gevolg heeft, dat de doorvaartbreedte kleiner wordt dan de in bijlage 3 opgenomen doorvaartbreedte.
2. Het eerste lid, aanhef en onderdeel b, is niet van toepassing op sluizen.

TITEL 4.5 ALGEMENE REGELS TE STELLEN DOOR PROVINCIES TER ZAKE VAN REGIONALE WATERSYSTEMEN

Artikel 4.19 (borging regionale watersystemen)

Indien het voorkomen van ruimtelijke ontwikkelingen die onverenigbaar zijn met de ruimtelijke aanspraken, zoals vastgelegd in het regionaal waterplan, bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de Waterwet, niet op een andere wijze worden geborgd, stellen provinciale staten hiertoe bij provinciale verordening regels ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen.

HOOFDSTUK 5 MILITAIRE OBJECTEN EN INRICHTINGEN VOOR ACTIVITEITEN MET EXPLOSIEVEN

§ 5.1 Algemene bepalingen militaire objecten en overige inrichtingen voor activiteiten met explosieven

Artikel 5.1 (definities hoofdstuk 5)

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *militair terrein*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid;
- b. *militair luchtvaartterrein*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, tweede lid;
- c. *geluidzone*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, derde lid;
- d. *obstakelbeheergebied*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, vierde lid;
- e. *zend- en ontvanginstallatie buiten militair luchtvaartterrein*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, vijfde lid;
- f. *bouwbeperkingengebied rondom een zend- en ontvanginstallatie buiten militair luchtvaartterrein*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, zesde lid;
- g. *radarstation*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, zevende lid;



- h. *laagvliegroute voor jachtvliegtuigen*: een laagvliegroute die als zodanig is aangewezen krachtens artikel 45 van het Luchtverkeersreglement;
- i. *munitieopslagplaats*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, negende lid;
- j. *inrichting voor activiteiten met explosieven*: gebied als bedoeld in artikel 5.2, tiende lid.

§ 5.2 Aanwijzing en begrenzing militaire objecten en overige inrichtingen voor activiteiten met explosieven

Artikel 5.2 (aanwijzing en begrenzing)

1. Als militair terrein worden aangewezen de in bijlage 4.1 benoemde militaire terreinen waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en is verbeeld op de daarachter benoemde kaart.
2. De militaire luchtvaartterreinen worden benoemd in bijlage 4.2 en zijn vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en verbeeld op de daarachter benoemde kaarten.
3. De geluidzones voor het militaire luchtvaartterrein, vastgesteld op basis van artikel 25a van de Luchtvaartwet of artikel 108 Wet geluidhinder dan wel aangewezen in het Tweede Structuurschema Militaire terreinen, worden benoemd in bijlage 4.3 en zijn vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en is verbeeld op de daarachter benoemde kaarten.
4. Als obstakelbeheergebied worden aangewezen de in bijlage 4.4 benoemde obstakelbeheergebieden waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en verbeeld op de daarachter benoemde kaart.
5. Als zend- en ontvangstinstallatie buiten militair luchtvaartterrein worden aangewezen de in bijlage 4.5 benoemde zend- en ontvangstinstallaties, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en is verbeeld op de daarachter benoemde kaart.
6. Als bouwbeperkingengebied rondom een zend- en ontvanginstallatie buiten militair luchtvaartterrein worden aangewezen de in bijlage 4.6 benoemde gebieden zend- en ontvangstinstallaties, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en is verbeeld op de daarachter benoemde kaart.
7. Als radarstations worden aangewezen de in bijlage 4.7 benoemde radarstations, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en is verbeeld op de daarachter benoemde kaart.
8. De begrenzingen van de laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen zijn vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en verbeeld op kaart 6g.
9. Als munitieopslagplaats worden aangewezen de in bijlage 4.8 benoemde munitieopslagplaatsen, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en is verbeeld op de daarachter benoemde kaart.
10. Als inrichting voor activiteiten met explosieven worden aangewezen de in bijlage 4.9 benoemde inrichtingen, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het daarachter benoemde GML-bestand en is verbeeld op de daarachter benoemde kaart.

§ 5.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

Artikel 5.3 (militaire terreinen)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen een militair terrein, wijst voor die gronden de bestemming Maatschappelijk – militaire zaken, kazerne of militair oefenterrein aan en bevat geen bestemmingen die een belemmering kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van dat terrein en de uitoefening van de defensietaak.

Artikel 5.4 (militaire luchtvaartterreinen en beperkingen in de nabijheid daarvan in verband met geluid en veiligheid)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een militair luchtvaartterrein, wijst voor die gronden de bestemming militaire luchthaven aan en bevat geen bestemmingen die een belemmering kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van dat terrein.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan ter zake van gronden in de nabijheid van een militair luchtvaartterrein alsmede van de militaire luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan worden voor het betrokken militaire luchtvaartterrein vastgestelde geluidzone en de beperkingen zoals opgenomen in derde en vierde lid, in acht genomen.
De maximaal toelaatbare hoogte van objecten in, op of boven de grond in een obstakelbeheergebied is, in verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer, in overeenstemming met de van kracht zijnde versie van de NATO Standardization Agreement nr. 3759 inzake NATO Supplement to ICAO DOC 8168-OPS/611, Volume II, for the preparation of instrument approach and departure Procedures – AATCP-1(B), als bedoeld in artikel 16 van het Besluit militaire luchthavens.
3. De maximaal toelaatbare hoogte van objecten in, op of boven de grond in een obstakelbeheergebied is, in verband met de veiligheid van het landen van luchtvaartuigen met behulp van een instrument landingssysteem, in overeenstemming met de van kracht zijnde versie van de ICAO EUR DOC 015, als bedoeld in artikel 16 van het Besluit militaire luchthavens.
4. Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten behoeve van het oprichten van bouwwerken tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken, wordt een afwijking van het tweede tot en met vierde lid aangemerkt als in strijd met een goede ruimtelijke ordening.
5. Het derde lid is niet van toepassing indien:
 - a. de bouwvergunning voor het object vóór 25 juni 2004 is verleend, of
 - b. de bouw van het object in het op 25 juni 2004 geldende bestemmingsplan is toegestaan.
6. Het vierde lid is niet van toepassing indien:
 - a. de bouwvergunning voor het object vóór 1 november 2006 is verleend, of
 - b. de bouw van het object in het op 1 november 2006 geldende bestemmingsplan is toegestaan.

Artikel 5.5 (zend- en ontvanginstallaties en beperkingen in de nabijheid daarvan)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen een zend- en ontvanginstallatie buiten een militair luchtvaartterrein, wijst voor die gronden de bestemming aan Maatschappelijk – zend-/ontvanginstallatie en bevat geen bestemmingen die een belemmering kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van die zend- en ontvanginstallatie.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de gronden gelegen in bouwbeperkingengebied rondom een zend- en ontvanginstallatie buiten een militair luchtvaartterrein, bevat geen bestemmingen die ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan een wijziging bewerkstelligen die het oprichten van bouwwerken hoger dan 22 meter gemeten vanaf het maaiveld mogelijk maken.
3. Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten behoeve van het oprichten van bouwwerken tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken wordt een overschrijding van de maximale hoogte, bedoeld in het tweede lid, aangemerkt als in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Artikel 5.6 (radarstations, de beperkingen rondom een radarstation en beoordeling gevolgen van bouwwerken)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een radarstation, dat gelegen is buiten een militair luchtvaartterrein, wijst voor die gronden de bestemming Maatschappelijk – zend-/ontvanginstallatie aan en bevat geen bestemmingen die een belemmering kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van dat radarstation.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in een radarverstoringsgebied voor een radarstation, bevat geen bestemmingen die het oprichten van bouwwerken mogelijk maken die door hun hoogte onaanvaardbare gevolgen kunnen hebben voor het beeld van de radar op het radarstation.
3. Bij ministeriële regeling van Onze Minister van Defensie, in overeenstemming met Onze Minister, worden:
 - a. het radarverstoringsgebied voor een radarstation en de begrenzingen daarvan aangewezen;

- b. de maximale hoogte van bouwwerken binnen het radarverstoringsgebied vastgesteld.
4. Bij de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden als bedoeld in het derde lid, onder a, en waarbij wordt overwogen bestemmingen aan te wijzen of regels te geven die het oprichten van bouwwerken mogelijk maken die de maximale hoogte, bedoeld in het derde lid, onder b, overschrijden, wordt een beoordeling gemaakt van de gevolgen van die bouwwerken voor het zenden of ontvangen van radiogolven door het radarstation.
 5. Onze Minister van Defensie kan bij ministeriële regeling regels stellen met betrekking tot de wijze waarop de gevolgen, bedoeld in het eerste lid, bij die beoordeling worden bepaald en beschreven. Die regels kunnen mede betreffen de wijze van de totstandkoming van de beoordeling.
 6. De toelichting bij het bestemmingsplan bevat de uitkomsten van de beoordeling, bedoeld in het derde lid, alsmede het oordeel van Onze Minister van Defensie over de toereikendheid van de beoordeling en over de aanvaardbaarheid van de in de beoordeling beschreven gevolgen.
 7. Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten behoeve van het oprichten van bouwwerken tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken, wordt een overschrijding van de maximale hoogte, bedoeld in het tweede lid, onder b, aangemerkt als in strijd met een goede ruimtelijke ordening tenzij uit een beoordeling zoals bedoeld in het derde lid is gebleken dat de activiteit geen onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor het zenden of ontvangen van radiogolven door het radarstation.
 8. De regels, bedoeld in het derde lid, onder b, zijn niet van toepassing op bouwwerken:
 - a. die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit reeds in het radarverstoringsgebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, aanwezig waren;
 - b. waarvoor de bouwvergunning vóór dat tijdstip is verleend, of
 - c. waarvan de bouw in het op dat tijdstip geldende bestemmingsplan is toegestaan.

Artikel 5.7 (beperkingen i.v.m. laagvliegroutes jachtvliegtuigen)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden onder een laagvliegroute voor jachtvliegtuigen bevat over een breedte van 3704 meter geen bestemmingen die het oprichten van bouwwerken met een hoogte van meer dan 40 meter te meten vanaf het maaiveld mogelijk maken.

Artikel 5.8 (munitieopslagplaats en aanwijzing veiligheidszones)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van een munitieopslagplaats zijn wijst voor die gronden de bestemming Maatschappelijk – munitiepot aan voor zover die munitieopslagplaats niet gelegen is op gronden als bedoeld in de artikelen 5.3 of 5.4, en bevat geen bestemmingen die een belemmering kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van de munitieopslagplaats.
2. Onze Minister van Defensie, in overeenstemming met Onze Minister, wijst bij ministeriële regeling voor elke munitieopslagplaats drie veiligheidszones aan, te typeren als A-zone, B-zone en C-zone, waarbij de A-zone de kleinste afstand tot de munitieopslagplaats heeft en de C-zone de grootste afstand.

Artikel 5.9 (inrichting voor explosieven en aanwijzing veiligheidszones)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van een inrichting voor activiteiten met explosieven wijst voor die gronden de bestemming aan Maatschappelijk – Explosieven en munitie en bevat geen bestemmingen die een belemmering kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van de inrichting.
2. Onze Minister wijst bij ministeriële regeling voor elke inrichting voor activiteiten met explosieven drie veiligheidszones aan, te typeren als A-zone, B-zone en C-zone, waarbij de A-zone de kleinste afstand tot de inrichting voor activiteiten met explosieven heeft en de C-zone de grootste afstand.

Artikel 5.10 (bestemmingsplannen, afwijking van bestemmingsplannen en veiligheidszones)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden, gelegen rondom een munitieopslagplaats of een inrichting voor activiteiten met explosieven, bevat op herkenbare wijze de gebiedsaanduiding van de veiligheidszones, bedoeld in artikel 5.8, tweede lid, en 5.9, tweede lid.

2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die zijn gelegen binnen de A-zone bevat geen bestemmingen die het oprichten van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen mogelijk maken, of de aanleg van autowegen, autosnelwegen, spoorwegen of druk bevaren waterwegen, parkeerterreinen of recreatieve voorzieningen toestaan.
3. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die zijn gelegen binnen de A-zone bevat geen agrarische bestemmingen die niet kunnen worden gerealiseerd zonder een meer dan incidentele aanwezigheid van enkele personen.
4. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die zijn gelegen binnen de B-zone bevat geen bestemmingen die het oprichten van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen toestaan.
5. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die zijn gelegen binnen de C-zone bevat geen bestemmingen die het oprichten van bouwwerken mogelijk maken met vlies- of gordijngelvelconstructies of grote glasoppervlakten en waarbinnen zich doorgaans een groot aantal personen bevindt.
6. Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten behoeve van het oprichten van bouwwerken tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken, wordt een afwijking van het tweede tot en met vijfde lid aangemerkt als in strijd met een goede ruimtelijke ordening.
7. Onze Minister, in overeenstemming met de Minister van Defensie, kan bij ministeriële regeling regels stellen voor de beoordeling van de veiligheidssituatie en het risico van voorgenomen activiteiten in de veiligheidszones.

HOOFDSTUK 6 PROJECT MAINPORTONTWIKKELING ROTTERDAM

Artikel 6.1 (aanwijzing en begrenzing landaanwinning)

Onder de landaanwinning wordt verstaan het gebied in de Noordzee aansluitend op het ten tijde van inwerkingtreding van dit besluit bestaande havengebied, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 7a.

Artikel 6.2 (gebruik van de grond in de landaanwinning)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn in de landaanwinning, kan de bestemming bedrijventerrein aanwijzen op een zodanige wijze dat in de landaanwinning voor ten hoogste 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein ontstaat. Indien de gronden die gelegen zijn in de landaanwinning begrepen zijn in meer dan één bestemmingsplan dan is de optelsom van het door deze plannen in de landaanwinning toegewezen aantal hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterreinen hoogste 1000 hectare.
2. Aan het netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein als bedoeld in het eerste lid kunnen geen andere bestemmingen en regels omtrent het gebruik van de grond worden toegewezen dan die welke deep sea gebonden activiteiten mogelijk maken.
3. In afwijking van het bepaalde in het tweede lid kan aan het netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein, bedoeld in het eerste lid, onder bijzondere omstandigheden en op grond van een uit de toelichting bij dat bestemmingsplan blijkende zorgvuldige afweging een andere bestemming worden aangewezen of kunnen andere regels omtrent het gebruik van de gronden worden gesteld.
4. In de toelichting bij een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn in de landaanwinning, wordt verantwoord dat deze gronden worden ingericht en gebruikt volgens de principes van een duurzaam bedrijventerrein.

Artikel 6.3 (aanwijzing en begrenzing duincompensatiegebied Delflandse kust)

Als gebied voor duincompensatie worden de gronden aangewezen waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 7b,

Artikel 6.4 (bestemmingen duincompensatiegebied)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn in het gebied voor duincompensatie, bevat geen bestemmingen en regels omtrent het gebruik van de grond waardoor een belemmering ontstaat voor de aanleg of verdere ontwikkeling van 100 hectare duincompensatie voor de ontwikkeling van de landaanwinning.

Artikel 6.5 (aanwijzing en begrenzing bodembeschermingsgebied)

Als gebied voor compensatie van het verlies aan zeenatuur worden de gronden aangewezen die gelegen zijn in de Voordelta, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 7c,

Artikel 6.6 (bestemmingen bodembeschermingsgebied)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen het gebied als bedoeld in artikel 6.5, bevat geen bestemmingen en regels omtrent het gebruik van de grond waardoor een belemmering kan ontstaan voor de instelling en verdere ontwikkeling van 31.250 hectare compensatie van zeenatuur voor de aanleg en ontwikkeling van de landaanwinning.

Artikel 6.7 (aanwijzing en begrenzing natuur- en recreatiegebieden)

1. Als openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 7d.
2. Als openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiebroekse- en Zuidpolder wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 7e.
3. Als openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiezone wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 7f.

Artikel 6.8 (bestemmingen van de natuur- en recreatiegebieden)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van het openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde bevat ten noorden van de Essendijk bestemmingen en regels omtrent het gebruik van de grond die dienstbaar zijn aan openluchtrecreatie met natuurwaarden.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van het openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde bevat ten zuiden van de Essendijk bestemmingen en regels omtrent het gebruik van de grond die dienstbaar zijn aan hoogwaardige natuur waarbij recreatief medegebruik wordt toegestaan.
3. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste en tweede lid, kan agrarische activiteiten mogelijk maken, voor zover deze een bijdrage levert aan de hoofdfuncties, aangegeven in het eerste, onderscheidenlijk tweede lid.
4. In afwijking van het eerste en tweede lid kan een in die leden bedoeld bestemmingsplan:
 - a. voor gronden waarop op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit gebouwen rechtmatig aanwezig zijn of waarop een gebouw krachtens een verleende bouwvergunning kan worden opgericht dan wel waarvoor een aanvraag om bouwvergunning is ingediend die kan worden verleend, een zelfde bestemming aanwijzen als die welke gold voor de inwerkingtreding van dit besluit;
 - b. een dubbelbestemming aanwijzen ten behoeve van leidingen voor telecommunicatie en het transport van gassen, vloeistoffen of elektriciteit;
 - c. voorzien in nieuwe bebouwing, voor zover deze past binnen de door het provinciebestuur voor het betrokken gebied gestelde kwalitatieve regels, bedoeld in artikel 2.4, derde en vierde lid.
5. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van het openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiebroekse- en Zuidpolder wijst voor een totale grondoppervlakte van 100 hectare een bestemming aan voor natuur en recreatie en stelt met het oog daarop regels omtrent het gebruik van die grond. Indien de gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van het openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiebroekse- en

Zuidpolder, begrepen zijn in meer dan één bestemmingsplan, is de optelsom van het aantal hectare dat in die bestemmingsplannen gezamenlijk bestemd is voor natuur en recreatie en daaraan dienstbare functies 100 hectare.

6. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van het openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiezone wijst voor een totale grondoppervlakte van 50 hectare een bestemming aan voor natuur en recreatie en stelt met het oog daarop regels omtrent het gebruik van die grond. Indien de gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van het openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiezone, begrepen zijn in meer dan één bestemmingsplan, is de optelsom van het aantal hectare dat in die bestemmingsplannen gezamenlijk bestemd is voor natuur en recreatie en daaraan dienstbare functies 50 hectare.

HOOFDSTUK 7 WADDENZEE

§ 7.1 Algemene bepalingen

Artikel 7.1 (definities hoofdstuk 7)

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *nieuwe bebouwing*: het oprichten van bouwwerken, anders dan het oprichten van windturbines en anders dan het vervangen van bestaande bouwwerken door bouwwerken van gelijke aard, omvang en karakter;
- b. *jachthaven*: haven die naar zijn aard en inrichting bedoeld en geschikt is voor het in hoofdzaak aanleggen of aangelegd houden van pleziervaartuigen;
- c. *vliegveld*: terrein dat naar zijn aard en inrichting bedoeld en geschikt is voor het doen opstijgen en landen van gemotoriseerde burgerluchtvaartuigen met uitzondering van de daartoe behorende bouwwerken;
- d. *waddengebied*: gebied als bedoeld in artikel 7.3, eerste lid;
- e. *Waddenzee*: gebied als bedoeld in artikel 7.3, tweede lid.

Artikel 7.2 (landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten Waddenzee)

1. Als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee worden aangemerkt de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid inclusief duisternis.
2. Als cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee worden aangemerkt:
 - a. de in de (zee)bodem aanwezige archeologische waarden, en
 - b. de overige voor het gebied kenmerkende cultuurhistorische structuren en elementen, bestaande uit:
 - 1e historische scheepswrakken;
 - 2e verdrinken en onderslibde nederzettingen en ontginningsporen, waaronder de dam naar Ameland;
 - 3e zeedijken en de daaraan verbonden historische sluizen, waaronder het ensemble Afsluitdijk;
 - 4e landaanwinningwerken;
 - 5e systeem van stuifdijken;
 - 6e systeem van historische vaar- en uitwateringsgeulen, en
 - 7e kapen.

§ 7.2 Aanwijzing en begrenzing

Artikel 7.3 (aanwijzing en begrenzing in amvb)

1. Als waddengebied wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling geometrisch is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 8a.
2. Als Waddenzee wordt aangewezen het gebied gelegen binnen het waddengebied, waarvan de plaats is vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.VROM..... en is verbeeld op kaart 8b.

§ 7.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

Artikel 7.4 (beoordeling)

1. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee en dat bestemmingen aanwijst die activiteiten mogelijk maakt, die afzonderlijk of in combinatie met een of meer andere activiteiten significante gevolgen kan hebben voor de

landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 7.2, wordt een landschappelijke beoordeling gemaakt van de gevolgen voor die waarden van het gebied.

2. De landschappelijke beoordeling, bedoeld in het eerste lid, kan onderdeel uitmaken van een voor dat bestemmingsplan voorgeschreven milieu-effectrapportage of van een passende beoordeling krachtens de Natuurbeschermingswet 1998.
3. De verplichting tot het maken van een landschappelijke beoordeling als bedoeld in het eerste lid, geldt niet in gevallen waarin voor de activiteit waarop dat voorgenomen bestemmingsplan betrekking heeft, reeds eerder een landschappelijke beoordeling is gemaakt, voor zover een nieuwe beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van de beoogde activiteit.

Artikel 7.5 (neen, tenzij)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee en dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan, kan geen nieuwe activiteit dan wel wijziging van een bestaande activiteit toestaan, die significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 7.2.
2. Als activiteit met significante gevolgen als bedoeld in het eerste lid, wordt in elk geval aangemerkt een handeling die de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt.
3. Het eerste lid blijft buiten toepassing indien in de toelichting bij dat bestemmingsplan is verantwoord en verzekerd dat:
 - a. sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang waaronder worden begrepen redenen van sociale of economische aard, van argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of sprake is van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
 - b. geen reële alternatieven voor handen zijn voor de noodzakelijk geachte activiteiten, en
 - c. de optredende schade of andere negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt.

Artikel 7.6 (verantwoording van de gemaakte keuzes)

De toelichting op een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee en dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan, bevat een verantwoording van de in het plan gemaakte keuzes van bestemmingen en een beschrijving van de wijze waarop daarbij rekening is gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische waarden alsmede de overige waarden die in onderdeel 4.1 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee staan vermeld.

Artikel 7.7 (externe werking)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de nabijheid van de Waddenzee, dat een nieuwe activiteit dan wel wijziging van bestaande activiteit toestaat, die afzonderlijk of in combinatie met een of meer andere activiteiten significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten als bedoeld in artikel 7.2, zijn de artikelen 7.4 en 7.5 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7.8 (geen inpoldering)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee, bevat met het oog op de aan die gronden te geven bestemming in elk geval de regel dat het verboden is die gronden in te polderen, te bedijken of in te dijken.

Artikel 7.9 (aanlegverbod vliegvelden voor de burgerluchtvaart)

1. Een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op gronden gelegen in het waddengebied bevat geen bestemmingen die de aanleg van een nieuw vliegveld mogelijk maken.
2. Een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op de vliegvelden, gelegen in de gemeenten Texel en Ameland, bevat geen bestemmingen die de uitbreiding van die vliegvelden mogelijk maken.
3. Het tweede lid is niet van toepassing ter zake van een bestemmingsplan dat voorziet in een uitbreiding van het vliegveld indien dat besluit noodzakelijk is voor het waarborgen van de vliegveiligheid.

Artikel 7.10 (offshore-installaties)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee bevat met het oog op de aan die gronden te geven bestemming in elk geval de regel dat het verboden is booreilanden en andere offshore-installaties te parkeren.

Artikel 7.11 (havens en bedrijventerreinen)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden in of direct grenzend aan de Waddenzee, bevat geen bestemmingen die:
 - a. de aanleg van een nieuwe haven of nieuw bedrijventerrein, of
 - b. een zeewaartse uitbreiding van een direct aan de Waddenzee grenzende bestaande haven of bestaand bedrijventerrein mogelijk maken.
2. Het eerste lid, onder b, is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat voorziet in de verlegging van de TESO-veerhaven in de gemeente Den Helder.

Artikel 7.12 (geen bebouwing in de Waddenzee, tenzij...)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee bevat geen bestemmingen die nieuwe bebouwing mogelijk maken.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. bouwwerken, voor zover deze noodzakelijk zijn voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer in de Waddenzee;
 - b. bouwwerken voor alternatieve mosselzaadbronnen;
 - c. bouwwerken voor een adequate afwatering van het vasteland;
 - d. wadwachtposten, voor zover het een locatie betreft die niet vanaf het vaste land of een waddeneiland bewaakt kan worden.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 7.11, tweede lid, of bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 7.17, derde lid.

Artikel 7.13 (bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee)

1. Onverminderd hetgeen elders in dit besluit is bepaald ter zake van bebouwing, stelt een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden in de nabijheid van de Waddenzee en dat het oprichten van nieuwe bebouwing mogelijk maakt,
 - a. in het bestaand bebouwd gebied: regels die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten aansluiten bij de hoogte van de bestaande bebouwing;
 - b. buiten het bestaand bebouwd gebied: regels die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten alsmede de aard of de functie van nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap.
2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid, onder a, kan een bestemmingsplan als bedoeld in dat lid voor zover het betrekking heeft op havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen, Delfzijl en de Eemshaven andere regels stellen voor de maximale bouwhoogten mits deze zo veel mogelijk wordt ingepast in het zich vanaf de Waddenzee tegen de hemel aftekenende silhouet van de bestaande bebouwing.

Artikel 7.14 (installaties voor het winnen van diepe delfstoffen)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee bevat met het oog op de aan die gronden te geven bestemming in elk geval de regel dat nieuwe opsporing of winning van diepe delfstoffen door middel van opsporings- of winningsinstallaties in de Waddenzee verboden is.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden buiten de Waddenzee, kan bestemmingen bevatten die nieuwe opsporing of winning van gas onder de Waddenzee toestaan, mits:
 - a. er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de aanwezige natuurlijke waarden en kenmerken van de Waddenzee;
 - b. de op te richten bouwwerken zo zorgvuldig mogelijk worden ingepast in het landschap met behulp van de best beschikbare technieken.
3. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden buiten de Waddenzee, kan geen bestemmingen bevatten die nieuwe opsporing of winning onder de Waddenzee van andere diepe



delfstoffen dan gas toestaan, tot het moment waarop wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuur- en landschapswaarden van de Waddenzee.

Artikel 7.15 (windturbines)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee, bevat geen bestemmingen die plaatsing van windturbines toestaan.

Artikel 7.16 (winnen van oppervlakedelfstoffen, ontgroningen en schelpenwinning)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee, bevat met het oog op de aan die gronden te geven bestemming in elk geval de regel dat het verboden is oppervlakedelfstoffen te winnen.
2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op:
 - a. het winnen van zand ten behoeve van het regulier onderhoud van vaargeulen of ten behoeve van bij of krachtens dit besluit toegestane bebouwing in de Waddenzee;
 - b. het winnen van schelpen beneden het niveau van NAP – 5 meter.

Artikel 7.17 (jachthavens)

1. Een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee of direct grenzend aan de Waddenzee bevat geen bestemmingen die de aanleg van een nieuwe jachthaven toestaan.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee bevat geen bestemmingen die Waddenzeewaartse uitbreiding van bestaande jachthavens toestaan.
3. Het tweede lid blijft buiten toepassing op een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bestaande jachthaven die op een waddeneiland is gelegen, voor zover een zeewaartse uitbreiding van die haven beperkt blijft en die noodzakelijk is voor de veiligheid en er geen alternatieve passende oplossing mogelijk is.

Artikel 7.18 (omgevingsvergunning voor bepaalde termijn)

1. Een bestemmingsplan als bedoeld in de artikelen 7.8 tot en met 7.17, sluit uit dat daarvan voor bepaalde termijn kan worden afgeweken door middel van een omgevingsvergunning waarbij toepassing is gegeven aan artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het belang van de bescherming van de in dat plan gegeven bestemming.
2. In afwijking van het eerste lid wordt in het bestemmingsplan de regel opgenomen dat burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning kunnen verlenen voor tijdelijke bebouwing ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en monitoring.
3. In afwijking van het eerste lid wordt in een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 7.16 de regel opgenomen dat burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning kunnen verlenen voor een verdere verdieping van een hoofdvaargeul, mits sprake is van een incidentele ingreep.

Artikel 7.19 (relatie met regels kustfundament)

Voor zover artikel 4.6 strijdig is met de regels die bij dit hoofdstuk zijn gesteld, is dat artikel niet van toepassing.

HOOFDSTUK 8 ONTHEFFING EN AFWIJKING

Artikel 8.1 (onthefing door minister)

Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat, of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan eigener beweging dan wel op verzoek van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels indien redenen van groot openbaar belang daartoe nopen.

Artikel 8.2 (specifieke ontheffing minister hoofdstuk 4)

Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan op verzoek van



gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de artikelen 4.5, 4.6 en 4.7 indien dat met het oog op het bijzondere geval aangewezen is.

Artikel 8.3 (specifieke ontheffing minister hoofdstuk 7)

Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan op verzoek van burgemeester en wethouders van Harlingen ontheffing verlenen van artikel 7.11, eerste lid, onder b, voor een Waddenzeewaartse uitbreiding van de haven van Harlingen indien is aange-toond dat:

- a. een binnendijkse uitbreiding van die haven redelijkerwijs niet mogelijk is;
- b. een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 voor die uitbreiding kan worden verkregen, en
- c. de uitbreiding afzonderlijk of in combinatie met andere activiteiten geen significante gevolgen heeft voor de landschappelijke of cultuurhistorische waarden als bedoeld in artikel 7.2 zowel van de Waddenzee als van het binnendijks gelegen gebied.

Artikel 8.4 (nadere bepalingen ter zake van ontheffing)

1. Ontheffing als bedoeld in de artikelen 8.1 tot en met 8.3 kan uitsluitend worden verleend vóór de vaststelling van een bestemmingsplan.
2. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, beslist binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag voor een ontheffing of toepassing zal worden gegeven aan het vierde lid.
3. Als besloten wordt geen toepassing te geven aan het vierde lid wordt de ontheffing geweigerd.
4. Op de voorbereiding van een ontheffing is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De kennisgeving van het ontwerpbesluit en van het besluit tot ontheffing geschiedt tevens langs elektronische weg.
5. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan bepalen dat het vierde lid buiten toepassing blijft indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvan de uitvoering als gevolg van een ongewone omstandigheid op korte termijn nodig is of de uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag dan wel een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dat vereist.
6. De ontheffing treedt in werking met ingang van de zevende week na de dag waarop zij is bekend-gemaakt.
7. Indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot een besluit tot het verlenen een ontheffing een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt de werking van het besluit opgeschort totdat op het verzoek is beslist.

Artikel 8.5 (experimenteerbepaling)

1. Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat, kan bij ministeriële regeling ten behoeve van een experiment tijdelijk van bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften afwijken of een zodanige afwijking toestaan.
2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid wordt in ieder geval bepaald:
 - a. de wijze waarop tot een keuze voor een experiment als bedoeld in het eerste lid is gekomen;
 - b. de ten hoogste toegestane tijdsduur van een afwijking als bedoeld in het eerste lid, en
 - c. de wijze waarop tot de vaststelling wordt gekomen of een experiment als bedoeld in het eerste lid zodanig geslaagd is dat het wettelijk voorschrift waarvan ten behoeve van dat experiment is afgeweken zou moeten worden gewijzigd.
3. Een regeling als bedoeld in het eerste lid wordt niet vastgesteld dan nadat de besturen van de betrokken provincies in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze naar voren te brengen over het ontwerp van de regeling.
4. Na het verstrijken van de tijdsduur, bedoeld in het tweede lid, onder b, wordt, tenzij toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, onder c, de afwijking hetzij in de vorige toestand hersteld, hetzij met dit besluit in overeenstemming gebracht. Indien redelijkerwijs herstel in de oude toestand of het in overeenstemming brengen met dit besluit niet kan worden gevergd, kan Onze Minister, in



overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat, ter zake ontheffing verlenen van de regels van dit besluit.

HOOFDSTUK 9 OVERGANGSBEPALINGEN

Artikel 9.1 (tijdstip vaststelling bestemmingsplannen na inwerkingtreding van dit besluit)

In afwijking van artikel 4.3, tweede lid, van de wet wordt het tijdstip waarop een bestemmingsplan in elk geval in overeenstemming met dit besluit of de krachtens dit besluit bij ministeriële regeling gestelde regels moet zijn vastgesteld, voor een bestemmingsplan dat:

- a. vóór 1 juli 2003 onherroepelijk is geworden, gesteld op het tijdstip, bedoeld in artikel 9.1.4, vierde lid, eerste volzin, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening;
- b. op of na 1 juli 2003 en vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit onherroepelijk is geworden, gesteld op uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 9.2 (ontheffing afwijkende bestemmingsplannen / ontheffing verplichting aanpassing bestemmingsplan aan bij of krachtens amvb gestelde regels)

1. Voor zover ter zake van een onderwerp, geregeld bij dit besluit, in een bestemmingsplan dat is vastgesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een of meer bestemmingen of regels zijn opgenomen die in strijd zijn met de bij dit besluit gestelde regels of de krachtens dit besluit gestelde ministeriële regels, kan Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, op een met redenen omkleed verzoek van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van artikel 9.1.
2. De ontheffing kan onder voorwaarden of beperkingen verleend worden.

Artikel 9.3 (ontheffing verplichting bij provinciale verordening regels te stellen indien afwijkend streekplan/structuurvisie waarmee is ingestemd)

1. Voor zover een provinciebestuur ter zake van een onderwerp krachtens dit besluit regels moet stellen die in strijd komen met onderdelen van een streekplan dat of een provinciale structuurvisie die is vastgesteld na 28 februari 2006 doch voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, en met welke onderdelen Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat voor laatstbedoeld tijdstip schriftelijk heeft ingestemd, wordt die instemming aangemerkt als een ontheffing als bedoeld in artikel 8.1 van de verplichting tot het stellen van die regels.
2. In afwijking van het eerste lid, wordt voor die onderdelen van het Streekplan Gelderland 2005, zoals door provinciale staten vastgesteld op 29 juni 2005 die in strijd zijn met dit besluit en waarmee bij brief van Onze Minister, gedateerd 9 februari 2006, kenmerk 2006233292, is ingestemd, die instemming aangemerkt als een ontheffing als bedoeld in artikel 8.1 van de verplichting tot het stellen van die regels, voor zover die strijdig zijn met dat Streekplan.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid wordt:
 - a. voor een onderwerp, geregeld in hoofdstuk 5, de schriftelijke instemming slechts aangemerkt als een ontheffing indien die instemming betrekking heeft op een streekplan dat of een provinciale structuurvisie, die is vastgesteld na 8 november 2005;
 - b. voor een onderwerp, geregeld in titel 4.2, de schriftelijke instemming slechts aangemerkt als een ontheffing indien die instemming betrekking heeft op een streekplan dat of een provinciale structuurvisie, die is vastgesteld na 25 januari 2007;
 - c. voor een onderwerp, geregeld in hoofdstuk 7, de schriftelijke instemming slechts aangemerkt als een ontheffing indien die instemming betrekking heeft op een streekplan dat of een provinciale structuurvisie, die is vastgesteld na 16 februari 2007.
4. De ontheffing, bedoeld in het eerste en tweede lid, geldt tot het tijdstip waarop de bedoelde onderdelen van dat streekplan of die structuurvisie worden herzien en de bedoelde strijdigheid is weggenomen doch uiterlijk tot tien jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 9.4 (ontheffing bij uitwerking afwijkende streekplannen / structuurvisies in bestemmingsplannen)

1. Voor zover ter zake van een onderwerp, geregeld in dit besluit, in een streekplan dat of een provinciale structuurvisie die is vastgesteld na 28 februari 2006 doch voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een of meer onderdelen zijn opgenomen die in strijd zijn met dit besluit en met welke onderdelen Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat voor laatstbedoeld tijdstip schriftelijk heeft ingestemd, wordt die instemming bij een besluit tot vaststelling van

een bestemmingsplan dat strekt ter uitvoering van dat onderdeel van die structuurvisie aangemerkt als een ontheffing als bedoeld in artikel 8.1 van dit besluit.

2. In afwijking van het derde lid wordt voor die onderdelen van het Streekplan Gelderland 2005 als bedoeld in artikel 9.3, tweede lid, die in strijd zijn met dit besluit en waarmee bij brief van Onze Minister als bedoeld in artikel 9.3, tweede lid, is ingestemd, die instemming bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat strekt ter uitvoering van dat onderdeel van dat streekplan, aangemerkt als een ontheffing als bedoeld in artikel 8.1 van het besluit.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid wordt:
 - a. voor een onderwerp, geregeld in hoofdstuk 5, de schriftelijke instemming slechts aangemerkt als een ontheffing indien die instemming betrekking heeft op een streekplan dat of een provinciale structuurvisie, die is vastgesteld na 8 november 2005;
 - b. voor een onderwerp, geregeld in titel 4.2, de schriftelijke instemming slechts aangemerkt als een ontheffing indien die instemming betrekking heeft op een streekplan dat of een provinciale structuurvisie, die is vastgesteld na 25 januari 2007;
 - c. voor een onderwerp, geregeld in hoofdstuk 7, de schriftelijke instemming slechts aangemerkt als een ontheffing indien die instemming betrekking heeft op een streekplan dat of een provinciale structuurvisie, die is vastgesteld na 16 februari 2007.

Artikel 9.5 (tijdstip vaststelling en inwerkingtreding provinciale verordeningen)

1. Binnen negen maanden na inwerkingtreding van dit besluit stellen provinciale staten een verordening als bedoeld in dit besluit vast.
2. Provinciale staten dragen ervoor zorg dat een verordening als bedoeld in het eerste lid binnen drie maanden na vaststelling in werking treedt.
3. In gevallen waarin bij dit besluit een regeling, vast te stellen door gedeputeerde staten, mogelijk is gemaakt, voorziet de verordening in een termijn waarbinnen die regeling dient te worden vastgesteld en in werking dient te treden, welke termijn niet langer kan worden gesteld dan zes maanden na het vaststellen van de verordening, respectievelijk drie maanden na vaststelling van dat besluit door gedeputeerde staten.

HOOFDSTUK 10 SLOTBEPALINGEN

Artikel 10.1 (totstandkoming verordening gebied in meerdere provincies gelegen)

Indien een gebied waarop hoofdstuk 3 van toepassing is, in twee of meer provincies is gelegen, plegen de besturen van die provincies bij de voorbereiding van de besluiten tot het vaststellen van een verordening als bedoeld in genoemd hoofdstuk, overleg over de afstemming van de desbetreffende besluiten.

Artikel 10.2 (technische correctie van begrenzingen)

1. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan in geval van kennelijke onjuistheden of ten behoeve van wijzigingen van ondergeschikt belang de begrenzing van de bij dit besluit aangewezen gebieden bij ministeriële regeling wijzigen.
2. Het provinciaal bestuur kan na overleg met Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat in geval van kennelijke onjuistheden of ten behoeve van wijzigingen van ondergeschikt belang de nadere begrenzing krachtens 3.17, derde lid, wijzigen.

Artikel 10.3 (Intrekking aanwijzing en wijziging begrenzing van gebieden)

1. Voor zover in de navolgende leden geen andere regels zijn gesteld kan Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat, de aanwijzing van gebieden die bij dit besluit zijn aangewezen bij ministeriële regeling intrekken.
2. Een regeling als bedoeld in het eerste lid wordt niet vastgesteld indien deze betrekking heeft op een werelderfgoed op de lijst van werelderfgoederen van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
3. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat kan de aanwijzing van een ruimtelijk reserveringsgebied als bedoeld in artikel 4.15 bij ministeriële regeling intrekken.



4. Onze Minister van Defensie kan de aanwijzingen, bedoeld in artikel 5.2, bij ministeriële regeling intrekken.
5. Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister wie het aangaat, kan bij ministeriële regeling de begrenzing van de werelderfgoederen wijzigen.
6. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat kan bij ministeriële regeling de begrenzing van een ruimtelijk reserveringsgebied als bedoeld in artikel 4.15 wijzigen mits de nieuwe begrenzing is gelegen binnen de direct daaraan voorafgaande begrenzing.
7. Onze Minister van Defensie, in overeenstemming met Onze Minister en, indien van toepassing, met Onze Minister wie het aangaat, kan bij ministeriële regeling de begrenzing wijzigen van:
 - a. een militair object als bedoeld in artikel 5.2 eerste, tweede, vijfde, zevende en negende lid;
 - b. een obstakelbeheergebied als bedoeld in artikel 5.2, vierde lid;
 - c. een bouwbeperkingengebied als bedoeld in 5.6, derde lid, onder a, of
 - d. een laagvliegroute als bedoeld in 5.6, achtste lid.
8. Een besluit tot aanwijzing van een radarverstoringsgebied als bedoeld in artikel 5.6, derde lid, onder a, of een regeling als bedoeld in artikel 5.6, vijfde lid, wordt niet vastgesteld dan nadat de besturen van de betrokken gemeenten, provincies en waterschappen in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze naar voren te brengen over het ontwerp van de regeling.
9. Een besluit tot wijziging van de begrenzing als bedoeld in het vijfde lid wordt niet genomen indien de voorgenomen geometrisch bepaalde plaats en begrenzing van het werelderfgoed niet overeenkomen met de begrenzing van het werelderfgoed bij de inschrijving op de lijst van werelderfgoederen van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Artikel 10.4 (elektronische beschikbaarstelling en geometrische plaatsbepaling)

De artikelen 1.2.1 tot en met 1.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening zijn van overeenkomstige toepassing op:

- a. een ministeriële regeling krachtens dit besluit;
- b. de krachtens een provinciale verordening, bedoeld in dit besluit, vast te stellen regeling van gedeputeerde staten.

Artikel 10.5 (evaluatie)

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Tweede Kamer een verslag van de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

Artikel 10.6 (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende hoofdstukken of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld.

Artikel 10.7 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening'.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



BIJLAGEN BIJ ONTWERP BESLUIT ALGEMENE REGELS RUIMTELIJKE ORDENING¹

Bijlage 1: Kernkwaliteiten nationale landschappen en daarbij onderscheiden gebieden (artikel 3.15, onder b)

Als kernkwaliteiten voor de nationale landschappen en de daarbij onderscheiden gebieden gelden:

Nationale Landschappen	Nationale snelwegpanorama's en werelderfgoederen	Kernkwaliteiten met inbegrip van de uitgewerkte universele waarden van de werelderfgoederen en de landschapskwaliteiten van de nationale snelwegpanorama's.
1. Het Groene Hart		Hollands-Utrechts veenweidegebied: – grote mate van openheid; – strokenverkaveling met hoog percentage waterland; – veenweidekarakter; De waarden (Alblasserwaard, Krimpenerwaard, Lopikerwaard): – verkavelingspatroon; – groen karakter door beplante dijken en kades; – grote mate van openheid; De plassen (onder andere de Vinkeveense, de Loosdrechtse, de Nieuwkoopse en de Reeuwijkse plassen): – besloten oeverwal met vele buitenplaatsen; – open veenplassen; – veenweidekarakter.
	Nationaal Snelwegpanorama Wiericke (A12)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A12 op het open veenweidelandschap met kernen, transparante bebouwingslinten en strokenverkaveling; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A12 op de Enkele en Dubbele Wiericke met cultuurhistorische betekenis (Oude Hollandse Waterlinie).
	Nationaal Snelwegpanorama Wijk en Wouden (A4)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A4 op het open veenweidelandschap met kernen, transparantie, bebouwingslinten, watermolens en strokenverkaveling.
	Nationaal Snelwegpanorama Venen – Vecht (A2)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A2 op het open veenweidelandschap, met transparante bebouwingslinten, meanderende veenriviertjes en strokenverkaveling.
2. Middag-Humsterland		– reliëf gevormd door terpen, kwelderruggen en dijken; – onregelmatig blokverkavelingspatroon; – grote mate van openheid.
3. Noardlike Fryske Wâlden		– strokenverkaveling met een lengte-breedte-verhouding van 3:1 – 5:1; – grote mate van kleinschaligheid; – reliëf in de vorm van pingoruïnes en dijkwallen.
4. Hoeksche Waard		– grote mate van openheid; – polderpatroon; – reliëf in de vorm van dijken en kreekruggen.
	Nationaal Snelwegpanorama Hoeksche Waard (A29)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A29 op de open zeekei-polders met (beplante) dijken, (voormalige) kreken, bebouwingslinten, kernen en blokverkaveling.
5. Zuidwest Fryslân (Hemmen-Friese meren en Gaasterland)		– schaalcontrast van zeer open naar zeer besloten; – middeleeuwse verkaveling, waterlopen en meren; – reliëf in de vorm van stuwwallen en terpen.

¹ In het besluit wordt op verscheidene plaatsen verwezen naar GML-bestanden, waarin de afzonderlijke gebieden door middel van een geometrische plaatsbepaling worden aangewezen. Die plaatsbepaling geschiedt aan de hand van het coördinatenstelsel volgens de rijksdriehoekmeting. De GML-bestanden zijn nog niet beschikbaar, zodat die bijlagen nog niet bij dit ontwerp besluit zijn opgenomen. De verbeelding daarvan op kaarten is wel bijgevoegd.



Nationale Landschappen	Nationale snelwegpanorama's en werelderfgoederen	Kernkwaliteiten met inbegrip van de uitgewerkte universele waarden van de werelderfgoederen en de landschapskwaliteiten van de nationale snelwegpanorama's.
6. Drentsche Aa		– grote mate van kleinschaligheid; – vrij meanderende beken; – samenhangend complex met essen, bossen, heides en moderne ontginningen.
	Nationaal Snelwegpanorama Drentsche Aa (A28)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A28 op de open weiden, natuur, plassen en hoge randen met bossen en kernen.
7. IJsseldelta (Mastenbroek en Kampereiland)		– grote mate van openheid; – oudste rationele geometrische verkaveling van Nederland; – reliëf in de vorm van huisterpen en kreekkruggen.
8. Noordoost-Twente		– grote mate van kleinschaligheid; – groen karakter; – samenhangend complex met essen, beken, kampen en moderne ontginningen.
9. Graafschap		– grote mate van kleinschaligheid; – groen karakter (onder andere door buitenplaatsen); – kenmerkend waterhuishoudingssysteem en waterhuishoudingspatroon.
10. Winterswijk		– kleinschalige openheid; – groen karakter; – microreliëf door essen en eenmansessen.
11. Gelderse Poort		– kleinschalige openheid; – groen karakter; – reliëf door oeverwallen en dijken.
12. Veluwe		– schaalcontrast van zeer open naar besloten; – actieve stuifzanden; – grote aaneengeslotenheid van bos.
	Nationaal Snelwegpanorama IJsselvallei (A1)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A1 op het open rivierlandschap met weiden en bouwlanden en onregelmatige blokverkaveling; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A1 op de IJssel met uiterwaarden met kernen en verspreide boerderijen op verhoging.
13. Rivierengebied		– schaalcontrast van zeer open naar besloten; – samenhangend stelsel van rivier-uiteerwaard- oeverwal-kom; – samenhangend stelsel van hoge stuwwal-flank-kwelzone-oeverwal-rivier.
14. Laag Holland		– grote openheid; – geometrisch inrichtingspatroon in droogmakerijen; – strokenverkaveling.
	Nationaal Snelwegpanorama Wijde Wormer – Oostzaan (A7)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A7 op het open weidelandschap met opstreckende verkaveling van de droogmakerij Wijde Wormer; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A7 op het open zeer waterrijke veenweidelandschap van de Polder Oostzaan, met strokenverkaveling en transparante bebouwingslinten.
	Nationaal Snelwegpanorama Noord-Kennemerland (A9)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A9 op de open veenweiden met oude kreken en onregelmatige blokverkaveling in de strandvlakte; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A9 op de kernen op de strandwallen.



Nationale Landschappen	Nationale snelwegpanorama's en werelderfgoederen	Kernkwaliteiten met inbegrip van de uitgewerkte universele waarden van de werelderfgoederen en de landschapskwaliteiten van de nationale snelwegpanorama's.
	Werelderfgoed 'De Beemster'	1. Het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, vroegzeventiende-eeuwse (landschaps)architectonische geheel van de droogmakerij De Beemster, bestaande uit: – het vierkante gridpatroon van wegen en waterlopen en rechthoekige percelen; – de ringdijk en ringvaart (continuïteit en eenheid in vormgeving); – het centraal gelegen dorp (Middenbeemster) op een assenkruis van wegen; – de relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting; – de monumentale en typerende (stolp)boerderijen en buitens; – de oude negentiende-eeuwse gemalen en molengangen; – de structuur en het karakter van het (beschermde) dorpsgezicht van Middenbeemster; 2. Grote openheid; 3. Voor zover het werelderfgoed 'De Beemster' samenvalt met het werelderfgoed 'De Stelling van Amsterdam', zijn de uitgewerkte universele waarden van het werelderfgoed 'De Stelling van Amsterdam' tevens van toepassing op het werelderfgoed 'De Beemster'.
15. Zuidwest Zeeland (Walcheren, Zak van Zuid-Beveland en West Zeeuws-Vlaanderen)		Walcheren: – kleinschalige openheid; – groen karakter; – reliëf door duinen, kreekruggen, kommen, en vlietbergen; Zak van Zuid-Beveland: – groen karakter door fijnmazige kleinschaligheid; – polderpatroon; – kreekrestanten; West Zeeuws-Vlaanderen: – polderpatroon met geulensysteem; – overgang van zandige kust, via kleipolders, naar dekzandgebied, met verschillende maten van openheid; – verdedigingswerken.
16. Het Groene Woud		– groen karakter; – kleinschalige openheid; – samenhangend complex met beken, essen, kampen, bossen en heides.
17. Zuid Limburg		– schaalcontract van zeer open naar besloten; – groen karakter; – reliëf.
18. Arkemheen-Eemland		– extreme openheid; – slagenverkaveling; – veenweidekarakter.
	Nationaal Snelwegpanorama Eemland (A1)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A1 op het extreem open veenweidelandschap met onregelmatige strokenverkaveling.
19. De Nieuwe Hollandse Waterlinie		– openheid; – groen en overwegend rustig karakter; – samenhangend systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen.



Nationale Landschappen	Nationale snelwegpanorama's en werelderfgoederen	Kernkwaliteiten met inbegrip van de uitgewerkte universele waarden van de werelderfgoederen en de landschapskwaliteiten van de nationale snelwegpanorama's.
20. De Stelling van Amsterdam		– relatief grote openheid; – groen en relatief stille ring rond Amsterdam; – samenhangend systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen.
	Nationaal snelwegpanorama Noord-Kennemerland (A9)	– zichtbaarheid; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A9 op de open veenweiden met oude kreken en onregelmatige blokverkaveling in de strandvlakte; – herkenbaarheid en beleving vanaf de A9 op de kernen op de strandwallen.
	Werelderfgoed 'De Stelling van Amsterdam'	1. Het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, laatnegentiende-eeuwse en vroegtwintigste-eeuwse hydrologische en militair-landschappelijke geheel, bestaande uit: – een doorgaand stelsel van liniedijken in een grote ring om Amsterdam; – sluizen en voor- en achterkanalen; – de forten, liggend op regelmatige afstand, voornamelijk langs dijken; – inundatiegebieden; – voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied); – de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten; 2. Relatief grote openheid; 3. Groene en relatief stille ring rond Amsterdam.

Bijlage 2: Zichtbaarheidskaarten Snelwegpanorama's (artikel 3.15, onder d)

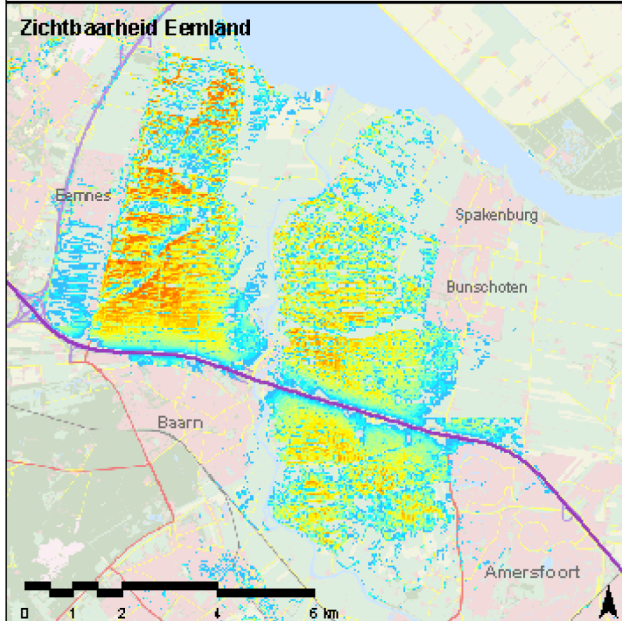
Legenda Zichtbaarheidskaarten

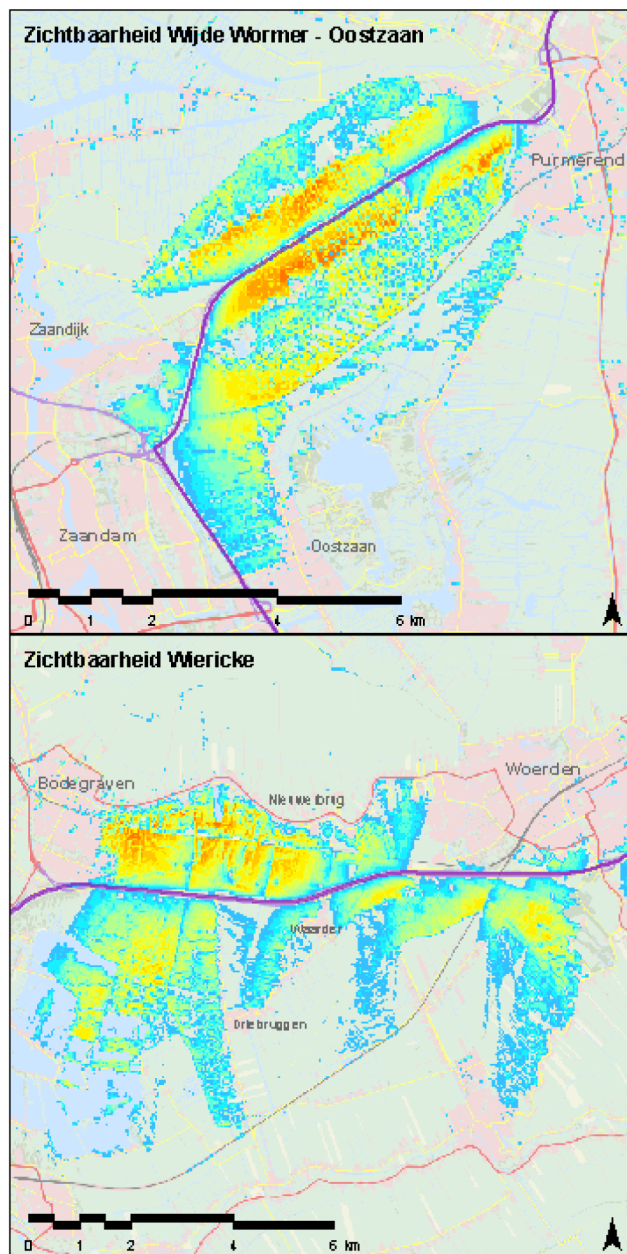
Zichtbaartijd (120 km/h)

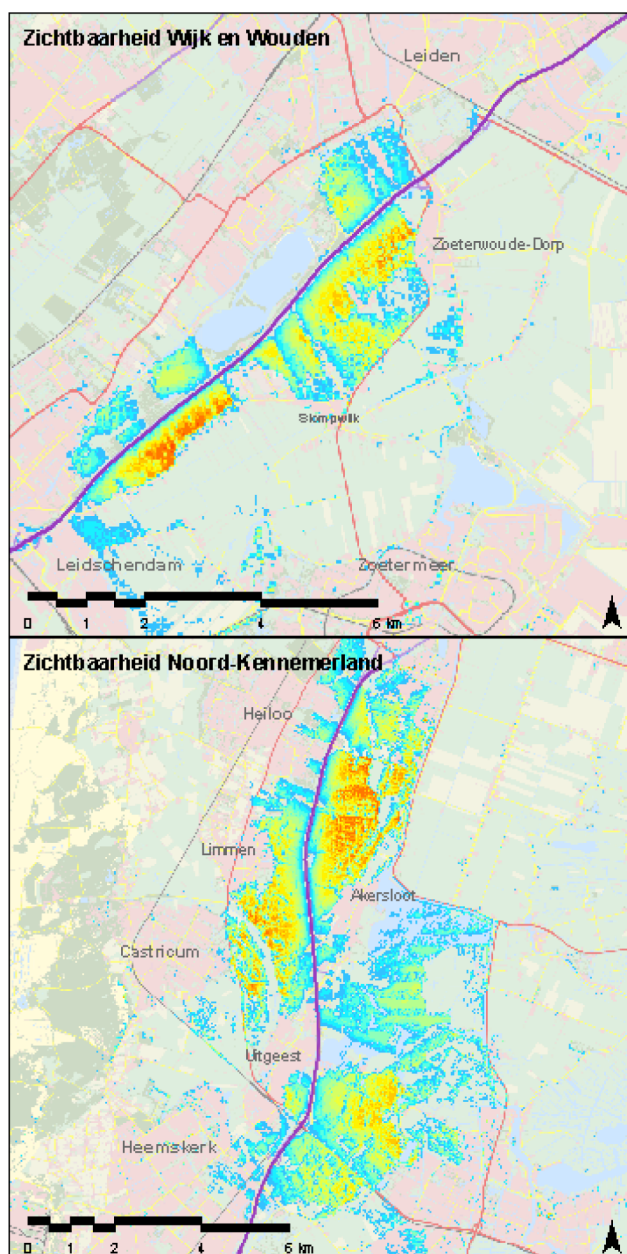
	0-5 sec
	6 sec
	9 sec
	12 sec
	15 sec
	20 sec
	25 sec
	30 sec
	40 sec
	50 sec
	60 sec
	90 sec
	120 sec
	150 sec

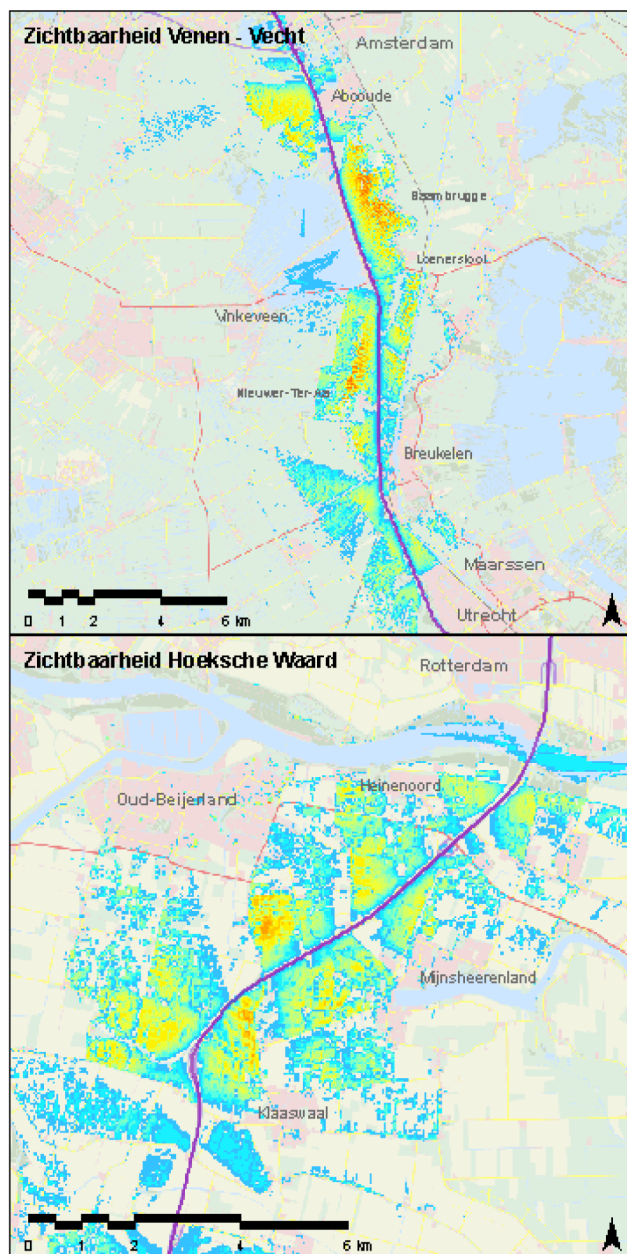
Bron: Briefadvies; Zichtbaarheidsanalyse
snelweguitzichten - Ruimtelijk Planbureau

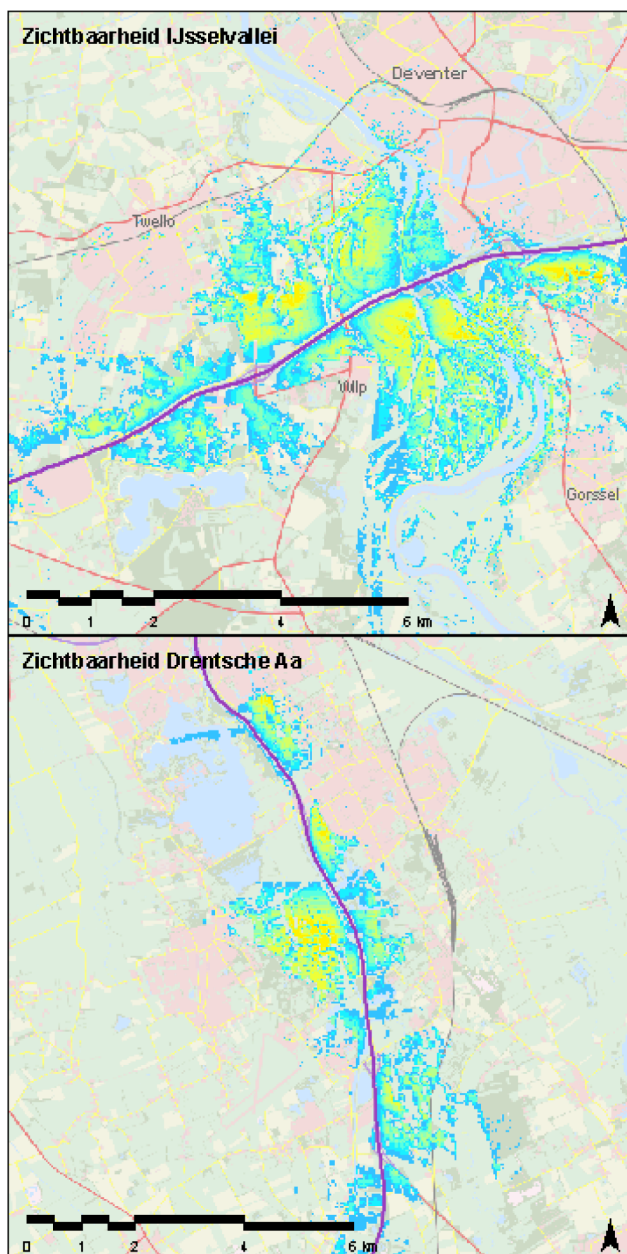
Zichtbaarheid Eemland













Bijlage 3: Doorvaartmaten (artikel 4.18)

Type vaarweg, zoals geometrisch bepaald in de bijlagen en verbeeld op kaart 5	Doorvaarthoogte: opbouwhoogte van schepen die gebruik moeten kunnen maken van de vaarweg.	Doorvaartdiepte: diepte van schepen die gebruik moeten kunnen maken van deze vaarweg.	Doorvaartbreedte: kleinste breedte van BRTN-vaarweg die volledig door maatgevende schip kan worden benut.
AZM Verbindingswater voor zeil- en motorboten	30.00	2.10	8.50
BZM Ontsluitingswater voor zeil- en motorboten	30.00	1.90	8.50
AM Verbindingswater voor motorboten	bestaande doorvaarthoogte handhaven met minimum van 3.40	1.50	8.50
BM Ontsluitingswater voor motorboten	bestaande doorvaarthoogte handhaven met minimum van 2.75	1.50	8.50
CM Ontsluitingswater voor motorboten met doorvaartbeperkingen	2.75	1.40	7.00
DM Ontsluitingswater voor motorboten met doorvaartbeperkingen	2.40	1.10	7.00
De doorvaartmaten zijn minimum doorvaartmaten in meters. De aangegeven doorvaarthoogte en doorvaartdiepte zijn exclusief schrikhoogte en de dieptetoeslag.			

Bijlage 4.1. Militaire terreinen (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Marnewaard	NL.IMRO.0000.VROM..... ²	6a ³
schietbaan in Marnewaard		
schietterrein Breezanddijk		
schietrange De Vliehors		
Dijkveld		
Havelte West		
Havelte-Oost		
De Haar		
Oude Molen		
Schietbaan Witten		
Olst-Welsum		
De Zande		
Arnhemse Heide		
Beekhuizerzand		
Eder- en Ginkelse Heide		
Ermelose Heide		
Garderense Veld		
Gorsselse heide		
Soerel West		
Soerel Oost		
Stroese Zand		
't Harde		
Scherpenberg		
Sparrendaal		
Wezeperberg		
Woldberg		
Groote Veld		
artillerieschietkamp Oldenbroek		
infanterieschietkamp Harskamp		
Oude Kamp		
Vlasakkers		

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
De Soesterberg		
Leusderheide		
Doorn-Driebergen / Hoog Moersbergen		
oefenterrein Joost Dourleinkazerne		
Fort Erfprins		
schietbaan Petten		
schietterrein Petten		
vlootbasis Den Helder		
Waalsdorp		
Rucphense Heide		
Vrachelse Heide		
Vijf Eiken		
Galderse Heide		
Vughtsche Heide		
De Kamp/Lunetten		
Langenboom		
Oirschotse Heide		
Ossendrechtsche heide		
Woensdrechtse heide		
springterrein Schaijk		
Boshoverheide		
Crayelheide		
De Dellen		
Kruispeel en Achterbroek		
Weerterheide		

² De nummering van deze databestanden volgt in een later stadium

³ In een later stadium zal een fijnere detaillering en dus nummering in de kaarten komen.

Bijlage 4.2. Militaire luchtvaartterreinen (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Vliegbasis Leeuwarden	NL.IMRO.0000.VROM.....	6b
Vliegbasis Deelen		
Vliegbasis Volkel		
Vliegbasis Eindhoven		
Vliegbasis De Peel		
Vliegbasis Gilze Rijen		
Vliegbasis Woensdrecht		
Vliegbasis De Kooy		

Bijlage 4.3. Geluidzones (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Vliegbasis Leeuwarden	NL.IMRO.0000.VROM.....	Nog niet beschikbaar
Vliegbasis Deelen		
Vliegbasis Volkel		
Vliegbasis Eindhoven		
Vliegbasis De Peel		
Vliegbasis Gilze Rijen		
Vliegbasis Woensdrecht		
Vliegbasis De Kooy		
Vliegbasis Geilenkirchen		



Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Vliegbasis Brüggen		

Bijlage 4.4. Obstakelbeheergebieden (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
gebied rondom Vliegbasis Leeuwarden	NL.IMRO.0000.VROM.....	6c
gebied rondom Vliegbasis Deelen		
gebied rondom Vliegbasis Volkel		
gebied rondom Vliegbasis Eindhoven		
gebied rondom Vliegbasis De Peel		
gebied rondom Vliegbasis Gilze Rijen		
gebied rondom Vliegbasis Woensdrecht		
gebied rondom Vliegkamp De Kooy		
gebied rondom Vliegbasis Geilenkirchen		
gebied rondom Vliegbasis Brüggen		

Bijlage 4.5. Zend- en ontvangstinstallaties buiten militair luchtvaartterrein (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Complex Twente	NL.IMRO.0000.VROM.....	Nog niet beschikbaar
De Lier		
Esbjerg Den Helder		
Garagecomplex Terschelling		
Nieuwe Haventerrein Den Helder		
NORA te Noordwijk		
Ontvangststation Eemnes		
Zendercomplex LVL/GL Twente		
Zendercomplex te Ried		
Zenders Nieuw Milligen		
Zendpark Lopik		
Antennepark Appingedam		
Antennepark Huisduinen		
Antennepark Julianadorp		
Antennepark Kornwerderzand		
Antennepark Ouddorp		
Antennepark Scharendijke		
Antennepark Schiermonnikoog		
Antennepark Schoorl		

Bijlage 4.6. Bouwbepalingengebieden rondom zend- en ontvangstinstallaties buiten militair luchtvaartterrein (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
gebied rondom Complex Twente	NL.IMRO.0000.VROM.....	6e
gebied rondom De Lier		
gebied rondom Esbjerg Den Helder		
gebied rondom Garagecomplex Terschelling		
gebied rondom Nieuwe Haventerrein Den Helder		
gebied rondom NORA te Noordwijk		
gebied rondom Ontvangststation Eemnes		
gebied rondom Zendercomplex LVL/GL Twente		



Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
gebied rondom Zendercomplex te Ried		
gebied rondom Zenders Nieuw Milligen		
gebied rondom Zendpark Lopik		
gebied rondom Antennepark Appingedam		
gebied rondom Antennepark Huisduinen		
gebied rondom Antennepark Julianadorp		
gebied rondom Antennepark Kornwerderzand		
gebied rondom Antennepark Ouddorp		
gebied rondom Antennepark Scharendijke		
gebied rondom Antennepark Schiermonnikoog		
gebied rondom Antennepark Schoorl		

Bijlage 4.7. Radarstations (artikel 5.2)

Categorie	Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Radarstations	radarpost Volkel	NL.IMRO.0000.VROM.....	Nog niet beschikbaar
	radarpost Leeuwarden		
	radarpost De Kooy		
	radarpost Woensdrecht		
Radarstations buiten militair luchtvaartterrein gelegen	radarpost Soesterberg	NL.IMRO.0000.VROM.....	Nog niet beschikbaar
	radarpost AOCS Nieuw Milligen		
	radarpost Twente		
	radarpost De Wier		

Bijlage 4.8. Munitieopslagplaatsen (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Van Braem Houckgeestkazerne	NL.IMRO.0000.VROM.....	6h
Fort Erfprins		
Generaal Spoorkazerne		
Johannes Postkazerne		
Joost Dourleinkazerne		
Lunettenkazerne		
Prinses Margrietkazerne		
Van Ghentkazerne		
Willem Lodewijk van Nassaukazerne		
AOCS Nieuw Milligen		
Springterrein Schaijk		
Munitiepark Alphen		
Marinekazerne Amsterdam		
Vliegbasis GilzeRijen		
Vliegbasis De Peel		
Vliegbasis Woensdrecht		
Vliegbasis Eindhoven		
Vliegbasis De Kooij		
Veenhuizen		
't Kuitje		
Thetis		
CSK Vlieland		
Maartensdijk		
MC Oirschot		
MC Rucphen		



Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
MC Schaarsbergen		
MC Soesterberg		
MMC Beetgumermolen		
MMC Bruineveld		
MMC Coevorden		
MMC De Kom		
MMC Donderen		
MMC Hoenderloo II		
MMC Nieuw Balinge		
MMC Oirschot		
MMC Oldebroek en Afdeling Beproevingen		
MMC Ruinen		
MMC Staphorst		
UXB Terschelling		

Bijlage 4.9. Inrichtingen voor activiteiten met explosieven (artikel 5.2)

Naam:	GML-bestand:	Verbeeld op de bij dit besluit behorende kaart:
Complex Ulicoten	NL.IMRO.0000.VROM.....	6i1
Complex TNO Rijswijk		6i2
Complex TNO Ypenburg		6i3

Kaarten

Hoofdstuk 3

Rijksbufferzones:

- Kaart 1a : rijksbufferzone Amstelland – Vechtstreek
- Kaart 1b : rijksbufferzone Amsterdam – Haarlem
- Kaart 1c : rijksbufferzone Amsterdam – Purmerend
- Kaart 1d : rijksbufferzone Den Haag – Leiden – Zoetermeer
- Kaart 1e : rijksbufferzone Maastricht – Sittard/Geleen
- Kaart 1f : rijksbufferzone Midden-Delfland
- Kaart 1g : rijksbufferzone Oost-IJsselmonde
- Kaart 1h : rijksbufferzone Park Lingezegen
- Kaart 1i : rijksbufferzone Sittard/Geleen – Heerlen
- Kaart 1j : rijksbufferzone Utrecht – Hilversum

Nationale landschappen

- Kaart 2a : nationale landschappen
- Kaart 2b : nationaal landschap 'Het Groene Hart'
- Kaart 2c : werelderfgoed 'De Beemster'
- Kaart 2d : werelderfgoed 'De Stelling van Amsterdam'

Hoofdstuk 4

- Kaart 4a : rivierbed, bergend deel rivierbed, stroomvoerend deel rivierbed
- Kaart 4b : gebiedsreservering voor de lange termijn
- Kaart 5 : BRTN-vaarweg

Hoofdstuk 5

- Kaart 6a : militair terrein (bijlage 4.1)
- Kaart 6b : militair luchtvaartterrein (bijlage 4.2)
- Kaart *4 : geluidszones dan wel geluidscontouren voor het militaire luchtvaartterrein (bijlage 4.3)
- Kaart 6c : obstakelbeheergebied (bijlage 4.4)
- Kaart * : zend- en ontvangstinstallatie buiten militaire luchtvaartterreinen (bijlage 4.5)
- Kaart 6e : bouwbeperkingengebied rondom een zend- en ontvanginstallatie buiten militairluchtvaartterrein (bijlage 4.6)
- Kaart * : radarstations buiten militair luchtvaartterrein (bijlage 4.7)
- Kaart 6g : laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen
- Kaart 6h : munitieopslagplaats (bijlage 4.8)
- Kaart 6i1 : inrichting voor activiteiten met explosieven, Complex Ulicoten (bijlage 4.9)
- Kaart 6i2 : inrichting voor activiteiten met explosieven, Complex TNO Rijswijk (bijlage 4.9)
- Kaart 6i3 : inrichting voor activiteiten met explosieven, Complex TNO Ypenburg (bijlage 4.9)

Hoofdstuk 6

- Kaart 7a : zoekgebied landaanwinning (Maasvlakte 2)
- Kaart 7b : gebied voor duincompensatie a.g.v. de landaanwinning



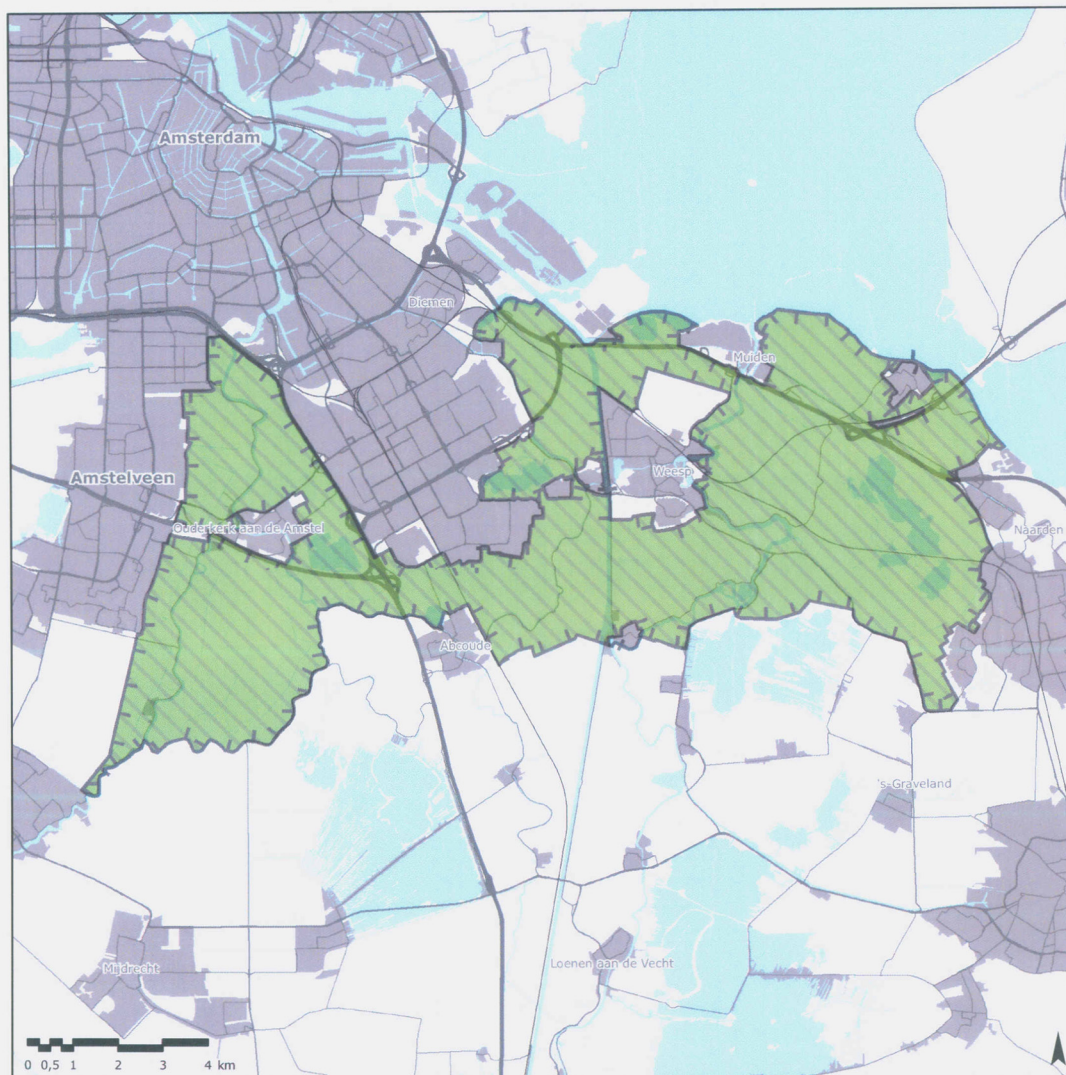
-
- Kaart 7c : gebied voor compensatie van het verlies aan zeenatuur a.g.v. de landaanwinning
Kaart 7d : openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Midden IJsselmonde
Kaart 7e : openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiebroekse- en Zuidpolder
Kaart 7f : openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiezone

Hoofdstuk 7

- Kaart 8a : waddengebied
Kaart 8b : Waddenzee
-

⁴ Deze kaarten zijn nog niet of deels beschikbaar

Kaart 1a rijksbufferzone Amstelland - Vechtstreek



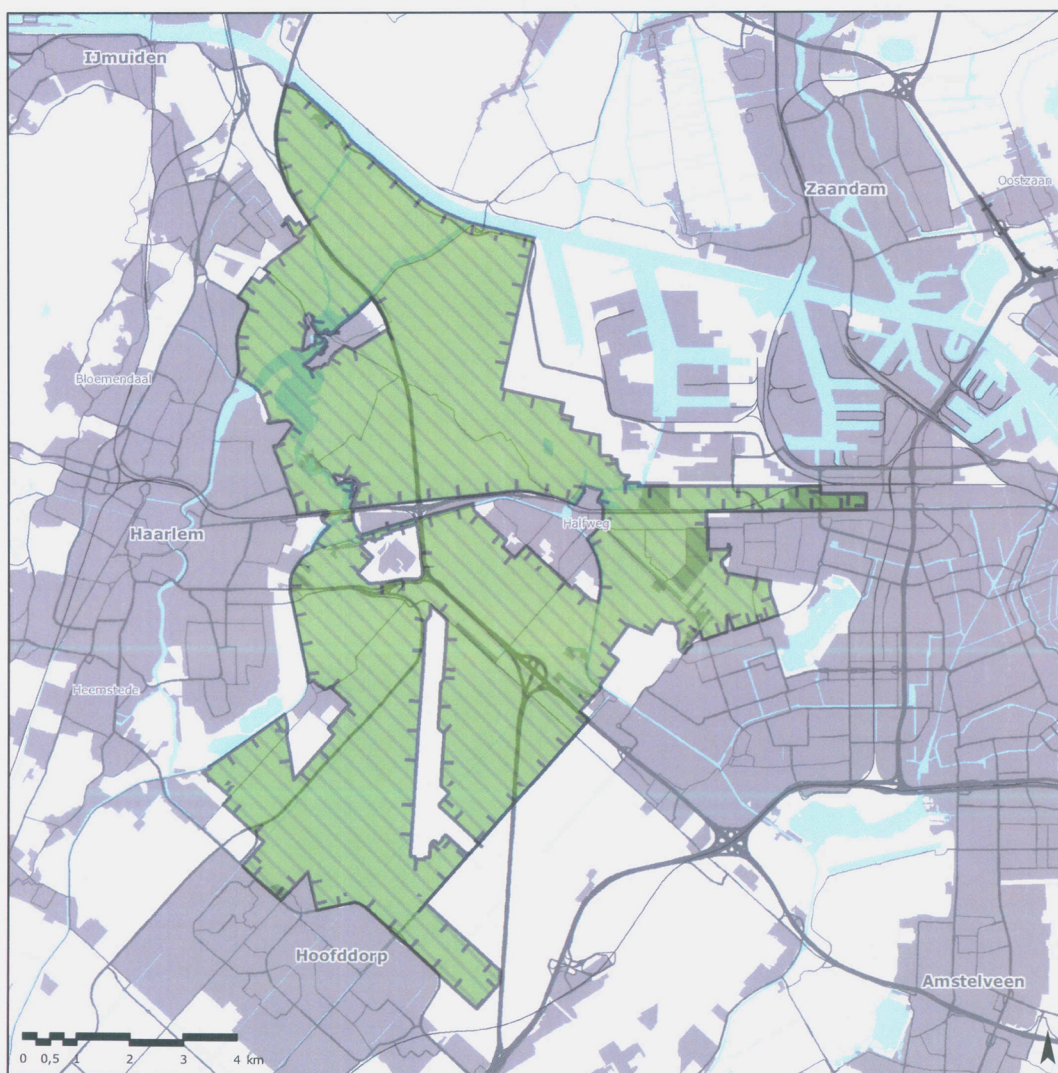
Legenda
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 1b rijksbufferzone Amsterdam - Haarlem



Legenda

 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Par/NRO/GIRO

Kaart 1c rijksbufferzone Amsterdam - Purmerend



Legenda

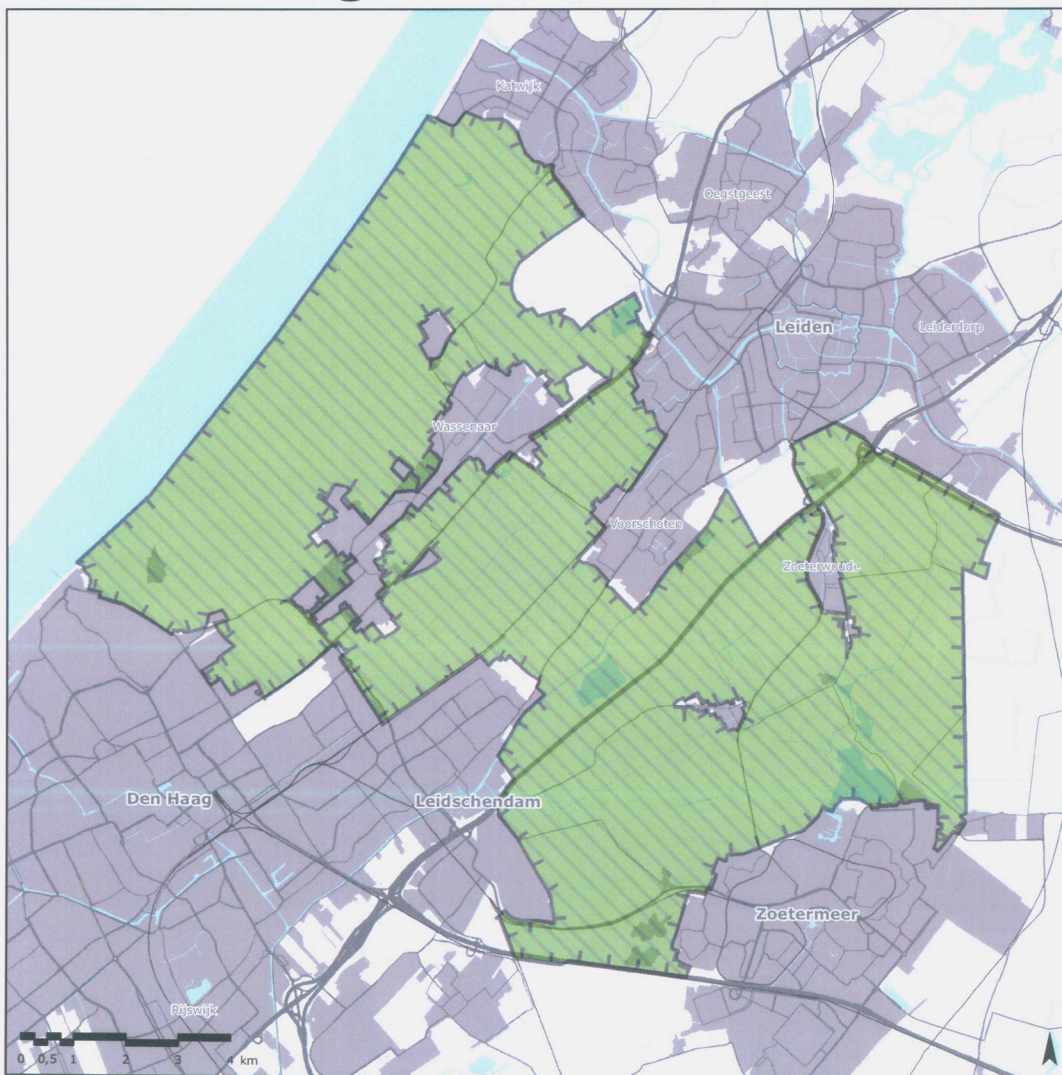
-  rijksbufferzone
Nader te begrenzen op basis van de uitvoering van de afspraken tussen het rijk (VROM en LNV) en
-  provincie Noord-Holland over de rijksbufferzone Amsterdam-Purmerend, uit de brief van 8 januari 2009 nr. 2009000768

Bron: Ministerie van VROM



Kartografie: Ministerie van VROM/por/NRO/GIRO

Kaart 1d rijksbufferzone Den Haag - Leiden - Zoetermeer



Legenda

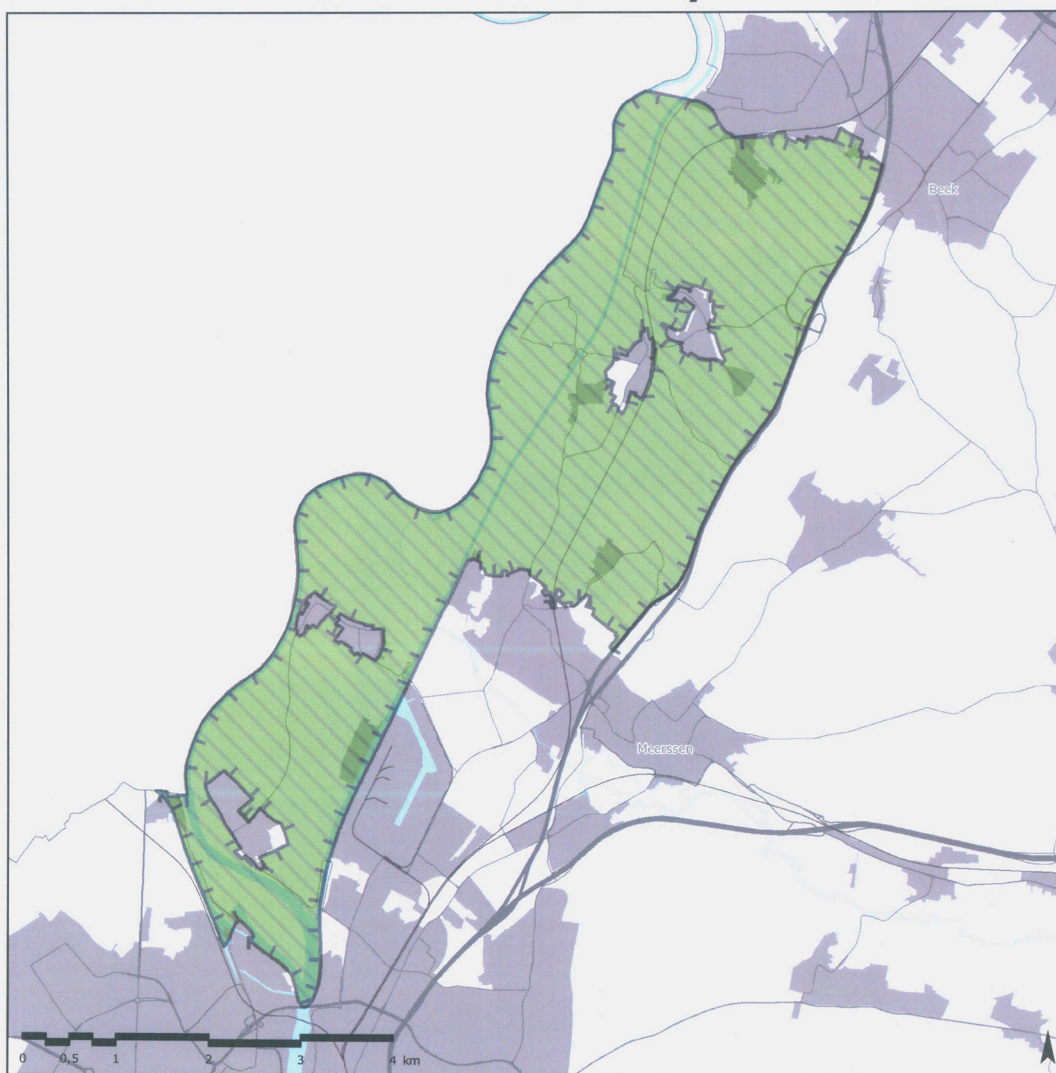
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Port/NRO/GIRO

Kaart 1e rijksbufferzone Maastricht - Sittard/Geleen



Legenda

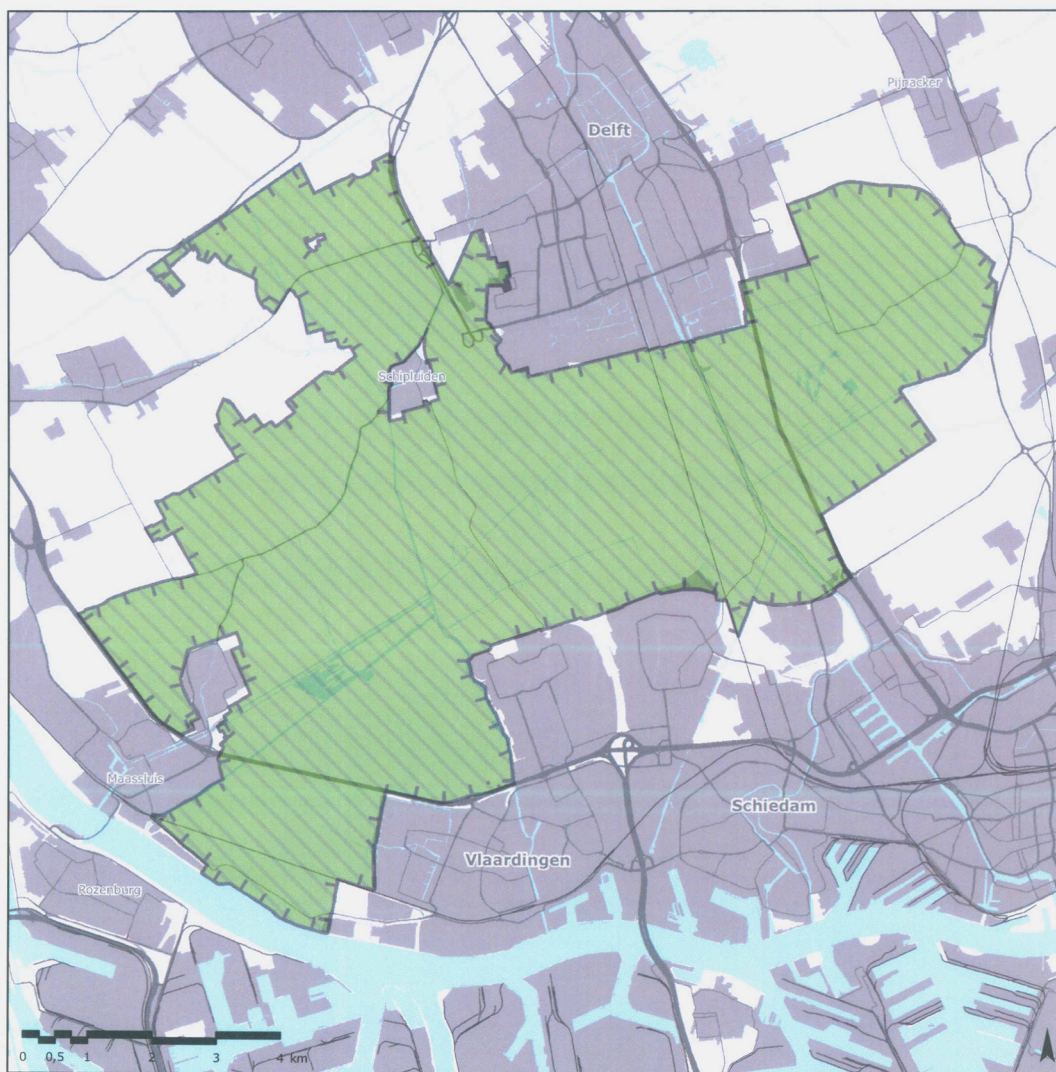
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Par/NRO/GIRO

Kaart 1f rijksbufferzone Midden-Delfland



Legenda

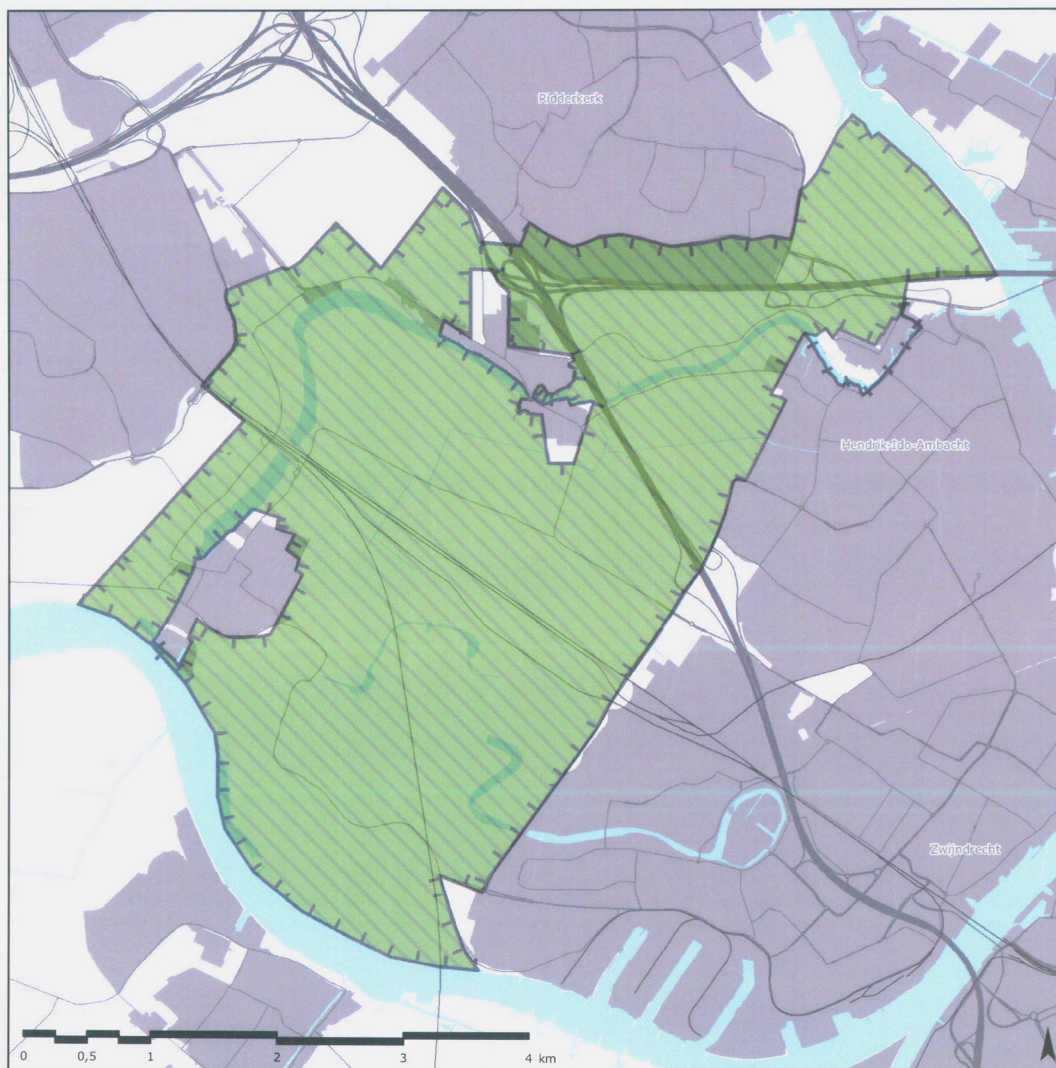
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/por/NRO/GIRO

Kaart 1g rijksbufferzone Oost-IJsselmonde



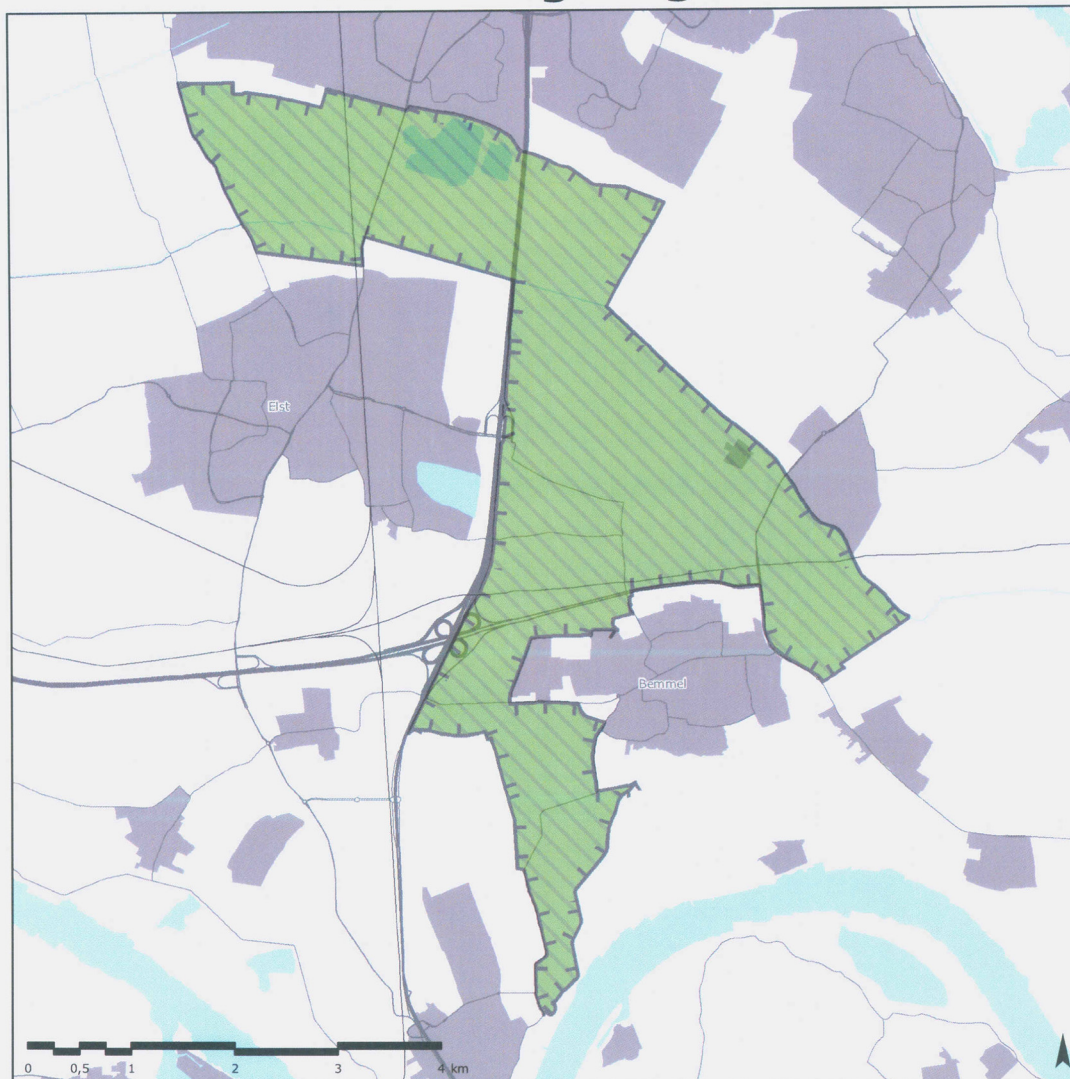
Legenda
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Port/NRO/GIRO

Kaart 1h rijksbufferzone Park Lingezegen



Legenda

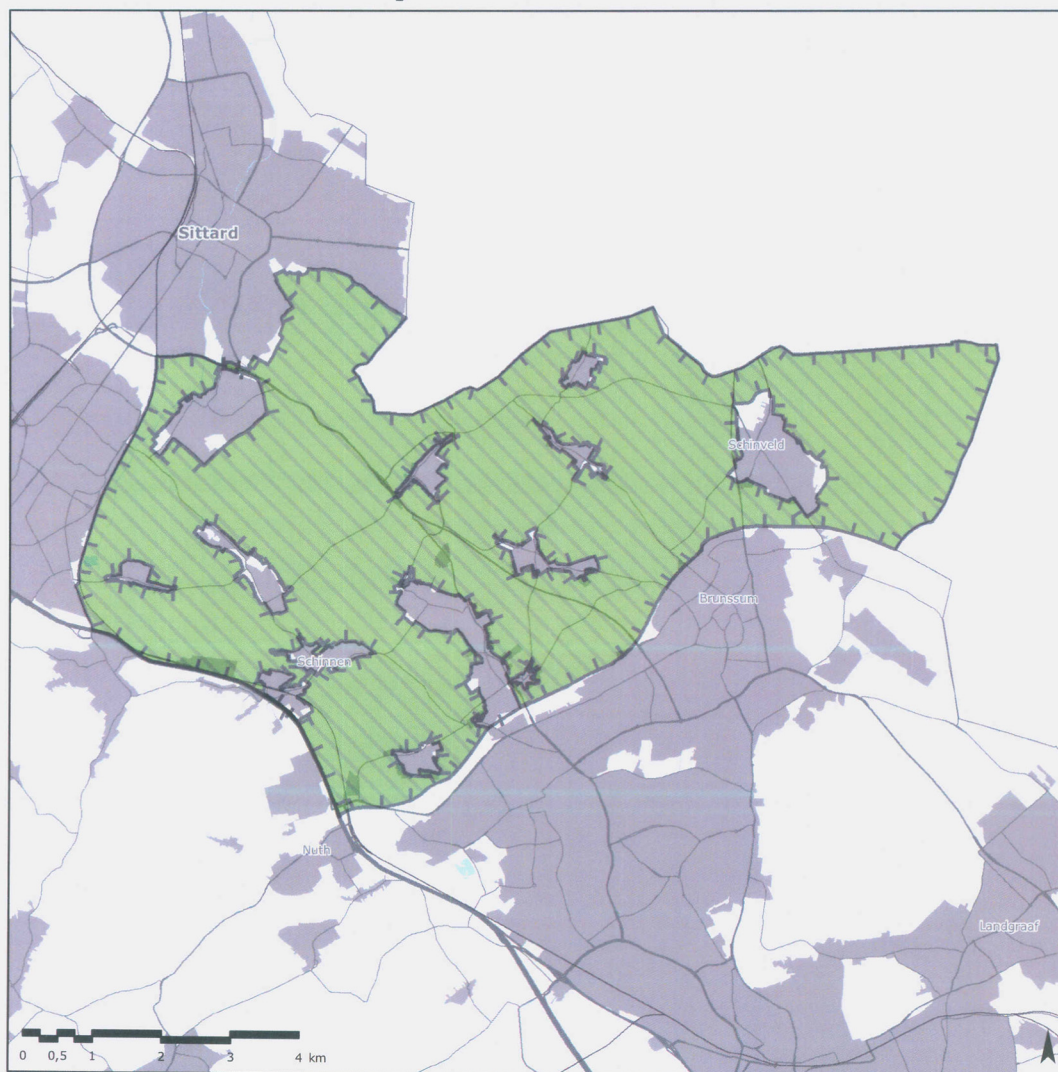
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 1i rijksbufferzone Sittard/Geleen - Heerlen



Legenda

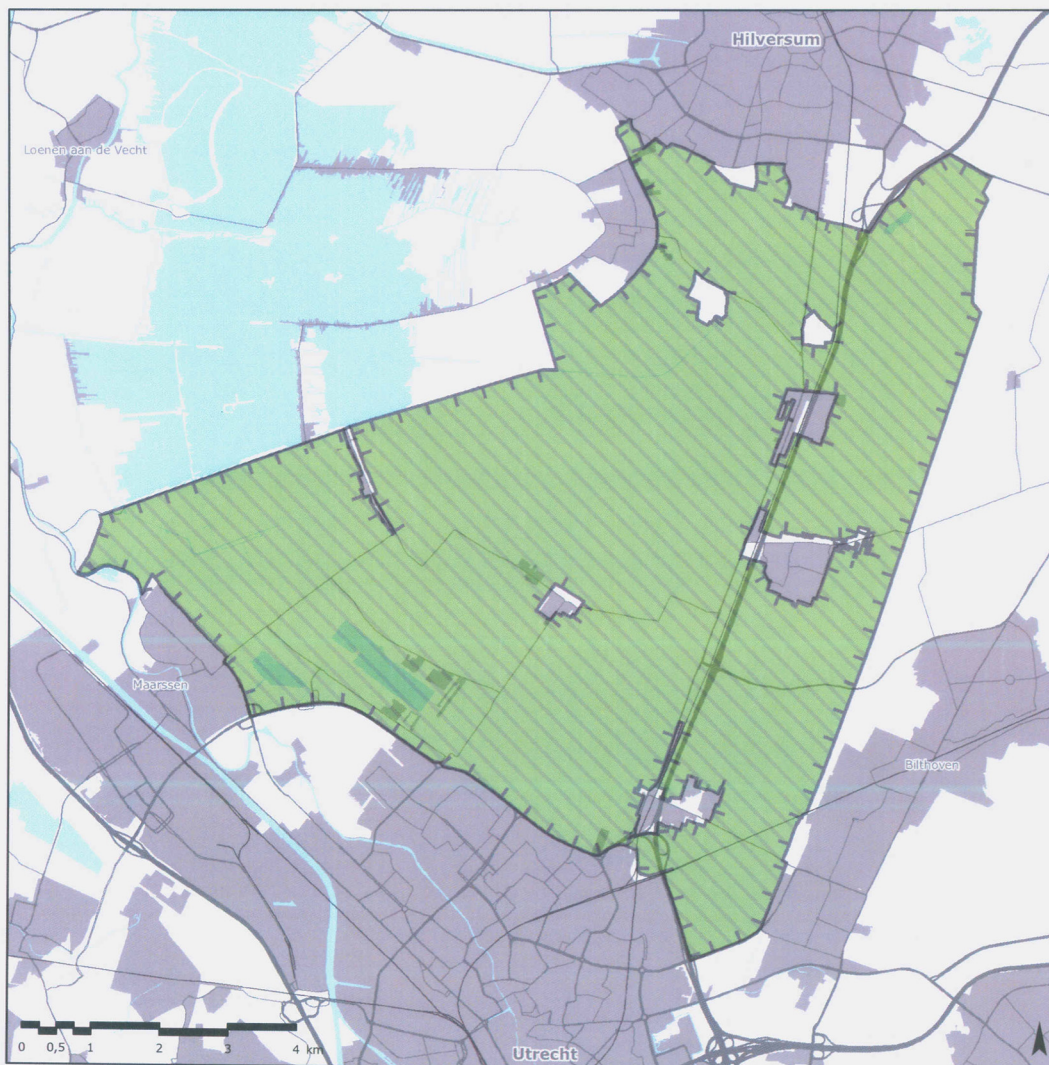
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/por/NRO/GIRO

Kaart 1j rijksbufferzone Utrecht - Hilversum



Legenda

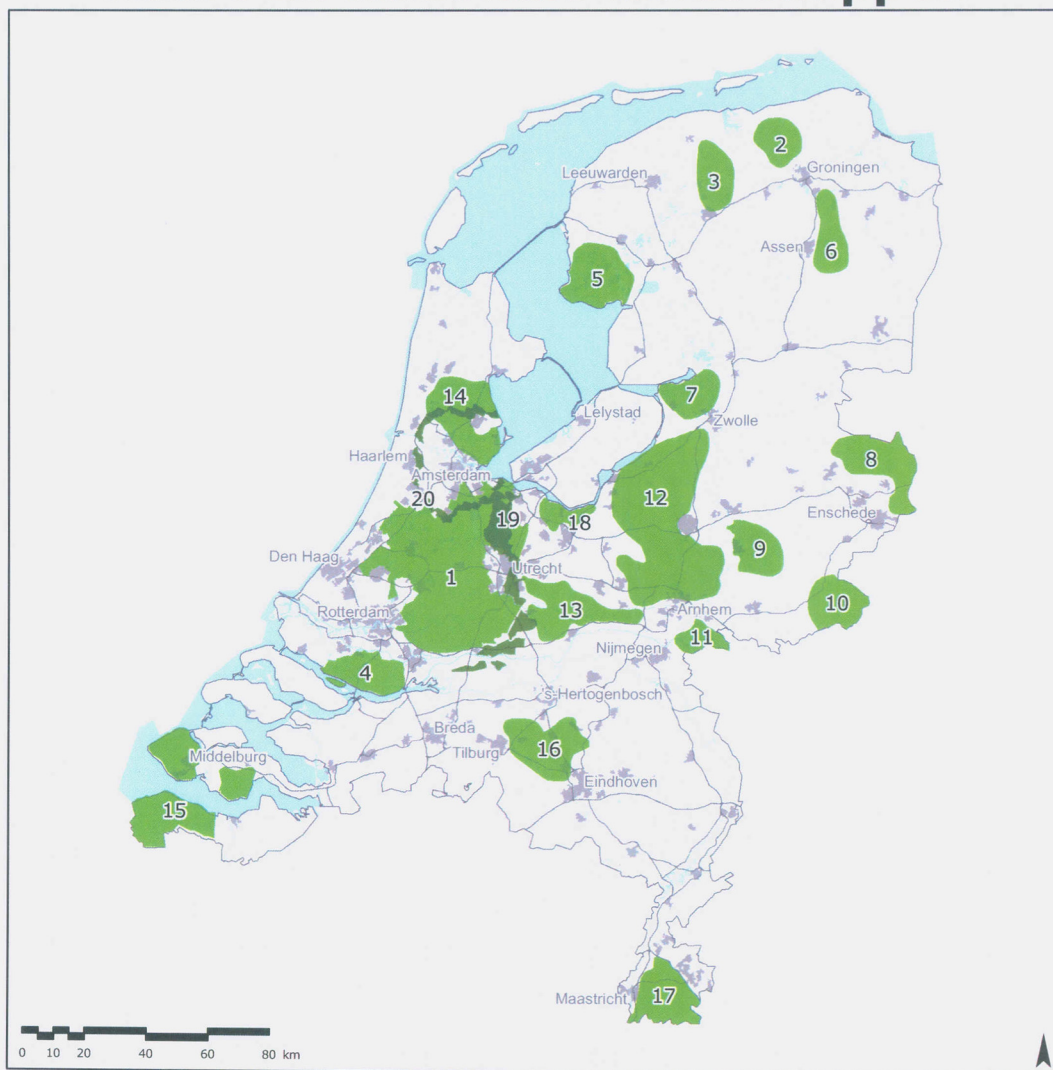
 rijksbufferzone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/porR/NRO/GIRO

Kaart 2a nationale landschappen



Legenda

nationaal landschap

- 1, Het Groene Hart
- 2, Middag-Humsterland
- 3, Noardlike Wâlden
- 4, Hoeksche Waard
- 5, Zuidwest Fryslân
- 6, Drentsche Aa
- 7, IJsseldelta
- 8, Noordoost-Twente
- 9, Graafschap

- 10, Winterswijk
- 11, Gelderse Poort
- 12, Veluwe
- 13, Rivierengebied
- 14, Laag Holland
- 15, Zuidwest Zeeland
- 16, Het Groene Woud
- 17, Zuid Limburg
- 18, Arkenheem-Eemland

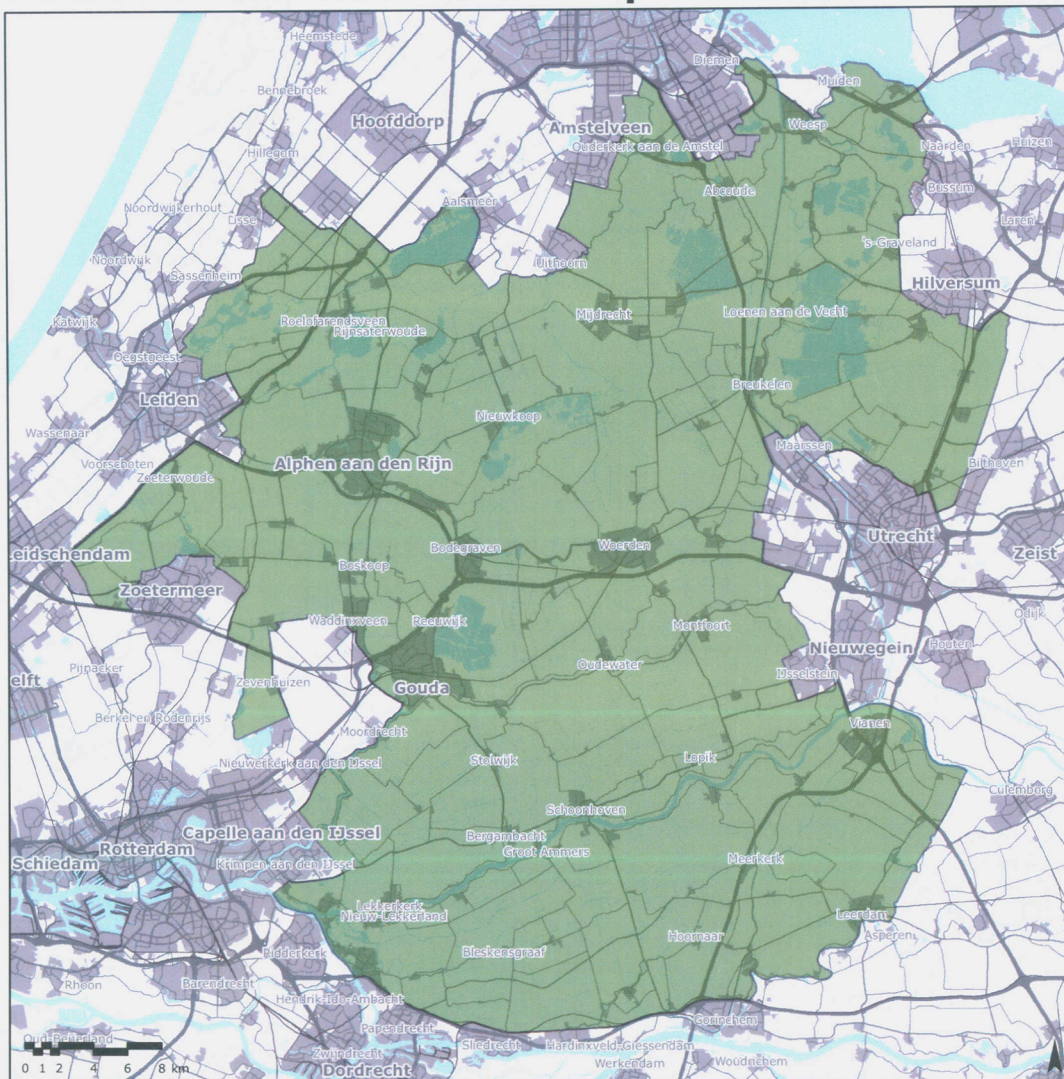
nationaal landschap

- 19, De Nieuwe Hollandse Waterlinie
- 20, De Stelling van Amsterdam

Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 2b nationaal landschap "Het Groene Hart"



Legenda

nationaal landschap "Het Groene Hart"

Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PoR/NRO/GIRO

Kaart 2c werelderfgoed "De Beemster"



Legenda

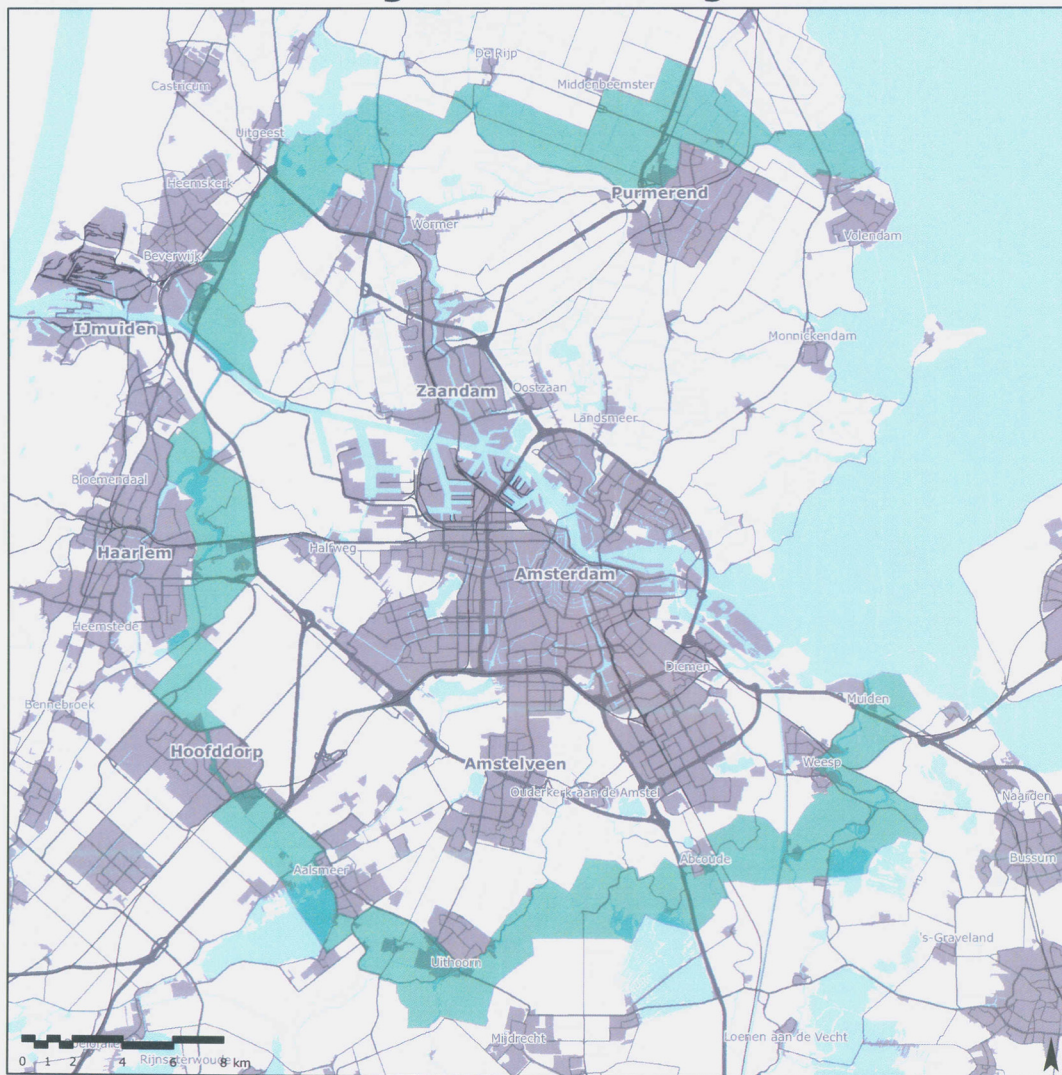
 werelderfgoed "De Beemster"



Bron: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 2d werelderfgoed "De Stelling van Amsterdam"



Legenda

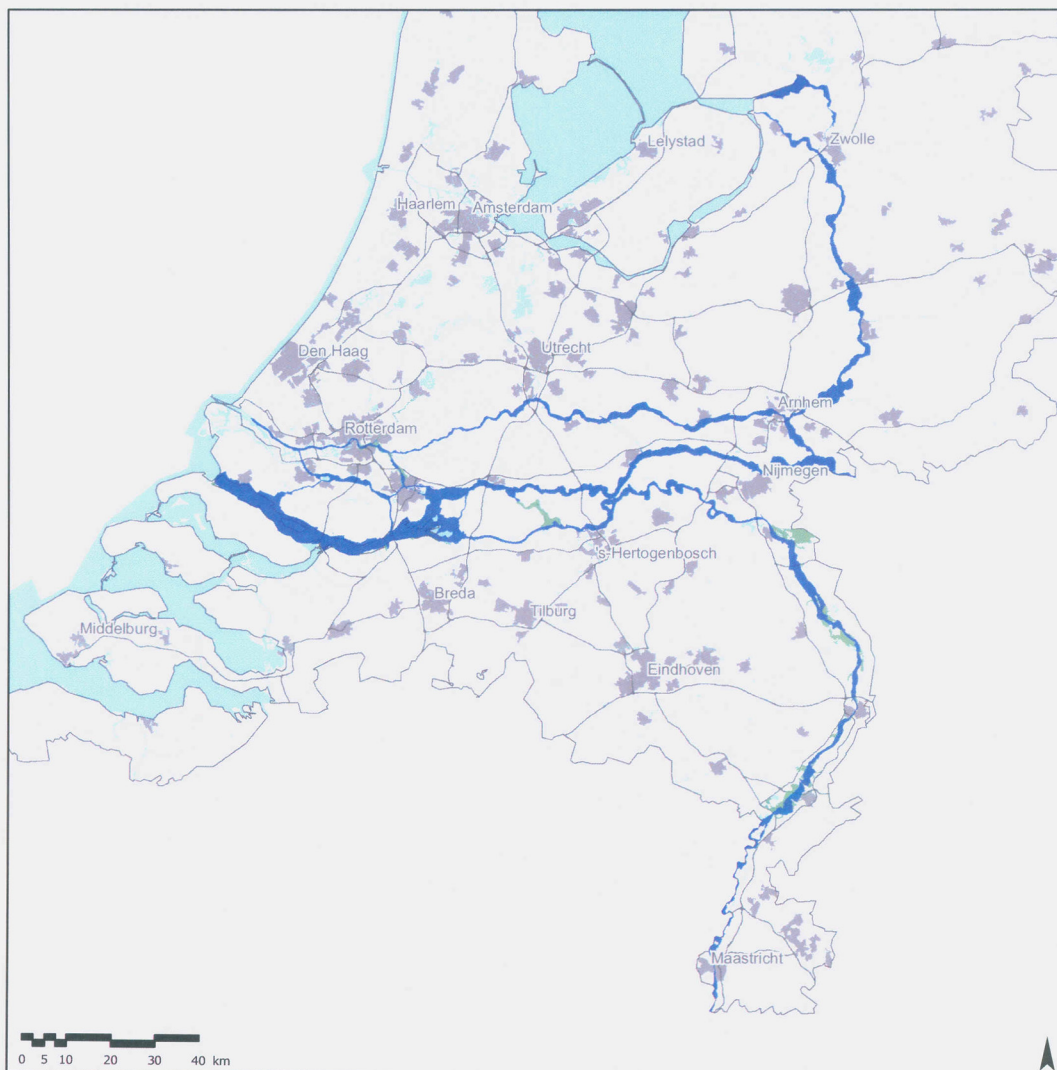
 werelderfgoed "De Stelling van Amsterdam"



Bron: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Kartografie: Ministerie van VROM/porR/NRO/GIRO

Kaart 4a rivierbed, bergend deel rivierbed, stroomvoerend deel rivierbed



Legenda

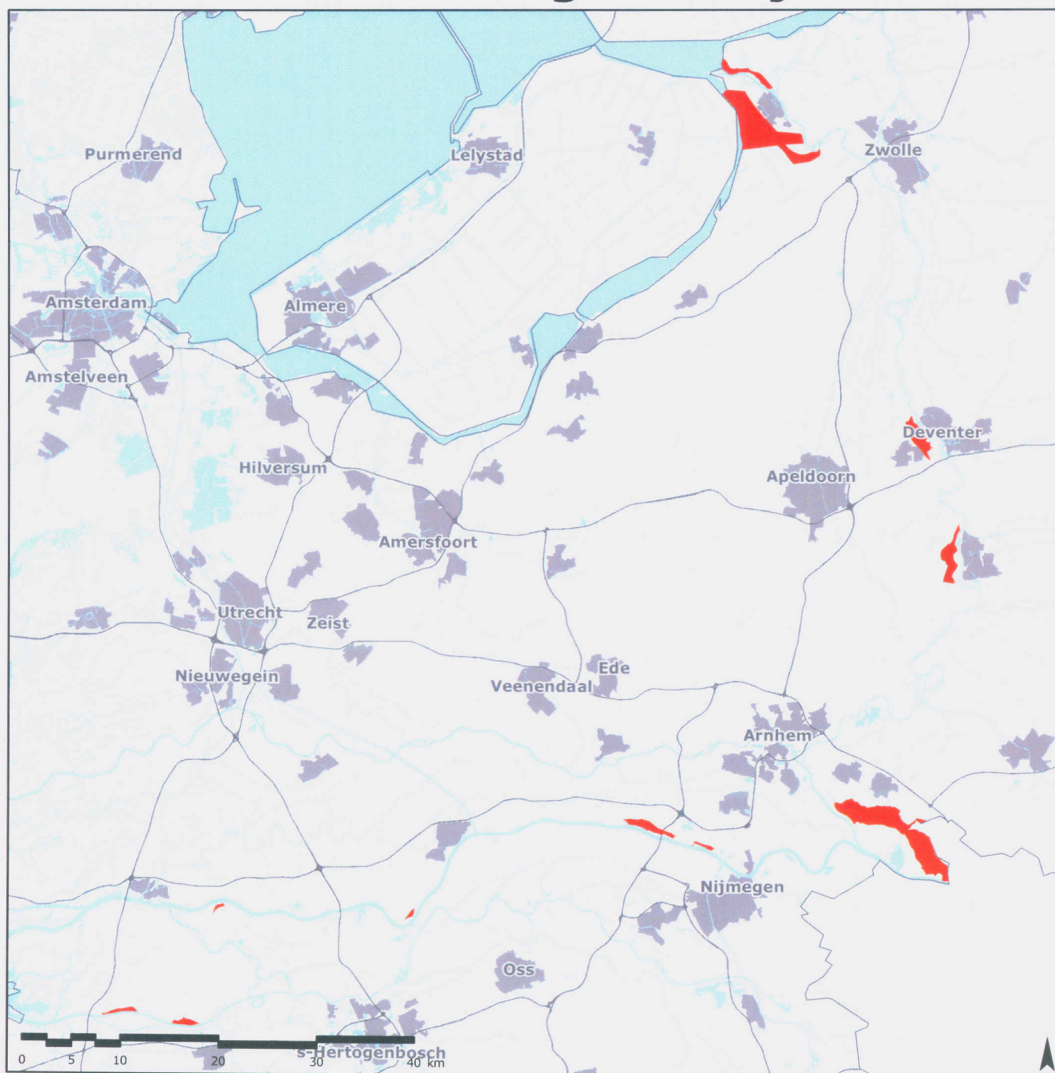
rivierbed

- bergend deel rivierbed
- stroomvoerend deel rivierbed

Bron: Ministerie van V&W

Kartografie: Ministerie van VROM/PortR/NRO/GIRO

Kaart 4b gebiedsreservering voor de lange termijn



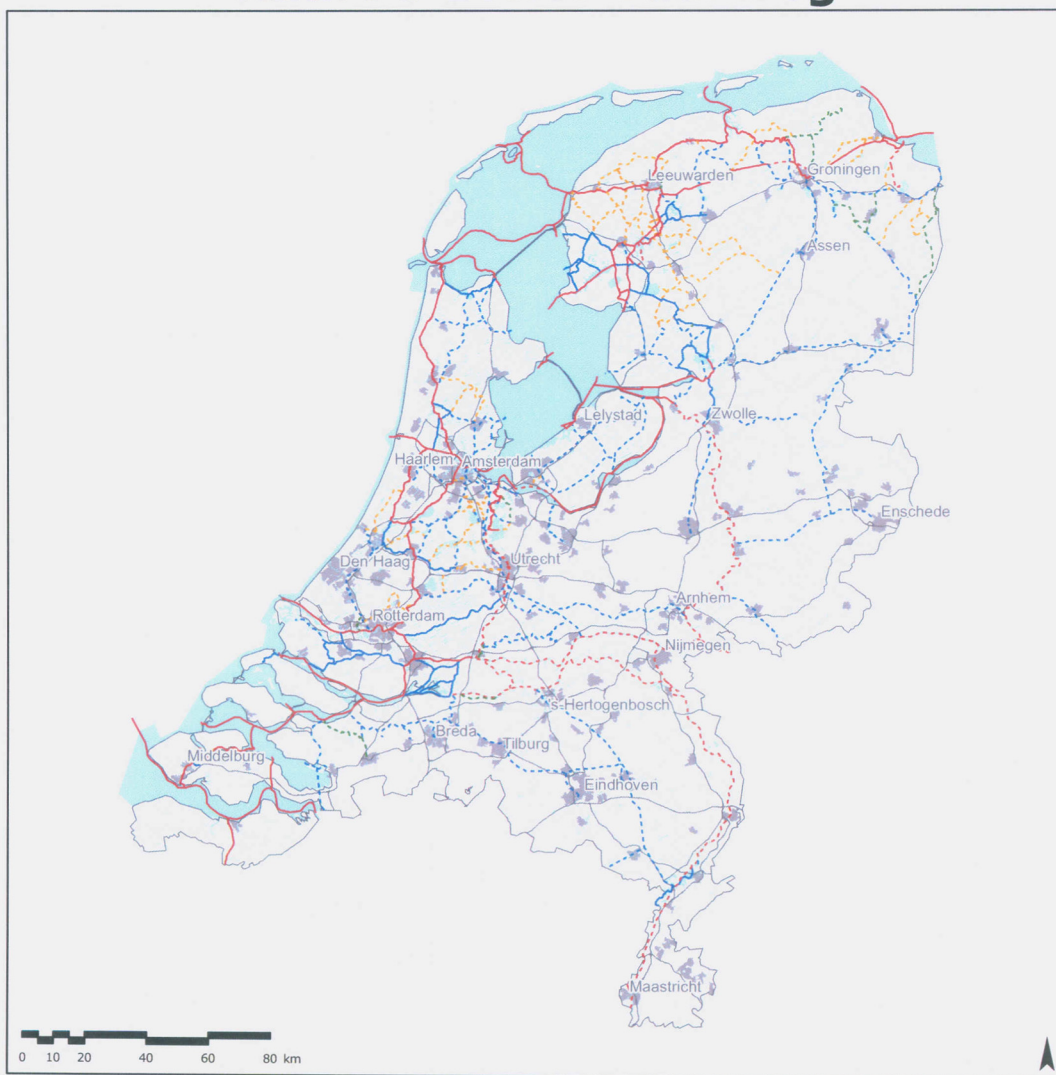
Legenda

 gebiedsreservering voor de lange termijn

Bron: Ministerie van V&W

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 5 BRTN-vaarweg



Legenda

BRTN-vaarweg

Zeil- en motorbootroutes

— AZM

— BZM

Motorbootroutes

- - - AM

- - - BM

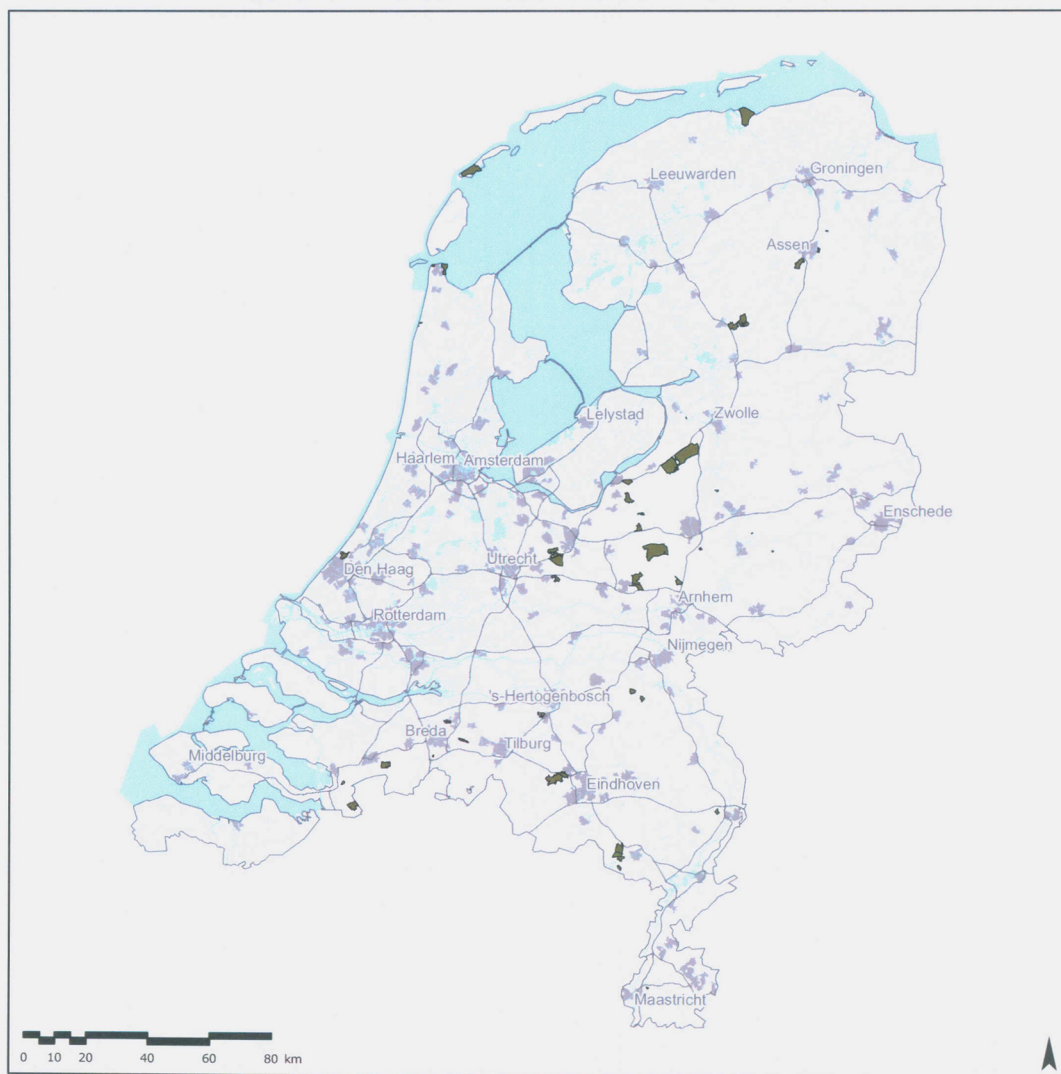
- - - CM

- - - DM

Bron: Stichting Recreatietoervaart Nederland

Kartografie: Ministerie van VROM/Par/NRO/GIRO

Kaart 6a militair terrein



Legenda

 militair terrein

Bron: Ministerie van Defensie

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 6b militair luchtvaartterrein



Legenda

 militair luchtvaartterrein

Bron: Ministerie van Defensie

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 6c obstakelbeheergebied



Legenda

 obstakelbeheergebied

Bron: Ministerie van Defensie

Kartografie: Ministerie van VROM/Port/NRO/GIRO

Kaart 6e bouwbeperkingsgebied rondom een zend- en ontvangstinstallatie



Legenda

 bouwbeperkingsgebied rondom een zend- en ontvangstinstallatie buiten militair luchtvaartterrein

Bron: Ministerie van Defensie

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 6g laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen



Legenda

 laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen

Bron: Ministerie van Defensie

Kartografie: Ministerie van VROM/PoR/NRO/GIRO

Kaart 6h munitieopslagplaats



Legenda

 munitieopslagplaats

Bron: Ministerie van Defensie

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 6i1 Complex Ulicoten



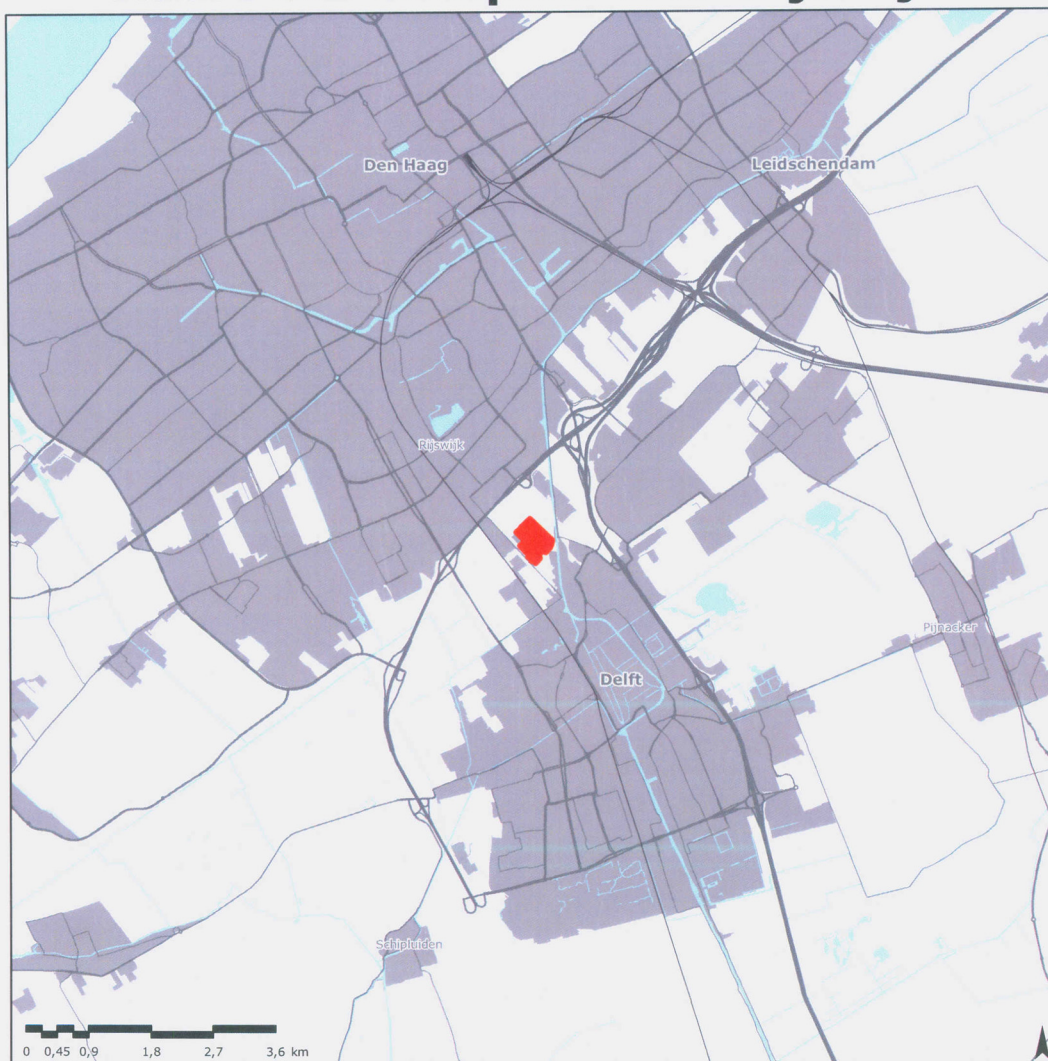
Legenda

 inrichting voor ontplofbare stoffen - Complex Ulicoten

Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Port/NRO/GIRO

Kaart 6i2 Complex TNO Rijswijk



Legenda

 inrichting voor ontplofbare stoffen - Complex TNO Rijswijk

Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Port/NRO/GIRO

Kaart 6i3 Complex TNO Ypenburg



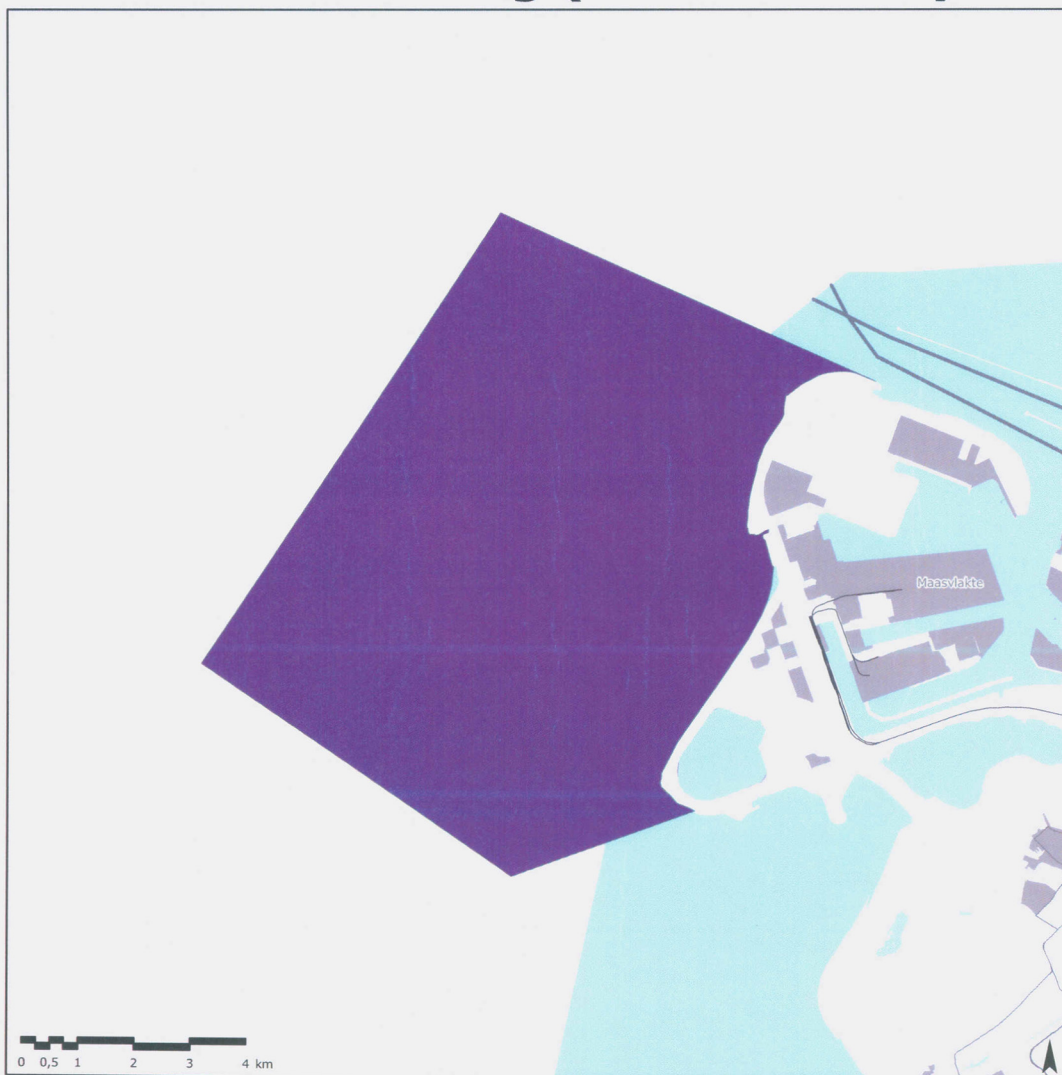
Legenda

 inrichting voor ontplofbare stoffen - Complex TNO Ypenburg

Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/ForJ/NRO/GIRO

Kaart 7a zoekgebied landaanwinning (Maasvlakte 2)



Legenda

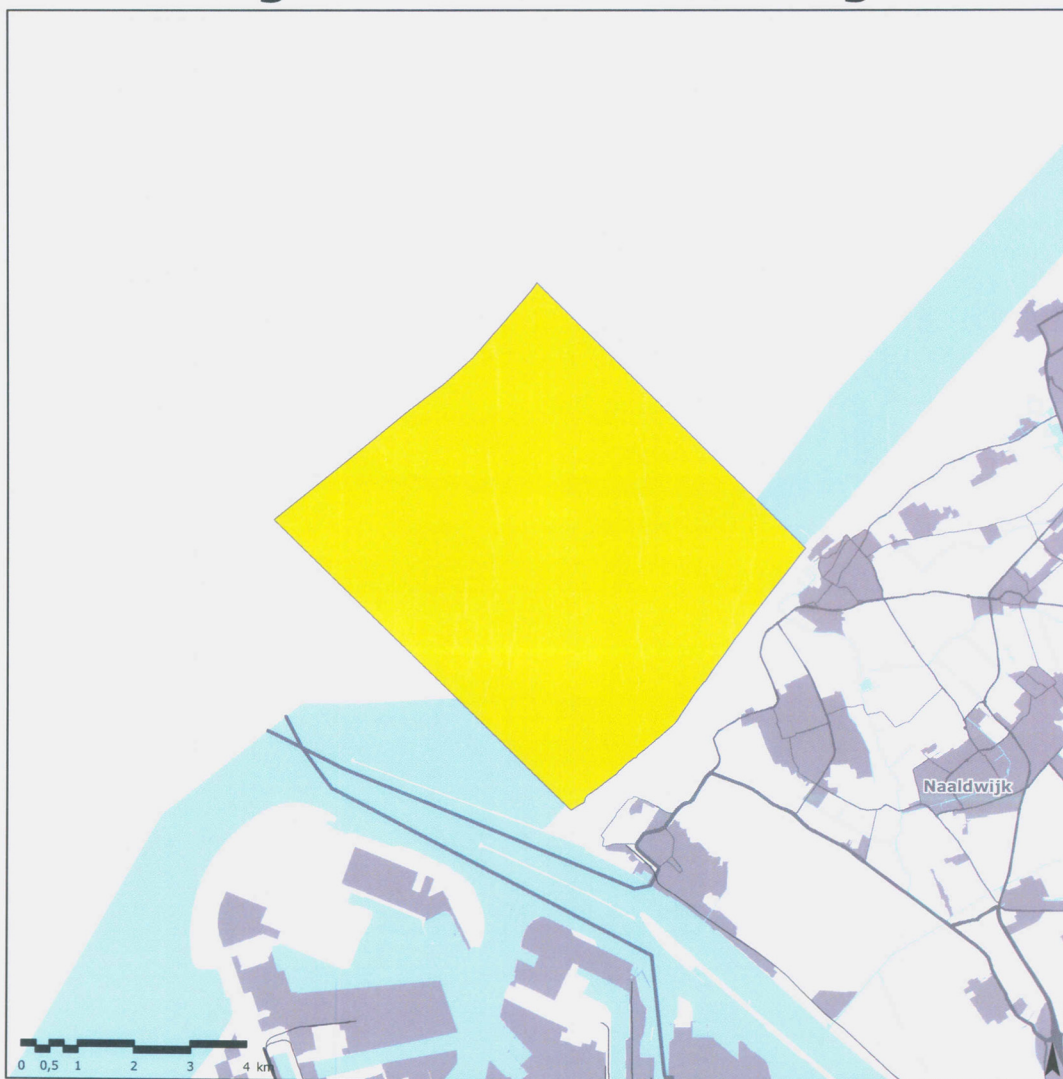
 zoekgebied landaanwinning (Maasvlakte 2)



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PortR/NRO/GIRO

Kaart 7b gebied voor duincompensatie a.g.v. de landaanwinning



Legenda

 gebied voor duincompensatie a.g.v. de landaanwinning



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/ParR/NRO/GIRO

Kaart 7c gebied voor compensatie van het verlies aan zeenatuur a.g.v. de landaanwinning



Legenda

 gebied voor compensatie van het verlies aan zeenatuur a.g.v. de landaanwinning



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PortR/NRO/GIRO

Kaart 7d openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Midden IJsselmonde



Legenda

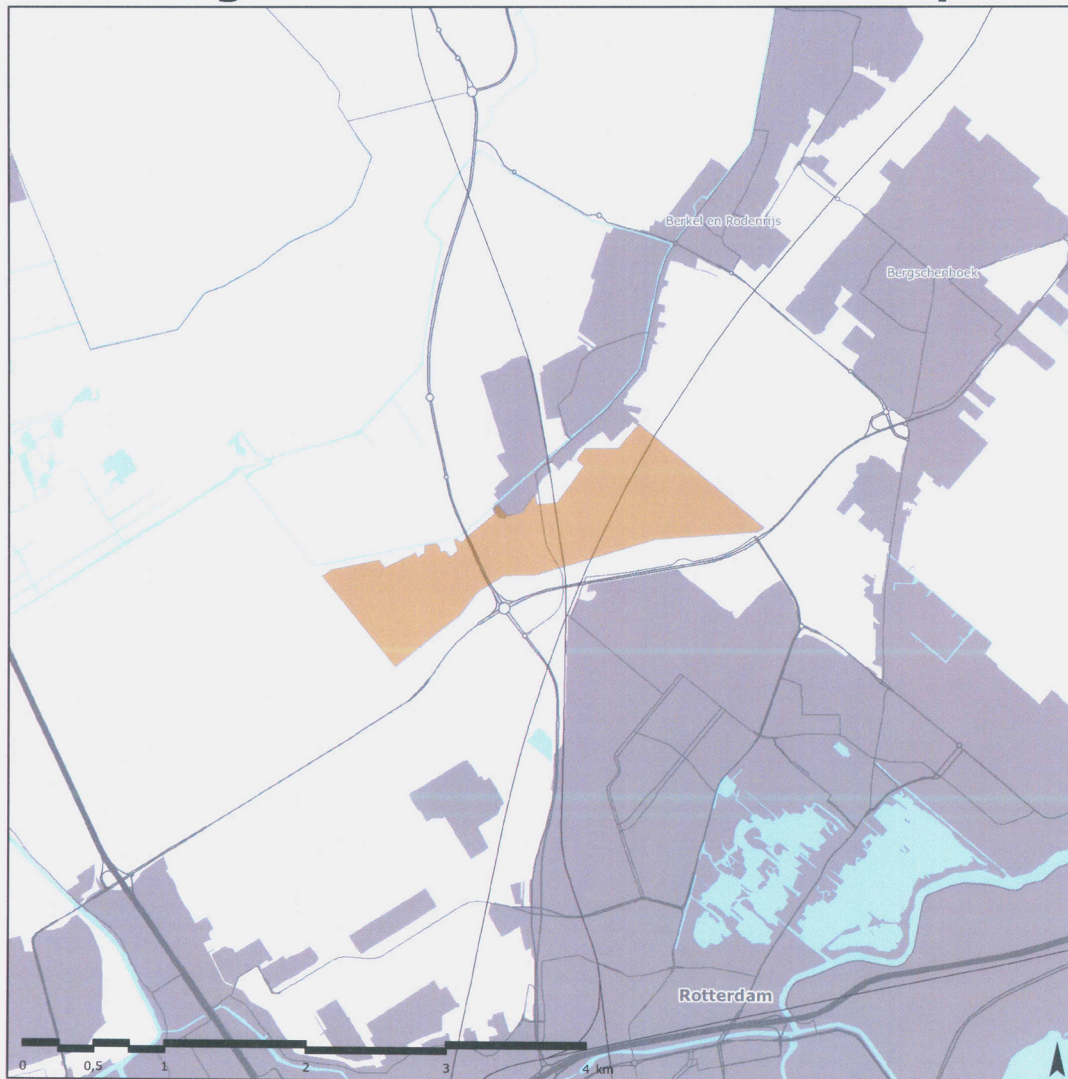
 openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Midden IJsselmonde



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Par/NRO/GIRO

Kaart 7e openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiebroekse- en Zuidpolder



Legenda

 openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiebroekse- en Zuidpolder



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PortR/NRO/GIRO

Kaart 7f openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiezone



Legenda

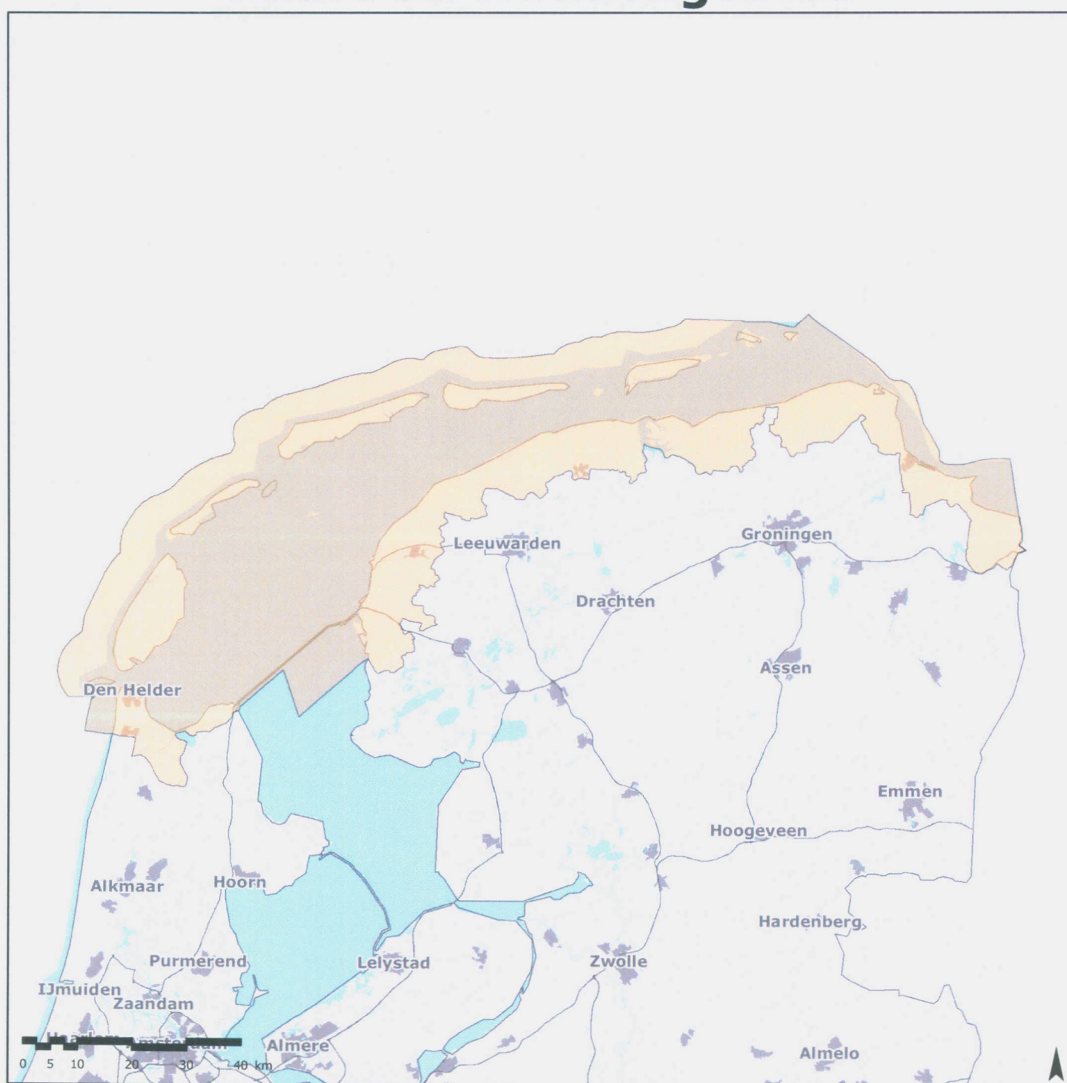
 openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Schiezone



Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/PorR/NRO/GIRO

Kaart 8a waddengebied



Legenda

 waddengebied

Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/Port/NRO/GIRO

Kaart 8b Waddenzee



Legenda

 Waddenzee

Bron: Ministerie van VROM

Kartografie: Ministerie van VROM/ParR/NRO/GIRO



NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

A. 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 Wet ruimtelijke ordening (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 Beleid⁵. 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 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

⁵ Tweede Kamer 2007–2008, 31 500, nr. 1.

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 Mainportontwikkeling Rotterdam bevatten geen cbb's. De pkb Waddenzee bevat vier cbb's. Deze betreffen de volgende onderwerpen:

- a. havens en bedrijventerreinen in of grenzend aan de Waddenzee;
- b. bebouwing in de Waddenzee;
- c. windturbines in de Waddenzee;
- d. 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, waarschijnlijk al in 2011, 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. Dat plan is op 22 december 2009 door het kabinet vastgesteld. Naar verwachting zullen beide Kamers der Staten-Generaal zich eerst in het voorjaar van 2010 uitspreken over het Nationale Waterplan. 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 3.8, zesde 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), de Structuurvisie Randstad 2040, de Structuurvisie Buisleidingen 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.

B. Algemene toelichting

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

Het voorliggende besluit is 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, zeehaventerreinen en kantoorlocaties 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, is het grondgebied van één bufferzone uitgebreid en is een nieuwe bufferzone (Park Lingezegen). 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, 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 in dit besluit opgenomen opdrachten aan de provincies tot het ter borging van nationale ruimtelijke ordeningsbelangen stellen van regels bij provinciale verordening vinden hun grondslag in artikel 4.3, eerste lid Wro. Dit artikel bepaalt dat 'Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, ...regels worden gesteld'. 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. Een zelfde 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 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 9.5). 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, provinciale inpassingsplannen, beheersverordeningen, projectuitvoeringsbesluiten⁶ en omgevingsvergunningen⁷ waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Het merendeel van die regels legt 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 'nee-tenzij' bepaling. Een dergelijke bepaling maakt het alleen mogelijk ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan indien het specifiek te beschermen belang niet wordt aangetast. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bescherming van de ecologische hoofdstructuur. Hier worden alleen nieuwe ruimtelijke activiteiten toegestaan die de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur niet significant aantasten.

Voor een strakkere beperking is een 'neen-als' bepaling gekozen. 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 'nee' 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, eerste lid, Wro.

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

Het besluit stelt op meerdere plaatsen eisen aan de inhoud van de toelichting bij bestemmingsplannen en inpassingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten en de voorbereiding

⁶ Deze besluitvorm is geregeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet.

⁷ Deze vergunning is geregeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

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 energie-infrastructuur 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 meerdere plaatsen is dat verplicht gesteld. In die artikelen is bepaald dat de provincie regels moet stellen aan de inhoud én toelichting. In een aantal artikelen is die opdracht gespecificeerd. Zo bepaalt artikel 2.7, vierde lid, dat de provinciale verordening (naast andere regels) moet bepalen dat de toelichting bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijven- en zeehaventerreinen en locaties voor kantoren 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. Andere voorbeelden zijn te vinden in de artikelen 3.12, zesde lid, en 3.13, tweede lid.

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 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. Dergelijke bepalingen strekken tot een concretisering van het algemene motiveringsbeginsel 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 (toelichting bestemmingsplannen en inpassingsplannen) en artikel 2.12, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (ruimtelijke onderbouwing bij omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken).

Indien de toelichting of onderbouwing 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 c.q. de onderbouwing van andere besluiten alleen aangepast kan worden tijdens de voorbereidings- of vaststellingsprocedure van het besluit waar het bij hoort, gelden de in dit besluit en de provinciale verordeningen opgenomen verplichtingen ter zake van de inhoud van de toelichting dus niet voor bestemmingsplannen of andere besluiten die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit of de verordening reeds zijn vastgesteld. Omdat de Wro geen toelichting vereist bij een beheersverordening, bevat het besluit dus ook geen eisen aan zo'n toelichting.

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 bij ministeriële regeling te bepalen afstand vanaf een radarstation en waarbij wordt overwogen het oprichten van bouwwerken met een grotere dan een nog te bepalen hoogte 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 7.4, 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.



§ 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 in andere pkb's 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 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 9.1, 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, van de 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.

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. In aansluiting bij de digitaliseringsverplichtingen voor ruimtelijke plannen ingevolge de artikelen 1.2.1 tot en met artikel 1.2.5, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt ook deze algemene maatregel van bestuur gedigitaliseerd en langs elektronische weg raadpleegbaar⁸. Dat betekent dat waar binnen het besluit een onderscheid in gebieden is gemaakt een geometrische plaatsbepaling van die werkingsgebieden is opgenomen. Voor de inhoud van die geometrische plaatsbepaling wordt in het besluit verwezen naar de digitale GML-bestanden waarin deze plaatsbepaling is opgenomen⁹. Omdat dergelijke bestanden met een digitale geometrische plaatsbepaling voor mensen moeilijk hanteerbaar zijn is voor ieder van de in het besluit onderscheiden gebieden een analoge verbeelding op kaart als bijlage bij het besluit opgenomen.

Bij het bepalen van de begrenzingen van de onderscheiden gebieden is zo precies mogelijk gebruik

⁸ via www.ruimtelijkeplannen.nl

⁹ Die digitale geometrische plaatsbepalingen zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

gemaakt van de kaarten uit de pkb's. 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 geometrische begrenzing bij ministeriële regeling kan aanpassen. Een dergelijke delegatie is niet ongewoon, zoals bijvoorbeeld bij gemeentelijke herindeling.

Voor enkele onderwerpen geregeld in dit besluit, voorziet het besluit niet in de (definitieve) begrenzing. Dit betreffen het bestaand bebouwd gebied, de nationale landschappen (m.u.v. het Groene Hart), de EHS en de begrenzing van het kustfundament. Ten aanzien van deze begrenzingen is bepaald dat de provincies die grenzen (nader) bepalen. Ten aanzien van die begrenzingsverplichtingen is in het besluit bepaald dat ook die onder de digitaliseringsverplichting vallen.

§ 6. Samenloop van regels binnen één gebied

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 een dergelijk landschap zal evenals elders moeten worden aangetoond dat daaraan een aantoonbare behoefte is en dat in die behoefte niet kan worden voorzien door herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Indien een deel van een rijksbufferzone tevens gelegen is in een EHS-gebied, zullen net als onder het oude recht de restricties gelden van zowel de EHS als van het rijksbufferzonebeleid.

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 geldigheidstermijnen 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.

C. Hoofdstuksgewijze toelichting

§ 1. Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Dit hoofdstuk bevat ten eerste 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. Daarnaast bepaalt dit hoofdstuk ook dat dit besluit niet van toepassing is op een aantal specifiek aangeduide ruimtelijke besluiten en bevat het tenslotte een generieke beperking aan de mogelijkheid om in afwijking van het bepaalde bij of krachtens het besluit een activiteit mogelijk te maken door middel van een omgevingsvergunning.

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

2.1. Algemeen

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 basiskwaliteit 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 ruimte vraag 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. Zo is het van groot belang dat er voldoende geschikte ruimte is voor vormen van bedrijvigheid en dienstverlening die uit het oogpunt van veiligheid, hinder en verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing of andere vormen van mogelijk kwetsbare functies, zoals scholen, ziekenhuizen en kantoren. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat nieuwe uitleg en herstructurering van bedrijventerreinen in samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen 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.

2.2. 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 op 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 dan wel buiten bestaand bebouwd gebied de ruimte vraag 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 bouw mogelijkheden 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 gebundeld op afstand daarvan in nieuwe clusters. In zulke clusters, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan nieuwe buurtschappen, dorpen of zelfs steden, kan bebouwing voor stedelijke functies bijeen worden gegroepeerd zodanig dat nog steeds sprake is van bundeling. Zo kan worden voorzien in het accommoderen van kwantitatieve en kwalitatieve ruimtebehoeften waar daarvoor onvoldoende mogelijkheden zijn binnen bestaand bebouwd gebied of direct aansluitend daarop (bijvoorbeeld waar de bescherming van landschappelijke waarden nieuw stedelijk ruimtegebruik uitsluit).

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 (vooral 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.

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 bebouwing, 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.

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. Hoewel het besluit een materiele omschrijving van het begrip bevat laat deze omschrijving enige interpretatieruimte. Om zo veel mogelijk uniformiteit in deze begrenzing te bewerkstelligen wordt daarom samen met IPO en VNG een handreiking voor de begrenzing van het bbg 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 en de in bestemmingsplannen reeds voor bebouwing bestemde gronden, 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.

2.3. 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 in kwetsbare gebieden, daarvoor bevat het besluit een separate regeling) en hebben tot doel hergebruik van vrijgekomen en/of vrijkomende bebouwing te bevorderen en langdurige leegstand en verpaupering van bestaande bebouwing tegen te gaan.

2.4. Locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantoren

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 vestigingplaatsen 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, blijvend uit de toelichting bij het bestemmingsplan, de SER-ladder toepassen. Deze eis aan de toelichting bij bestemmingsplannen betreft die bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantoorlocaties. 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.

2.5. 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 winkelveorzieningen. Uitgangspunt daarbij is dat nieuwe vestigingslocaties voor de detailhandel niet ten koste mogen gaan van de detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. Provincies voeren in dat kader reeds vele jaren planologisch beleid ten aanzien van perifere en grootschalige detailhandel. Detailhandel dient in het kader van het bundelingsbeleid zo veel mogelijk binnen het bestaand bebouwd gebied gesitueerd te worden. Indien voor een bepaalde vorm van detailhandel in verband met de aard van het assortiment (bijvoorbeeld volumineuze goederen zoals bijvoorbeeld bouwmaterialen of automobielen) of de omvang van de vestiging geen ruimte kan worden gevonden in winkelcentra en binnensteden zal elders ruimte gezocht moeten worden. Voor deze vormen van detailhandel (ook ‘perifere detailhandel’ genoemd) is een zorgvuldige locatiekeuze van groot planologisch belang.

Omdat op nationaal niveau geen standaardrecept voor goede locatiekeuzes kan worden voorgeschreven is het locatiebeleid gedecentraliseerd naar de provincies. In overeenstemming met dit uitgangspunt wordt in dit besluit bepaald dat de provincies bij verordening regels dienen te stellen aan de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen die ertoe strekken te waarborgen dat nieuwe locaties voor detailhandel niet ten koste gaan van de detailhandelsstructuur. Daarbij dienen zij de Dienstenrichtlijn in acht te nemen. Tevens dient de provincie bij het stellen van die regels rekening te houden met de intergemeentelijke samenwerking ter zake van het detailhandelsbeleid.

2.6. Recreatiewoningen

Bij het beleid 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 versterking in het buitengebied. Deze belangen worden behartigd door rijksbeleid ten aanzien van: nieuwbouw van recreatiewoningen, en

bestemmingswijziging van bestaande recreatiewoningen zoals dat is vervat in paragraaf 3.4.5.3 van de Nota Ruimte en het rijksbeleid ten aanzien van de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen.

Nieuwbouw recreatiewoningen

Uitgangspunt van het beleid is dat de planologische mogelijkheden voor nieuwe recreatiewoningen buiten het bestaand bebouwd gebied gelijk zijn aan die van reguliere woningen. Nieuwbouw van recreatiewoningen kan dus alleen worden toegestaan op die locaties buiten het bestaand bebouwd gebied waar ook reguliere woningbouw is toegestaan. Uitzondering hierop vormen complexen van recreatiewoningen waar de verhuur en het recreatieve gebruik door een bedrijfsmatige exploitatie kunnen 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. Ook provincies kunnen geen daartoe strekkende regels stellen. 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 zijn dat de Natura 2000-gebieden als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, van de Natuurbeschermingswet 1998, 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 of toegestaan 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 2003¹⁰ 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 onrechtmatige bewoning recreatiewoningen, welke naar verwachting medio 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 waarbinnen op persoonsniveau definitieve duidelijkheid in de zin van 'legalisering', 'ontheffing', 'gedogen' of 'handhaving' moeten worden gegeven aan permanente bewoners van vóór 31 oktober 2003. Geven zij die duidelijkheid niet, dan zullen die bewoners op aanvraag 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 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

¹⁰ Tweede Kamer, 2003–2004, 29200 XI, nr. 22.

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 begrenzingsen. 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 As¹¹). De rijksbufferzones 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 dit besluit en in aanvulling daarop het 'Beleidskader RodS' uit juli 2008, dat tussen 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.

¹¹ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 435, nr. 141.

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 ondergrondse opslag of transport doormiddel van leidingen van olie, 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 op een oppervlakte van meer dan 500 m² en anders dan ten behoeve van agrarische bedrijvigheid of de winning van oppervlaktedelfstoffen. Restaurants, cafés, kleinschalige hotels, kampeerbedrijven en zorgboerderijen worden expliciet niet als verdere verstedelijking aangemerkt omdat deze de dagrecreatieve 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 bebouwingsmogelijkheden 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 grootschalige hotels en intensieve overdekte en openlucht dagrecreatie mogelijk zijn. Wel dienen dan in een provinciale- of intergemeentelijke structuurvisie de locaties daarvoor te zijn aangewezen. 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 doordachte 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 dan nodig als basis voor deze ruimtelijke regels. Aangezien de rijksbufferzones op het grondgebied van meerdere gemeenten liggen is een bovengemeentelijke afweging daarbij noodzakelijk. Daarom is de relatie gelegd met een intergemeentelijke of provinciale structuurvisie.

Waar het een complex van recreatiewoningen betreft wordt deze regionale afwegingsmogelijkheid niet geopend, omdat de rijksbufferzones niet tot doel hebben om verblijfsrecreatieve voorzieningen die gepaard gaan met een grootschalige 'verstening' te herbergen. Gebouwen voor meer kleinschalige verblijfsrecreatieve voorzieningen, die met minder grootschalige 'verstening' gepaard gaan, zoals campings 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 bedrijfs-

voering 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) of openbare dagrecreatie (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 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. 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. Daarmee wordt tevens bijgedragen aan de verplichtingen die Nederland op internationaal gebied heeft als gevolg van het Verdrag van Bern¹², de Vogelrichtlijn¹³ en de Habitatrichtlijn¹⁴. De gebieden die onderdeel zijn van het Europese netwerk van natuurgebieden, Natura 2000, zijn bijna geheel gelegen in de EHS. Deze gebieden worden aangewezen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, waarin de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn geïmplementeerd.

De EHS is als beleidsconcept geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan¹⁵ (1990) en overgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte¹⁶ (1995), de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur¹⁷ (2000) en de Nota Ruimte¹⁸ (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.

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

¹² Het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren of planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Trb. 1980, 60). Bijlagen worden regelmatig gewijzigd, zie bijv. Trb 1999, 109.

¹³ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L103).

¹⁴ 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).

¹⁵ Regeringsbeslissing Natuurbeleidsplan (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 149, nrs. 2–3).

¹⁶ Structuurschema Groene Ruimte, 'Het landelijk gebied de moeite waard', deel 4: planologische kernbeslissing, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 880).

¹⁷ 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 235, nr. 1).

¹⁸ Stcr. 2006, 41 (bekendmaking van de terinzagelegging).



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 die aanwijzing in de provinciale verordening in overeenstemming is met 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.

Van EHS uitgezonderde militaire terreinen

Sommige militaire terreinen liggen in een ecologisch waardevol gebied en kennen een intensief gebruik. Het intensieve gebruik valt moeilijk te rijmen met 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, 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. In de Nota Ruimte is verwoord, dat als de militaire functie voor (delen van) deze terreinen vervalst, het rijksbeleid erop is gericht deze terreinen alsnog te doen opnemen in de EHS.

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 saldobenadering 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'¹⁹. Die

¹⁹ Tweede Kamer, 2006–2007, 30825, nr. 6.



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

Het beschermingsregime voor de gebieden die door de provincie zijn aangewezen als behorend tot EHS, werkt 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 begrensd als EHS al vooraf de bestemming natuur krijgen. Gronden die zijn begrensd 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 nieuwe 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 2006²⁰ 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. De sturende rol van de provinciale natuurdoeltypenkaarten bij de vaststelling van de wezenlijke kenmerken en waarden zal overgenomen worden door de provinciale ambitiekaarten.

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

²⁰ Tweede Kamer, 2005–2006, 29576, nr. 19.

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.

De provinciale regels dienen verder, conform paragraaf 4.8.2.2 van de Nota Ruimte, te voorzien in een specifieke uitzondering op het 'nee' voor kazernes, werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare en voor oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases en vliegvelden. Deze regels moeten bewerkstelligen dat bestemmingsplannen niet de eisen van de aanwezigheid van een groot openbaar belang en de afweging van reële alternatieven kunnen stellen aan veranderingen in de bebouwing en terreinverharding binnen het hekwerk van de kazerne, werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare en op het verharde en bebouwde gedeelte van oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases en vliegvelden. Wel dienen bij dergelijke veranderingen de nadelige effecten van deze veranderingen te 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 vormt, ten behoeve van combinaties van activiteiten waarbij de kwaliteit of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau wordt verbeterd, een uitzondering op het verbod, dat bestemmingsplannen in beginsel geen nieuwe activiteiten mogelijk maken die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS significant aantasten. 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 belang²¹, 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. 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 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;

²¹ Lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

- voor Natura 2000-gebied geldt dat het bij de afweging moet gaan om het ontbreken van alternatieven en bij de EHS om het ontbreken van reële alternatieven;
- 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 instandhoudingdoelstellingen voor een specifieke soort in het kader van Natura 2000, kan deze ingreep nog wél effecten hebben op de breder 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 culturele werelderfgoederen die Nederland rijk is (Schokland, Rietveld Schröderhuis, D.F. Woudagemaal, Kinderdijk-Elshout), 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, zal op andere wijze worden geregeld. Het natuurlijk werelderfgoed Waddenzee, dat in juni 2009 door de UNESCO op de Werelderfgoedlijst is geplaatst, wordt reeds beschermd door middel van onder meer de Natuurbeschermingswet 1998.

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 redelijkerwijs 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. Er is sprake van een substantieel negatieve natuurlijke bevolkingsontwikkeling, wanneer uit een trend- of prognose onderzoek naar voren komt dat de bevolking blijvend zal krimpen. Een ontheffing kan alleen worden verleend, indien het gaat om een beperkt aantal woningen en er geen afbreuk wordt 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 Krakenhof (2003), de bestuursovereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie (2005) en het Pact van Rijnauwen (2008) vigeren. Dit houdt onder meer in, dat de in het Panorama Krakenhof 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 belang²² 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 belang²³ en gelegen zijn in een nationaal landschap. Voor de Natura 2000-gebieden dient aldus op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 een aanvullende afweging te worden gemaakt. De Natuurbeschermingswet 1998 komt 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.

²² Lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.

²³ Lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van richtlijn 92/43/EEG.



§ 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 kust²⁴ verder uitgewerkt en in figuur 1 van die Beleidslijn verbeeld. 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 lijn daarmee is in dit besluit bepaald dat provinciale staten bij verordening het in hun provincie gelegen deel van het kustfundament aanwijzen en geometrisch vaststellen. De zeewaartse grens daarvan valt samen met de provinciegrens, immers daarbuiten hebben de provincies geen bevoegdheid en de werkingssfeer van de Wro en dus ook van dit besluit strekt zich niet uit tot buiten de provinciegrenzen, dus ook niet tot de in de Beleidslijn genoemde doorgaande –20-NAP-lijn voor zover die buiten de provinciegrens ligt. De begrenzing aan de moet zo veel mogelijk in overeenstemming zijn met de begrenzing zoals beschreven in de Beleidslijn kust.

Op grond van artikel 9.5 wordt de provinciale verordening met de begrenzing binnen negen maanden na inwerkingtreding van dit besluit vastgesteld.

In overeenstemming met de Beleidslijn kust zijn de regels, opgenomen in dit hoofdstuk, niet van toepassing op het niet tot het kustfundament behorende deel van 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, of een ontheffing op grond van de waterschapskeur nodig zijn. De regels die in de Beleidslijn kust onder het ja-mits-beginsel geformuleerd zijn, zijn ook na inwerkingtreding van de Waterwet van toepassing. 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

Overeenkomstig de Nota Ruimte en de Beleidslijn kust worden gebiedskwaliteiten genoemd, waarmee bij het vaststellen van bestemmingsplannen rekening gehouden moet worden. Het betreft de kernkwaliteit 'uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee' en de overige gebiedskwaliteiten, zoals 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 in het besluit benoemd. Bepaald is 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

Op de eerste plaats bevat het besluit de regel dat gemeenten de primaire waterkering als zodanig in het bestemmingsplan bestemmen. Op de tweede plaats sluit het besluit aan bij de Nota Ruimte en de

²⁴ Tweede Kamer 2006–2007, 30195, nr. 22.

Beleidslijn Kust waarin is opgenomen dat voor alle primaire waterkeringen, met inbegrip van de reserveringszone voor 200 jaar zeespiegelstijging, 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 wordt 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 voor zover deze de veiligheid van de waterkering niet aantasten en niet in strijd zijn met andere wettelijke kaders (het ja-mits-principe).

Op de derde plaats zijn ten behoeve van het behoud van de ruimtelijke kwaliteit buiten het bestaand bebouwd gebied extra eisen gesteld. Een bestemmingsplan buiten bestaand bebouwd gebied in het kustfundament kan geen nieuwe bebouwing mogelijk maken, met een aantal uitzonderingen: het neen-tenzij-principe. Die uitzonderingen betreffen seizoensgebonden bebouwing, bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunningplicht bestaat 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 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 een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van het zandige deel van het 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'. De desbetreffende bestuursorganen 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 Waterbesluit 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 in de Beleidslijn opgenomen Beleidsregels grote rivieren die het afwegingskader vormden 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 gereser-



veerd zijn voor mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen. Bij die aanwijzing en begrenzing zijn zo exact mogelijk de begrenzingen 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 grote rivieren 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. Deze strekken ertoe 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 omdat zij 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 vergunning op grond van de Waterwet (de zo genoemde watervergunning) gaat het immers om de beoordeling van concrete werkzaamheden of 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.

4.3 Reserveringen voor de lange termijn

Titel 4.3 regelt 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 ernstig worden belemmerd (hinderen en/of onmogelijk maken).

4.4 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 3 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

Zoals hiervoor reeds aangegeven is eind 2008 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 3 opgenomen doorvaarthoogte en doorvaartdiepte. In de in bijlage 3 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 3 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 as van de vaarweg. Het gaat hierbij om de minimale breedte die nodig is om twee schepen elkaar te kunnen laten passeren.

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 (eenrichtingsverkeer in sluizen), zijn sluizen van de regel, dat nieuwe of gewijzigde bouwwerken aan de in bijlage 3 opgenomen doorvaartbreedte moeten voldoen, uitgezonderd. Voor sluizen kan worden volstaan met een kleinere breedte dan aangegeven in bijlage 3.

4.5 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 deelstroomgebiedsvisies (onder de Waterwet: de regionale waterplannen) via algemene regels, te stellen krachtens de Wro, een doorwerking krijgen tot op lokaal niveau.

Titel 4.5 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 inrichtingen voor activiteiten met explosieven

Betrokkenheid van het rijk

Ten behoeve van de defensietaken beheert het Ministerie van Defensie ongeveer 350 gebieden, terreinen, installaties of gebouwen. Een beperkt aantal daarvan is essentieel voor die taken, en deze



worden alle aangewezen en begrensd in hoofdstuk 5 van dit besluit. Het betreft een vijftigtal oefenterreinen, een vlootbasis, zeven vliegbases en een vliegkamp, zeven schietterreinen op het vasteland (waarvan de onveilige terreinen deels ook boven water liggen) en nog enkele schietgebieden op de Noordzee, enkele zend- en ontvanginstallaties, 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 defensie terreinen en -objecten (direct ruimtebeslag) en de beperkingen vanuit defensiedoelinden 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 materieel 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.

In het besluit worden twee laagvliegroutes voor jachtvliegtuigen aangewezen. Route 10 en route 10 A. Het gebruik van route 10 A is in het SMT-2 opgeschort. Daarnaast zijn er nog twee laagvliegroutes en 19 laagvlieggebieden (waarvan sommigen eveneens zijn opgeschort). 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 deze gebieden en objecten is opgenomen op de kaarten, behorende bij het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen.

Planologisch regime

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden die gelegen zijn binnen de begrenzing van een militair object dient voor die gronden een militaire bestemming aan te wijzen. Het bestemmingsplan mag ook geen bestemmingen en regels bevatten, die een belemmering vormen of kunnen vormen voor de functionele bruikbaarheid van het militaire object en de uitoefening van de defensietaak. Datzelfde geldt voor de inrichtingen voor activiteiten met explosieven.

Doorgaans hebben militaire terreinen bij de inwerkingtreding van het besluit ook daadwerkelijk reeds de bestemming militair terrein. Voor nader aangeduide militaire objecten bevat het besluit aanvullende specifieke voorschriften die in acht moeten worden genomen bij bestemmingsplannen die (mede) de betreffende objecten omvatten (art. 5.3 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. De laatst genoemde inrichtingen zijn met name gericht op het 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.'

Begrenzingsen 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 zoals opgenomen in figuur 3.1 van de pkb PMR. Dat geldt ook voor de natuurcompensatiegebieden, opgenomen in de figuren 3.3 en 3.4 van die pkb. 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 bestendiging 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 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 het besluit 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 dit besluit, 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 opname 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 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 meer bijzondere algemene regels ter zake van bestemmingsplannen zijn opgenomen in de artikelen 7.8 – 7.18, 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 oppervlaktedelfstoffen, 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 7.4 en 7.5). 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 7.7). 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 7.19).

§ 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 lattend 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.

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 8.5 maakt tijdelijke experimenten onder strikte voorwaarden mogelijk.

§ 9. Hoofdstuk 9 Overgangsbepalingen

Dit hoofdstuk bevat voorzieningen voor een soepele effectivering van dit besluit. De eerste bepalingen voorzien in een regeling inzake het in overeenstemming brengen met het bij dit besluit of krachtens dit besluit bij ministeriële regeling bepaalde van bestemmingsplannen en in een mogelijkheid tot ontheffing van die verplichting. Tevens bevat dit hoofdstuk een regeling ten behoeve van afwijkende streekplannen waarmee het rijk schriftelijk heeft ingestemd en een regeling ten aanzien van die bestemmingsplannen die strekken tot uitwerking van dat afwijkende streekplan waarmee is ingestemd. De overige bepalingen voorzien in regelingen voor de inwerkingtreding van de bij dit besluit verlangde provinciale verordeningen.

§ 10. Hoofdstuk 10 Slotbepalingen

Het laatste hoofdstuk regelt de inhoudelijke afstemming van de provinciale verordeningen waar die een regeling treffen voor provinciegrens overschrijdende gebieden. Verder wordt voorzien in een regeling voor intrekking van de gebiedsaanwijzingen en de technische correctie van begrenzingen van

gebieden, de elektronische beschikbaarstelling, evaluatie van het besluit, de inwerkingtreding en de naamgeving van het besluit.

D. De totstandkoming van dit besluit en de toetsing van de gevolgen daarvan

§ 1. De totstandkoming van dit besluit

1.1. De periode van 1 september 2008 tot 1 juni 2009

De totstandkoming van het besluit werd gekenmerkt door een grote openheid naar provincies, gemeenten, waterschappen en naar maatschappelijke organisaties. 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 aan de maatschappelijke organisaties²⁵ is meerdere keren gelegenheid geboden hun reactie te geven en voorstellen te doen in daarvoor belegde bijeenkomsten.

In de ontwerpfase vond twee keer bestuurlijk overleg plaats met IPO, VNG en UvW. Ook met de bestuurlijke vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties is overleg gevoerd.

Het kabinet stelde het ontwerpbesluit vast op 29 mei 2009. In verband met de procedureregeling in artikel 4.3, vijfde lid, van de Wro is het ontwerpbesluit op 2 juni 2009 overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal²⁶. Eveneens overeenkomstig de genoemde bepaling is het ontwerpbesluit op 17 juni 2009 in de Staatscourant²⁷ en langs elektronische weg door middel van een publicatie op de website van het Ministerie van VROM bekend gemaakt. Omdat de termijn voor het maken van opmerkingen voor een deel in de vakantieperiode viel, is besloten de wettelijke termijn van vier weken te verlengen tot 1 september 2009.

1.2. De periode na de bekendmaking van het ontwerpbesluit

De maatschappelijke reacties

In de periode vanaf 17 juni tot 1 september 2009 ontving het Ministerie van VROM 83 schriftelijke of elektronische (e-mail) reacties op het ontwerpbesluit. Ruim de helft daarvan, 54%, was afkomstig van andere overheden (8 van provincies, 36 van gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden en één reactie van een waterschap). De overige reacties waren ingebracht door maatschappelijke (koepel-)organisaties, bedrijven en particulieren²⁸.

Alle binnengekomen opmerkingen zijn geanalyseerd op hun mogelijke bijdrage aan de verbetering van het ontwerpbesluit. Inhoudelijk konden de ingekomen opmerkingen worden onderverdeeld in twee hoofdgroepen. De eerste groep van opmerkingen betrof vragen om of suggesties voor een aanpassing van artikelen zodat deze beter toepasbaar zouden worden of waarbij voorstellen werden gedaan voor een verbeterde juridische formulering. Deze soort van reacties betrof met name algemene bepalingen hoofdstuk 1, de begripsbepalingen van andere hoofdstukken, de bepalingen over ontheffing en afwijking, die in het ontwerpbesluit waren opgenomen in hoofdstuk 8, en de overgangs- en slotbepalingen die in het ontwerpbesluit waren opgenomen in hoofdstuk 10.

De tweede groep opmerkingen waren veel meer inhoudelijk van aard. Een beperkt deel daarvan betrof niet zozeer de inhoud van het besluit maar ging in op het nut en de noodzaak van het voorgenoemde besluit en de bezorgdheid om een verdere juridisering van het ruimtelijk beleid. Het merendeel van de inhoudelijke reacties had betrekking op de hoofdstukken over bundeling van verstedelijking en locatiebeleid en de groene ruimte (rijksbufferzones, EHS en nationale landschappen). Daarbij kan worden vastgesteld dat die hoofdstukken hun basis met name in de Nota Ruimte vinden. Meer specifiek kan worden opgemerkt dat naar aanleiding van de reacties de relatie tussen militaire terreinen en EHS in het besluit is verbeterd. Over de andere hoofdstukken, die hun basis voor een belangrijk deel vinden in andere pkb's, kwamen veel minder opmerkingen binnen. Toch zijn ook die hoofdstukken verbeterd naar aanleiding van de ingekomen reacties. Dat geldt meer specifiek voor de hoofdstukken die handelen over militaire objecten en PMR. Ook gaven de reacties aanleiding om het overgangsrecht opnieuw te doordenken. Dat heeft tot aanpassingen geleid.

²⁵ 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.

²⁶ Tweede Kamer 2008–2009, 31500, nr. 15; Eerste Kamer 2008–2009, griffiennr. 144203.

²⁷ Staatscourant 2009, 109.

²⁸ De reacties zijn ook toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Tweede Kamer 2009–2010, 31500, nr.18.

Veel opmerkingen hebben bijgedragen aan technische of inhoudelijke verbeteringen van de nota van toelichting bij het besluit.

Een deel van de reacties bevatte voorstellen tot aanpassing of verbetering van de kaarten, die bij het ontwerpbesluit waren gevoegd. Veel daarvan zijn ook overgenomen.

Van een deel van de opmerkingen moest worden vastgesteld dat deze voortkwamen uit de nieuwigheid van het besluit en zeker tekort aan kennis over de toepassing daarvan. Tot aanpassingen hebben die opmerkingen niet geleid. Wel tot de conclusie dat vóór en na de inwerkingtreding van het besluit het Ministerie van VROM extra activiteiten en voorzieningen zal moeten ontwikkelen om in de implementatieperiode in dat kennistekort te voorzien.

Parlementaire behandeling van het ontwerpbesluit

Naar aanleiding van de overlegging van het ontwerpbesluit aan de Tweede Kamer, legde de Commissie van VROM van die kamer mij een schriftelijke lijst van 109 vragen voor. Bij brief van 27 september 2009 heb ik die beantwoord²⁹. Op 29 september daaraanvolgend voerde ik over het ontwerpbesluit en de schriftelijke beantwoording van de gestelde vragen een algemeen overleg met de genoemde Kamercommissie. Tijdens dit algemeen overleg zijn onder meer de achtergronden van het besluit, de inzet van andere sturingsmogelijkheden, de grondslag van het getrapte karakter van onderdelen van het ontwerpbesluit en verschillende onderdelen van het ontwerpbesluit aan de orde gesteld. Het algemeen overleg leidde tot enkele concrete aanpassingen van het ontwerpbesluit ter zake van het locatiebeleid. Het gevoelen van de Commissie was dat de provincies bij het stellen van regels voor nieuwe locaties voor bedrijventerreinen en kantoren rekening zoveel mogelijk rekening moeten houden met de nabijheid van openbaarvervoersknooppunten. De Commissie vond verder dat de toepassing van de zgn. SER-ladder door gemeenten ook betrekking moet hebben op nieuwe locaties voor kantoren.

Op 6 oktober 2009 legde de Commissie van VROM/WWI van de Eerste Kamer mij een lijst van 45 vragen voor over het ontwerpbesluit. De beantwoording daarvan geschiedde bij brief van 23 november 2009³⁰.

Overige aanpassingen na de publicatie van het ontwerpbesluit

Na de verwerking van de binnengekomen opmerkingen zijn ten slotte zijn juridisch-technische aanpassingen doorgevoerd in verband met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet. Ook de noodzaak om het besluit digitaal raadpleegbaar te maken via www.ruimtelijkeplannen.nl heeft tot technische aanpassingen van het besluit geleid. In het oorspronkelijk gereserveerde hoofdstuk 9 zijn thans de overgangsbepalingen ondergebracht en hoofdstuk 10 bevat nu de slotbepalingen. Invoegingen van nieuwe artikelen en artikelleden, verplaatsingen om systematische redenen en het doen vervallen van artikelen of onderdelen daarvan noopten tenslotte tot een hernummering.

§ 2. De toetsing van dit besluit

2.1. 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. Ook in de schriftelijke vragen van de Vaste Commissie van VROM van de Tweede Kamer kwam dit onderwerp aan de orde.

In het regeringsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur'³¹ werd, in navolging van het nog altijd bekende rapport 'Bestuur in geding' van de werkgroep Van Kemenade³², 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 (proceduredichtheid), 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

²⁹ Tweede Kamer, 2009–2010, 31500, nr. 16.

³⁰ Eerste Kamer, 2009–2010, 28916, nr. 7.

³¹ Tweede Kamer 1998–1999, 26 360, nr. 1.

³² 'Bestuur in geding', rapport van een werkgroep o.l.v. J.A. van Kemenade, Haarlem, november 1997.

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 ruimtelijkeorderingsprocessen. 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 op elk van de drie overheidsniveaus het voorgenomen ruimtelijk beleid wordt 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 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 beleidsuitgangspunt³³ 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.

2.2. 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 (onder meer 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 hand-

³³ In het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

haaikbaarheid 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.

2.3. De lasten voor de overheid verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming

Dit besluit leidt niet tot wijzigingen in procedures en heeft daarom voor dat aspect geen gevolgen voor overheden. Dit besluit richt zich alleen tot overheidsorganen. Een verzwaring van de handhaving gericht op naleving door burgers en bedrijven is daarom niet aan de orde. Het toezicht op de naleving van dit besluit door overheidsorganen geschiedt primair door de VROM-inspectie in het kader van haar reguliere toezicht. Een verzwaring van die taak wordt niet voorzien. Het is niet uit te sluiten dat de relatief gemakkelijke toetsing van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten door burgers aan de inhoud van dit besluit een stijging van beroepszaken zou kunnen veroorzaken. Het te verwachten dempende effect van het door de Crisis- en herstelwet verscherpte relativiteitsvereiste zal die stijging naar verwachting in belangrijke mate neutraliseren. De beroepsprocedures die in de voorbije jaren door niet aan de Rijksoverheid verbonden overheidsorganen zijn ingezet tegen gemeentelijke of provinciale besluiten zijn onder de Crisis- en herstelwet niet meer mogelijk. Op grond daarvan wordt ook voor de rechterlijke macht geen extra belasting voorzien.

2.4 Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor andere overheden

Naar de bestuurlijke lasten en financiële gevolgen van dit besluit voor provincies en gemeenten is in 2009 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 en incidentele bestuurlijke lasten ten gevolge van dit besluit en de financiële gevolgen voor provincies en gemeenten ten opzichte van de vigerende PKB's gering zijn.

De zeer beperkte omvang van bestuurlijke lasten wordt veroorzaakt door het beleidsneutrale karakter van het besluit. Voor zover het besluit tot bestuurlijke lasten leidt, vloeien deze veelal voort uit technische omzettingen van gebiedsbepalingen en regimes, onder meer vanuit het streekplan naar verordeningen. Daarnaast leidt de toevoeging van een rijksbufferzone en de uitbreiding van een andere rijksbufferzone ten opzichte van de Nota Ruimte tot een zeer beperkte bestuurslast voor gemeenten. Ook het trekken van de grens van bestaand bebouwd gebied door de provincies leidt tot geringe bestuurslasten voor provincies.

2.5. De lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

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.

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

Bij de totstandkoming van het besluit is onderkend dat het wenselijk zou zijn om over de wijze van toepassing en uitvoering van de Wro en dit besluit op bestuurlijk niveau afspraken te maken. Ter uitvoering van de besluitvorming tijdens het bestuurlijk overleg met IPO, VNG en UvW van 16 april 2009 is op 24 september 2009 bestuurlijke overeenstemming bereikt over de inhoud van die omgangscodes. In acht paragrafen wordt, in aanvulling op het besluit beschreven hoe de bestuurlijke verhoudingen bij de uitvoering van dit besluit zijn, waar gevoelheden liggen en wat de verschillende overheidsniveaus van elkaar kunnen verwachten. Meer in het bijzonder bevat de code afspraken over:

- terughoudendheid met regelgeving
- rekening houden met lokale belangen
- specifieke afspraken over invulling van het locatiebeleid
- het respecteren van intergemeentelijke vormen van samenwerking bij de opstelling van provinciale verordeningen
- betrokkenheid van het rijk bij de uitwerking van het besluit door provincies in het algemeen en ten



aanzien van de Nationale Landschappen in het bijzonder

- 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 harmonisatie van de termijnen waarop bestemmingsplannen in overeenstemming moeten zijn met zowel het besluit als met de provinciale verordeningen.

De bestuurlijke omgangscodes heb ik op 25 september 2009 eveneens toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal³⁴.

§ 4. Adviezen en overwogen voorstellen

De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving bracht op 8 september 2008 een ongevraagd schriftelijk advies uit over het ontwerpbesluit. In haar advies maakte de Commissie enkele algemene opmerkingen over het ontwerpbesluit en gaf zij specifieke aandacht aan het bestaand bebouwd gebied, het kustfundament primaire waterkering en het watersysteem.

De Commissie stelde vast dat in de verschillende pkb's beleidsuitspraken te vinden zijn die aan te merken zijn als normatieve uitspraken voor gemeenten en provincies, maar tevens dat deze juridisch niet bindend waren. Met de vastlegging van die uitspraken als normen in de beoogde amvb wijzigen die in echte verplichtingen voor gemeenten en provincies. De Commissie oordeelde dat vanwege dit verschil tussen beleidsteksten uit pkb's en algemeen verbindende voorschriften, een terughoudendheid met regelgeving moet worden betracht en dat, indien regels al noodzakelijk worden geacht, een maximale duidelijkheid dient te worden gegeven omtrent de inhoud van die regels.

In reactie hierop stel ik vast dat de terughoudend waarvoor de Commissie pleit, in acht is genomen bij de vaststelling van de Realisatieparagraaf. Het advies om de regels inhoudelijk zo duidelijk mogelijk te maken, is ter harte genomen. Waar het streven naar een maximale duidelijkheid zou leiden tot verdoorgedetailleerde regels of tot een onwenselijke aanscherping van het beleid – hetgeen niet beleidsneutraal zou zijn – is volstaan met regelniveau dat naar het oordeel van het kabinet het best werkbaar is.

Ten aanzien van de begrippen 'bestaand bebouwd gebied' en 'nieuwe bebouwing' achtte de Commissie niet duidelijk wat in een provinciaal aanwijzingsbesluit op grond van artikel 2.4 naar de bedoeling van de ontwerpers precies dient te geschieden. Zij adviseerde die bedoeling te verduidelijken. Aan dat element van het advies is gehoor gegeven door verduidelijkingen aan het beleid – hetgeen niet beleidsneutraal zou zijn – is volstaan met regelniveau dat naar het oordeel van het kabinet het best werkbaar is.

De Commissie stemde in met de keuze om het kustfundament juridisch te verankeren in het besluit. Zij vroeg zich evenwel af of de regeling van de 'nadere landwaartse begrenzing' door de provincie, zoals die was opgenomen in het ontwerpbesluit, een juiste was in relatie met de begrenzing door het Rijk en tot de begrenzing zoals die is vastgelegd in de leggers, op grond van artikel 5.1 van de Waterwet. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is de bedoelde regeling in het besluit aangepast en worden de provincies opgedragen de begrenzing van het kustfundament vast te stellen voor zover dat betrekking heeft op het in de betreffende provincie liggende deel van het kustfundament.

Ter zake van de beoogde regels voor de 'primaire waterkering' in het besluit merkte de Commissie op dat de belangrijke functie van een primaire waterkering om het achterland tegen overstromingen te beschermen, inderdaad vraagt om regels in het besluit. Het verplicht toekennen van 'de hoofdbestemming primaire waterkering' beoordeelde zij als juist. Ten aanzien van eventuele dubbelbestemmingen stelde de Commissie voor te bepalen dat een bestemmingsplan regels zou moeten bevatten die verzekeren dat de secundaire bestemming alleen gerealiseerd kan worden voor zover dat in overeenstemming is met de primaire bestemming. De Commissie adviseert de toelichting op dit punt zodanig aan te passen, dat duidelijk wordt dat andere functies of bestemmingen slechts toegelaten zijn, voor zover ze verenigbaar zijn met de hoofdbestemming 'primaire waterkering'. Dat advies heb ik overgenomen.

Het advies van de Commissie om te verhelderen dat de verplichtingen die gelden voor de primaire waterkering in de eerste fase van het besluit alleen van toepassing zijn op primaire waterkeringen in het kustfundament, heb ik niet overgenomen. Gelet op de definitiebepalingen van de betreffende titel kan hierover geen misverstand ontstaan.

De Commissie vroeg zich af of het begrip watersysteem dat stond opgenomen in artikel 4.5 van het ontwerpbesluit, wel noodzakelijk was en of de begrippen kustfundament en primaire waterkering alleen toereikend zijn. Dit onderdeel van het advies is ter harte genomen. Het begrip watersysteem is niet nodig gebleken en is komen te vervallen.

³⁴ Tweede Kamer 2009–2010, 31500, nr. 17.



De Commissie benadrukte het belang van een goede voorbereiding van het oordeel dat in een concreet geval 'geen significante belemmering' in de zin van artikel 4.5 kan ontstaan en dat daarover *altijd* overleg met de water(kering)beheerder plaatsvindt. Dit past naar het oordeel van de Commissie bij de in artikel 3.8 van de Waterwet neergelegde verplichting van gemeenten én waterschappen om zorg te dragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden.

In reactie hierop vermeld ik dat artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening bepaalt dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg moet plegen met o.m. het bestuur van het betrokken waterschap of de betrokken rijksdienst, i.c. Rijkswaterstaat. Op basis van artikel 3.1.6, eerste lid, onder b en c, van dat Besluit moet een (ontwerp)bestemmingsplan vergezeld gaan van een toelichting waarin een beschrijving is neergelegd van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen van de waterhuishouding en de uitkomsten van dat overleg. In de toelichting bij het voorliggende besluit heb ik dat nog eens verwoord en benadrukt dat dit ook betekent dat in het overleg met de waterbeheerder wordt nagegaan of sprake is van significante belemmeringen voor de primaire waterkering.

§ 5. De relatie van het besluit met andere overwogen besluiten

5.1. Besluit externe veiligheid buisleidingen

Het beoogde Besluit houdende milieukwaliteitseisen externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen (ook bekend als; het Besluit externe veiligheid buisleidingen) zal regels gaan stellen voor risico's en zonering langs buisleidingen, het opnemen van voorschriften in bestemmingsplannen, technische eisen, het aanwijzen van een toezichthouder, melding van incidenten en beschikbaarheid van noodplannen. Dit besluit zal mede zijn grondslag vinden in artikel 4.3 van de Wro. Zowel het voorliggende besluit als het ontwerpbesluit externe veiligheid buisleidingen zijn inhoudelijk op elkaar afgestemd. Het ontwerpbesluit externe veiligheid buisleidingen is op 19 augustus 2009 in het kader van de zogenaamde voorhangprocedure aan de Eerste en Tweede Kamer overgelegd³⁵.

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.

5.2 Besluit externe veiligheid transportroutes

Het besluit externe veiligheid transportroutes, dat in voorbereiding is, zal óók bepalingen ter zake zal regels gaan stellen voor risico's en het opnemen van voorschriften in bestemmingsplannen van. Bij de totstandkoming daarvan zal zorg worden gedragen voor een zorgvuldige afstemming met het voorliggende besluit.

5.3 Besluit SEV III

Ter uitvoering van Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, dat op 17 september 2009 in werking is getreden, wordt voorzien in regels ter zake van bestemmingsplannen. Naar verwachting zal dit leiden tot een eventuele aanpassing van dit besluit in een volgende fase.

5.4. Luchthavenbesluiten

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 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 wordt op voordracht van de minister van Defensie wordt vastgesteld. In het besluit worden het luchthavengebied en het beperkingengebied – het effect van de aanwezigheid van

³⁵ Tweede Kamer 2008–2009, 26018 nr. 13.

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. Nadat het wetsvoorstel Beperkingengebied buitenlandse luchthaven kracht van wet heeft verkregen zal met voortvarendheid worden gestreefd naar de vaststelling van de besluiten beperkingengebied buitenlandse luchthavens, zoals bedoeld in het beoogde artikel 8a.54 van de Wet luchtvaart. Met de inwerkingtreding van de luchthavenbesluiten, onderscheidenlijk de de besluiten beperkingengebied buitenlandse luchthavens, ontvalt de behoefte aan de regeling, opgenomen in artikel 5.4. Die zal dan ook bij de vaststelling van het laatste relevante luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven dan wel besluit beperkingengebied buitenlandse luchthavens worden ingetrokken.

II 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.

Omdat in dit besluit (tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald) wordt aangesloten bij de begripsbepalingen van de Wet ruimtelijke ordening wordt ook in dit besluit, conform artikel 1.1, tweede lid, van de wet, onder 'grond' de onder- en bovengrond op verschillende niveaus, alsmede water en waterbodems begrepen. Waar in dit besluit de term grond of gronden wordt gebruikt, moet daaronder dus ook water worden verstaan. Datzelfde geldt waar 'gebied' of 'gebieden' worden gebruikt. Tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald betreffen de in dit besluit opgenomen regels dus de 'boven-' en 'ondergrond' alsmede de waterbodem.

Eerste lid, onder a

Het bestaand bebouwd gebied (bbg) wordt op grond van artikel 2.4 door het provinciebestuur aangewezen. Met het begrip provinciebestuur wordt aangesloten bij de in de Provinciewet gehanteerde definitie van dat begrip met dien verstande dat de bevoegdheid krachtens artikel 2.4 tot aanwijzing van het bestaand bebouwd gebied bij of krachtens provinciale verordening uitsluitend betrekking kan hebben op de uitoefening van die opdracht door provinciale staten dan wel in geval van delegatie op grond van artikel 143 Provinciewet in samenhang met artikel 152 van die wet op gedeputeerde staten.

Gekozen is voor een materiële beschrijving van het begrip bestaand bebouwd gebied (van een stad en/of dorp). Het is een (aaneengesloten) gebied met woon- of bedrijfsbebouwing, waaronder mede begrepen de daarbij behorende openbare voorzieningen en verkeersinfrastructuur. Een dergelijk 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 feitelijk bestaande bebouwing omvat de definitie ook de bij bestemmingsplan toegelaten en voorziene bebouwing. Dit wil zeggen de in onherroepelijk geworden bestemmingsplannen opgenomen bouwmogelijkheden en de uit te werken woon- of bedrijfsbestemmingen. Zogenoemde zoekgebieden (soms 'rode contouren' genoemd) voor toekomstige bouwlocaties die in sommige provincies worden gehanteerd en die niet in bestemmingsplannen zijn opgenomen, behoren niet tot het bbg.

Onder b

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 en met uitzondering van woonarken), schuren, garages, kantoren, bedrijfsruimten, bioscopen, winkels en andere constructies met meer dan twee wanden. Ook woonwagens worden in dit besluit op gelijke wijze als in de Woningwet als gebouw aangemerkt.

Op verschillende plaatsen in dit besluit komt het begrip bouwwerk voor. Voor de toepassing van dat begrip kan aansluiting worden gezocht 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. Als een bouwwerk, geen gebouw zijnde, kan elke constructie worden aangemerkt, die 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. 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 zijn bouwwerken als ze bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren.

Onder c

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 digitalisering van dit besluit vindt plaats in overeenstemming met de regels zoals die ten aanzien van de digitalisering van ruimtelijke besluiten in het Besluit ruimtelijke ordening zijn opgenomen. Dat betekent dat een geometrische plaatsbepaling overeenkomstig artikel 1.2.5. van het Besluit ruimtelijke ordening en zoals nader geregeld in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening noodzakelijk is. In het IMRO2008 is bepaald dat voor de geometrische plaatsbepaling van de objecten 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.

Waar in het besluit het begrip geometrische plaatsbepaling wordt gehanteerd betreft dit, tenzij anderszins is aangegeven, een zogenaamde exacte plaatsbepaling. Dat betekent dat die begrenzing op het schaalniveau en de ondergrond waarop deze is vastgesteld precies aangeeft waar het gebied gelegen is en waar de grenzen van dat gebied zich bevinden. Wordt een exacte begrenzing op een ander schaalniveau of een andere ondergrond bekeken dan kunnen vertekeningen van die grens optreden. Dergelijke vertekeningen moeten in redelijkheid worden geïnterpreteerd.

In een beperkt aantal gevallen wordt in het besluit een zogenaamde indicatieve grens gehanteerd. Dergelijke indicatieve begrenzingen laten ruimte voor interpretatie (zie hierover de toelichting bij artikel 3.16).

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 e

In dit besluit wordt onder recreatiewoning verstaan een permanent aanwezig onderkomen bestemd voor recreatief verblijf dat tenminste voldoet aan de krachtens artikel 2 van de Woningwet gestelde eisen omtrent een logiesfunctie en tevens voldoet of na eenvoudige aanpassing kan voldoen aan de krachtens dat artikel gestelde eisen omtrent een woonfunctie, niet zijnde de woonfunctie van een woonwagen, met uitzondering van op het oppervlaktewater drijvende onderkomens.

Waar dit besluit regels geeft ter zake van recreatiewoningen, betreft dit een specifieke categorie recreatiewoningen. De regels in dit besluit hebben betrekking op recreatiewoningen die ten minste aan de eisen voor een logiesfunctie voldoen, maar daarnaast ook voldoen of bijna voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan woonfuncties. Het gaat om recreatiewoningen die van een

zodanige staat zijn dat, desnoods na een aantal eenvoudige ingrepen of aanpassingen, voldaan wordt aan de eisen die aan een woonfunctie worden gesteld. Het recreatiewoningbegrip in dit besluit betreft dus de wat meer 'luxe' of 'comfortabele' onderkomens ten behoeve van recreatief verblijf.

De woonfunctie van een woonwagen is expliciet uitgezonderd omdat het in recreatiewoningenbeleid inzake nieuwbouw en bestemmingswijziging daar geen betrekking op heeft. Voorbeelden van verblijven die in dit besluit niet aangemerkt worden als recreatiewoning, omdat ze niet aan de hierboven besproken Bouwbesluiteisen voldoen, zijn: tenten, (sta)caravans en eenvoudige (blok)hutten van geringe omvang en eenvoudige inrichting.

Ook woonboten, woonarken e.d. worden niet aangemerkt als recreatiewoning. Hiertoe is de uitzondering voor op oppervlaktewater drijvende onderkomens in de definitie opgenomen.

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

Het moet dus gaan om een onderkomen ten behoeve van het gedurende een beperkte periode recreatief verblijven. Dit tijdelijk verblijf kan zowel het verblijf door één persoon als het tijdelijk verblijf door een groep personen betreffen. Ook bij een onderkomen dat gedurende (nagenoeg) het gehele jaar afwisselend door verschillende personen of groepen personen recreatief wordt bewoond is sprake van een tijdelijk recreatief gebruik.

Ten aanzien van de toepassing van de in dit besluit opgenomen regels over de mogelijkheden voor realisering van nieuwbouw van recreatiewoningen (artikel 2.5, zesde lid) wordt ten behoeve van de uitleg van het recreatiewoningbegrip opgemerkt dat de wil van het bevoegd gezag erop gericht moet zijn dat het onderkomen als tijdelijk recreatief verblijf gebruikt gaat worden. Daarbij zal tenminste moeten worden voldaan aan de eisen omtrent een logiesfunctie zoals gesteld in het Bouwbesluit 2003 en daarnaast zal voor de toepassing van die regels het onderkomen tevens, al dan niet na eenvoudige aanpassingen, moeten kunnen voldoen aan de eisen omtrent een woonfunctie.

Bij de toepassing van de in dit besluit opgenomen regel over herbestemming van recreatiewoningen (de artikelen 2.3 en 2.6) moet het recreatiewoningbegrip aldus worden uitgelegd dat het gaat om een verblijf dat in het bestemmingsplan als recreatiewoning bestemd is (de bestemming recreatiewoning of een recreatieve bestemming heeft gekregen).

Deze omschrijving van het begrip recreatiewoning omvat tevens de 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 f

Een complex van recreatiewoningen is een terrein met gemeenschappelijke voorzieningen waarop de recreatiewoningen bedrijfsmatig worden geëxploiteerd. Bij een complex van recreatiewoningen moet altijd sprake zijn van een bedrijfsmatige exploitatie waardoor het recreatieve gebruik van het complex verzekerd is. Die bedrijfsmatige exploitatie moet betrekking hebben op alle recreatiewoningen. Voor zover de onderkomens waarop de bedrijfsmatige exploitatie betrekking heeft niet voldoen aan de definitie van het begrip 'recreatiewoning' worden verblijfsrecreatiebedrijven met tenten, caravans, woonwagens, (blok)hutten, zomerhuisjes etc. in dit besluit niet als complex van recreatiewoningen aangemerkt.

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 (uit hoofde van een vorm van gemeenschappelijk beheer/exploitatie/samenwerking of bijvoorbeeld vanwege verhuurverplichtingen) over hun verblijf kunnen beschikken. In dat geval is er geen sprake van een complex van recreatiewoningen als bedoeld in dit besluit. Er is dan sprake van 'een bundel' individuele recreatiewoningen. Hetzelfde geldt voor recreatiewoningen op een terrein dat niet beschikt over gemeenschappelijke voorzieningen. Ook dergelijke recreatiewoningen vallen onder de regels voor 'individuele' recreatiewoningen.

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 inpassingplan als bedoeld in de artikelen 3.26 van de wet;
- een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van de wet;

- een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet, en
- een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

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 motivering van een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voorkomen wordt hiermee dat elders in het besluit steeds opnieuw deze opsomming moet worden opgenomen.

Vierde lid

Waarin dit besluit en de daarop berustende bepalingen regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen richten die regels zich tot zowel de bestemmingen in bestemmingsplannen als de in het bestemmingsplan met het oog op de bestemming gegeven regels. Met dit artikellid wordt voorkomen dat dit in dit besluit steeds moet worden herhaald.

Artikel 1.2

Onder a

Artikel 4.3, eerste lid, van de wet noemt de omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening kan worden afgeweken als een van de besluiten waarover bij of krachtens Amvb regels kunnen worden gesteld. Hierbij is geen beperking aangebracht ten aanzien van het bevoegd gezag dat deze bevoegdheid uitoefent.

Omdat de bij dit besluit te stellen regels primair tot doel hebben kaders te stellen voor de ruimtelijke besluitvorming van overheidsorganen die niet tot het Rijk behoren, is besloten dat het bepaalde bij of krachtens dit besluit niet van toepassing is op die omgevingsvergunningen waarbij het bevoegd gezag een of meerdere ministers zijn.

Onder b

Artikel 4.3, eerste lid, van de wet geeft een limitatieve opsomming van de besluiten waarop de bij Amvb te stellen regels betrekking kunnen hebben. Dit zijn alle gemeentelijke en provinciale ruimtelijke besluiten, met uitzondering van de omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken (zie hierover onder a). Dit besluit kan dus geen regels stellen ten aanzien van de inhoud van niet in artikel 4.3, eerste lid genoemde besluiten zoals rijksinpassingsplannen, tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten.

Op grond van het achtste lid van artikel 15 van de Tracéwet dient de gemeenteraad binnen een jaar nadat een tracébesluit onherroepelijk is geworden, een bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen. De gemeenteraad is hierbij gebonden aan het tracébesluit. Het is daarom niet wenselijk om het onderhavige besluit op een dergelijk bestemmingsplan van toepassing te laten zijn. Deze uitsluiting geldt echter slechts voor zover dat bestemmingsplan strekt ter uitvoering van het tracébesluit. Op die delen van het bestemmingsplan die niet overeenkomstig het tracébesluit worden vastgesteld is het bepaalde bij of krachtens dit besluit onverminderd van toepassing. Ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan ter uitvoering van een wegaanpassingsbesluit of een plan als bedoeld in artikel 6, vijfde lid, van die wet ten aanzien van de te treffen maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting vanwege de weg is in een gelijke regeling voorzien.

Artikel 1.3

Dit artikel bevat een generieke beperking aan de mogelijkheid om in het bestemmingsplan te voorzien in de mogelijkheid tot afwijking via een omgevingsvergunning van het bepaalde bij of krachtens het besluit.

Hoofdstuk 2 Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten

Artikel 2.1

Onder a

Nieuwe bebouwing omvat het oprichten van gebouwen, met uitzondering van het vervangen van bebouwing door bebouwing van gelijke aard, omvang en karakter. Met gelijke aard wordt bedoeld op een gebouw met dezelfde functie (bijv. woonhuis, fabriekshal, sportcomplex). Met omvang worden de buitenmaten van het gebouw aangeduid. Met het karakter van het gebouw wordt de architectonische verschijningsvorm van dat gebouw aangeduid.

Onder b

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

- voor het opsporen, winnen, opwekken, opslaan in de diepe ondergrond en transporteren door middel van leidingen van olie gas, overige delfstoffen, water en met behulp van wind opgewekte energie;
- 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 en locatiebeleid.

Onder c

De Nota Ruimte spreekt in het kader van het locatiebeleid over voorzieningen. Een passende vertaling van dit begrip komt in de Standaard voor Vergelijkbare BestemmingsPlannen SVBP2008 niet terug. In deze titel wordt daarom een van de Standaarden afwijkend begrip gehanteerd.

Het begrip dat de term voorzieningen het beste benadert 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 d

In dit hoofdstuk wordt onder bedrijventerrein verstaan een perceel of cluster aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van tenminste één hectare ten behoeve van bedrijven en dienstverlening en de daarbij behorende voorzieningen. Dat betekent dat ook individuele bedrijven die gelegen zijn op een perceel groter dan 1 hectare worden aangemerkt als bedrijventerrein.

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 e

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

Onder f

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 handelsovername. 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 g

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 h

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. Een aanvraag tot de bouw van een recreatiewoning kan alleen door een gemeente worden toegestaan, indien op die plaats ook een reguliere woning kan worden toegelaten'. 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 milieueisen 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 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 voor-

schriften van hun bestemmingsplan wel 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.

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 in dit artikel benoemde kwetsbare gebieden. Ook de bestemming van de recreatiewoningen op een complex van recreatiewoningen kan niet worden gewijzigd in een woonbestemming.

Dit artikel wijst 3 categorieën kwetsbare gebieden aan. 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. Ook het tweede lid van artikel 2.6 staat daaraan niet in de weg.

Artikel 2.4

Zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting is verwoord, dragen de provincies de verantwoordelijkheid om mede gestalte te geven aan het nationale beleid dat gericht is op bundeling. Een eenduidige begrenzing van het bestaand bebouwd gebied (bbg) is essentieel voor de effectiviteit van het bundelingsbeleid. Hoe beter deze begrenzing samenvalt met de feitelijke buitengrenzen van de aanwezige bebouwing en de in bestemmingsplannen reeds voor bebouwing bestemde gronden, des te doeltreffender kan door middel van de provinciale regels gestuurd worden op de bundeling van nieuwe bebouwing. Gemeenten hoeven de grens van het bbg niet in hun bestemmingsplannen op te nemen.

Om geen onduidelijkheid te laten ontstaan over wanneer er sprake is van regels die 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, vooral gemeenten, nodig zijn.

De vaststelling van de grens bbg door provincies dient tenminste 1 keer in de 4 jaar plaats te vinden. Een middeling tussen enerzijds actualiteit en anderszins beperking van de regeldruk. De termijn van maximaal 4 jaar sluit ook goed aan op de regelmaat waarmee het CBS bruikbare gegevens publiceert, benodigd voor de bepaling van het bestaande bebouwde gebied (i.e. 1 keer per 3 jaar), adequaat te reageren. Het extra jaar kan dan als reservejaar worden gezien om aan de gestelde termijn te voldoen.

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 bebou-

wing buiten het bestaand bebouwd gebied. Voor een uitleg van het begrip nieuwe bebouwing zie de toelichting bij artikel 2.1, onder a. 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 gebundeld in nieuwe clusters 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 het opsporen, winnen, opwekken en het transporteren door middel van leidingen van olie, gas, water en 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. De door de provincie te stellen kwalitatieve regels dienen voldoende concreet te zijn uitgewerkt om als toetsingskader te kunnen dienen voor bestemmingsplannen.

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 dienen bij een rood-voor-groen regeling inhoudelijke eisen te stellen, bijvoorbeeld eisen 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 ontwerpqualiteit 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) 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. Conform artikel 2.1, tweede lid, hebben de bundelingsregels op grond van dit artikel geen betrekking op bebouwing ten behoeve van glastuinbouw. Onderdeel b van het vierde lid vormt hierop echter een uitzondering.

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. Het betreft hier de inpassing van alle nieuwe bebouwing, agrarisch of anderszins, waarvoor provincies landschappelijke eisen dienen te stellen aan de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen die nieuwe bebouwing in het buitengebied mogelijk maken.

Zesde lid

Met dit artikellid wordt zeker gesteld dat de provincie geen regels stelt welke indruisen tegen het rijksbeleid inzake de nieuwbouw van recreatiewoningen (zie ook art. 2.2). De provinciale verordening kan geen verschillende regels stellen voor nieuwbouw van recreatiewoningen en nieuwbouw van 'gewone' woonbebouwing. Daar waar binnen de provinciale regels 'woningbouw' is toegestaan kan de gemeente zowel reguliere woningen als recreatiewoningen bestemmen. Ook vanwege een provinciaal belang, dus op grondslag van artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening, bestaat er geen bevoegdheid om een dergelijk onderscheid te maken. De grondslag van dit artikellid is daarom niet alleen artikel 4.3 maar tevens artikel 4.1, vierde lid Wro.

De provinciale verordening mag wel separate bepalingen ten aanzien van de complexen van recreatiewoningen bevatten. Nieuwe complexen van recreatiewoningen kunnen dus, binnen de rijks- en provinciale kaders ook op andere locaties, dan waar reguliere woningbouw is toegestaan, worden toegestaan. Voor deze complexen van recreatiewoningen kunnen dus ruimere mogelijkheden worden geschapen.

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 de mogelijkheden voor herbestemming van bestaande bebouwing. Het kan dan gaan om regeling van de mogelijkheden om vrijgekomen en/of 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 tot woning (dit omvat mede de recreatiewoningen in complexen) in de kwetsbare gebieden als bedoeld in artikel 2.3 wordt de provincies in het tweede lid 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. Dit tweede lid laat de bevoegdheid van 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 onverlet.



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 d, g 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 2008–2009'³⁶ 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 het nut en de noodzaak van het bedrijventerrein op basis van de regionale planning. Onder deze stap van de SER-ladder moet het voorgenoemen 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. In dit verband is het zinvol om ook mogelijkheden tot functiemenging binnen het bestaande stedelijke gebied mee te nemen.
- 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 werkgelegenheidsgroei, 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.

³⁶ De brief van de ministers van VROM en EZ d.d. 7 december 2007 met agenda bedrijventerreinen (Tweede Kamer 2008–2009, 31 200 XI, nr. 73).

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 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. Bij het bepalen van de behoefte aan locaties of terreinen voor bedrijven en dienstverlening die uit het oogpunt van veiligheid, hinder en verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing dient er rekening mee te worden gehouden dat deze vormen van bedrijven en dienstverlening eveneens niet inpasbaar kunnen zijn nabij andere vormen van bebouwing, zoals scholen, ziekenhuizen en kantoren.

Vierde lid

Niet alleen de provincie dient rekening te houden met de behoefte aan terreinen en locaties 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 bij nieuwe bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantoorlocaties toepassen.

In de toelichting bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen 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.

Ook bij de bestemming van nieuwe locaties voor kantoren (het gaat hierbij om kantoorlocaties van ten minste één hectare groot) dienen gemeenten rekening te houden met de provinciale of regionale behoefte aan locaties voor kantoren. Daarnaast dienen zij in de toelichting te motiveren dat deze behoefte aan kantoorruimte niet op bestaande locaties voor kantoren opgevangen kan worden. In de praktijk betekent dit dat een gemeente die in een bestemmingsplan een nieuwe locatie voor kantoren wil opnemen eerst zal moeten nagaan of er op een bestaande kantoorlocatie als gevolg van bijvoorbeeld braakliggende ruimte de mogelijkheid bestaat de behoefte te vervullen. Het besluit strekt er in dit verband niet toe de gemeente te verplichten eerst maatregelen te nemen om mogelijke leegstand van bestaande kantoorpanden in de gemeente aan te pakken. Daarvoor staan de gemeente namelijk andere meer effectieve instrumenten ter beschikking.

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. Het ligt in de rede dat De provincie daarom bij de hierboven genoemde te stellen regels onderscheid maakt naar gebieden binnen de provincie en rekening houdt met de intergemeentelijke vormen van samenwerking op deze beleidsterreinen in de provincie.

Artikel 2.8

Dit artikel bevat een opdracht aan provincies om bij verordening regels te stellen die ertoe strekken te waarborgen dat nieuwe locaties voor detailhandel niet ten koste gaan van de detailhandelsstructuur.

Dat betekent niet dat de provincie via deze regels moet voorkomen dat nieuwe detailhandel ten koste gaat van bestaande detailhandel maar dat de door de provincie te stellen regels wegens het planolo-

gisch belang dienen te voorkomen dat de detailhandelsstructuur (d.w.z. de ruimtelijke spreiding van de detailhandel en de omvang en samenstelling van winkelcentra) zodanig wordt aangetast dat functieverlies van binnensteden en wijkwinkelcentra optreedt (aantasting van de stedelijke structuur). Het ligt in de rede dat de door de provincie te stellen regels met name betrekking zullen hebben op die detailhandel die wegens zijn aard, schaal of functie niet in wijkwinkelcentra en binnensteden gesitueerd kan worden maar daarbuiten een geschikte plaats moet worden geboden.

Bij het stellen van deze regels dient de provincie de Dienstenrichtlijn (Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt [PbEU L 376]) in acht te nemen. Dat betekent dat de regels er in ieder geval niet toe strekken om economische doelstellingen te realiseren. Vestiging van detailhandel kan niet afhankelijk worden gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot doelen van economische planning.

De regels kunnen naar keuze van de provincie betrekking hebben op de inhoud of op de toelichting van bestemmingsplannen dan wel op beide.

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, met inbegrip van de in artikel 1.1, tweede lid, genoemde besluiten, dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden gelegen binnen de grenzen van een rijksbufferzone.

Onder b

Het centrale begrip in de regeling inzake de rijksbufferzones is 'verdere verstedelijking'. Artikel 3.3 bepaalt dat bestemmingsplannen die betrekking hebben op de rijksbufferzone geen verdere verstedelijking mogen toestaan. In het tweede lid van dat artikel wordt bepaald dat bepaalde 'nieuwe gebouwen' als verdere verstedelijking worden aangemerkt.

In dit onderdeel (alsmede het tweede lid van dit artikel) is aangegeven, wat in deze titel onder nieuwe gebouwen wordt verstaan. Onder nieuwe gebouwen wordt verstaan: het oprichten van gebouwen. Artikel 1.1, eerste lid, onder b, van het besluit bevat hiervan een definitie.

Als nieuwe gebouwen worden in deze titel niet aangemerkt:

- het vervangen van gebouwen door gebouwen van gelijke aard en omvang en karakter;
- de eenmalige herbouw of verbouw van een bestaand gebouw met een uitbreiding van het grondoppervlak van ten hoogste tien procent;
- gebouwen waarvoor op grond van artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht een omgevingsvergunning kan worden verleend;
- gebouwen ten behoeve van tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten.

Onder c en d

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 worden niet als nieuw gebouw aangemerkt en vallen niet onder het verbod tot verdere verstedelijking. Ook nog op te oprichten gebouwen die bij een op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit geldend bestemmingsplan zijn toegelaten worden in principe niet aangemerkt als nieuwe gebouwen en kunnen alsnog worden gerealiseerd. Omdat er geen sprake is van strijdigheid met het bepaalde in

deze titel hoeven de hierop betrekking hebbende bestemmingsplannen dan ook niet conform artikel 9.1 te worden aangepast.

Het begrip verdere verstedelijking is hiermee dus beperkt tot het voorkomen van die verdere verstedelijking die na inwerkingtreding van dit besluit zou kunnen plaatsvinden. Een uitzondering hierop vormen die bestemmingen die niet passend worden geacht binnen de rijksbufferzones en die reeds gedurende een lange tijd ongerealiseerd zijn gebleven. Nog niet-gerealiseerde met deze titel strijdige bestemmingen uit een bestemmingsplan dat vóór 1 juli 2003 onherroepelijk is geworden, kunnen slechts worden gecontinueerd tot uiterlijk vijf jaar van het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit. Daarna dient een dergelijke bestemming te worden geschrapt.

Praktisch kan dat op verschillende wijzen worden vormgegeven. Ten eerste door op dat moment tot een herziening / wijziging van het bestemmingsplan over te gaan. Maar ook door bij een eerdere herziening van dat bestemmingsplan de 'oude' bestemming onder voorwaarde van tijdige realisatie op te nemen en te voorzien in een nieuwe bestemming voor zover niet aan de voorwaarde wordt voldaan.

Voor gebouwen die voor inwerkingtreding van dit besluit onrechtmatig zijn opgericht, betekent dit artikellid dat 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 bebouwingsskernen geometrisch worden begrensd. Omdat het planologisch regime (gericht op het tegengaan van verdere verstedelijking) voor de rijksbufferzones niet dient te gelden in deze bestaande bebouwingsskernen 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 een dergelijke benoemde bestemming of gebruiksfunctie heeft is daarbij niet relevant.

Onder a: nieuwe gebouwen voor wonen

Dit betreffen gebouwen ten behoeve van woongebruik. Dus zowel gebouwen voor permanent woongebruik (gewone woningen), niet-permanent woongebruik (permanente opvangvoorzieningen voor wisselende bewoners) en recreatief gebruik van recreatiewoningen als bedoeld in artikel 1.1, onder e.

Onder b: nieuwe gebouwen voor detailhandel, bedrijven, dienstverlening en kantoren, anders dan dienstbaar aan (zoals het besluit stelt) extensieve dagrecreatie, natuurbeheer, waterbeheer, veiligheid, hulpdiensten of voor ondergrondse opslag of het transport doormiddel van leidingen van olie, 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 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 f, 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 eindfabricaten, voertuigen, installaties etc. 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. Uitgezonderd zijn de opslag ten behoeve van de bedrijfsvoering van een agrarisch bedrijf of de winning van oppervlaktedelfstoffen. Deze laatste categorieën worden wel toegestaan omdat deze activiteiten eigen en gebonden zijn aan het landelijke gebied.

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 (zonder nadere regeling vallen deze vormen van horeca onder 'dienstverlening'), 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 dagrecreatie (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 RodS 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
- vervuiling of verstoring van 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 betreffende RodS.

Artikel 3.4

Nieuwe verkeers- en energie-infrastructuur 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. Wel dient deze goed te worden ingepast in de omgeving en dient deze geen belangrijke belemmeringen op te werpen voor de dagrecreatieve functie van de rijksbufferzone

Bij wegen van bovenlokaal belang 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 energie-infrastructuur 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, bezoekersintensieve openluchtrecreatie en grootschalige hotels, 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 en/of grootschalig hotel 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, -tuinbouw 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,
- c. 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.

Met gemeentebestuur worden het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de raad aangeduid.

Artikel 3.7

Indien voldaan is aan de voorwaarden zoals in artikel 3.6, tweede lid, benoemd, kunnen provinciale staten het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan en kan bij het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden afgeweken 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 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.

Een zevental militaire terreinen worden niet als EHS begrensd, omdat deze terreinen een dusdanig intensief gebruik kennen, dat dit niet te rijmen valt met de doelstelling van de ecologische hoofdstructuur.

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). Het woord 'bewerkstelligen' strekt ertoe duidelijk te stellen dat de bij provinciale verordening gestelde regels ook van dien aard dienen te zijn, dat zij daadwerkelijk dit resultaat borgen.

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 behoeve van de winning van oppervlaktedelfstoffen;
 - 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 verplicht om bij provinciale verordening in een uitzondering op de regels krachtens het eerste lid en tweede lid te voorzien. Deze provinciale regeling dient te bewerkstelligen dat bestemmingsplannen niet de eisen van de aanwezigheid van een groot openbaar belang en de afweging van reële alternatieven kunnen stellen aan veranderingen in de bebouwing en terreinverharding binnen het hekwerk van de kazerne, werk- en opslagplaatsen groter dan 5 hectare en op het verharde en bebouwde gedeelte van oefenterreinen, schietterreinen, vliegbases en vliegvelden in de EHS. In het geval van een verandering van de bebouwing of terreinverharding (nieuwe bebouwing of terreinverharding of wijziging van de bebouwing of terreinverharding) op deze locaties die significante gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden heeft hoeft dus geen sprake te zijn van een groot openbaar belang en hoeft geen onderzoek te worden verricht naar, c.q. rekening te worden gehouden met de reële alternatieven voor deze verandering. Wel dienen de nadelige effecten van de verandering zoveel mogelijk te worden beperkt, weggenomen of ondervangen en de resterende effecten te worden gecompenseerd. De provinciale regeling dient dus ook in deze laatste mitigatie/compensatie-eis te voorzien.

Het vierde 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, opsporing, opslag of transport van olie en gas 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 over de compensatie als bedoeld in het tweede lid, onder c. Het vijfde 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. Zo dient de provinciale verordening onder meer te regelen, dat indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, financiële compensatie wordt geboden. Deze financiële compensatie wordt in het door rijk en provincies beheerde Nationaal Groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep.

De verordening dient tevens de regel te bevatten dat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid een verantwoording omvat over de aard van de effectbeperkende en compenserende maatregelen, de begrenzing van het compensatiegebied en de wijze waarop die compensatie duurzaam is verzekerd. Met dit zesde 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 kunnen 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 zevende artikel.

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 exacte 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 begrenzingen. Totdat de nationale landschappen (uitgezonderd 'Het Groene Hart') nader door provinciale staten zijn begrensd gelden de indicatieve begrenzingen van dit besluit.

Stellen provinciale staten niet tijdig de nadere begrenzingen 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, betekend 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 ontwikkelingen die (mogelijkerwijs) invloed op die kernkwaliteiten hebben.

De in bijlage 1 aangegeven landschapskwaliteiten van de nationale snelwegpanorama's, zijnde een specifiek benoemd onderdeel van die kernkwaliteiten, dienen op gelijke wijze te worden uitgewerkt en vertaald in normstellende regels.

De in bijlage 1 reeds door het rijk uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden van de werelderfgoederen 'De Beemster' en 'De Stelling van Amsterdam' zijn een concretisering van de uitzonderlijke universele waarden van deze werelderfgoederen, zoals ingeschreven op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. De provincie dient deze waarden bij besluit te lokaliseren en bij provinciale verordening regels te stellen ter bescherming van die waarden, en wel zodanig dat die regels in een toetsbare relatie staan tot de te beschermen waarden en de ruimtelijke ontwikkelingen die daarop (mogelijkerwijs) invloed 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 ontwikkelingen kan leiden, voor zover de uitgewerkte en geobjectiveerde 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 ontwikkelingen 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 ontwikkelingen 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. Wat onder groot openbaar belang moet worden verstaan is niet op voorhand aan te geven. De interpretatie van dit begrip is afhankelijk van het gebied waarop de overwegingen betrekking hebben en veranderingen in tijd en politieke en maatschappelijke opvattingen.

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 eerdere 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

Artikel 4.2

In de Nota Ruimte en de Beleidslijn kust is de globale begrenzing van het kustfundament op kaartjes verbeeld:

- 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.

Verder is 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. Dit heeft zijn vertaling gekregen in artikel 4.2. In de algemene toelichting, paragraaf 4.1, is de strekking daarvan reeds toegelicht.

Voor de definiëring van het begrip 'primaire waterkering' wordt in dit besluit verwezen naar artikel 1.1 van de Waterwet. Op grond van deze wet is een primaire waterkering een waterkering die bescherming biedt tegen buitenwater: hoogwater van zee, deltawateren 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. Met de gemiddelde hoogwaterlijn wordt bedoeld op de recentste door het Kadaster gepubliceerde topografische kaart met de gemiddelde hoogwaterlijn.

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.

Artikel 4.4

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' moeten 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.

Uit artikel 4.1, aanhef en onder d, volgt dat alleen primaire waterkeringen die gelegen zijn op het kustfundament onder de werking van Titel 4.1 vallen. Andere primaire waterkeringen, zoals die langs grote rivieren of het niet tot het kustfundament behorende gedeelte van de Westerschelde, vallen daar niet onder.

Artikel 4.5

Dit artikel bevat algemene regels voor alle bestemmingsplannen voor gronden waarop de primaire waterkering gelegen is, met inbegrip van de zone voor 200 jaar zeespiegelstijging. Die plannen gelden derhalve zowel binnen als buiten het bestaande bebouwde gebied.

Beoogde nieuwe activiteiten, zoals bebouwing, zijn in beginsel mogelijk voor zover 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. Dat overleg zal zich moeten beperken tot de vraag of die activiteit significante gevolgen kan hebben.

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, met inbegrip van de zone voor 200 jaar zeespiegelstijging 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 en de bouwwerken als bedoeld in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan worden verleend (voorheen de ‘kruimelgevallen’ genoemd). 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 wordt 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 locatieafhankelijk en zijn in de regel gebaseerd op de beheerplannen van de waterschappen.

Derde lid, onder c

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, voor zover 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 voor zover 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

Beoogd is om de regels uit artikel 4.5 ook van toepassing te laten zijn op tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan via een daartoe strekkende omgevingsvergunning. Dit artikel strekt tot regeling daarvan.

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 (gebruik van rijkswaterstaatswerken), is paragraaf 4.2.2. 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. Deze activiteiten waarvoor op grond van het Waterbesluit een vergunningplicht of algemene voorschriften gelden betreffen het gebruik maken van een oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, door, anders dan in overeenstemming met de functie daarvan, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken of te behouden; vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Artikel 6.16 van het Waterbesluit maakt een uitzondering op het toepassingsbereik van paragraaf 6 voor de in bijlage IV van het waterbesluit aangewezen gebieden. Voor activiteiten in de gebieden die zijn aangewezen in Bijlage IV van het Waterbesluit, geldt paragraaf 4.2.2 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 ander 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.

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 anders dan activiteiten als hiervoor genoemd onder j tot en met m zijn niet toegestaan tenzij de activiteit een duurzame uitbreiding van de afvoer- of bergingscapaciteit van de rivier realiseert op een rivierkundig aanvaardbare locatie. 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. 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.

Titel 4.3 Reserveringen voor de langere termijn

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 10.3, derde 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 (zie 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 4.5 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 dienen te 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. Indien op andere wijze, bijvoorbeeld via bestuurlijke afspraken of daadwerkelijke opname in bestemmingsplannen, is geborgd dat ruimtelijke ontwikkelingen worden voorkomen die onverenigbaar zijn met de ruimtelijke afspraken zoals vastgelegd in het regionaal waterplan hoeven deze regels dus niet te worden gesteld. 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 en Bijlage 4

Artikel 5.2 geeft in combinatie met Bijlage 4 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. Dit hoofdstuk bevat 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.

Tweede lid

De militaire luchtvaartterreinen zijn:

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: besluit staatssecretaris van Defensie nr. DRMV/2007030234, 18 december 2007;
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;
Vliegveld 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.

Naast genoemde acht Nederlandse militaire luchtvaartterreinen, zijn er nog twee militaire luchtvaartterreinen die net over de grens met de Bondsrepubliek Duitsland liggen. Het betreft de luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen. Die luchtvaartterreinen worden logischerwijze niet aangewezen krachtens dit besluit. Het Rijk heeft evenwel ook een verantwoordelijkheid voor vliegveiligheid van die terreinen voor zover dat betrekking heeft op het Nederlandse territorium en is ook verantwoordelijk voor het geluidbeleid.

Vierde lid

Naast de obstakelbeheergebieden die zijn gelegen rondom de hierboven genoemde acht Nederlandse militaire luchtvaartterreinen, is ook voor de luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen een obstakelbeheergebied aangewezen.

Tiende 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, waaronder nieuw of in beslag genomen vuurwerk, liggen opgeslagen ten behoeve van onderzoek.

Voor deze inrichtingen is de Minister van VROM bevoegd gezag. Voor deze inrichtingen geldt dezelfde systematiek als voor de militaire munitiecomplexen.

Artikel 5.3

In een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een militair terrein mag 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.

Artikel 5.4

Tweede lid

Voor de militaire luchtvaartterreinen Leeuwarden, Deelen, Gilze-Rijen en De Kooy is een geluidzone vastgesteld als bedoeld in artikel 25a van de Luchtvaartwet. Na inwerkingtreding van de Wet luchtvaart en vaststelling van een daarop gebaseerd luchthavenbesluit worden de regels inzake de geluidzone voor die betreffende luchthaven in het luchthavenbesluit opgenomen en vervalt de op de Luchtvaartwet gebaseerde geluidzone. Voor de andere militaire luchtvaartterreinen – Eindhoven, Volkel, Woensdrecht en De Peel – en voor de luchtvaartterreinen Geilenkirchen en Brüggen geldt dat op het moment van inwerkingtreding van dit besluit niet een geluidzone is vastgesteld als bedoeld in artikel 25a van de Luchtvaartwet. De geluidcontouren die bij dit besluit worden aangegeven zijn gebaseerd op de geluidscontouren die zijn vastgelegd krachtens een besluit op basis van artikel 108 Wet geluidhinder of in het Tweede Structuurschema militaire terreinen (deel 4, pagina 29 tot en met 39). Ook de toepassing van de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 is hierop gebaseerd. Ook voor deze luchthavens zullen op termijn de regels inzake de geluidzone in het luchthavenbesluit komen te staan. De gevolgen van de twee genoemde buitenlandse luchthavens voor de ruimtelijke

ordering op Nederlands grondgebied zullen worden geregeld door middel van een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthavens, zoals beoogd bij het wetsvoorstel Beperkingengebied buitenlandse luchthaven³⁷. Tot dat moment zullen bij de vaststelling van bestemmingsplannen die geluidszones in acht genomen moeten worden.

Derde lid

Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.2, vierde lid.

Vierde en vijfde lid

Een (militair) luchtvaartterrein kent naast een geluidszone nog een vorm van 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 4 km rond de landingsdrempels waarin de hoogte voor bouwwerken maximaal 45 meter is ten opzichte van de laagste landingsdrempel van de landingsbaan. 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 145 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. Voor te hoge objecten moet een verstoringsonderzoek worden uitgevoerd. 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 afspraken³⁸.

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 verstoringgebieden³⁹. De ministeriële regels zullen een ‘een-op-een’ vertaling zijn van die circulaire. De vliegveiligheid vormt aldus al jarenlang onderdeel van de ruimtelijke planvorming, bij voorbeeld in bestemmingsplannen. In de praktijk zal de regeling derhalve niet tot enige verandering leiden.

In de toekomst zullen de per vliegbasis of vliegveld 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.

Zodra voor de militaire luchthavens luchthavenbesluiten of voor de twee genoemde buitenlandse luchthavens besluiten beperkingengebied buitenlandse luchthavens zijn vastgesteld, 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 omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van die

³⁷ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 898, nr.2.

³⁸ International Civil Aviation Organisation (ICAO) EUR DOC 015.

³⁹ Beleidsbrief DRMV/2006021602 van het Ministerie van Defensie ‘Maximaal toelaatbare hoogte van objecten in de omgeving van luchtvaartterreinen en radars’ van 27 oktober 2006.



bepalingen kan dezelfde gevolgen hebben als de wijziging van het bestemmingsplan zelf. Het vijfde lid voorkomt dat.

Artikel 5.5

Tweede lid

Het Ministerie van Defensie heeft een negentiental essentiële zend- en ontvangststations in gebruik, waaromheen een (beperkt) 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 lid zo geformuleerd is dat de norm alleen geldt voor nieuwe gevallen.

Derde lid

Deze regeling strekt ertoe dat een omgevingsvergunning, waarbij tijdelijk wordt afgeweken van een bestemmingsplan, geen doorkruising betekent van het beschermingsregime dat geldt rondom een zend- en ontvangstinstallatie.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen kan in de in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht aangewezen gevallen een omgevingsvergunning worden verleend voor kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan. Het betreft hier de zogenaamde 'kruimellijst'. Om te voorkomen dat via een dergelijke omgevingsvergunning activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor zend- en ontvangstinstallaties wordt in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht buiten toepassing verklaard voor het beperkingengebied voor zend- en ontvangstinstallaties.

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. Vier daarvan bevinden zich op het terrein van een militaire luchthaven. Het betreft de radarposten Volkel, Leeuwarden, De Kooy en Woensdrecht. Vier radarposten liggen daarbuiten: de radarposten Soesterberg, AOCs Nieuw Milligen, Twente en De Wier.

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.

Derde 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 radarverstoringengebied 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, Defensie, BZK en Justitie 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.⁴⁰ 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

⁴⁰ Tweede Kamer 2008–2009, 31700-XI, nr. 30.



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 houden⁴¹.

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.

Vierde 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 radarverstoringengebied 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 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.

Vijfde 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.

Zesde 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 ontwerpbestemmingsplan 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.

Zevende lid

Deze bepaling strekt ertoe dat een omgevingsvergunning, waarbij tijdelijk wordt afgeweken van een bestemmingsplan, geen doorkruising betekent van het beschermingsregime dat geldt rondom een radarstation. De 'verstoringstoets' kan daarvoor uitsluitel geven.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen kan in de in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht aangewezen gevallen een omgevingsvergunning worden verleend voor kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan. Het betreft hier de zogenaamde 'kruimellijst'. Om te voorkomen dat via een dergelijke omgevingsvergunning activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen installaties wordt in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht buiten toepassing verklaard voor het radarverstoringengebiedtenzij uit een beoordeling zoals bedoeld in het derde lid van dit artikel is gebleken dat de activiteit geen onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor het zenden of ontvangen van radiogolven door het radarstation.

⁴¹ Tweede Kamer 2008–2009, 31 700 X, nr. 61.

Achtste 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. Dit artikellid bevat dus een uitzondering op het bepaalde in artikel 9.1. Een met dit artikel strijdig bestemmingsplan hoeft dus niet te worden aangepast.

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 94/171Scrt. 1994, 251, laatstelijk gewijzigd op 7 februari 2007, Stcrt. 2007, nr. 38.

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 geen 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 golden.

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.

Ook voor de veiligheidszones zal in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van die Bijlage buiten toepassing worden verklaard voor de genoemde veiligheidszones. Het betekent dat geen omgevingsvergunning worden verleend voor kleinere afwijkingen van het bestemmingsplan met toepassing van de zogenaamde 'kruimellijst'.

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 zeerreservaat 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 en tweede lid

Voor het gebied Midden-IJsselmonde geldt de opgave een natuur- en recreatiegebied te realiseren met een totaal oppervlak van circa 600 hectare. Het eerste en tweede lid strekken ter borging van de beslissing van wezenlijk belang nr. 19 van de pkb PMR: het gebied ten noorden van de Essendijk die het gebied doorsnijdt, zal openluchtrecreatie met natuurwaarden als hoofdfunctie moeten hebben, het gebied ten zuiden van de Essendijk zal bestemd moeten zijn voor hoogwaardige natuur(ontwikkeling) met een daaraan ondergeschikt recreatief medegebruik.

Bij de transformatie van Midden-IJsselmonde worden zo veel mogelijk bestaande landschappelijke en cultuurhistorische elementen behouden.

Derde lid

Voor agrarische bedrijvigheid in het gebied biedt de pkb PMR ruimte maar die zal dan wel een bijdrage moeten leveren aan de hoofdfunctie die moet worden gerealiseerd.

Vierde lid

Het is ook niet nodig om bestaande (woon)bebouwing uit het natuur- en recreatiegebied weg te halen. Door het gebied Midden-IJsselmonde loopt een leidingenstraat. Die moet zo goed mogelijk worden ingepast in de nieuwe hoofdfuncties die het gebied krijgt.

Tevens maakt dit lid mogelijk dat de provincie Zuid-Holland voor het gebied Midden-IJsselmonde voorziet in regels voor zogenaamde 'rood-voor-groen' of 'rood-voor-blauw' en 'ruimte-voor-ruimte'.

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 Uitwerkingsovereenkomst 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 definitie van gebouw is 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 bepaald: natuurlijke rijkdommen, horizon en samenhang (pkb paragraaf 2.1).

Als te beschermen en te behouden waarden en kenmerken zijn aangemerkt (pkb paragraaf 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 de Waddenzee aanwezige cultuurhistorische waarden.

De bescherming van de punten 1 tot en met 6 wordt door de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Waterwetgeving juridisch vormgegeven. De bescherming van de landschappelijke kwaliteiten (punt 7) en de cultuurhistorische en archeologische waarden (punt 8), is niet juridisch geborgd in andere wet- en regelgeving en is daarom in dit besluit opgenomen. De landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee betreffen de rust, de weidsheid, de open horizon en de natuurlijkheid waaronder in ieder geval de duisternis wordt verstaan. 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 begrenzingen zijn op 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 gebied dat identiek aan het gebied dat begrensd is 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 en 7.5

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 een zelfde 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 blijkt de toelichting bij het plan is aangetoond dat er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, zoals 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. plan-mer 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 7.6

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 7.7

Ook voor plannen of projecten in de nabijheid van 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, handelingen of activiteiten 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 7.4 en 7.5.

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 grootschalige kassencomplexen.

Artikel 7.8

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 gronden gelegen in 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 7.9

In de Waddenzee en het 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 een dergelijk besluit mogelijk is na toepassing van het afwegingskader zoals opgenomen in de

artikelen 7.4 en 7.5 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 waddengebied.

Artikel 7.10

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 bepaling in het bestemmingsplan. De formulering gaat ervan uit dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen in de Waddenzee op die gronden de hoofdbestemming 'Water' of 'Natuur' legt.

Artikel 7.11

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. In Den Helder is evenwel een zeewaartse uitbreiding in het geval van een verlegging van de TESO-veerhaven mogelijk, op voorwaarde dat een dergelijk besluit is toegelaten met toepassing van de wettelijke afwegingskaders en het afwegingskader, opgenomen in de artikelen 7.4 en 7.5. Opgemerkt moet worden, 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 7.17.

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 7.4 en 7.5, 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 7.12

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 7.15.

Op het bouwverbod zijn enkele uitzonderingen van toepassing. Afgezien van de in artikel 7.11 en 7.17 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 daarvoor een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend. Artikel 7.18 bevat daar een voorziening voor.

Artikel 7.13

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 7.12 onder bebouwing verstaan alle gebouwen en bouwwerken, met uitzondering van windturbines, omdat hiervoor aparte regels zijn opgenomen in artikel 7.15.

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 7.14

In de Waddenzee geldt een verbod op nieuwe opsporing en winning van diepe delfstoffen. Omdat het wenselijk is, dat ook dit beleid 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 7.15

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 7.4 en 7.5, alsmede de overige relevante wet- en regelgeving.

Artikel 7.16

Winning van oppervlaktedelfstoffen is alleen toegestaan voor het winnen van zand, voor zover 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 7.17

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, de waddegemeenten en belangenorganisaties, is voor de zeewaartse uitbreiding richting de Waddenzee richtinggevend. Ook hiervoor geldt de voorwaarde dat een dergelijk besluit eerst toelaatbaar is nadat het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 7.4 en 7.5 en de overige van belang zijnde wet- en regelgeving dat toelaten.

Artikel 7.18

Eerste lid

Om te voorkomen dat via een omgevingsvergunning voor bepaalde termijn activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor de Waddenzee, is bepaald dat die bevoegdheid bij het bestemmingsplan moet worden uitgesloten.

Tweede lid

De pkb Derde Nota Waddenzee maakt één uitzondering mogelijk van het bouwverbod voor tijdelijke bouwwerken, namelijk 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.

De pkb Derde Nota Waddenzee is helder over het algemene bouwverbod in de Waddenzee. Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen kan in de in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht aangewezen gevallen een omgevingsvergunning worden verleend voor zgn. kruimelgevallen. Om te voorkomen dat via een dergelijke omgevingsvergunning activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met de beschermende bepalingen voor de Waddenzee wordt in artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht het artikel 4 van die bijlage voor de Waddenzee buiten toepassing verklaard.

Artikel 7.19

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 landsverdediging, 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 dierengezondheid.

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, 4.6 en 4.7 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 7.11 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.

Artikel 8.5

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 9 Overgangsbepalingen

Artikel 9.1

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

Aangesloten is bij de overgangsregeling opgenomen in artikel 9.1.4, vierde lid, van de Invoeringswet Wro. Dit betekent dat bestemmingsplannen die vóór 1 juli 2003 onherroepelijk zijn geworden vóór 1 juli 2013 in overeenstemming met het bepaalde bij dit besluit of krachtens dit besluit bij ministeriële regeling bepaalde, moeten zijn gebracht.

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 hetgeen in dit besluit of krachtens dit besluit bij ministeriële regeling is bepaald, gesteld op uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit.

Deze verplichtingen gelden vanzelfsprekend alleen voor zover bestemmingsplannen niet reeds in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens dit besluit.

Artikel 9.2

Mogelijk kunnen er in enkele gevallen redenen zijn die zich tegen het in overeenstemming brengen van een bestemmingsplan met het bij dit besluit of krachtens dit besluit bij ministeriële regeling bepaalde verzetten. Voor dergelijke gevallen voorziet dit artikel in een mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de verplichting als bedoeld in artikel 10.1. Die ontheffing kan onder voorwaarden of beperkingen worden verleend. Gedacht kan daarbij worden aan ontheffingen voor een bepaalde of onbepaalde tijd of onder de voorwaarde dat die ontheffing vervalt bij beëindiging van het gebruik van grond en bouwwerken of bij de afbraak van een bouwwerk waarop de ontheffing betrekking heeft.

Artikel 9.3

Het kan voorkomen dat er sedert het van kracht worden van een pkb (of in een enkel specifiek geval,

zoals bij het Streekplan Gelderland, reeds anticiperend op 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 en dit besluit. Voor zover over die afwijking overleg met het Rijk is gevoerd en de Minister van VROM of de Minister wie het aangaat vóór de inwerkingtreding van dit besluit schriftelijk heeft laten weten met die afwijking in te stemmen, wordt die instemming aangemerkt als een ontheffing als bedoeld in artikel 8.1 van de verplichting om bij provinciale verordening regels te stellen die strijd opleveren met dat onderdeel van het streekplan/die structuurvisie.

Het gaat dus om een ontheffing die voorkomt dat de provincie met haar eigen beleid (waarmee het rijk heeft ingestemd) strijdige regels zou moeten stellen.

Omdat de verschillende pkb's op verschillende data zijn gepubliceerd maakt dit artikel in de leden een en drie onderscheid naar die data. Dat betekent dat voor de toepassing van dit artikel slechts die schriftelijke instemming relevant is die is geschied na publicatie van de desbetreffende pkb. Een uitzondering hierop is de in het tweede lid opgenomen regeling ten behoeve van het Streekplan van de provincie Gelderland waarin reeds werd geanticipeerd op de van kracht worden van de Nota Ruimte en met schriftelijke instemming van de minister van VROM gekozen werd voor een van het migratiesaldo nul afwijkende systematiek van woningbouwregulering in Nationale Landschappen.

Artikel 9.4

Dit artikel is een aanvulling op het voorgaande artikel.

Indien ter effectuering van een streekplan/structuurvisie die op een enkel onderdeel een afwijking bevat van een pkb en dit besluit en waarmee schriftelijk is ingestemd een bestemmingsplan wordt vastgesteld wordt die instemming bij het besluit tot vaststelling van dat bestemmingsplan aangemerkt als een ontheffing van het bepaalde bij of krachtens dit besluit.

Artikel 9.5

Daar waar dit besluit aan het provinciaal bestuur opdraagt om ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen bij of krachtens verordening regels te stellen, 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.

Hoofdstuk 10 Slotbepalingen

Artikel 10.1

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 10.2 en 10.3

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



Artikel 10.4

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

De Minister van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



Advies Raad van State

No. W08.09.0558/IV

's-Gravenhage, 22 april 2010

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 29 december 2009, no. 09.003699, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende algemene regels ter bescherming van de nationale ruimtelijke belangen (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), met nota van toelichting.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Achtergrond van het ontwerpbesluit
3. Toetsing aan sturingsfilosofie Wro en uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels
4. Grondslag voor provinciaal medebewind
5. Overige grondslagen voor het ontwerpbesluit
6. Weren van ongewenste ontwikkelingen
7. Regels omtrent de toelichting en onderbouwing van besluiten
8. Weigeringsgrond vergunning voor het bouwen
9. Provinciale regels voor recreatiewoningen en herbestemming van bebouwing
10. Locatiebeleid detailhandel
11. Afwijking van regels en ontheffing bij rijksbufferzones
12. Ontheffingen en rechtsbescherming
13. Experimenteerbepaling
14. Wijziging amvb bij ministeriële regeling
15. Evaluatie
16. Advisering
17. Wetstechnische kwaliteit

1. Inleiding

a. Wet ruimtelijke ordening en het ontwerpbesluit

Op 1 juli 2008 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ingetrokken en is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De Wro vloeit voort uit een fundamentele herziening van de WRO. Zij voorziet in een nieuw wettelijk instrumentarium voor de ruimtelijke ordening in Nederland.

Tot het nieuwe instrumentarium behoort de bevoegdheid van het Rijk om door middel van algemene regels de doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid in ruimtelijke besluiten van decentrale overheden te waarborgen. Het ontwerpbesluit strekt ter uitvoering van deze bevoegdheid. Daartoe bevat het regels omtrent de voorbereiding, inhoud en onderbouwing van bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten daaronder begrepen, alsmede van beheersverordeningen. Ingevolge artikel 4.3, eerste lid, Wro kunnen deze regels worden gesteld indien nationale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maken.

Het ontwerpbesluit bevat regels ten aanzien van de nationale belangen betreffende 1) de bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten, 2) de rijksbufferzones, 3) de ecologische hoofdstructuur, 4) de nationale landschappen, 5) het kustfundament, 6) de grote rivieren, 7) de ruimtereservering voor eventuele rivierverruimende maatregelen, 8) het basisrecreatietoernet, 9) de regionale watersystemen, 10) de militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven, 11) de mainportontwikkeling Rotterdam en 12) de Waddenzee.

Voor een aantal van de nationale belangen bevat het ontwerpbesluit deels inhoudelijke regels en wordt deels de verdere uitwerking aan provinciale staten overgelaten. Binnen die verdere uitwerking kan een onderscheid worden gemaakt naar de technische uitwerking (aanduiding en begrenzing van gebieden waarop de regels van toepassing zijn) en het stellen van nadere regels waarbij op onderdelen beleidsvrijheid voor provinciale staten bestaat.

b. Opzet en hoofdlijnen van het advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de achtergrond van het ontwerpbesluit (§ 2). Daarbij komen de uitgangspunten alsmede de sturingsfilosofie van de Wro, de uitgangspunten voor de omzetting van beleid in algemene regels, en de selectie van nationale ruimtelijke belangen

aan de orde. Vervolgens toetst de Raad het ontwerpbesluit aan de sturingsfilosofie en de uitgangspunten (§ 3). De Raad is van oordeel dat de medebewindsvordering van provincies voor de behartiging van diverse nationale ruimtelijke belangen in het ontwerpbesluit in strijd is met de sturingsfilosofie. De Raad komt voorts tot de conclusie dat het ontwerpbesluit niet voldoet aan de uitgangspunten van selectiviteit, concreetheid en beleidsneutraliteit.

Daarna maakt de Raad opmerkingen over de grondslag voor provinciaal medebewind (§ 4) en de overige grondslagen voor het ontwerpbesluit (§ 5). De Raad is van oordeel dat artikel 4.3, eerste lid, Wro geen toereikende grondslag biedt voor het in medebewind roepen van provinciebesturen zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit. De Raad concludeert voorts dat er geen wettelijke grondslag is voor de opnemings van imperatieve weigeringsgronden, voor de ontheffingverlening van de in het ontwerpbesluit gestelde regels en voor de ontheffingverlening van krachtens de algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) gestelde regels.

Vervolgens maakt de Raad opmerkingen over het weren van ongewenste ontwikkelingen (§ 6), de regels omtrent de toelichting en onderbouwing van besluiten (§ 7), de weigeringsgrond vergunning voor het bouwen (§ 8), de provinciale regels voor recreatiewoningen en herbestemming van bebouwing (§ 9), het locatiebeleid voor detailhandel (§ 10), de afwijking van regels en ontheffing bij rijksbufferzones (§ 11), de ontheffingen en rechtsbescherming (§ 12), de experimenteerbepaling (§ 13), de wijziging van de amvb bij ministeriële regeling (§ 14), de evaluatie (§ 15) en de advisering (§ 16). Ten slotte maakt de Raad een opmerking over de kwaliteit van het ontwerpbesluit (§ 17). De Raad constateert dat die kwaliteit niet voldoet aan de eisen van een behoorlijke regelgeving.

De Raad van State is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het ontwerpbesluit in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

2. Achtergrond van het ontwerpbesluit

a. Uitgangspunten van de Wro

Volgens de memorie van toelichting berust de Wro op twee richtinggevende uitgangspunten.⁴² Ten eerste kent de Wro in tegenstelling tot de voorheen geldende WRO een helder onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering. Het tweede bepalende structurelement van de Wro is het beginsel dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. De Raad gaat hieronder nader in op deze uitgangspunten.

1° Onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering

De memorie van toelichting bij de Wro zet uiteen dat de voorheen geldende WRO uitging van 'besturen met visie'. Daartoe waren in de WRO planvormen opgenomen die ook normatieve onderdelen konden bevatten en mede daardoor via zware procedures tot stand kwamen. De strategische en communicatieve functie van in oorsprong als indicatief bedoelde plannen waren allengs in het gedrang gekomen, aldus de memorie van toelichting. In reactie op knelpunten die onder de gelding van de WRO werden ondervonden, werd een scherp onderscheid tussen strategische visie en juridisch bindend beleid nodig geacht.

Het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering is een van de structuurbepalende elementen van de Wro geworden: er is volgens de memorie van toelichting gekozen voor de vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid in structuurvisies. Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt daarentegen vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en Rijk. Met dit onderscheid is een zuivere invulling gegeven aan de betekenis van het ruimtelijke beleidsplan, te weten: beleidskader van de vaststellende overheid en richtinggevend kader voor haar bestuurlijk handelen.

2° Het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan

Naast het elementaire onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering, dat de opzet en structuur van het wetsvoorstel bepaalt, is er volgens de memorie van toelichting een tweede bepalend structurelement: het binnen de democratische rechtsstaat levende beginsel dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. De memorie van toelichting stelt dat het laagste overheidsniveau in beginsel het meest geschikte niveau is.

De voorkeur voor decentrale normstelling houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. De keuze voor normstelling op een hoger bestuursniveau kan aangewezen zijn, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lager decentraal orgaan kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak, of de schaal waarop een

⁴² Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 10–12.

aangelegenheid moet worden geregeld. De keuze voor een hoger bestuursorgaan kan ook ingegeven worden door de noodzaak om een onaantvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. Anders gesteld: de bevoegdheid tot normstelling volgt de verantwoordelijkheid, aldus de memorie van toelichting.

b. Sturingsfilosofie van de Wro

De gedachte 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid', die blijkt uit de memorie van toelichting van de Wro en de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit aan de Wro ten grondslag ligt, wordt de sturingsfilosofie van de Wro genoemd. Deze gedachte houdt in dat elke bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijke beleid en voor de uitvoering daarvan ingevolge de Wro over gelijke instrumenten beschikt.⁴³ De Wro voorziet op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau in strategische ruimtelijke plannen, de structuurvisies. Ten behoeve van de uitvoering van het daarin vervatte ruimtelijke beleid staan de betrokken bestuursorganen verschillende instrumenten ten dienste: wettelijke bevoegdheden, de inzet van financiële of communicatieve middelen en het treffen van bestuurlijke maatregelen.⁴⁴

De Wro voorziet op landelijk en provinciaal niveau in bevoegdheden die een goede afstemming van het ruimtelijke beleid met het beleid van provincies en gemeenten moeten waarborgen. Ook maken deze bevoegdheden het mogelijk het beleid van die overheden te sturen en kaders te stellen voor onderdelen van de ruimtelijke ordening die van nationaal belang zijn. Tot deze bevoegdheden behoren onder meer twee vormen van normstelling:

1. de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om, in het geval dat provinciale of landelijke belangen in het geding zijn, bestemmingsplannen of onderdelen daarvan vast te stellen of te wijzigen, en
2. de bevoegdheid om door middel van een amvb specifieke eisen te stellen aan de planologische besluiten van decentrale overheden.⁴⁵

De bevoegdheid om bij of krachtens amvb regels te stellen is neergelegd in artikel 4.3 Wro. Het voorliggende ontwerpbesluit berust hoofdzakelijk op deze bepaling.

c. Uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels

Selectiviteit

In de memorie van toelichting bij de Wro wordt opgemerkt dat het Rijk bij de vaststelling van zijn strategische beleid steeds moet afwegen welke onderdelen van de door hem voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn, dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden. Bij deze afweging spelen twee vragen een rol. Ten eerste of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal niveau thuishoort. Ten tweede of het noodzakelijk is ter behartiging van deze nationale belangen algemene regels als instrument in te zetten. Dit dwingt tot selectiviteit, aldus de memorie van toelichting.

Concreetheid

Op rijksniveau vastgestelde juridisch bindende normen kunnen alleen goed doorwerken, indien deze duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Daarnaast dient te worden beschreven welke stappen binnen welke termijn door wie dienen te worden gezet. Dit vergt volgens de memorie van toelichting bij de Wro een grote mate van concreetheid in de formulering.⁴⁶

Beleidsneutraliteit

De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit zet uiteen dat bij de omzetting van beleidskaders uit planologische kernbeslissingen (hierna: pkb's) in algemene regels een zo hoog mogelijk beleidsneutraliteit is betracht.⁴⁷ Inhoudelijk benoemt het ontwerpbesluit geen nieuwe onderwerpen van nationaal

⁴³ Nota van toelichting, I Algemeen deel, A. Inleiding. Zie in deze zin bijvoorbeeld ook de memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 10–11, 29 en 79, alsmede de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 12, blz. 8, 33 en 57.

⁴⁴ Nota van toelichting, I Algemeen deel, A. Inleiding.

⁴⁵ Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, paragraaf 4.1. Twee soorten van normstellende bevoegdheden voor provincie en Rijk, blz. 37 e.v. Naast deze twee vormen van normstelling kan ook een aanwijzing worden gegeven.

⁴⁶ Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening, Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, paragraaf 4.1. Twee soorten van normstellende bevoegdheden voor provincie en Rijk.

⁴⁷ Nota van toelichting, I Algemeen deel, B. Algemene toelichting.

ruimtelijk beleid, al voegt het wel enkele nieuwe elementen toe aan bestaande beleidskaders uit de Nota Ruimte.⁴⁸ Op verschillende plaatsen in de toelichting wordt benadrukt dat de regels in het ontwerpbesluit beleidsneutraal zijn, aangezien zij reeds voor provincies en gemeenten golden.⁴⁹

d. Selectie van nationale ruimtelijke belangen

Het ontwerpbesluit bevat de eerste tranche van algemene regels voor een aantal nationale ruimtelijke belangen. Volgens de nota van toelichting betreft dit een 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.⁵⁰ De selectie van nationale ruimtelijke belangen is gepresenteerd in de zogeheten Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid, waarin per onderwerp van nationaal ruimtelijk beleid is aangegeven met welke middelen het Rijk zal trachten dat te verwezenlijken.⁵¹

In deze Realisatieparagraaf heeft het kabinet vastgesteld dat voor negen onderwerpen, ontleend aan de Nota Ruimte, de bevoegdheid om algemene regels te stellen zou moeten worden ingezet. Daarnaast zijn enkele onderwerpen ontleend aan de pkb Ruimte voor de Rivier, de pkb Derde Nota Waddenzee, het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT2) en de pkb Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). In al deze gevallen betreft het zaken die volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit in bestaande pkb-teksten duidelijk kaderstellend zijn geformuleerd.⁵²

De Realisatieparagraaf benoemt welke kaderstellende uitspraken in pkb's zodanig zijn geformuleerd, dat deze bedoeld zijn om beperkingen te stellen aan de ruimtelijke besluitvormingsmogelijkheden en dus behoren door te werken op lokaal niveau. Ten aanzien daarvan wordt borging door middel van normstelling, gebaseerd op de Wro, gewenst geacht. 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 volgens de toelichting geacht direct of indirect, door tussenkomst van de provincie, door te werken op het niveau van de lokale besluitvorming, zoals de vaststelling van bestemmingsplannen. Het ontwerpbesluit bevestigt die kaderstellende uitspraken in juridische zin, aldus de toelichting.⁵³

Voorts zijn in het ontwerpbesluit enkele zogeheten concrete beleidsbeslissingen (hierna: cbb's) opgenomen. Onder de gelding van de voormalige WRO waren deze cbb's rechtens bindend voor de ruimtelijke besluitvorming van gemeenten en provincies.

3. Toetsing aan sturingsfilosofie Wro en uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels

De toelichting benadrukt terecht dat het ontwerpbesluit geen voorgangers kent op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening.⁵⁴ Niet eerder is getracht ruimtelijk beleid dat was neergelegd in plannen binnen een planhiërarchie, in een stelsel van wettelijke voorschriften te vatten. Gelet hierop, ziet de Raad aanleiding om zowel de sturingsfilosofie van de Wro als de voornoemde uitgangspunten van selectiviteit, concreetheit en beleidsneutraliteit, die hij onderschrijft, als maatstaf bij zijn beoordeling van het ontwerpbesluit te gebruiken.

Vooraf merkt de Raad in dit verband het volgende op. Duidelijk is dat de wetgever in reactie op ondervonden nadelen van de voormalige WRO principiële keuzes heeft gemaakt bij het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering, alsmede de sturingsfilosofie. Deze keuzes, die een breuk met de WRO betekenen, hebben hun neerslag gekregen in de Wro in de vorm van een nieuwe sturingsfilosofie en bevoegdhedenverdeling. Aan deze keuzes kleven echter ook nadelen. Doordat het stelsel van de nieuwe Wro is gebaseerd op een duidelijk onderscheid tussen rijksverantwoordelijkheden, provinciale verantwoordelijkheden en gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, biedt het geen ruimte voor gedeelde verantwoordelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het ontwerpbesluit daarentegen gaat, zoals hierna bij de toetsing aan de uitgangspunten en

⁴⁸ Deze elementen zijn de aanscherping van de zogenaamde SER-ladder 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.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld de nota van toelichting, I Algemeen deel, B. Algemene toelichting, paragraaf 1. De omzetting van pkb-passages in het besluit. Hierin staat vermeld dat de bedoelde beleidskaders reeds enkele jaren bij besluitvorming over bestemmingsplannen moeten worden gerespecteerd.

⁵⁰ Nota van toelichting, I Algemeen deel, B. Algemene toelichting.

⁵¹ Zie hierover Kamerstukken II 2007/08, 31 500, nr. 1, blz. 2, en hoofdstuk I, Inleiding, van de Realisatieparagraaf, Realisatie nationaal ruimtelijk beleid onder de nieuwe Wro.

⁵² Zie bijvoorbeeld de zinsneden als: '(...) dienen te worden opgenomen in streek- en bestemmingsplannen' of: 'Provincies dienen (...)'. Het rijk zal dit toetsen in het streekplan'. Nota van toelichting, I Algemeen deel, A. Inleiding.

⁵³ Nota van toelichting, I Algemeen deel, A. Inleiding.

⁵⁴ Nota van toelichting, B. Algemene toelichting, paragraaf 1. De omzetting van pkb-passages in het besluit.

sturingsfilosofie zal blijken, impliciet wel uit van gedeelde verantwoordelijkheden.

a. Sturingsfilosofie

Zoals hiervoor is vermeld, gaat de Wro uit van de gedachte 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid'. Concreet betekent dit dat elke bestuurslaag beschikt over de benodigde, gelijke, instrumenten om de verantwoordelijkheid voor de eigen ruimtelijke belangen te kunnen waarmaken. Ook betekent deze gedachte dat die verantwoordelijkheid exclusief bij één van de bestuurslagen ligt.

Gelet op het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan en de daaraan verbonden voorkeur voor decentrale normstelling, vindt immers de ruimtelijke normstelling in beginsel plaats door gemeenteraden.⁵⁵ Om de ruimtelijke normstelling door gemeenteraden te waarborgen, dienen het Rijk en de provincies, wanneer zij behartiging van bovengemeentelijke belangen nodig achten, door middel van de algemene regels vooraf aan gemeenteraden duidelijkheid te bieden omtrent de mate van beleidsvrijheid die zij hebben bij de vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen of de aanpassing van geldende bestemmingsplannen.

Het ontwerpbesluit doorkruist deze sturingsfilosofie. Het bevat geen uitputtende regeling van de nationale ruimtelijke belangen, want het draagt voor nagenoeg elk nationaal ruimtelijk belang de provincies op om bij verordening regels te stellen ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen. Daarmee geeft het Rijk in afwijking van de sturingsfilosofie geen uitputtende regeling van zijn ruimtelijke belangen. Bovendien kent het ontwerpbesluit beleidsvrijheid aan provinciale staten toe voor de invulling van het rijksbeleid.

Dat deze wijze van behartiging van nationale belangen door de wetgever beoogd zou zijn, kan niet uit de bewoordingen van artikel 4.3 of de totstandkomingsgeschiedenis van de Wro worden afgeleid. Wanneer daarnaast in ogenschouw wordt genomen, dat de Wro in artikel 4.1 wel uitdrukkelijk, en uitsluitend, een verordenende bevoegdheid aan provinciale staten toekent ten behoeve van de bescherming van provinciale belangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening, klemmt temeer dat de tekst en wetsgeschiedenis van artikel 4.3 geen aanknopingspunten bieden voor de voorgestelde medebewindsvordering.

De Raad stelt vast dat deze medebewindsvordering in het ontwerpbesluit in strijd is met de sturingsfilosofie die aan de Wro ten grondslag ligt.

b. Selectiviteit

De aard van de algemene regels, bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, Wro, moet worden gezien in de context van de nieuwe rol van het Rijk. De wetgever heeft de rol van het Rijk uitdrukkelijk heroverwogen, een nieuwe sturingsfilosofie geformuleerd en op basis van een strikt onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering bevoegdheden toegedeeld. De sturingsfilosofie en dit onderscheid brengen met zich dat uitsluitend het Rijk zelf ter behartiging van die belangen door middel van algemene regels de normen stelt.

De gekozen onderwerpen in het ontwerpbesluit zijn alle ontleend aan de Nota Ruimte of andere pkb's en structuurvisies. Gelet op de inhoud van de gekozen onderwerpen, acht de Raad het niet onjuist dat deze voor de toepassing van artikel 4.3 Wro zijn aangemerkt als van nationaal ruimtelijk belang. De keuze voor algemene regels als een van de instrumenten om deze nationale belangen te behartigen acht de Raad, behoudens enkele hierna te benoemen onderdelen, evenmin onjuist.⁵⁶

De Raad merkt het volgende op over het al dan niet exclusieve nationale karakter van de gekozen onderwerpen. In de planhiërarchie van de voormalige WRO bevatten de pkb's voor een groot aantal onderwerpen hoofdlijnen van beleid, die op provinciaal niveau konden worden vertaald in regionaal beleid, waaraan gemeenten in hun bestemmingsplannen gestalte gaven in burgers bindende bestemmingen. Provincies en gemeenten beïnvloedden vanuit hun eigen afwegingen de uiteindelijke verwezenlijking van het nationale ruimtelijke beleid.

Weliswaar is de planhiërarchie in de Wro verlaten, maar uit de opzet van het ontwerpbesluit lijkt te moeten worden afgeleid, dat het niet mogelijk is gebleken voor alle gekozen onderwerpen een uitputtende regeling in een amvb te treffen. Op een groot aantal punten dienen de provincies immers ter behartiging van de nationale ruimtelijke belangen nadere regels te stellen. In zoverre strijdt het ontwerpbesluit niet alleen met de sturingsfilosofie van de Wro, maar voldoet het evenmin aan het uitgangspunt van selectiviteit. Dit betreft achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

- de aanwijzing van het bestaand bebouwd gebied;

⁵⁵ Zie punt 2, onder a, ten tweede, van dit advies.

⁵⁶ Zie voor de bedoelde onderdelen de punten 7, 8 en 9 van dit advies.

- regels ter bevordering van de bundeling van bebouwing en een zorgvuldig gebruik van de ruimte buiten het bestaand bebouwd gebied;
- regels over de herbestemming van bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied;
- regels over de toelichting bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, nieuwe zeehaventerreinen en nieuwe locaties voor kantoren;
- regels over nieuwe locaties voor detailhandel;
- regels ter vrijwaring van de rijksbufferzones van verdere verstedelijking;
- regels in het belang van de verwezenlijking, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur;
- regels in het belang van de instandhouding en versterking van nationale landschappen;
- regels over de Waddenzee en
- regels over regionale watersystemen.⁵⁷

c. Concreetheid

Wat het uitgangspunt concreetheid betreft, geeft het ontwerpbesluit aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. De Raad plaatst hierbij vooraf de kanttekening dat, nu de Wro voorziet in het instrument algemene regels ter behartiging van nationale ruimtelijke belangen, bij de omzetting van beleidsuitspraken in die regels voor ogen moet worden gehouden dat die omzetting een daad van wetgeving betreft. Dit brengt mee dat de om te zetten beleidsuitspraken voldoende concreet moeten zijn om in juridisch opzicht te kunnen binden.

Enkele ruimtelijke onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang worden mede geregeld met behulp van eisen aan de toelichting van bestemmingsplannen.⁵⁸ Deze eisen strekken ertoe de ruimtelijke afwegingen van de gemeenteraad inzichtelijk te maken. Het stellen van eisen aan de toelichting betreft als zodanig geen rechtstreeks bindende, concrete bepalingen inzake de bestemming van gronden of het gebruik daarvan. Voor zover het de bedoelde onderwerpen betreft, voldoet het ontwerpbesluit dan ook niet aan het uitgangspunt van concreetheid. Dit geldt eveneens voor de onderdelen waarvoor het ontwerpbesluit de provincies vraagt nadere regels op te stellen. Kennelijk zijn de geformuleerde nationale ruimtelijke belangen onvoldoende concreet om in rechtstreeks voor bestemmingsplannen bindende regels te worden omgezet.

Zoals hiervoor onder 2.c is vermeld, zijn volgens de toelichting die nationale ruimtelijke belangen geselecteerd, waarover in de pkb's kaderstellende beleidsuitspraken zijn geformuleerd. De toelichting lijkt daarmee uit te gaan van de gedachte dat beleidsuitspraken in pkb's die zich als normatieve, gemeenten en provincies bindende uitspraken laten lezen, om die reden voor omzetting in juridisch bindende regels in aanmerking komen. Voor zover deze gedachte inderdaad aan het ontwerpbesluit ten grondslag ligt, wijst de Raad op het volgende.

De betrokken beleidsuitspraken zijn afkomstig uit pkb's die deel uitmaakten van een hiërarchie van ruimtelijke plannen. Met uitzondering van de cbb's hadden de beleidsuitspraken in pkb's het karakter van strategische beleidsplannen. Gemeenten en provincies waren dan ook niet verplicht de daarin gedane normatief geformuleerde uitspraken in acht te nemen. Deze strategische herkomst van de beleidsuitspraken moet voor ogen worden gehouden wanneer kaderstellende en richtinggevende onderdelen van pkb's worden geselecteerd voor omzetting in algemene regels.⁵⁹ Ook wanneer die onderdelen normatief verwoord zijn, functioneerden ze immers binnen de planhiërarchie van de voormalige WRO.

Voor de omzetting van kaderstellende beleidsuitspraken in algemene regels brengt het voorgaande mee, dat de bij amvb te geven regels beperkt dienen te blijven tot concrete normen die op een rechtsgevolg zijn gericht dan wel daarop gericht kunnen zijn en die naar hun aard rechtstreeks kunnen doorwerken in bestemmingsplannen. Daarmee wordt tevens recht gedaan aan het belang van de rechtszekerheid van burgers en decentrale overheden. Vastgesteld wordt, dat het ontwerpbesluit zich niet tot dergelijke concrete normen beperkt.

d. Beleidsneutraliteit

Het ontwerpbesluit heeft beleidsneutraliteit als derde uitgangspunt voor de omzetting van nationaal ruimtelijk beleid. De Raad merkt hierover het volgende op.

⁵⁷ Zie voorts de nota van toelichting, B. Algemene toelichting, paragraaf 2. Regels ter zake van bestemmingsplannen door tussenkomst van de provincies.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 2.7 (locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen, locaties voor kantoren incl. SER-ladder).

⁵⁹ Zie in deze zin ook het advies van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving van 8 september 2009, kenmerk CAW-2009/129, over het conceptontwerpbesluit.

De Raad leidt uit de nota van toelichting af dat het ontwerpbesluit berust op de gedachte dat een omzetting van beleidsuitspraken in algemeen verbindende voorschriften beleidsneutraal geschiedt, wanneer geen nieuwe onderwerpen en doelstellingen van beleid worden geformuleerd en bestaande worden gewijzigd. Naar het oordeel van de Raad betreft de ongewijzigde voortzetting van onderwerpen en doelstellingen slechts één aspect van beleidsneutraliteit. Evenzeer bepalend voor de beoordeling van de beleidsneutraliteit van de omzetting is de vraag welke instrumenten zullen worden gebruikt met het oog op die onderwerpen en doelstellingen. Nu het ontwerpbesluit strekt tot omzetting van beleidsuitspraken in algemene regels, is het met het oog op de beoordeling van de beleidsneutraliteit van het ontwerpbesluit van belang de juridische status van de in algemene regels om te zetten beleidsuitspraken in ogenschouw te nemen.

Ook uit hetgeen onder '3.c Concreetheid' over de normatieve formulering is opgemerkt, volgt dat een beleidsneutrale omzetting niet alleen verband houdt met de wijze waarop de beleidsuitspraken zijn geformuleerd, maar ook met de juridische status van die uitspraken; een omzetting van richtinggevende maar indicatieve beleidsuitspraken uit een hiërarchie van ruimtelijke plannen in algemene regels betekent dat wordt gekozen voor een ander beleidsinstrument. Een beleidsinstrument dat bovendien directe binding heeft voor de provincies en gemeenten en indirecte binding voor burgers. Bindende regels komen in de plaats van een stelsel van strategische plannen. Een gevolg van deze keuze is dat de afwegingsruimte van decentrale overheden wordt ingeperkt. Dit effect van een omzetting, zoals hier voorgesteld, maakt dat zij, met uitzondering van de hieronder te noemen cbb's, nimmer beleidsneutraal kan zijn.

Wanneer deze juridische component van omzetting in ogenschouw wordt genomen, is een omzetting van beleidsuitspraken uit pkb's slechts beleidsneutraal, voor zover zij beleidsuitspraken betreft die reeds in de pkb zelf een rechtstreeks bindende status hadden. Dit betreft uitsluitend de cbb's als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, WRO.

Het ontwerpbesluit voorziet in de omzetting van een aantal cbb's in algemene regels. Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit echter in de omzetting van beleidsuitspraken die geen bindende status in de pkb's hadden. Afhankelijk van de wijze waarop de omzetting verder vorm wordt gegeven, verkrijgen zij dezelfde status als de voormalige cbb's. Zo kent het SMT2 volgens de nota van toelichting één cbb: de aanwijzing van de Eder- en Ginkelse Heide als oefenterrein van de Luchtmobiele Brigade, welke is overgenomen in het ontwerpbesluit. De overige oefenterreinen van Defensie hadden geen cbb-status, maar worden thans evenals de Eder- en Ginkelse Heide bindend aangewezen.⁶⁰

De Raad merkt op dat deze juridische component van omzetting van beleidsuitspraken in algemene regels in de toelichting onderbelicht blijft, terwijl ook de Realisatieparagraaf op dit aspect niet ingaat. Dit laatste klemmt temeer omdat, zoals hiervoor is uiteengezet, de omzetting gevolgen heeft voor de wijze waarop decentrale overheden hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Zo heeft het ontwerpbesluit tot gevolg dat de afwegingen omtrent bouwmogelijkheden buiten het bestaand bebouwd gebied voortaan voornamelijk een provinciale aangelegenheid zijn in plaats van een gemeentelijke.⁶¹ Ook het voorgestelde artikel 2.6, waarin provinciale staten wordt opgedragen regels te stellen ten aanzien van de herbestemming van bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied, betekent voor gemeentebesturen een aanmerkelijke inperking van hun mogelijkheden om voor het buitengebied van hun gemeente een eigen beleid te voeren.

De Raad stelt vast dat de voorgestelde omzetting van beleidsuitspraken in het ontwerpbesluit in strijd is met het uitgangspunt van beleidsneutraliteit, behoudens de omzetting van cbb's.

e. Conclusie ten aanzien van de uitgangspunten en de sturingsfilosofie

Gelet op het vorenstaande, is een amvb in de zin van artikel 4.3, eerste lid, Wro slechts in overeenstemming met de uitgangspunten van selectiviteit, concreetheid en beleidsneutraliteit, alsmede de sturingsfilosofie van de Wro, voor zover die amvb zich beperkt tot regeling van die nationale ruimtelijke belangen

- a. waarvoor geen tussenkomst van provincies is vereist;
- b. die op rechtsgevolg zijn gericht dan wel als zodanig geformuleerd kunnen worden;
- c. die naar hun aard rechtstreeks kunnen doorwerken in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten en
- d. die in de pkb's al een bindende status als cbb hadden of waaraan die status had kunnen worden toegekend.

⁶⁰ Zie artikel 5.2, eerste lid, in samenhang met bijlage 4.1 van het ontwerpbesluit.

⁶¹ Dit betreft voornamelijk de hoofdstukken 2 en 3 van het ontwerpbesluit.

Voor het ontwerpbesluit betekent dit dat voor omzetting in algemene regels in aanmerking komen de in pkb's opgenomen cbb's, alsmede de in pkb's opgenomen concrete begrenzingen van gebieden in combinatie met concrete uitspraken over het grondgebruik in of nabij die gebieden. Vastgesteld moet worden dat het ontwerpbesluit zich niet tot dergelijke pkb-onderdelen beperkt, en in zoverre niet voldoet aan de sturingsfilosofie van de Wro noch aan de uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels.

De Raad adviseert de uitwerking van de geselecteerde nationale ruimtelijke belangen in het ontwerpbesluit in het licht van het vorenstaande te heroverwegen en het ontwerpbesluit in overeenstemming te brengen met de sturingsfilosofie van de Wro en de geformuleerde uitgangspunten.

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad over het voorstel nog het volgende op.

4. Grondslag voor provinciaal medebewind

Voor de behartiging van diverse nationale ruimtelijke belangen roept het ontwerpbesluit de provincies in medebewind. De onderwerpen van de medebewindsvordering zijn hiervoor onder 3.b reeds vermeld. Bezien moet worden of het ontwerpbesluit, voor zover het de vordering van provinciale tussenkomst betreft, berust op een toereikende wettelijke grondslag.

Volgens de toelichting biedt artikel 4.3, eerste lid, Wro deze grondslag.⁶² Dit artikel bepaalt dat *bij of krachtens amvb* regels kunnen worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten daaronder begrepen, alsmede van beheersverordeningen. De Wro verbindt hieraan de voorwaarde dat *nationale* ruimtelijke belangen die regels noodzakelijk maken met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

De Raad deelt de opvatting van de regering dat het mogelijk is provinciebesturen in medebewind te roepen bij amvb. Naar zijn oordeel bestaat evenwel aanleiding nadere eisen te stellen aan de wettelijke grondslag voor het in medebewind roepen van provinciebesturen in het ontwerpbesluit. Daartoe overweegt de Raad het volgende.

Het stelsel van de Wro en de eerdergenoemde sturingsfilosofie brengen mee dat nationale ruimtelijke belangen op nationaal niveau worden behartigd. De wijze waarop die belangenbehartiging gestalte krijgt, valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De subdelegatie bij amvb van regelgevende bevoegdheid ten aanzien van een groot aantal onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang, betekent dat de belangenbehartiging in zoverre onttrokken wordt aan parlementaire controle. Gelet op het primaat van de wetgever in formele zin, acht de Raad geboden dat die wetgever zich uitdrukkelijk uitspreekt over de aanvaardbaarheid van de subdelegatie en de gevolgen daarvan voor de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers.⁶³

Het primaat van de wetgever vergt voorts dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten.⁶⁴ Hiertoe behoort naar het oordeel van de Raad onder meer de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de verschillende overheidsniveaus. Voor zover provinciaal medebewind noodzakelijk wordt geacht ten behoeve van de behartiging van nationale belangen, dient dit daarom in de wet in formele zin tot uitdrukking te worden gebracht.

Het stelsel van de Wro en de sturingsfilosofie brengen verder mee dat het Rijk terughoudendheid dient te betrachten bij het benoemen van nationale ruimtelijke belangen, aangezien de ruimtelijke normstelling in beginsel plaatsvindt door gemeenteraden.⁶⁵ Teneinde een te vergaande inbreuk op de gemeentelijke zelfstandigheid binnen de Wro of op de zelfstandige verordenende bevoegdheid van provinciale staten te voorkomen, acht de Raad eveneens expliciete betrokkenheid van de formele wetgever geboden.

De Raad wijst erop dat noch uit de bewoordingen van artikel 4.3 noch uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wro kan worden afgeleid dat de wetgever de sturingsfilosofie voor nationale ruimtelijke belangen heeft willen uitwerken door het vorderen van medebewind van de provincies ten behoeve van de behartiging van die belangen mogelijk te maken. Eerst bij gelegenheid van de voorhang van het ontwerpbesluit, hangende de behandeling van de Invoeringwet wet ruimtelijke ordening, is de

⁶² Nota van toelichting, B. Algemene toelichting, paragraaf 2. Regels ter zake van bestemmingsplannen door tussenkomst van de provincies.

⁶³ Zie ook aanwijzing 24, eerste lid, aanhef en onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

⁶⁴ Zie aanwijzing 22 Ar.

⁶⁵ Zie punt 2, onder a, ten tweede, van dit advies.

vraag naar een adequate grondslag in het parlement ter sprake gebracht. In antwoord op vragen vanuit de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) zich op het standpunt gesteld dat artikel 4.3, eerste lid, Wro voldoende grondslag bood voor wat werd genoemd de 'getrapte amvb'.⁶⁶

Gelet op het voorgaande, komt de Raad tot het oordeel dat artikel 4.3, eerste lid, Wro geen toereikende grondslag biedt voor het in medebewind roepen van provinciebesturen zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit. De zinsnede *bij of krachtens amvb* in artikel 4.3, eerste lid, Wro laat naast subdelegatie aan de minister geen subdelegatie aan provinciale staten of aan gedeputeerde staten toe.⁶⁷

De Raad adviseert het ontwerpbesluit aan te passen in die zin dat geen medebewind van provinciebesturen wordt gevorderd ten behoeve van de behartiging van nationale ruimtelijke belangen.

Een dergelijke aanpassing van het ontwerpbesluit bewerkstelligt niet alleen overeenstemming met het stelsel van de Wro, de daaraan ten grondslagliggende sturingsfilosofie en het primaat van de wetgever, maar doet bovendien recht aan de strekking van artikel 124, tweede lid, van de Grondwet.⁶⁸ Gelet op de delegatieterminologie⁶⁹, de totstandkomingsgeschiedenis⁷⁰, en de strekking van artikel 124 Grondwet verzet deze bepaling zich er niet tegen dat provinciale organen in medebewind worden geroepen bij amvb. Uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt echter tevens dat de wettelijke delegatiegrondslag waarop de amvb berust die het medebewind vordert, de Kroon daartoe uitdrukkelijk dient te machtigen.⁷¹ Deze uitdrukkelijke machtiging strekt ertoe te waarborgen dat bij amvb geen ongewenste inbreuken op de zelfstandigheid van decentrale overheden worden gemaakt.⁷² Nu artikel 4.3, eerste lid, Wro de bedoelde uitdrukkelijke machtiging niet bevat, bevat deze bepaling ook in constitutioneel opzicht geen afdoende grondslag voor het in medebewind roepen van provinciale organen.

5. Overige grondslagen voor het ontwerpbesluit

a. Beoordeling aanvragen omgevingsvergunning

Het ontwerpbesluit schrijft in enkele bepalingen voor dat onder bepaalde omstandigheden een handeling of een gevolg van een handeling in strijd met een goede ruimtelijke ordening wordt aangemerkt.⁷³ Dit heeft tot gevolg dat een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken, moet worden afgewezen.

De Raad merkt op dat de Wro noch de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voorzien in een wettelijke grondslag voor de opnemings van imperatieve weigeringsgronden in het ontwerpbesluit. De Raad adviseert daarom de desbetreffende bepalingen te laten vervallen.

b. Ministeriële ontheffingsbevoegdheid – algemeen

Het ontwerpbesluit kent in enkele bepalingen aan de Minister van VROM, in voorkomend geval in overeenstemming met een andere minister, de bevoegdheid toe om ontheffing te verlenen van in het

⁶⁶ Kamerstukken I 2009/10, 28 916, nr. J, blz. 9.

⁶⁷ Het ontwerpbesluit gaat ervan uit dat subdelegatie aan gedeputeerde staten wel is toegestaan. Zie bijvoorbeeld artikel 2.4, eerste lid, en de nota van toelichting, B. Algemene toelichting, paragraaf 2. Regels ter zake van bestemmingsplannen door tussenkomst van de provincies.

⁶⁸ Artikel 124, tweede lid, Grondwet luidt: Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

⁶⁹ Vooral van belang is de gebruikte (delegatie)term 'bij of krachtens de wet'. Bij de grondwetsherziening van 1983 is ten aanzien van de toelaatbaarheid van delegatie van regelgevende bevoegdheid een aantal uniforme uitgangspunten gekozen: 1. Er is een vaste delegatieterminologie ingevoerd: wordt de term '(bij of) krachtens' of een variant van de term 'regel' gehanteerd, dan is de formele wetgever in principe bevoegd te delegeren; 2. Het gebruik van een delegatieterm in een grondwetsbepaling geeft niet aan in welke mate de formele wetgever binnen het betreffende terrein of onderwerp mag delegeren; 3. De mate waarin, en de wijze waarop delegatie mag plaatsvinden hangt af van onderwerp, historie en strekking van de betreffende grondwetsbepaling. Zie de Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 22; Kamerstukken I 1976/77, 13872–13873, nr. 55b, blz. 25 en Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, blz. 22.

⁷⁰ Op verschillende plaatsen in de *totstandkomingsgeschiedenis* wordt gesteld dat de mate waarin delegatie mogelijk is, en op welke wijze, bepaald dient te worden aan de hand van onderwerp, historie en strekking van deze bepaling. Zie de Kamerstukken I 1976/77, 13872/13873, nr. 55b, blz. 25, Kamerstukken I 1976/77, 13872/13873, nr. 55b, blz. 26 en Kamerstukken II 1980/81, 16162, nr. 11, blz. 2.

⁷¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 3, blz. 11–12, en Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, blz. 13. Voor zover de mogelijkheid van verdere subdelegatie aan gedeputeerde staten gewenst wordt geacht, dient deze eveneens in de wet in formele zin te worden geboden.

⁷² Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 3, blz. 11–12. Artikel 6.6 van de Waterwet, in het bijzonder het derde lid, biedt een voorbeeld van een uitdrukkelijke machtiging als hier bedoeld.

⁷³ Het betreft de artikelen 4.7, 5.4, vierde lid, 5.5, derde lid, en 5.10, zesde lid, van het ontwerpbesluit.



ontwerpbesluit gestelde regels.⁷⁴ Deze bepalingen berusten op artikel 4.3, derde lid, tweede volzin, Wro.

Ingevolge artikel 4.3, derde lid, eerste volzin, Wro kunnen bij de amvb, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de maatregel begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de maatregel zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening als bedoeld in het tweede lid in werking is getreden. Op grond van artikel 4.3, derde lid, tweede volzin, kan bij de amvb worden bepaald dat de Minister van VROM, in voorkomend geval in overeenstemming met Onze Minister wie het mede aangaat, met inachtneming van de bij de amvb te geven regels ontheffing kan verlenen van bij die maatregel aan te geven regels.

De vraag rijst of artikel 4.3, derde lid, tweede volzin, Wro niet alleen ontheffingverlening van de regels als bedoeld in de eerste volzin mogelijk maakt, maar ook van de algemene regels in de zin van het eerste lid. De Raad merkt hierover het volgende op.

De tweede volzin van artikel 4.3, derde lid, is in dat lid opgenomen bij de invoering van de wet tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van VROM in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard. In de toelichting bij de nota van wijziging, waarin de tweede volzin is geïntroduceerd, is gesteld dat deze toevoeging nodig is om misverstanden te voorkomen. Beoogd is om uitdrukkelijk te regelen dat 'van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, onderscheidenlijk een amvb als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, ontheffing kan worden verleend op dezelfde wijze als in artikel 3.6 is verwoord ten aanzien van de zogenaamde binnenplanse ontheffing.'⁷⁵ Weliswaar is van die mogelijkheid volgens de toelichting bij de nota van wijziging vanaf het begin van het wetgevingsproces van de Wro impliciet uitgegaan, maar tot dusver was dit niet uitdrukkelijk geregeld.

Naar de letter van artikel 4.3, derde lid, tweede volzin, Wro vallen de algemene regels als bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, mede onder het bereik van de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing aan de Minister van VROM toe te kennen. De toelichting bij deze volzin en de plaatsing van de tweede volzin in het derde lid in plaats van in het eerste lid, vormen daarentegen aanwijzingen dat de tweede volzin alleen betrekking heeft op de eerste volzin. Dat dit laatste is beoogd, kan voorts worden afgeleid uit het voorstel Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Ingevolge dit voorstel komt de tweede volzin als volgt te luiden: Bij de amvb kunnen regels worden gesteld met inachtneming waarvan bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij die maatregel aan te geven regels.⁷⁶ Aangezien een omgevingsvergunning per definitie betrekking heeft op concrete projecten of activiteiten, kan zij alleen worden verleend ten behoeve van afwijking van de rechtstreeks werkende regels waarvoor artikel 4.3, derde lid, eerste volzin, Wro een grondslag biedt.

De aard van de algemene regels van artikel 4.3, eerste lid, Wro moet in het licht van de nieuwe sturingsfilosofie van de Wro worden gezien. Binnen de Wro zijn gemeenten in beginsel bevoegd tot ruimtelijke normstelling. Bovengemeentelijke normstelling dient daarom zoveel mogelijk vooraf plaats te vinden, zodat gemeenten duidelijk weten welke beleidsvrijheid zij hebben bij de vaststelling van bestemmingsplannen. Deze sturingsfilosofie brengt niet alleen, zoals hiervoor is uiteengezet, mee dat selectiviteit moet worden betracht bij de regelstelling op grond van artikel 4.3, eerste lid, Wro, maar ook dat die regels niet zodanig mogen worden geformuleerd dat een wezenlijk anders sturingsinstrument ontstaat.

Het ontwerpbesluit introduceert in de figuur van de ministeriële ontheffing van algemene regels als bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, een instrument dat ministeriële interventies in concrete ruimtelijke projecten mogelijk maakt. Niet alleen gaat dit verder dan sturing vooraf, maar het behoudt ook een deel van de ruimtelijke normstelling voor aan de Minister van VROM. De Raad is van oordeel dat de ministeriële ontheffingsbevoegdheid waarmee de minister in concrete gevallen besluiten kan nemen over ruimtelijke ontwikkelingen op gemeentelijk niveau, strijdt met het algemene karakter die regels op basis van artikel 4.3, eerste lid, Wro dienen te hebben.

Op grond van het voorgaande is de Raad van oordeel dat artikel 4.3, derde lid, tweede volzin, Wro geen toereikende grondslag biedt om in het ontwerpbesluit ministeriële ontheffingverlening van krachtens artikel 4.3, eerste lid, Wro gestelde regels mogelijk te maken. De Raad adviseert daarom de voorgestelde artikelen 8.1, 8.2, 8.3, alsmede de daarmee samenhangende artikelen 8.4 en 8.5, vierde lid, tweede volzin, te schrappen.

⁷⁴ Artikelen 8.1, 8.2 en 8.3 van het ontwerpbesluit.

⁷⁵ Kamerstukken 2008/009, 31 750, nr. 8.

⁷⁶ Artikel 9.13, onderdeel BB, van het voorstel-Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Kamerstukken 2008/09, 31 953, nr. A.



c. Ministeriële ontheffingbevoegdheid – overig

Onverminderd hetgeen hiervoor onder 5.b is opgemerkt, merkt de Raad over de ministeriële ontheffingbevoegdheid het volgende op.

Artikel 8.1 van het ontwerpbesluit bepaalt dat de Minister van VROM, in overeenstemming met de minister wie het aangaat, of de minister wie het aangaat in overeenstemming met de Minister van VROM, eigener beweging dan wel op verzoek van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders ontheffing kan verlenen van de bij of krachtens het ontwerpbesluit gestelde regels indien redenen van groot openbaar belang daartoe nopen.

Artikel 8.2 van het ontwerpbesluit bepaalt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van VROM, op verzoek van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders ontheffing kan verlenen van de artikelen 4.5, 4.6 en 4.7 indien dat met het oog op het bijzondere geval aangewezen is.

Artikel 4.3, derde lid, tweede volzin, Wro biedt geen grondslag voor ontheffingverlening van krachtens de amvb gestelde regels, zoals ministeriële regelingen of provinciale verordeningen. Verder maakt deze bepaling ontheffingverlening slechts mogelijk voor zover de Minister van VROM eerstverantwoordelijk minister is. Het voorgestelde artikel 8.1 gaat op deze twee punten verder dan de Wro mogelijk maakt. Ook artikel 8.2 is niet in overeenstemming met artikel 4.3, derde lid, tweede volzin, Wro, omdat hierin de Minister van Verkeer en Waterstaat eerstverantwoordelijk wordt gemaakt voor de ontheffingverlening. De beide bepalingen in het ontwerpbesluit missen ook in zoverre een wettelijke grondslag en dienen te worden geschrapt.

6. Weren van ongewenste ontwikkelingen

Een groot deel van het ontwerpbesluit betreft het weren van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De wijze waarop daarbij wordt omgegaan met geldende, maar nog onbenutte bouwmogelijkheden varieert. In een aantal gevallen respecteert het ontwerpbesluit bestaande bouwtitels en is de reikwijdte van de werende regels beperkt tot bestemmingen die nieuw zijn ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan.⁷⁷ Voor andere gevallen kent het ontwerpbesluit een afwijkende systematiek en worden regels gegeven voor nieuwe bebouwing ongeacht de vraag of bouwmogelijkheden reeds op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan bestonden.⁷⁸

De Raad merkt op dat in de ruimtelijke ordening het onderscheid tussen oude en nieuwe bebouwing niet relevant is, maar wel het onderscheid tussen oude en nieuwe bestemmingen. Bestaande bebouwingsmogelijkheden zouden uitsluitend moeten worden beperkt of geschrapt in bijzondere gevallen en op basis van een dragende motivering. Daarbij dient er rekenschap van te worden gegeven dat de beëindiging van geldende, maar nog onbenutte bouwmogelijkheden het risico van planschadeclaims meebrengt. Overigens is het onduidelijk voor wiens rekening de uit die claims voortvloeiende kosten komen.

De Raad adviseert het al dan niet respecteren van geldende, maar nog onbenutte bouwmogelijkheden in het ontwerpbesluit nader te bezien.

7. Regels omtrent de toelichting en onderbouwing van besluiten

Het ontwerpbesluit voorziet mede in de omzetting van indicatieve beleidsuitspraken uit pkb's. Deze uitspraken worden niet omgezet in bindende regels aangaande in bestemmingsplannen toe te kennen bestemmingen of te geven voorschriften, maar in rechtstreeks of indirect, bij provinciale verordening te stellen eisen aan de toelichting of onderbouwing van ruimtelijke besluiten van decentrale overheden. De desbetreffende bepalingen strekken ertoe dat voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan bepaalde afwegingen worden gemaakt en toetsingskaders worden doorlopen, en dat daarvan in de toelichting of onderbouwing rekenschap wordt afgelegd. De Raad maakt hierover een aantal opmerkingen.

Aan de vaststelling van een ruimtelijk besluit dient een goede afweging van alle ruimtelijk relevante aspecten ten grondslag te liggen. Die afweging behoort inzichtelijk te worden gemaakt. Onduidelijk is echter waarom het ontwerpbesluit voorschrijft dat deze motivering in de plantoelichting of de ruimtelijke onderbouwing dient te worden opgenomen.⁷⁹

Het stellen van gedetailleerde motiveringseisen aan de toelichting of onderbouwing van ruimtelijke besluiten geeft geen blijk van groot vertrouwen in de door de gemeenten te maken afwegingen en

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld de voorgestelde artikelen 3.12, eerste lid, 4.6, eerste lid, en 4.11, eerste lid.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 2.1 en volgende.

⁷⁹ Zie de voorgestelde artikelen 2.7, vierde lid, 3.12, zes lid, 3.13, tweede lid, 4.3, 4.12, 4.13, 4.14, 6.2, derde en vierde lid, 7.5, derde lid, en 7.6.

toelichtingen. De gedetailleerde motiveringseisen zouden zelfs als bevoogdend kunnen worden omschreven. De eisen staan bovendien haaks op het streven naar minder gedetailleerd medebewind.⁸⁰

De Raad merkt voorts op dat het stellen van formele motiveringsvereisten aan de toelichting het ruimtelijke besluit kwetsbaarder maakt voor vernietiging in beroepsprocedures. Deze kwetsbaarheid doet zich vooral gevoelen in gevallen waarin de verlangde uiteenzetting ontbreekt of onvolledig is, maar het ruimtelijke besluit materieel niet in strijd is met het nationale belang waarop de motiverings-eis betrekking heeft.

Voor de beleidsuitspraken die in het ontwerpbesluit worden behartigd door middel van eisen aan de toelichting bij een bestemmingsplan, kan in plaats van die eisen worden volstaan met een bepaling die ertoe strekt dat bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening wordt gehouden met de in pkb's aangeduide nationale ruimtelijke belangen alsmede de in structuurvisies aan te duiden belangen.⁸¹ Artikel 3.1.6, eerste lid, onder a en d, van het Besluit ruimtelijke ordening alsmede de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormen alsdan een afdoende waarborg dat gemeenten zich bij hun besluitvorming rekenschap geven van die nationale ruimtelijke belangen.⁸²

De Raad is, gelet op het voorgaande, van oordeel dat de noodzaak van het stellen van gedetailleerde motiveringseisen ontbreekt, terwijl deze eisen in de praktijk contraproductief kunnen blijken. Hij adviseert de voorgestelde gedetailleerde motiveringseisen te laten vervallen en in plaats daarvan te volstaan met voornoemde algemene bepaling.

8. Weigeringsgrond vergunning voor het bouwen

Ingevolge artikel 44, eerste lid, onderdeel f, van de Woningwet, voor zover hier van belang, mag en moet een bouwvergunning worden geweigerd, indien het bouwen in strijd is met de regels, gesteld bij of krachtens een amvb als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, Wro. Wanneer de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking zal zijn getreden, zal artikel 2.10, eerste lid, onder c, van die wet een overeenkomstige weigeringsgrond bevatten.

Artikel 4.3, derde lid, Wro kent twee onderscheiden grondslagen voor een amvb. De eerste volzin bepaalt dat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de maatregel begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de maatregel zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening als bedoeld in het tweede lid van artikel 4.3 in werking is getreden.

De tweede volzin bepaalt dat bij de amvb kan worden bepaald dat de Minister van VROM, in voorkomend geval in overeenstemming met de minister wie het mede aangaat, met inachtneming van de bij de amvb te geven regels ontheffing kan verlenen van bij die amvb aan te geven regels.

Blijkens de considerans berust het ontwerpbesluit mede op artikel 4.3, derde lid, Wro. Dit roept de vraag op of het ontwerpbesluit regels bevat in de zin van de eerste of de tweede volzin van die bepaling. Uit de toepassing van de ontheffingmogelijkheden in het ontwerpbesluit leidt de Raad af dat het ontwerpbesluit in ieder geval berust op artikel 4.3, derde lid, tweede volzin. Uit het ontwerpbesluit en de toelichting blijkt echter niet of daarnaast ook wordt voorzien in regels als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, eerste volzin. De Raad wijst erop dat duidelijkheid hieromtrent voor belanghebbenden die een bouwvergunning aanvragen, alsook voor bestuursorganen die de aanvragen moeten beoordelen, uit een oogpunt van rechtszekerheid van groot belang is, omdat de bedoelde regels een rechtstreeks toetsingskader voor de verlening van bouwvergunningen vormen.

De Raad adviseert in het ontwerpbesluit dan wel de nota van toelichting aan te geven welke regels in het ontwerpbesluit aangemerkt worden als weigeringsgronden in de zin van artikel 44, eerste lid, onderdeel f, van de Woningwet.

9. Provinciale regels voor recreatiewoningen en herbestemming van bebouwing

Het voorgestelde artikel 2.5, zesde lid, bepaalt dat de krachtens artikel 2.5, eerste tot en met vijfde lid, te geven provinciale regels gericht op bundeling van nieuwe bebouwing en zorgvuldig ruimtegebruik

⁸⁰ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Den Haag, 2004, blz. 3.

⁸¹ Zo kan bijvoorbeeld artikel 7.6 komen te luiden: Bij de vaststelling van een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op gronden in de Waddenzee en dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan, wordt rekening gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische waarden alsmede de overige waarden die in onderdeel 4.1 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee staan vermeld.

⁸² Artikel 3.1.6, eerste lid, onderdelen a en d, van het Besluit ruimtelijke ordening luidt als volgt:

1. Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:
a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;
d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek.

binnen het bestaand bebouwd gebied, geen onderscheid maken tussen woningen en recreatiewoningen, complexen van recreatiewoningen uitgezonderd.

Ingevolge artikel 2.6 worden bij provinciale verordening regels gesteld ten aanzien van de herbestemming van bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied, met uitzondering van de herbestemming van recreatiewoningen tot woning in de kwetsbare gebieden.

In de toelichting is uiteengezet dat in de artikelen 2.5, zesde lid, en 2.6 uitdrukkelijk uitzonderingen worden gemaakt op de bevoegdheid om bij provinciale verordening regels te stellen, teneinde te voorkomen dat een provinciale verordening, ook een verordening ter behartiging van provinciale ruimtelijke belangen als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, Wro, indruist tegen het rijksbeleid inzake de nieuwbouw van recreatiewoningen of het rijksbeleid inzake de herbestemming van recreatiewoningen tot woning in kwetsbare gebieden. Nu beoogd is uit te sluiten dat provincies op grond van artikel 4.1 Wro regels stellen, berusten de voorgestelde artikelen 2.5, zesde lid, en artikel 2.6 volgens de artikelsgewijze toelichting mede op artikel 4.1, vierde lid, Wro.

Artikel 4.1, vierde lid, Wro maakt het mogelijk om bij of krachtens amvb regels te stellen omtrent provinciale verordeningen als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, Wro. Op grond van deze bepaling kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten daaronder begrepen, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen.

De Raad merkt op dat het voorgestelde artikel 2.2 uitputtend regelt dat de ruimtelijke mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen gelijk zijn aan de mogelijkheden voor nieuwbouw van woningen. Daarmee wordt, in vervolg op de Nota Ruimte, deze gelijkstelling als nationaal belang in de zin van artikel 4.3, eerste lid, Wro aangemerkt. Provinciale staten kunnen aan artikel 4.1, eerste lid, Wro dan ook geen bevoegdheid ontnemen voor een aanvullende of afwijkende regeling ter zake. In het verlengde hiervan ontbreekt de noodzaak om die vermeende bevoegdheid uitdrukkelijk uit te sluiten.

Evenzo geldt voor het voorgestelde artikel 2.3, dat deze bepaling verbiedt de bestemming van een recreatiewoning of een complex van recreatiewoningen te wijzigen in een woonbestemming indien die recreatiewoning of dat complex in een kwetsbaar gebied is gelegen. Ook dit verbod is een nationaal belang in de zin van artikel 4.3, eerste lid, Wro, zodat provinciale staten aan artikel 4.1, eerste lid, Wro geen bevoegdheid kunnen ontnemen voor een aanvullende of afwijkende regeling. Voor een uitdrukkelijke uitsluiting van die vermeende bevoegdheid bestaat derhalve evenmin een noodzaak.

De Raad adviseert de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 2.5, zesde lid, en artikel 2.6 van het ontwerpbesluit in het licht van het vorenstaande aan te passen. Aangezien het ontwerpbesluit ook anderszins niet voorziet in regels omtrent de inhoud, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van de provinciale verordening, adviseert de Raad voorts artikel 4.1, vierde lid, Wro uit de considerans van het ontwerpbesluit te schrappen.

10. Locatiebeleid detailhandel

Het voorgestelde artikel 2.8, eerste lid, draagt provinciale staten op regels te stellen ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen die ertoe strekken te waarborgen dat nieuwe locaties voor detailhandel niet ten koste gaan van de detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnenstedelijke gebieden.

Deze formulering wijkt af van de gebruikelijke beoordelingsmaatstaf, dat bezien wordt in hoeverre nieuwe detailhandelslocaties tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau van een gemeente leiden.⁸³ Uit de toelichting blijkt niet waarom in het ontwerpbesluit gekozen is voor een nieuw en afwijkend criterium.

De Raad adviseert artikel 2.8, eerste lid, te schrappen.

11. Afwijking van regels en ontheffing bij rijksbufferzones

Bij provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van of toelichting bij bestemmingsplannen ter vrijwaring van de rijksbufferzones van verdere verstedelijking, ter bescherming van de open en groene ruimten en de overige kwaliteiten van de rijksbufferzones

⁸³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 juni 2009, no. 200808122/1/R3, inzake het bestemmingsplan 'Leens- Winkelcentrum', www.raadvanstate.nl.



alsmede ter versterking van de dagrecreatieve functie van de rijksbufferzones.⁸⁴

Deze regels kunnen mede mogelijkheden en randvoorwaarden betreffen om af te wijken van het voorgestelde artikel 3.3.⁸⁵

Bij verordening kan aan gedeputeerde staten de bevoegdheid worden toegekend tot het op verzoek van het gemeentebestuur verlenen van een ontheffing van het bepaalde in de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5.⁸⁶ Bij de verlening van zo'n ontheffing moeten enkele voorwaarden in acht worden genomen.⁸⁷

Onduidelijk is hoe de afwijkmogelijkheden, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, en de ontheffingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 3.6, zich tot elkaar verhouden. Bedoeld zou kunnen zijn dat een ontheffing slechts kan worden verleend indien aan de afwijkingsvoorwaarden is voldaan. Eveneens denkbaar is dat de ontheffingsbevoegdheid aanvullend is ten opzichte van de afwijkmogelijkheden. In dat geval zou, wanneer in situaties waarin niet kan worden voldaan aan de afwijkingsvoorwaarden of vanwege een geheel andere omstandigheid dan genoemd in artikel 3.5, een ontheffing kunnen worden verleend.

De Raad adviseert de verhouding tussen deze beide bepalingen in de toelichting te verduidelijken en zo nodig het ontwerpbesluit te wijzigen.

12. Ontheffingen en rechtsbescherming

Onverminderd hetgeen hiervoor onder 5.b en 5.c over de ministeriële ontheffingsbevoegdheid is opgemerkt, merkt de Raad het volgende op.

Ingevolge het voorgestelde artikel 8.1 kan de betrokken minister ambtshalve dan wel op verzoek van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de bij of krachtens het besluit gestelde regels indien redenen van groot openbaar belang daartoe nopen. Op grond van de voorgestelde artikelen 8.2 en 8.3 kunnen eveneens in specifieke situaties ontheffingen worden verleend.

De Raad begrijpt deze artikelen aldus dat de ontheffing, evenals de ontheffingen die op grond van provinciale verordeningen kunnen worden verleend, wordt verleend ten behoeve van, en voorafgaand aan, de vaststelling van een bestemmingsplan of ander ruimtelijk besluit dat zonder die ontheffing in strijd zou komen met het bij of krachtens het ontwerpbesluit bepaalde.

a. Ontheffing van regels krachtens artikel 4.3, eerste lid, Wro

Ingevolge het voorgestelde artikel 8.4, vierde lid, worden voornoemde ontheffingen voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Het voorgestelde artikel 8.4, eerste en zesde lid, bepaalt dat deze ontheffingen in werking treden met ingang van de zevende week na de dag waarop zij zijn bekend gemaakt. Artikel 8.4, zevende lid, bepaalt dat, indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot een besluit tot het verlenen van een ontheffing een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, de werking van het besluit wordt opgeschort totdat op het verzoek is beslist.

De Wro kent geen regeling van of een specifieke grondslag voor een regeling van de rechtsbescherming tegen besluiten tot verlening van de ontheffingen. Dit brengt met zich dat op grond van de Awb tegen de ontheffingen achtereenvolgens beroep en hoger beroep openstaat.

De Raad merkt op dat voorschriften betreffende rechtsbescherming in beginsel in de wet in formele zin dienen te worden neergelegd.⁸⁸ Voor de betrokken ontheffingen voorziet de Wro niet in deze waarborgen. Voor een aanvullende regeling bij amvb, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit, kan bovendien geen grondslag worden gevonden in artikel 10.8, eerste lid, Wro. Hierin is bepaald dat nadere regeling van in de Wro geregelde onderwerpen in het belang van een goede ruimtelijke ordening kan geschieden bij amvb. In dit geval kan artikel 10.8, eerste lid, niet als grondslag dienen, omdat het ontwerpbesluit voor de rechtsbescherming geen nadere regels bevat, maar een nieuwe regeling.

Voorts wijst de Raad erop dat het ontwerpbesluit op dit punt tot vertraging van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures kan leiden. Indien de voorzieningenrechter de ontheffing bij wijze van voorlopige voorziening schorst, kan het bestemmingsplan ten behoeve waarvan de ontheffing is verleend, niet worden vastgesteld. Wordt de ontheffing niet geschorst, dan kan het bestemmingsplan worden vastgesteld na ommekomst van de in artikel 8.4, zesde lid, genoemde termijn. Tegen het

⁸⁴ Ingevolge artikel 3.5, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

⁸⁵ Zie artikel 3.5, tweede lid, onderdelen b, c, d en e. Artikel 3.3 bepaalt dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen binnen de grenzen van een rijksbufferzone geen bestemmingen bevat die verdere verstedelijking toestaan.

⁸⁶ Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

⁸⁷ Zie artikel 3.6, tweede lid.

⁸⁸ Zie in deze zin aanwijzing 24 Ar.

bestemmingsplan staat in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De consequentie van de voorgestelde regeling is dat een bestemmingsplan gedurende enige tijd niet kan worden vastgesteld en er parallelle beroepsprocedures kunnen openstaan tegen de ontheffing en het bestemmingsplan. De Raad acht dit uit een oogpunt van doelmatigheid van procedures ongewenst.

De Raad adviseert gelet op het voorgaande artikel 8.4 van het ontwerpbesluit te schrappen en een voorstel tot wijziging van de Wro in te dienen. Hij geeft in overweging in die wijziging te regelen dat een besluit tot verlening van een ontheffing van regels krachtens artikel 4.3, eerste lid, Wro met toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid en voor de mogelijkheid van beroep met het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan als één besluit wordt aangemerkt.

b. Ontheffing van regels krachtens artikel 4.3, derde lid, eerste volzin, Wro

Voor zover het ontwerpbesluit regels bevat in de zin van artikel 4.3, derde lid, eerste volzin, Wro, die als rechtstreekse weigeringsgrond van een bouwvergunning gelden, betekent artikel 8.1 dat de betrokken minister ook ten behoeve van de verlening van bouwvergunningen ontheffingen kan verlenen. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Woningwet worden een besluit omtrent de ontheffing en een besluit op een aanvraag om een bouwvergunning voor de mogelijkheid van beroep als een besluit aangemerkt. Het voorgestelde artikel 8.4, dat nadere regels voor de ontheffing bevat, is echter mede van toepassing op dergelijke ontheffingen. Artikel 8.4, zevende lid, voorziet in opschortende werking van een besluit tot verlening van een ontheffing indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot dat besluit een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. De Raad merkt op dat het voorgestelde artikel 8.4, zevende lid, niet goed aansluit op artikel 46, zesde lid, van de Woningwet. De Raad adviseert artikel 8.4, zevende lid, niet van toepassing te laten zijn op artikel 8.1-ontheffingen die betrekking hebben regels in de zin van artikel 4.3, derde lid, eerste volzin, Wro.

13. Experimenteerbepaling

De Minister van VROM kan, in overeenstemming met de minister die het aangaat, bij ministeriële regeling ten behoeve van een experiment tijdelijk van bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften afwijken of een zodanige afwijking toestaan.⁸⁹

De Raad merkt op dat tot een experimentele regeling, mede gelet op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet te snel moet worden overgegaan. Vandaar dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) voorwaarden worden gesteld aan een dergelijke regeling.

a. Concretisering experimenteergrondslag

Indien het noodzakelijk wordt geacht dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere regeling wordt afgeweken, wordt in de hogere regeling bepaald op welke onderdelen van de hogere regeling de mogelijkheid tot afwijking betrekking heeft.⁹⁰ De experimenteergrondslag dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd, dat wil zeggen dat het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de hogere regeling kan worden afgeweken.⁹¹

De Raad constateert dat artikel 8.5, eerste lid, erg ruim is geformuleerd en dat noch het doel en de functie van de experimenten worden vermeld noch de artikelen waarvan mag worden afgeweken. De Raad adviseert artikel 8.5 in vorenbedoelde zin nader te concretiseren.

b. Geldingsduur experiment

De hogere regeling die de grondslag biedt voor een experimentele regeling of een experiment, bepaalt de maximale geldingsduur daarvan.⁹² De Raad constateert dat artikel 8.5, tweede lid, onderdeel b, niet in overeenstemming is met deze voorwaarde. Op grond van dit artikellid wordt de toegestane tijdsduur bepaald in de ministeriële regeling waarin wordt afgeweken van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften.

De Raad adviseert de maximale geldingsduur van de experimenten op te nemen in artikel 8.5.

⁸⁹ Zie het voorgestelde artikel 8.5, eerste lid.

⁹⁰ Zie aanwijzing 10a, eerste lid, Ar.

⁹¹ Zie de toelichting bij aanwijzing 10a Ar.

⁹² Zie aanwijzing 10b, eerste lid, Ar.

c. Evaluatie experiment

In de regeling of in de toelichting bij de regeling dient aangegeven te worden hoe evaluatie van het experiment plaatsvindt, zodat enkele minimale procedurele waarborgen bestaan om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd kan worden genoemd.⁹³ De Raad constateert dat artikel 8.5, tweede lid, onderdeel c, niet in overeenstemming is met deze voorwaarde. Op grond van dit artikellid wordt de wijze waarop tot de vaststelling wordt gekomen of een experiment geslaagd is, bepaald in de ministeriële regeling waarin wordt afgeweken van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften.

De Raad adviseert enkele minimale waarborgen voor de evaluatie van het experiment op te nemen in de toelichting dan wel in artikel 8.5.

d. Herstel na afloop van het experiment

Na het verstrijken van de tijdsduur van een experiment kan, indien redelijkerwijs herstel in de oude toestand of het in overeenstemming brengen met dit besluit niet kan worden gevergd, de Minister van VROM, in overeenstemming met de minister wie het aangaat, ter zake ontheffing verlenen van de regels van dit besluit.⁹⁴ De Raad maakt hierover enkele opmerkingen.

Gelet op hetgeen hiervoor over de ontheffingverlening krachtens de artikelen 8.1 en 8.2 is opgemerkt,⁹⁵ maakt artikel 8.5, vierde lid, terecht geen ontheffing van *krachtens* het ontwerpbesluit gegeven regels mogelijk. Dit heeft echter tot gevolg dat de in het vierde lid, eerste volzin, opgenomen herstelplicht onverkort geldt voor afwijkingen van krachtens het besluit gegeven voorschriften. Onduidelijk is of deze consequentie is onderkend. In het verlengde hiervan rijst de vraag of het gewenst is experimenten mogelijk te maken die afwijken van krachtens het ontwerpbesluit gegeven regels, zonder dat na afloop een ontheffing als bedoeld in het vierde lid, tweede volzin, kan worden verleend.

Voorts wordt in de toelichting niet verduidelijkt aan welke situaties gedacht wordt met de zinsnede 'redelijkerwijs herstel in de oude toestand of het in overeenstemming brengen met dit besluit niet kan worden gevergd'.

De Raad adviseert de nota van toelichting op deze punten aan te vullen.

14. Wijziging amvb bij ministeriële regeling

De Minister van VROM kan, in overeenstemming met de minister die het aangaat, de aanwijzing van gebieden die in dit ontwerpbesluit zijn aangewezen, bij ministeriële regeling intrekken.⁹⁶ Ook andere ministers kunnen bij ministeriële regeling de aanwijzing van een gebied in dit ontwerpbesluit intrekken dan wel de begrenzing daarvan wijzigen.⁹⁷

In de toelichting wordt niet aangegeven waarom voor deze constructie is gekozen.

De Raad merkt op dat de wijziging van een regeling alleen kan geschieden door een regeling van gelijke orde.⁹⁸ De gebiedsaanwijzingen in dit ontwerpbesluit kunnen alleen door een amvb worden ingetrokken dan wel gewijzigd.

De bevoegdheid om bij ministeriële regeling een gebiedsaanwijzing in te trekken dan wel te wijzigen voldoet evenmin aan de voorschriften voor delegatie aan ministers van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.⁹⁹

De Raad adviseert artikel 10.3 aan te passen.

15. Evaluatie

Artikel 10.5 is een evaluatiebepaling. De Minister van VROM is voornemens binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit, en vervolgens telkens na vijf jaar, de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit te evalueren.

Aangezien het artikel niet wordt toegelicht, blijkt niet welke methode van evaluatie gehanteerd zal worden, noch welke criteria geformuleerd zullen worden aan de hand waarvan het ontwerpbesluit geëvalueerd zal worden. Evenmin wordt duidelijk hoe de objectiviteit van de evaluatie gewaarborgd zal worden.

⁹³ Zie aanwijzing 10b, tweede lid, Ar.

⁹⁴ Zie het voorgestelde artikel 8.5, vierde lid, tweede volzin.

⁹⁵ Zie punt 5b van dit advies.

⁹⁶ Zie het voorgestelde artikel 10.3, eerste lid.

⁹⁷ Zie het voorgestelde artikel 10.3, derde tot en met zevende lid.

⁹⁸ Zie aanwijzing 223 Ar.

⁹⁹ Een dergelijke delegatie wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Het voorgestelde artikel 10.3 voldoet aan geen van deze voorwaarden. Zie aanwijzing 26 Ar.



De Raad adviseert het artikel van een toelichting te voorzien en daarin te expliciteren welke evaluatiecriteria gehanteerd zullen worden en hoe de objectiviteit van de evaluatie gewaarborgd zal worden.

16. Advisering

a. Advisering op basis van de Provincie- en Gemeentewet

Op grond van de Provincie- en Gemeentewet worden gedeputeerde staten onderscheidenlijk de colleges door de minister die het aangaat in de gelegenheid gesteld hun oordeel te geven over onder meer ontwerpen van amvb waarbij van de provincie- en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd.¹⁰⁰

Op grond van de Ar dient in de toelichting vermeld te worden welk adviescolleges en organisaties van belanghebbenden ten aanzien van de regeling zijn gehoord. Indien op hoofdpunten in een regeling wordt afgeweken van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt de reden hiervan in de toelichting gemotiveerd.¹⁰¹

Na vaststelling in de ministerraad van 2 juni 2009 is het ontwerpbesluit algemeen bekendgemaakt en is eenieder in de gelegenheid gesteld tot 1 september 2009 opmerkingen over het ontwerpbesluit ter kennis van de Minister van VROM te brengen. Naast een aantal belangenorganisaties heeft een groot aantal gemeenten en provincies van die gelegenheid gebruikgemaakt.¹⁰²

De Raad constateert dat de eerdergenoemde aanwijzingen niet zijn nageleefd. In de nota van toelichting wordt slechts één adviescollege genoemd, de Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving.¹⁰³ De andere adviesinstanties worden niet genoemd. Evenmin wordt aangegeven op welke wijze wordt afgeweken van de door deze instanties uitgebrachte adviezen.

De Raad adviseert de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Advisering op basis van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Op grond van de 'Checklist voor rijksregelgeving en beleid' van de Code moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden tijdig voor advies worden voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In de toelichting bij de conceptregelgeving dient vervolgens op de adviezen in te worden gegaan. Indien de minister besluit de adviezen niet te volgen, wordt gemotiveerd aangegeven waarom de minister heeft besloten af te wijken van deze adviezen. Het advies dient vervolgens meegezonden te worden naar de Raad van State.¹⁰⁴

Aan het IPO en de VNG is advies gevraagd over dit voorstel en die adviezen zijn meegezonden naar de Raad.¹⁰⁵

In de memorie van toelichting is evenwel niet ingegaan op die adviezen en is evenmin aangegeven waarom de minister heeft besloten af te wijken van die adviezen. De Raad acht inzicht in het officiële standpunt van het IPO en de VNG en de reactie daarop van de regering van belang voor de oordeelsvorming van de Raad alsook die van het parlement.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan. De Raad adviseert de afspraken uit de 'Checklist' van de Code beter na te leven.

17. Wetstechnische kwaliteit

De kwaliteit van het ontwerpbesluit geeft aanleiding tot veel redactionele kanttekeningen. Het ontwerpbesluit is op onderdelen moeilijk leesbaar, onduidelijk en soms slordig geredigeerd. De Raad adviseert een laatste zorgvuldige controle te verrichten.

¹⁰⁰ Zie artikel 112, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 114, eerste lid, van de Gemeentewet.

¹⁰¹ Zie aanwijzing 213, tweede en derde lid, Ar.

¹⁰² Gemeenten: Albrandswaard, Almere, Ameland, Amersfoort, Amsterdam, Borsele, Bronkhorst, de Waddeneilanden, Den Helder, Diemen, Dronten, Edam-Volendam, Ermelo, Graafstroom, Haarlem, Haarlemmermeer, Harlingen, Leeuwarden, Lochem, Midden Delfland, Moerdijk, Pijnacker-Nootdorp, Utrecht, Veere, Velsen, Vlissingen, Voorst, Waterland, Winterswijk, Wûnseradiel, Zaanstad en Zeewolde. Provincies: Drenthe, Flevoland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland.

¹⁰³ Nota van toelichting, § 4. Adviezen en overwogen voorstellen.

¹⁰⁴ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, 'Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden', Den Haag, 2004, blz. 40, 41.

¹⁰⁵ Advies van 27 augustus 2009, nr. BARW/U200901726.



18. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud en de opzet van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk.*



Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.09.0558/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

Opschrift en aanhef

- In het opschrift het woord 'de' laten vervallen.
- In de aanhef de zinsnede 'artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten derde' vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° (aanwijzing 80, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de aanhef de dubbele punt achter de tweede vermelding van de Directie Bestuurlijke Juridische Zaken vervangen door een puntkomma (aanwijzing 109 Ar).
- In de aanhef de puntkomma achter de zinsnede 'Hebben goedgevonden en verstaan' vervangen door een dubbele punt (aanwijzing 109 Ar).

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

- In artikel 1.1, eerste lid, onderdeel d laten vervallen. Gelet op artikel 1.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet ruimtelijke ordening, is deze begripsomschrijving overbodig.
- In de artikelen 1.1, tweede lid, en 1.2, onderdeel a, de zinsnede 'artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°' vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° (aanwijzing 80, derde lid, Ar).
- In artikel 1.3 de zinsnede 'artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°' vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1° (aanwijzing 80, derde lid, Ar).
- In artikel 1.3 de zinsnede 'zich daartegen verzet' vervangen door: zich daartegen niet verzet.

Hoofdstuk 2 Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten

§ 2.1 Algemene bepalingen

- Aan het opschrift van § 2.1 toevoegen: bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten.
- In artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, de opsommingstekens '1° tot en met 4°' vervangen door: 1°. tot en met 4°. (aanwijzing 100, eerste lid, onderdeel a, Ar).
- In artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, het woord 'inrichtingen' vervangen door: inrichting.

§ 2.2 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

- In artikel 2.2, eerste lid, de zinsnede 'nieuwbouw of herbestemming van recreatiewoningen tot woning' vervangen door: nieuwbouw van recreatiewoningen of herbestemming van recreatiewoningen tot woning.
- In artikel 2.2, tweede lid, de zinsnede 'Het eerste lid geldt niet ten aanzien van' vervangen door: Het eerste lid is niet van toepassing op (aanwijzingen 80 en 83 Ar).
- In artikel 2.3, tweede lid, onderdeel b, het woord 'of' vervangen door: en (aanwijzing 101 Ar).
- In artikel 2.5, tweede lid, de zinsnede 'de in het eerste lid bedoelde regels buiten toepassing blijven ten aanzien van' vervangen door: de regels, bedoeld in het eerste lid, niet van toepassing zijn op (aanwijzingen 82 en 83 Ar). Voorts de zinsnede 'transporteren doormiddel van' vervangen door: transporteren door middel van.
- In artikel 2.5, derde lid, de zinsnede 'de in het eerste lid bedoelde regels voor nieuwe bebouwing (...) niet gebundelde bebouwing' vervangen door: de regels, bedoeld in het eerste lid, ten aanzien van niet functioneel aan het buitengebied gebonden bebouwing niet van toepassing zijn in gevallen waarin wordt voldaan aan de bij de verordening gestelde kwalitatieve regels voor nieuwe niet gebundelde bebouwing (aanwijzingen 82 en 83 Ar).
- In artikel 2.7, eerste lid, de zinsnede 'de inhoud van en toelichting bij' vervangen door: de inhoud van of toelichting bij (aanwijzing 101 Ar; in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.8).
- In artikel 2.8, eerste lid, de zinsnede 'Met inachtneming van Richtlijn nr. 2006/123/EG (...) provinciale verordening' vervangen door: Bij provinciale verordening worden (vermelding van de Dienstenrichtlijn in de toelichting volstaat). Voorts de zinsnede 'die ertoe strekken te waarborgen dat' vervangen door: die waarborgen dat.
- In artikel 2.8, tweede lid, de zinsnede 'de intergemeentelijke vormen van samenwerking ter zake van beleid' vervangen door: het intergemeentelijke beleid.



§ 2.3 Algemene regels te stellen door provincies

Hoofdstuk 3 Groene ruimte

Titel 3.1 Rijksbufferzones

§ 3.1.1 Algemene bepalingen rijksbufferzones

- In artikel 3.1, eerste lid, onderdeel b, de zinsnede 'artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1°' vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1° (aanwijzing 80, derde lid, Ar).

§ 3.1.2 Aanwijzing en begrenzing van rijksbufferzones

– –

§ 3.1.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

- Artikel 3.3, derde lid, als volgt herformuleren:
Als verdere verstedelijking worden niet aangemerkt nieuwe gebouwen voor restaurants, cafés, kleinschalige hotels, kampeerbedrijven of zorgboerderijen.
- In artikel 3.4 de zinsnede 'de toelichting een verantwoording bevat van de wijze waarop' vervangen door: dat.

§ 3.1.4 Algemene regels te stellen door provincies

- In artikel 3.5, tweede lid, 'het bepaalde in' telkens laten vervallen (aanwijzing 52 plus toelichting Ar).
- In artikel 3.6, eerste lid, de zinsnede 'het bepaalde in' vervangen door: het bepaalde bij of krachtens. Artikel 3.5 bepaalt zelf niets waarvan ontheffing zou kunnen worden verleend, maar bevat een grondslag voor provinciale regels.
- In artikel 3.6, eerste lid, de zinsnede 'het gemeentebestuur' vervangen door: burgemeester en wethouders onderscheidenlijk de raad (aanwijzingen 52 plus toelichting en 93 Ar).
- Artikel 3.7 als volgt herformuleren:
Provinciale staten kunnen bij het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de wet en bij een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, met inachtneming van artikel 3.6, tweede lid, afwijken van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 3.3, 3.4 en 3.5.

Titel 3.2 Ecologische hoofdstructuur

§ 3.2.1 Algemene bepalingen ecologische hoofdstructuur

- In artikel 3.8, onderdeel c, verduidelijken bij welke waarden de zinsnede 'gebaseerd op (...) belevingswaarde' behoort (op alle waarden of alleen de potentiële waarden).

§ 3.2.2 Aanwijzing en begrenzing van ecologische hoofdstructuur

- In artikel 3.9, derde lid, de zinsnede 'het bepaalde in' laten vervallen en een komma plaatsen na de zinsnede 'bedoeld in het eerste lid' (aanwijzingen 52 plus toelichting en 82 Ar).
- In artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, de opsommingstekens '1° tot en met 2°' vervangen door: 1°. tot en met 2°. (aanwijzing 100, eerste lid, onderdeel a, Ar).

§ 3.2.3 Algemene regels te stellen door provincies

- In artikel 3.11, de zinsnede 'de inhoud van en de toelichting bij' vervangen door: de inhoud van of de toelichting bij (aanwijzing 101Ar in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.8).
- In artikel 3.11 het woord 'realisatie' vervangen door: verwezenlijking.
- In artikel 3.12, derde lid, de zinsnede 'dat een bestemmingsplan dat' vervangen door: dat een bestemmingsplan.
- In artikel 3.12, vijfde lid, onderdeel b, de opsommingstekens '1° tot en met 3°' vervangen door: 1°. tot en met 3°. (aanwijzing 100, eerste lid, onderdeel a, Ar).
- In artikel 3.12, vijfde lid, onderdeel b, onder 3, de zinsnede 'redelijkerwijs onmogelijk is' vervangen door: niet kan worden gevegd.
- In artikel 3.13, tweede lid, het woord 'realisatie' vervangen door: verwezenlijking.



- Artikel 3.14 als volgt herformuleren:
Een bestemmingsplan waarvoor in verband met de toepassing van de regels, bedoeld in de artikelen 3.12, tweede lid, en 3.13, eerste lid, een wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur is benodigd, kan slechts worden vastgesteld nadat het provinciebestuur de aanwijzing met toepassing van artikel 3.10 de aanwijzing van de ecologische hoofdstructuur heeft gewijzigd.
(Deze formulering sluit aan bij de artikelsgewijze toelichting die stelt dat het bestemmingsplan niet in strijd mag komen met een hogere regeling).

Titel 3.3 Nationale Landschappen

§ 3.3.1 Algemene bepalingen nationale landschappen, nationale snelwegpanorama's en werelderfgoederen

- In artikel 3.15, onderdeel e, de zinsnede 'in overeenstemming handelend met' telkens vervangen door: in overeenstemming met (aanwijzing 31 Ar).

§ 3.3.2 Begrenzing van nationale landschappen

- Artikel 3.17, eerste lid, als volgt (in de bedrijvende vorm) formuleren:
Provinciale staten stellen bij provinciale verordening de plaats van de in hun provincie gelegen nationale landschappen geometrisch nader vast in overeenstemming met de plaats zoals zij die voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze titel hebben vastgesteld.
- In artikel 3.17, derde lid, de zinsnede 'bedoeld in artikel 10.4' vervangen door: bedoeld in artikel 9.5.

§ 3.3.3 Algemene regels te stellen door provincies

- In artikel 3.18, tweede lid, de zinsnede ', bedoeld in het eerste lid,' laten vervallen (aanwijzing 78 Ar).
- In artikel 3.18, derde lid, de zinsnede 'Bij de verordening, – kunnen verlenen' vervangen door: De verordening voorziet er voorts in dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van de regels, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder a,.
- Het van rechtswege buiten toepassing blijven van de regels is ongewenst met het oog op de beoordeling aan de hand van de maatstaven in het tweede deel van het derde lid.
- In artikel 3.18, derde lid, het woord 'redelijkerwijs' en de daarop volgende komma laten vervallen.
- In artikel 3.19, eerste lid, aanhef, de zinsnede 'de inhoud van en de toelichting bij' vervangen door: de inhoud van of de toelichting bij (aanwijzing 101 in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.8).
- In artikel 3.19, eerste lid, onderdeel a, de woorden 'een evenwicht' vervangen door: het evenwicht.
- In artikel 3.19, eerste lid, onderdeel b, de zinsnede 'de onder a bedoelde woningbehoefte' vervangen door: de woningbehoefte, bedoeld in onderdeel a, (aanwijzing 82 Ar).
- In artikel 3.19, tweede lid, de zinsnede 'Bij de verordening, – kunnen verlenen' vervangen door: De verordening voorziet er voorts in dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van de regels, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a,. (De mogelijkheid van afwijking zonder beoordeling door gedeputeerde staten is ongewenst met het oog op de beoordeling aan de hand van de maatstaven in het tweede deel van het tweede lid).

Hoofdstuk 4 Water

Titel 4.1 Kust

§ 4.1.1 Algemene bepalingen kustfundament

--

§ 4.1.2 Aanwijzing en begrenzing kustfundament

- In artikel 4.2, tweede lid, de zinsnede 'bedoeld in artikel 10.4' vervangen door: bedoeld in artikel 9.5.
- In artikel 4.2, tweede lid, de zinsnede 'stellen de Minister van Verkeer en Waterstaat en Onze Minister gezamenlijk de begrenzing bij ministeriële regeling vast' vervangen door: stelt Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met Onze Minister, bij ministeriële regeling de begrenzing vast (aanwijzing 31 Ar).



§ 4.1.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

- In artikel 4.4 de zinsnede ‘bestemmingsplan dat betrekking (...) primaire waterkering’ vervangen door: bestemmingsplan geeft de hoofdbestemming primaire waterkering aan gronden waarop een primaire waterkering is gelegen of die de functie van primaire waterkering hebben (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 4.5, aanhef, de zinsnede ‘Onverminderd het bepaalde in’ vervangen door: In afwijking van (aanwijzingen 52 plus toelichting en 85 Ar).
- Artikel 4.5 plaatsen na artikel 4.6.
- In artikel 4.6, eerste lid, de zinsnede ‘bevat geen bestemmingen (...) bebouwing mogelijk maakt’ vervangen door: maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande geldende bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing mogelijk (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 4.6, derde lid, de zinsnede ‘is voorts niet’ vervangen door: evenmin en het woord ‘redelijkerwijs’ laten vervallen. Voorts de zinsnede ‘ten behoeve van’ telkens vervangen door: voor (aanwijzing 52 Ar).
- Artikel 4.6, vierde lid, als volgt herformuleren:
Het eerste lid is niet van toepassing voor zover nieuwe bebouwing, al dan niet in combinatie met andere activiteiten, bijdraagt aan een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van het zandige deel van het kustfundament.
- De redactie van artikel 4.7 in overeenstemming brengen met soortgelijke artikelen (artikelen 5.4, vierde lid, 5.5, derde lid, en 5.10, zesde lid).
- In artikel 4.8 de zinsnede ‘het bepaalde in’ telkens laten vervallen (aanwijzing 52 plus toelichting Ar).
- In artikel 4.8 de zinsnede ‘de provincies Groningen en Fryslân’ vervangen door: de provincie Fryslân (in overeenstemming met de toelichting).

Titel 4.2 Grote rivieren

§ 4.2.1 Algemene bepalingen grote rivieren

--

§ 4.2.2 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

- In artikel 4.11, tweede lid, de zinsnede ‘of nieuwe regels’ laten vervallen (omdat er geen regels staan in het eerste lid).
- In de artikelen 4.12, 4.13, aanhef, en 4.14 de zinsnede ‘Onverminderd het bepaalde in’ vervangen door: In afwijking van (aanwijzingen 52 plus toelichting en 85 Ar).
- Van de zinsnede ‘voor zover (...) zijn verzekerd’ in de artikelen 4.12 tot en met 4.14 telkens een afzonderlijk artikellid maken (aanwijzing 99, tweede lid, Ar).
- In artikel 4.13, onderdelen b en h, telkens het woord ‘realisatie’ vervangen door: verwezenlijking.
- In artikel 4.13, onderdeel f vervangen door: de verwezenlijking en het beheer van natuurterreinen.
- In artikel 4.13, onderdeel j, vóór de zinsnede ‘voorzieningen van groot openbaar belang’ invoegen: de verwezenlijking van.
- In artikel 4.13, onderdelen j en k, het woord ‘redelijkerwijs’ telkens laten vervallen.

Titel 4.3 Reserveringen voor de lange termijn ten behoeve van mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen

- In artikel 4.16 de zinsnede ‘indien die nieuwe bestemming (...) kunnen belemmeren’ laten vervallen en de zinsnede ‘bevat geen wijziging (...) van de grond’ vervangen door: maakt geen grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogelijk die het treffen van de rivierverruimende maatregelen ernstig kunnen belemmeren (aanwijzing 52 Ar).

Titel 4.4 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen basisrecreatietoervaartnet

--

Titel 4.5 Algemene regels te stellen door provincies ter zake van regionale watersystemen

--



Hoofdstuk 5 Militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven

§ 5.1 Algemene bepalingen militaire objecten en overige inrichtingen voor activiteiten met explosieven

- In artikel 5.1, onder e, het woord 'gebied' vervangen door: installaties.
- In artikel 5.1, onder j, het woord 'gebied' vervangen door: inrichtingen.
- In artikel 5.2, tweede en derde lid, de zinsnede 'worden benoemd' vervangen door: worden aangewezen.

§ 5.2 Aanwijzing en begrenzing militaire objecten en overige inrichtingen voor activiteiten met explosieven

– –

§ 5.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

- In artikel 5.4, tweede lid, vóór de zinsnede 'voor het betrokken militaire luchtvaartterrein' invoegen: de.
- In artikel 5.4, tweede lid, de zinsnede 'zoals opgenomen in derde en vierde lid,' vervangen door: , bedoeld in het tweede en derde lid, (aanwijzing 82 Ar).
- Van artikel 5.4, tweede lid, tweede volzin, een afzonderlijk artikellid maken (aanwijzing 99, tweede lid, Ar).
- De zinsnede ', in verband met de veiligheid van het landen van luchtvaartuigen met hulp van een instrument landingssysteem,' in artikel 5.4, derde lid, verplaatsen naar de toelichting bij dit artikel (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 5.4, vierde lid, de zinsnede 'tweede tot en met vierde lid' vervangen door: tweede en derde lid.
- In artikel 5.6, eerste lid, de zinsnede 'Een bestemmingsplan dat – wijst voor die gronden' vervangen door: Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een radarstation op gronden buiten een militair luchtvaartterrein, wijst voor die gronden.
- In artikel 5.6, eerste lid, de zinsnede 'de functionele bruikbaarheid' vervangen door: de bruikbaarheid.
- In artikel 5.6, derde lid, aanhef, het woord 'ministeriële' laten vervallen (aanwijzing 30, eerste lid, Ar).
- In artikel 5.6, vijfde lid, de zinsnede 'bedoeld in het eerste lid' vervangen door: bedoeld in het tweede lid.
- In artikel 5.6, zesde, de zinsnede 'bedoeld in het derde lid' vervangen door: bedoeld in het vierde lid.
- In artikel 5.6, zevende lid, de zinsnede 'zoals bedoeld in het derde lid' vervangen door: als bedoeld in het vierde lid.
- In artikel 5.6, achtste lid, onder a, de zinsnede 'bedoeld in het tweede lid, onder a' vervangen door: bedoeld in het derde lid, onder a.
- In artikel 5.7 invoegen vanaf welk punt de breedte van 3.704 meter moet worden gemeten.
- In artikel 5.8, eerste lid, de zinsnede 'die gelegen zijn' en het tweede woord 'zijn' laten vervallen, en de zinsnede 'de functionele bruikbaarheid' vervangen door: de bruikbaarheid (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 5.9, eerste lid, de zinsnede 'die gelegen zijn' laten vervallen en de zinsnede 'de functionele bruikbaarheid' vervangen door: de bruikbaarheid (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 5.10, zevende lid, de zinsnede 'de Minister van Defensie' vervangen door: Onze Minister van Defensie.

Hoofdstuk 6 Project mainportontwikkeling rotterdam

- In artikel 6.1 de zinsnede 'Onder de landaanwinning wordt verstaan' vervangen door: Als landaanwinning wordt aangewezen.
- Van artikel 6.2, eerste lid, tweede volzin, een afzonderlijk artikellid maken (aanwijzing 99, tweede lid, Ar).
- In artikel 6.2, tweede lid, de zinsnede 'als bedoeld in het eerste lid' laten vervallen en na de zinsnede 'geen andere bestemmingen' invoegen: worden toegewezen.
- In artikel 6.2, tweede lid, de zinsnede 'grond worden toegewezen' vervangen door: grond worden gegeven.
- In artikel 6.2, derde lid, de zinsnede 'het bepaalde in' laten vervallen (aanwijzing 52 plus toelichting, Ar).
- In artikel 6.8, derde lid, het woord 'levert' vervangen door: leveren.
- In artikel 6.8, vierde lid, de zinsnede 'in die leden bedoeld' laten vervallen.

- Van artikel 6.8, zesde lid, tweede volzin, een afzonderlijk artikellid maken (aanwijzing 99, tweede lid, Ar).

Hoofdstuk 7 Waddenzee

§ 7.1 Algemene bepalingen

- In artikel 7.2, tweede lid, onderdeel b, de opsommingstekens '1^e tot en met 7^e' vervangen door: 1^o. tot en met 7^o. (aanwijzing 100, eerste lid, onderdeel a, Ar).
- In artikel 7.2, tweede lid, onderdeel b, onder 4, het woord 'landaanwinningwerken' vervangen door: landaanwinningswerken.

§ 7.2 Aanwijzing en begrenzing

- In het opschrift van artikel 7.3 de woorden 'in amvb' vervangen door: waddengebied en Waddenzee.

§ 7.3 Algemene regels ter zake van bestemmingsplannen

- In artikel 7.4, eerste lid, de zinsnede 'waarden van het gebied' vervangen door: kwaliteiten.
- In artikel 7.4, tweede lid, de zinsnede ', bedoeld in het eerste lid,' laten vervallen (aanwijzing 78 Ar).
- In artikel 7.5, tweede lid, de zinsnede 'als bedoeld in het eerste lid' laten vervallen en de zinsnede 'in elk geval' vervangen door: in ieder geval (aanwijzingen 78 en 101 Ar).
- In artikel 7.5, derde lid, de zinsnede 'Het eerste lid – verzekerd dat:' vervangen door: Het eerste lid is niet van toepassing op activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben, voor zover:. (Met deze wijziging wordt het derde lid een toetsingsnorm voor de inhoud van het bestemmingsplan in plaats van de toelichting (zie voorts de aanwijzingen 80 en 83 Ar)).
- In artikel 7.7 de woorden 'Een bestemmingsplan' vervangen door: Op een bestemmingsplan.
- In de artikelen 7.8 en 7.10 de zinsnede 'met het oog op' vervangen door: voor.
- In de artikelen 7.8 en 7.10 de zinsnede 'in elk geval' vervangen door: in ieder geval (aanwijzing 101 Ar).
- In artikel 7.9, derde lid, de zinsnede 'ter zake van' vervangen door: op.
- In artikel 7.11, tweede lid, de woorden 'een bestemmingsplan' vervangen door: het bestemmingsplan.
- In artikel 7.12, tweede lid, de zinsnede 'bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 7.11, tweede lid,' vervangen door: het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 7.11, tweede lid,.
- In artikel 7.13, eerste lid, de zinsnede 'hetgeen elders in dit besluit is bepaald' vervangen door een verwijzing naar de desbetreffende artikelen (aanwijzing 79, eerste lid, Ar).
- In artikel 7.13, tweede lid, de zinsnede 'het bepaalde in' laten vervallen (aanwijzing 52 plus toelichting Ar).
- In artikel 7.13, tweede lid, de zinsnede 'als bedoeld in dat lid' vervangen door: als bedoeld in het eerste lid, aanhef, (aanwijzing 79, tweede lid, Ar).
- In artikel 7.13, tweede lid, het woord 'deze' vervangen door: de bebouwing.
- In artikel 7.16, eerste lid, de zinsnede 'met het oog op' vervangen door: voor.
- In artikel 7.16, eerste lid, de zinsnede 'in elk geval' vervangen door: in ieder geval (aanwijzing 101 Ar).
- Artikel 7.17, derde lid, als volgt herformuleren:
Het tweede lid is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bestaande jachthaven op een Waddeneiland, voor zover het een beperkte zeewaartse uitbreiding van die haven betreft, die noodzakelijk is voor de veiligheid en er geen alternatieve passende oplossing mogelijk is (aanwijzingen 80 en 83 Ar).
- In artikel 7.18, derde lid, de zinsnede 'een omgevingsvergunning kunnen verlenen voor een verdere verdieping van een hoofdvaargeul, mits sprake is van een incidentele ingreep' vervangen door: incidenteel een omgevingsvergunning kunnen verlenen voor een verdere verdieping van een hoofdvaargeul (overeenkomstig de toelichting bij dit artikellid).
- In artikel 7.19 de zinsnede 'bij dit hoofdstuk' vervangen door: bij of krachtens dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 8 Ontheffing en afwijking

- In artikel 8.2 de ontheffingsmogelijkheid nader clausuleren (het begrip 'bijzondere geval' is te onbepaald).
- Artikel 8.4, eerste lid, preciseren. Ervan uitgaande dat deze bepaling ertoe strekt legalisatie achteraf van een bestemmingsplan dat strijd met de amvb, onmogelijk te maken, is zij te onbepaald. Gelet op de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen zal een ontheffing altijd op enig moment worden gevolgd door de vaststelling van een bestemmingsplan.

- In artikel 8.4, zevende lid, de zinsnede ‘tot het verlenen een ontheffing’ vervangen door: tot het verlenen van een ontheffing.
- In artikel 8.5, derde lid, de zinsnede ‘de besturen van de betrokken provincies’ vervangen door: gedeputeerde staten van de betrokken provincies en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten (aanwijzing 93 Ar).
- Van artikel 8.5, vierde lid, tweede volzin, een afzonderlijk artikellid maken (aanwijzing 99, tweede lid, Ar) en daarin het woord ‘redelijkerwijs’ laten vervallen. De zinsnede ‘niet kan worden geverg’d’ voorziet reeds in de benodigde beoordelingsruimte (aanwijzing 52 Ar).

Hoofdstuk 9 Overgangsbepalingen

- In artikel 9.1, aanhef, na de zinsnede ‘bij ministeriële regeling’ invoegen: of provinciale verordening.
- In artikel 9.1, onderdeel a, de zinsnede ‘het tijdstip, bedoeld in artikel 9.1.4, vierde lid, eerste volzin, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening’ vervangen door: 1 juli 2013.
- In artikel 9.2, tweede lid, de voorwaarden of beperkingen nader clausuleren (overeenkomstig de toelichting).
- In artikel 9.4, eerste en tweede lid, de zinsnede ‘van dit besluit’ telkens laten vervallen.
- In artikel 9.5, eerste lid, het woord ‘Binnen’ vervangen door: Uiterlijk.
- Artikel 9.5, tweede lid, vervangen door: 2. De verordening, bedoeld in het eerste lid, treedt uiterlijk drie maanden na vaststelling in werking.

Hoofdstuk 10 Slotbepalingen

- In artikel 10.1 de woorden ‘de besturen’ vervangen door: gedeputeerde staten (aanwijzing 93 Ar).
- In artikel 10.2, eerste lid, de zinsnede ‘Het provinciaal bestuur kan’ vervangen door: Gedeputeerde staten kunnen (aanwijzing 93 Ar).
- In artikel 10.3, zesde lid, de zinsnede ‘de nieuwe begrenzing is gelegen’ vervangen door: de nieuwe begrenzing ligt (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel 10.4 de zinsnede ‘, bedoeld in dit besluit,’ vervangen door: als bedoeld in dit besluit (aanwijzing 82 Ar).
- In artikel 10.5 de zinsnede ‘het tijdstip van’ laten vervallen en de woorden ‘Tweede Kamer’ vervangen door: Staten-Generaal (aanwijzing 164 Ar).
- In artikel 10.6 het woord ‘gesteld’ vervangen door: vastgesteld (aanwijzing 180 Ar).
- In artikel 10.7 de zinsnede ‘als ‘Besluit algemene regels ruimtelijke ordening’ vervangen door: als: Besluit nationale ruimtelijke belangen (aanwijzing 185 Ar).
- In het slotformulier het woord ‘staatsblad’ vervangen door: Staatsblad (aanwijzing 194 Ar).

Diverse bepalingen

- In de voorgestelde artikelen 2.1, eerste lid, onderdelen d, g en h, 3.12, derde lid, 6.4, 6.6, 6.8, vijfde en zesde lid, telkens verduidelijken of de oppervlaktematen bruto of netto zijn bedoeld (zie artikel 6.2 waarin wordt aangeduid dat die bepaling netto uitgeefbaar terrein betreft).
- In de artikelen 3.1, eerste lid, onderdeel a, 4.9, onderdeel d, 4.16, 4.17, onderdeel a, 5.5, tweede lid, 5.6, tweede lid, 7.3, tweede lid, 7.4, 7.5, eerste lid, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9, eerste en tweede lid, 7.12, eerste lid, 7.14, eerste lid, 7.15, 7.16, eerste lid, 7.17, eerste en tweede lid, telkens het woord ‘gelegen’ laten vervallen (aanwijzing 52 Ar).
- In de artikelen 3.8, onderdeel b, 3.15, onderdeel a, 3.19, derde lid, 4.1, onderdeel a, 5.3, 5.5, eerste lid, 5.10, tweede, derde, vierde en vijfde lid, 6.2, tweede lid, eerste en tweede volzin, en vierde lid, eerste en tweede volzin, 6.4, 6.6, 6.8, eerste en tweede lid, vijfde lid, eerste en tweede volzin, en zesde lid, eerste en tweede volzin, telkens de zinsnede ‘die gelegen zijn’ laten vervallen (aanwijzing 52 Ar).

Inhoudsopgave

- De opschriften van de paragrafen in overeenstemming brengen met de opschriften in de tekst van het ontwerpbesluit (§ 4.2.1, § 4.4, § 4.5, § 5.2).

Toelichting

Algemeen

- Alle artikelen en artikelleden van een toelichting voorzien (aanwijzing 217 Ar).
- De nummering van de artikelsgewijze toelichting in overeenstemming brengen met de nummering van de artikelen in het ontwerpbesluit.
- In de toelichting (I Algemeen deel, A. Inleiding) verduidelijken of de aanwijzing van de Eder- en



Ginkelse Heide wel de status van concrete beleidsbeslissing (hierna: cbb) heeft. De cbb is vernietigd bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 september 2006, zaak no. 200509499/1, Van 30 juni 2008 tot en met 22 september 2008 heeft een hersteld deel 4 van de pkb Tweede Structuurschema Militaire Terreinen ter inzage gelegen; gedurende deze periode konden zienswijzen worden ingediend (zie Stcrt. 2008, nr. 123, blz. 14). Van de definitieve vaststelling van de cbb is echter geen publicatie bekend.

Artikelsgewijs

- In de toelichting bij artikel 7.14, tweede en derde lid, aangeven op wie de bewijslast rust dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat over schadelijke gevolgen.
- Van artikel 8.4 elk artikellid toelichten, in het bijzonder de verhouding tussen het tweede en vierde lid.



Nader Rapport

's-Gravenhage, 12 augustus 2011

Nr. IenM/BSK-2011/107439

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken i.o.

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende algemene regels ter bescherming van de nationale ruimtelijke belangen (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 december 2009, no.09.003699, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2010, no.W08.09.0558/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud en de opzet van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

1. Inleiding

De Raad geeft in de inleiding een samenvatting van de onderwerpen die in het advies aan de orde komen. Naar aanleiding van de onderdelen van het advies van de Raad over provinciaal medebewind en over ontheffingverlening is inmiddels een wetsvoorstel voorbereid en dezer dagen ingediend bij de Tweede Kamer. Dit is het voorstel van wet tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (hierna: wetsvoorstel wijziging Wro). Het is de bedoeling dat het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) voor wat betreft provinciaal medebewind en de mogelijkheid tot afwijking van de algemene regels komt te berusten op bepalingen die ingevolge dat wetsvoorstel worden opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening.

De desbetreffende onderdelen van het besluit zullen eerst in werking treden als het wetsvoorstel wijziging Wro kracht van wet heeft verkregen en in werking treedt. In dit licht wordt in dit nader rapport bij de bespreking van de opmerkingen van de Raad over medebewind en de ontheffingverlening verwezen naar het nader rapport waarin gereageerd is op het door de Afdeling advisering van de Raad van State uitgebrachte advies over meergenoemd wetsvoorstel.

Daarnaast heeft in algemene zin een heroverweging plaats gevonden over het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op rijksniveau. Deze heeft geresulteerd in de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte die 14 juni jl. is aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierin worden belangrijke andere accenten geplaatst op het brede gebied van ruimtelijke ordening en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het betekent voor de ruimtelijke ordening in brede zin een decentralisatie van rijks taken en het betrachten van terughoudendheid op diverse terreinen met het toepassen van bevoegdheden van rijksorganen. Deze heroverweging heeft vanzelfsprekend ook een doorwerking naar het onderhavige ontwerpbesluit. Niet voor niets vormen de structuurvisie en het ontwerpbesluit een samenhangend pakket van enerzijds een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en anderzijds de kaderstellende normen die het rijk daarnaast zet. Concreet betekent dit dat het ontwerpbesluit, in vergelijking tot het ontwerp dat aan de Raad is aangeboden, aanzienlijke wijzigingen heeft ondergaan. Een groot deel van het voor advies aangeboden ontwerp besluit komt niet terug in het definitieve besluit.

2. Achtergrond van het ontwerpbesluit

De uiteenzetting van de Raad over de achtergrond van het ontwerpbesluit kan worden onderschreven met dien verstande dat op een enkel punt nog een nuancering kan worden gegeven.

Ten aanzien van de sturingsfilosofie geldt dat de Wro aan Rijk, provincies en gemeenten in beginsel dezelfde bevoegdheden toedeelt. Deze toedeling is echter niet exclusief. Er zal zeker sprake kunnen zijn van samenloop van ruimtelijke belangen van rijk en provincie. In de parlementaire stukken van het wetsvoorstel voor de Wro is mede aandacht besteed aan gevallen van die samenloop (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 44). Paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wijziging Wro gaat hier uitgebreider op in. Korthedshalve zij daarnaar verwezen.

3. Toetsing aan sturingsfilosofie Wro en uitgangspunten voor omzetting van beleid in regels

Sturingsfilosofie

In het nader rapport bij het wetsvoorstel wijziging Wro en het wetsvoorstel zelf is, zoals hiervoor al



aangegeven, ingegaan op hetgeen de Raad opmerkt met betrekking tot de sturingsfilosofie van de Wro. Daarnaast zij korthedshalve verwezen.

Selectiviteit

Het is in elk geval verheugend te constateren dat de Raad de keuze van onderwerpen niet onjuist acht. De selectie van de aanvankelijk in het ontwerpbesluit opgenomen onderwerpen die voor nadere uitwerking door de provincie in aanmerking kwamen, was gemaakt in overleg met het Interprovinciaal Overleg en ook gebaseerd op het beleid zoals toen opgenomen in de Nota Ruimte. Hetzelfde geldt voor de heroverweging die onlangs heeft geleid tot een keuze van onderwerpen in het kader van de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

Concreetheid

De Raad geeft in zijn advies aan dat eisen aan de toelichting geen rechtstreeks bindende, concrete bepalingen zijn inzake de bestemming van gronden of het gebruik daarvan. Het aanvankelijk ontwerpbesluit zou hiermee onvoldoende concreet zijn. Daarom zou de amvb beperkt moeten blijven tot concrete normen die op een rechtsgevolg zijn gericht of kunnen zijn gericht. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen zijn de desbetreffende onderdelen van het ontwerpbesluit niet gebaseerd op artikel 4.3 Wro, maar op artikel 3.37, dat het mogelijk maakt bij of krachtens amvb ook regels te stellen omtrent de inhoud van de bij een plan behorende toelichting. Zo stelt het Bro bijvoorbeeld eisen aan de toelichting en kent het voor bijzondere elementen een specifieke motiveringsplicht. Volledigheidshalve zij overigens nog opgemerkt dat het ontwerpbesluit in de huidige vorm geen specifieke toelichtingseisen meer kent.

Beleidsneutraliteit

Wat de eis van beleidsneutraliteit betreft, merk ik op dat die niet uit de Wro voortvloeit, maar berust op een afspraak met IPO en VNG. De keuze van de onderwerpen die voor regeling in de amvb in aanmerking komen is in nauwe samenspraak met IPO en VNG tot stand gekomen. Daarbij zijn uitdrukkelijk ook de zogenaamde beslissingen van wezenlijk belang betrokken. Die uitspraken in de PKB's waren immers voor het Rijk bindend bij de beoordeling van ontwerpen van ruimtelijke besluiten van andere overheden. In ogenschouw nemend dat de Raad óók oordeelde dat de keuze van onderwerpen in de amvb niet onjuist is geweest, is uiteindelijk besloten vast te houden aan geselecteerde onderwerpen, met dien verstande dat nu de ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte leidend is.

4. Grondslag voor provinciaal medebewind

Gelet op de beoogde uitdrukkelijke fundering van het op enkele plaatsen in Barro voorziene provinciaal medebewind door middel van het wetsvoorstel wijziging Wro is het passend met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over de tekortschietende grondslag voor provinciaal medebewind te verwijzen naar het nader rapport bij dat wetsvoorstel.

5. Overige grondslagen voor het ontwerpbesluit

a. Beoordeling aanvragen omgevingsvergunning

Artikel 4.3 van de Wro voorziet inderdaad niet in het regelen van (algemene) imperatieve weigeringsgronden voor de omgevingsvergunning. Wel maakt het artikel het mogelijk de toepassing op decentraal niveau van diverse (in één en dezelfde volzin van artikel 4.3, eerste lid, genoemde) instrumenten door middel van algemene regels in concreto dwingend te beïnvloeden. Dit kan uiteraard met zich meebrengen dat de regels erin voorzien dat het vaststellen van bepaalde bestemmingen of juist afwijkingen van bestemmingen (het laatste in het kader van de omgevingsvergunning) voor bepaalde in het ontwerpbesluit aangewezen gronden c.q. gedeelten van het land niet is toegelaten.

Een van de genoemde instrumenten is de omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening. De omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, tweede lid, van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan is hiervan een specifieke verschijningsvorm. Het voorgaande is dus ook daarop van toepassing.

b en c. Ministeriële ontheffingsbevoegdheid

Het oordeel van de Raad dat artikel 4.3, derde lid, Wro geen toereikende grondslag biedt om in het



ontwerpbesluit ministeriële ontheffingverlening van krachtens artikel 4.3, eerste lid, Wro gestelde regels is mede aanleiding geweest om dienaangaande het wetsvoorstel wijziging Wro in procedure te brengen.

Gelet op de beoogde uitdrukkelijke fundering van het op enkele plaatsen in Barro voorziene provinciaal medebewind door middel van het wetsvoorstel wijziging Wro is het passend met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over de tekortschietende grondslag voor provinciaal medebewind te verwijzen naar het nader rapport bij dat wetsvoorstel.

6. Weren van ongewenste ontwikkelingen

Er is de nodige aandacht geschonken aan het voorkomen van schadeclaims, waar nodig zijn formuleringen van voorschriften daartoe aangepast. Waar het gebruik van bestaande bestemmingen wordt geblokkeerd blijkt uit de formulering dat zwaarwegende nationale ruimtelijke belangen hiertoe nopen.

7. Regels omtrent de toelichting en onderbouwing van besluiten

Het advies was aanleiding om de bepalingen in het ontwerpbesluit met motiveringseisen aan de toelichting of onderbouwing van ruimtelijke besluiten nader tegen het licht te houden. In het merendeel van de gevallen konden de desbetreffende bepalingen vervallen om reden als door de Raad aangegeven. Wel is in de nota van toelichting meer specifiek ingegaan op de waarborg die de artikelen 3.1.6, eerste lid, onder a en d, van het Bro en de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht in dit verband kunnen bieden: het bieden van een waarborg dat gemeenten zich bij hun besluitvorming rekenschap geven van de relevante nationale ruimtelijke belangen.

8. Weigeringsgrond vergunning voor het bouwen

Het Barro in de huidige vorm berust niet meer op artikel 4.3, derde lid, hetgeen in dit verband met zich mee brengt dat verdere bespreking van dit onderwerp achterwege kan blijven.

9. Provinciale regels voor recreatiewoningen en herbestemming van bebouwing

Nu het ontwerpbesluit geen regeling meer kent ten aanzien van provinciale regels voor recreatiewoningen en herbestemming van bebouwing, kan verdere bespreking van dit onderwerp achterwege blijven.

10. Locatiebeleid detailhandel

Het ontwerpbesluit geen regeling meer kent ten aanzien van het locatiebeleid voor de detailhandel, kan verdere bespreking van dit onderwerp achterwege blijven.

11. Afwijking van regels en ontheffing bij rijksbufferzones

Nu het ontwerpbesluit geen regeling meer kent voor de rijksbufferzones, kan verdere bespreking van dit onderwerp verder achterwege blijven.

12. Ontheffingen en rechtsbescherming

Naar aanleiding van het oordeel van de Raad over de aanvankelijk in het ontwerpbesluit opgenomen regeling van de ministeriële ontheffingsbevoegdheid en de daarmee verband houdende rechtsbescherming wordt opgemerkt dat artikel 3.2 van het ontwerpbesluit waarin de ontheffing regeling vindt, pas in werking kan treden als de voorzieningen in wetsvoorstel wijziging Wro (artikel 4.3a en de wijzigingen van artikel 8.1 en volgende) in werking treden. De rechtsbescherming is alsdan gestroomlijnd.

Voor de verdere bespreking van de opmerkingen van de Raad zij hier kortheidshalve verwezen naar hetgeen dienaangaande is beschreven in het nader rapport en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Meer in het bijzonder ten aanzien van de opmerkingen van de Raad in onderdeel 12, onder b, is van belang dat het wetsvoorstel wijziging Wro niet voorziet in ontheffingverlening van regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.3, derde lid, Wro.

13. Experimenteerbepaling

Het advies van de Raad was aanleiding de opportuniteit van de voorgestelde experimenteerregeling (artikel 8.5) nog eens te overwegen. Uiteindelijk is besloten om in het ontwerpbesluit geen experimenteerregeling op te nemen. Als zich een situatie zou voordoen waarbij een experimenteervoorziening onontbeerlijk is, ligt het naar huidig inzicht meer voor de hand aansluiting te zoeken bij de mogelijk-

heid die artikel 2.7 van de Crisis- en herstelwet (Chw) in dit verband biedt. Artikel 2.4 van die wet maakt het – samengevat – mogelijk om bij amvb bij wege van experiment af te wijken van het bepaalde bij of krachtens – onder meer – de Wro. Zo'n experiment dient dan bijvoorbeeld wel bij te dragen aan innovatieve ontwikkelingen. In de artikelen 3 tot en met 7 van het Besluit uitvoering Chw is inmiddels uitvoering gegeven aan deze bepaling.

14. Wijziging amvb bij ministeriële regeling

's Raads advies is aanleiding om af te zien van het mogelijk maken om bij ministeriële regeling de aanwijzing van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebieden in te trekken. Zo is de desbetreffende bepaling in het aanvankelijk ontwerpbesluit (artikel 10.3) geschrapt.

15. Evaluatie

Het advies van de Raad was aanleiding om nut en noodzaak van een afzonderlijke evaluatiebepaling (het aanvankelijk opgenomen artikel 10.5) nog eens te overwegen. Uiteindelijk is geconcludeerd dat artikel 10.5 kan vervallen. Aansluiting wordt gezocht bij de algemene evaluatievoorziening van artikel 10.10 van de Wro.

16. Advisering

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over advisering op basis van Provinciewet en Gemeentewet en van de Code Interbestuurlijke verhoudingen wil ik graag het volgende opmerken. De totstandkoming van het uiteindelijke ontwerpbesluit werd gekenmerkt door een grote openheid in de richting van vooral provincies, gemeenten en waterschappen. Meermalen zijn ambtelijke ontwerpversies ter becommentariëring aan IPO, VNG en UvW voorgelegd en doorgesproken. Ook zijn verscheidene grote bijeenkomsten verspreid over het land georganiseerd waar een ambtelijk voorontwerp nader is toegelicht en doorgesproken. Ook vond meermalen bestuurlijk overleg plaats met IPO, VNG en UvW. In het overleg met de organisaties is op constructieve wijze 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. Die conclusie kon uiteindelijk gezamenlijk worden getrokken.

Wel is onderkend dat het wenselijk zou zijn om over de wijze van toepassing en uitvoering van de Wro en dit besluit op bestuurlijk niveau afspraken te maken. Ter uitvoering van de besluitvorming tijdens het bestuurlijk overleg met IPO, VNG en UvW van 16 april 2009 is op 24 september 2009 bestuurlijke overeenstemming bereikt over de inhoud van een zgn. omgangscode. Die code bevatte op het ontwerp gerichte afspraken aangaande de bestuurlijke verhoudingen bij de uitvoering van het besluit, waar gevoeligheden lagen en wat de verschillende overheidsniveaus van elkaar kunnen verwachten. De inhoud van het Besluit is echter inmiddels ingrijpend gewijzigd, waardoor de omgangscode zijn relevantie in belangrijke mate verliest. In het kader van de monitoring Wro wordt de uitvoering van de Wro gevolgd. Indien zich bij de uitvoering van het Besluit problemen voordoen zullen de bestuurlijke partners elkaar hierop aanspreken.

17. Wetstechnische kwaliteit

De bevindingen van de Raad waren mede aanleiding om bij het verwerken van het advies in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting bijzondere aandacht te besteden aan de aspecten leesbaarheid, duidelijkheid en redactie en waar mogelijk verbeteringen aan te brengen in de tekst.

Voor zover de tekst van het ontwerpbesluit niet anderszins al was aangepast, zijn de redactionele opmerkingen van de Raad overgenomen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit op een aantal punten beter uitvoerbaar te maken. Het ontwerpbesluit wordt hierdoor inhoudelijk niet gewijzigd.

- De grens van het stedelijk gebied is nu gedefinieerd in plaats van de eerder geformuleerde opdracht aan provincies om periodiek de grenzen vast te stellen.
- De begrenzing van het kustfundament is nu, na samenspraak met de provincies, in het Barro opgenomen.
- De regeling ten aanzien van (beperkte) toepasselijkheid van het Barro op omgevingsvergunningen is deels vereenvoudigd. De regels van het Barro zijn in het algemeen slechts van toepassing op dergelijke vergunningen als ze (kort gezegd) door een minister worden verleend en voorts voor zover in een specifieke algemene regel uitdrukkelijk iets wordt bepaald over dergelijke vergunningen.
- De algemene beperking tot ministeriële omgevingsvergunningen wordt thans eenvoudiger geregeld. Dit is geschied door:
 - art. 1.1, tweede lid, onderdeel e, te schrappen; de omgevingsvergunning ex art. 2.12 van de



Wabo wordt nu voor de toepassing van het Barro niet meer mede begrepen onder 'bestemmingsplan';

- aan artikel 1.1 een nieuw vijfde lid toe te voegen, waarin het bepaald in het Barro ten aanzien van bestemmingplannen van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de genoemde omgevingsvergunningen die worden verleend door een minister, en
- tevens de algemene beperking van toepasselijkheid van het Barro tot ministeriële omgevingsvergunningen in artikel 1.2, onderdeel a, te schrappen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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