

SVIR en Barro: beleid en regel voor de nationale ruimte

Mr. E. Noordover, datum 02-03-2012

Datum

02-03-2012

Auteur

Mr. E. Noordover^[4]

Vakgebied(en)

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Ruimtelijk bestuursrecht (V)

Nog net in het oude jaar, op 30 december 2011, is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro') inwerking getreden.^[1] Dit Barro is de juridisch-bindende vertaling van een deel van de ontwerp-Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur ('SVIR'), en verscheidende andere beleidsdocumenten van de Rijksoverheid. De SVIR is door de Minister van Infrastructuur en Milieu ('IenM') vastgesteld op 13 maart 2012.^[2] Verdere juridische vertaling van dit beleid zal plaats gaan vinden met de eerste aanvulling van het Barro, dat bij brief van 11 juli 2011 door de Minister van IenM aan de Tweede Kamer is gezonden ('Aanvulling').^[3]

In dit artikel wordt inzicht gegeven in de grondslag en inhoud van de SVIR en het Barro. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop deze documenten doorwerken naar de lagere overheden, voornamelijk de gemeentes. Dit laatste gebeurt aan de hand van een nadere beschrijving van enkele onderwerpen uit het Barro en de Aanvulling. Als laatste wordt aandacht besteed aan de wijzen waarop de normen uit het Barro juridisch kunnen worden afgedwongen.

De opzet van dit artikel is als volgt. Eerst wordt ingegaan op de SVIR, waarbij zowel de juridische grondslag van dit document als de inhoud hiervan worden beschreven. Vervolgens wordt eenzelfde beschrijving gegeven van het Barro en de Aanvulling. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de regels van het Barro doorwerken naar de lagere overheden. Hiertoe wordt nader ingegaan op de regels omtrent 1. het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en 2. de Waddenzee en het Waddengebied uit het Barro en 3. de Elektriciteitsvoorziening uit de Aanvulling. Ook wordt ingegaan op de termijn waarbinnen lagere overheden aan het Barro moeten voldoen. Vervolgens komt de wijze waarop de naleving van het Barro wordt geborgd. Er wordt afgesloten met een conclusie.

1. De SVIR

1.1. De Structuurvisie in de Wro

De SVIR is een structuurvisie van het Rijk als bedoeld in art. 2.3 Wet ruimtelijke ordening ('Wro'). Op grond van dit artikel kan de Minister van IenM, in overeenstemming met de andere ministers die het aangaan, een structuurvisie vaststellen ten behoeve van de goede nationale ruimtelijke ordening van Nederland. Een dergelijke structuurvisie moet de hoofdlijnen bevatten van het onderwerp waarop het betrekking heeft en de wijze waarop volgens de minister de inhoud van de structuurvisie wordt verwezenlijkt.

Een structuurvisie van het Rijk bevat het beleid op nationaal niveau. De uitvoerende organen van het Rijk dienen dit beleid bij hun besluitvorming als leidraad te nemen en in beginsel te volgen.^[5] Dit beleid werkt echter niet rechtstreeks door naar de lagere overheden, zoals ook in de memorie van toelichting staat: "Anders dan bij normstellende besluiten, die in juridische zin jegens andere overheden gericht zijn op rechtsgevolg, is bij structuurvisies dus alleen sprake van zelfbinding voor de vaststellende overheid. Deze overheden zijn dan ook bij het opstellen van hun eigen beleidsdocumenten of planologische besluiten niet zonder meer gebonden aan de inhoud van structuurvisies." Wel moeten lagere overheden bij het opstellen hun beleid of plannen de inhoud van een structuurvisie betrekken: "De regering stelt zich op het standpunt dat de gemeenteraad zelf als vaststellend orgaan van zowel structuurvisies als bestemmingsplannen moet beoordelen of een bestemmingsplan voldoende grond vindt in een structuurvisie. Blijkt op een onderdeel een afwijking van een structuurvisie noodzakelijk dan zal dat in de toelichting bij het bestemmingsplan en in de motivering van dat besluit kunnen blijken." Door de Afdeling bestuursrechtspraak is het voorgaande ook in jurisprudentie verankerd: "Aan structuurvisies en aan beleidsdocumenten zoals de spelregels EHS is de raad niet rechtstreeks gebonden. Wel dient de raad met het provinciaal en rijksbeleid rekening te houden, in die zin dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken."^[6] Gemeenten en provincies moeten dus wel rekening houden met de inhoud van een structuurvisie en dit betrekken bij hun besluitvorming. De effectuering van het nationale ruimtelijke beleid is ook afhankelijk van de medewerking van de lagere overheden. Aangezien deze overheden niet zonder meer zijn gebonden aan een structuurvisie, staat in de memorie van

toelichting dat deze effectuering bewerkstelligd kan worden door inzet van andere middelen zoals bestuurlijk vooroverleg en het maken van afspraken.^[7]

1.2. Het rijksbeleid voor ruimte en infrastructuur

In de SVIR is het rijksbeleid voor de ruimtelijke inrichting en de infrastructuur van Nederland samengebracht. Een herijking van dit beleid werd nodig geacht voor het verwezenlijken van vier ambities voor Nederland. De ambities zijn om Nederland in 2040 concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te maken. Ter verwezenlijking van deze ambities acht de Rijksoverheid het noodzakelijk de regeldruk en de betrokken bestuurlijke lagen te verminderen. Hiertoe is decentralisatie als middel gekozen: in principe dienen zaken decentraal te worden geregeld, tenzij de Rijksoverheid van oordeel is dat centrale sturing noodzakelijk is. Uiteindelijk is het streven om meer zaken door provincies en gemeenten te laten regelen, waardoor de ruimtelijke inrichting ook dichterbij de gebruikers daarvan, de burgers en het bedrijfsleven, wordt gebracht.

De vier genoemde ambities zijn in de SVIR vertaald naar drie rijksdoelen, die in 2028 moeten worden behaald. Samengevat zijn deze doelen 1. het versterken van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijke economische structuur, 2. het verbeteren van de bereikbaarheid en 3. het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving met behoud van unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden. Ter verwezenlijking van deze doelen zijn in totaal 13 onderwerpen tot nationaal belang verheven. Van deze 13 onderwerpen heeft het Rijk dus geoordeeld dat centrale sturing nodig is en het Rijk verantwoordelijk dient te zijn voor realisatie hiervan, inclusief door het beschikbaar stellen van rijksinstrumenten. De nationale belangen zijn ook geografisch weergegeven in de kaart betreffende de nationale ruimtelijke hoofdstructuur.

Een nadere invulling van de 13 nationale doelen vindt plaats door een uitsplitsing van Nederland in de verschillende MIRT-regio's en de Noordzee en het kustgebied. Per regio worden de relevante opgaven van nationaal belang aangeduid. In de realisatieparagraaf wordt uiteindelijk per nationaal belang de aanpak uitgewerkt op basis van lopende en voorziene projecten.

Wat voor soort onderwerpen zijn nu in de SVIR aangeduid als nationaal belang? Onder het rijksdoel 'versterking van de concurrentiekracht' valt bijvoorbeeld het creëren van een excellent en internationaal bereikbaar vestigingsklimaat in aangeduide stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren. Ter invulling hiervan zijn bijvoorbeeld de mainports Rotterdam en Schiphol, de brainport Zuidoost Nederland en de Amsterdamse Zuidas aangegeven als regio's waarvan stimulering vanuit het Rijk ten behoeve van de internationale positie van Nederland noodzakelijk wordt geacht. Voor de MIRT-regio Noordwest-Nederland, met daarin onder meer Schiphol en de Zuidas, zijn ter nadere invulling opgaven van nationaal belang opgenomen. Voor het versterken van de mainport Schiphol wordt het voornemen geuit een rijksstructuurvisie op te stellen, waarin wordt onderzocht welke ruimtelijke en infrastructurele randvoorwaarden moeten worden geborgd. Voor de Amsterdamse Zuidas wordt gewezen op de ontwikkeling tot infrastructuurknooppunt van weg, spoor en openbaar vervoer. Deze ontwikkeling is reeds op gang met de overeenkomst tussen de Minister van IenM met andere betrokken overheden over het ontwerp voor de ZuidasDok. Hiermee wordt groen licht gegeven aan de versterking van de bereikbaarheid van de Zuidas en daarmee ook invulling aan één van de doelen in de SVIR.



Het voorgaande is een voorbeeld van de vernauwing in dimensies die in de SVIR plaats vindt. Vanuit brede ambities naar rijksdoelen met bijhorende nationale belangen die verder worden vertaald naar opgaven van nationaal belang per regio.

1.3. De kapstokfunctie van de SVIR

De SVIR bevat het nationale beleid voor de ruimtelijke inrichting en infrastructuur en vervangt andere beleidsstukken op dit gebied, zoals de Derde Nota Ruimte en de Structuurvisie Randstad 2040. Verder vervangt de SVIR ook de ruimtelijke doelen en uitspraken in andere documenten, bijvoorbeeld de agenda landschap en de agenda Vitaal Platteland. Niettemin blijven er ook nog andere structuurvisie naast de SVIR bestaan, die na inwerkingtreding van de SVIR als een uitwerking hiervan kunnen worden beschouwd. Dit zijn bijvoorbeeld de planologische kernbeslissing (thans omgezet in een structuurvisie) Project Mainportontwikkeling Rotterdam ('**SV-PMR**'), de Derde Nota Waddenzee en de Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening ('**SEV III**'). De overgang van het nationale beleid naar de SVIR is veelal beleidsneutraal gebeurd: er heeft nagenoeg geen inhoudelijke wijziging plaatsgevonden.^[8]

Ook toekomstige, nog vast te stellen structuurvisies zullen als uitwerking van de SVIR gaan dienen. In de SVIR zelf wordt bijvoorbeeld gewezen op de rijksstructuurvisie Ondergrond, de rijksstructuurvisie Buisleidingen, de rijksstructuurvisie Wind op Land en de reeds genoemde structuurvisie voor Schiphol.

Het voorgaande toont de kapstokfunctie van de SVIR. Deze structuurvisie bevat de grote lijnen van het rijksbeleid voor de ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting en infrastructuur. Deze grote lijnen kunnen vervolgens in andere structuurvisies nader worden uitgewerkt. Lagere overheden kunnen hierdoor bij de vaststelling van hun beleid en besluitvorming niet volstaan met de SVIR, maar zij moeten ook nog rekening blijven houden met andere, specialistische, structuurvisies.

2. Het Barro

2.1. De grondslag in de Wro

De juridische grondslag voor het Barro is art. 4.3 Wro; indien nationale belangen dit met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur ('**AMvB**') regels worden gesteld omtrent de inhoud van 1. bestemmingsplannen, 2. provinciale inpassingsplannen, 3. omgevingsvergunningen voor strijdig gebruik als bedoeld in art. 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en 4. beheersverordeningen.

Uit de memorie van toelichting volgt dat de AMvB veelal eisen zal bevatten die een beleidsmatige basis vinden in een structuurvisie. Daarmee vormt de AMvB de juridische binding aan beleid van de rijksoverheid. Een dergelijke basis is echter niet in de wet voorgeschreven: het wordt ook mogelijk geacht dat de AMvB vanwege onverwachte of ongewenste ontwikkelingen op zeer korte termijn wordt vastgesteld en dan geen basis heeft in beleid. Als voorbeelden worden gegeven de hoogwaterproblematiek, dierziekten en risicovolle opslag van vuurwerk.^[9]

Met een AMvB is het mogelijk om de gemeentelijke of provinciale beleidsruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van ruimtelijke besluiten, al dan niet voorwaardelijk, te normeren of in te perken. Hiermee wordt de doorwerking van het nationale beleid richting lagere niveaus gewaarborgd. Het zijn de lagere overheden, waartoe de normen zich richten, die rechtstreeks gebonden zijn aan de inhoud van de AMvB. De gemeenten en provincies moeten de normen uit de AMvB vervolgens vastleggen in hun planologische besluiten.

2.2 De juridische normering van de ruimte en infrastructuur

Ter realisering van het beleid in de SVIR is het noodzakelijk geacht om in het Barro algemene regels te stellen die verplichtingen opleggen aan de lagere overheden. Het Barro bevat het eerste deel van deze omzetting. Vooralsnog zijn de onderdelen Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Kustfundament, Grote rivieren, Waddenzee en waddengebied, Defensie en Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde opgenomen. Dit zijn onderwerpen waarvan de SVIR een herbevestiging bevat van hetgeen reeds eerder in rijksbeleid was vastgelegd. Met de Aanvulling worden de volgende onderwerpen toegevoegd: Rijksvaarwegen, Hoofdwegen en hoofdspoorwegen, Elektriciteitsvoorziening, Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen, de Ecologische hoofdstructuur, Primaire waterkeringen buiten het kustfundament en het IJsselmeergebied.

Het Barro is dus de juridische vertaling van de SVIR. Zoals hiervoor echter al opgemerkt, is het nationale beleid niet uitputtend in de SVIR neergelegd. De kapstokfunctie van de SVIR leidt ertoe dat het Barro ook de juridische vertaling van andere structuurvisies vormt, zoals de SV-PMR en de SEV III.

Het merendeel van de normen in het Barro leggen verplichtingen op aan gemeenten ten aanzien van de bestemmingsplannen. Bij twee onderwerpen, namelijk Erfgoederen en de Ecologische hoofdstructuur, richten de normen zich tot de provincies. Terzijde wordt nog opgemerkt dat deze normen pas in werking kunnen treden na aanpassing van de Wro. Naar aanleiding van het eerdere ontwerp van het Barro is de vraag gerezen of art. 4.3 Wro een grondslag bood om de

[10]

provincies in medebewind te roepen ter nadere uitwerking van regels uit het Barro.^[10] Om dit gebrek op te lossen is een wijziging van de Wro ingediend.^[11] Deze wetswijziging past art. 4.3 Wro aan, zodat het Barro een provincie ertoe kan verplichten in een provinciale verordening een nadere uitwerking van de nationale regels op te nemen. In dergelijke situaties worden gemeenten dus via de provinciale verordening gebonden aan de normen uit het Barro.

2.3. De reikwijdte van het Barro

Zowel gemeenten als provincies worden met deze regels dus beperkt in hun bevoegdheden ter zake van de ruimtelijke ordening, doordat de regels eisen stellen aan het bestemmingsplan respectievelijk de provinciale verordening. Daarnaast wordt de reikwijdte van de normering via art. 1.1 lid 2 Barro ook opgerekt naar andere planologische besluiten. Dit artikel stelt namelijk met een bestemmingsplan gelijk het wijzigings- of uitwerkingsplan uit art. 3:6 lid 1 onder a of b Wro, het provinciale inpassingsplan, de gemeentelijke beheersverordening en het projectuitvoeringsbesluit uit de Crisis- en herstelwet. Verder verklaart lid 5 van art. 1.1 Barro dit besluit van overeenkomstige toepassing op een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik als bedoeld in art. 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo, verleent door de Minister van IenM, al dan niet in samenspraak met een andere minister. Ook bij deze besluiten dient het Barro dus in acht te worden genomen.

Als men kijkt naar de toelichting op art. 1.1 lid 2 en lid 5 Barro, dan kan verwarring ontstaan over de reikwijdte hiervan. Er lijken namelijk twee tegenstrijdigheden te zijn tussen hetgeen in de toelichting staat en hetgeen in de bepalingen van het Barro is geregeld. De eerste tegenstrijdigheid staat in de artikelsgewijze toelichting op lid 2 van art. 1.1 Barro. Er staat dat uit dit lid volgt dat het Barro ook geldt voor een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan of de beheersverordening als bedoeld in art. 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo. Dit lijkt een onjuiste constatering. Ten eerste bevat art. 1.1 lid 2 Barro geen verwijzing naar een dergelijke omgevingsvergunning en ten tweede verklaart lid 5 van genoemd artikel het Barro enkel van toepassing op een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik verleend door de minister. Het Barro lijkt dan ook niet van toepassing te zijn op omgevingsvergunningen voor strijdig gebruik verleend door een gemeentelijk college. Wel stelt art. 1.1 lid 3 Barro dat waar in het Barro wordt verwezen naar de toelichting bij een bestemmingsplan, ook wordt verwezen naar de goede ruimtelijke onderbouwing van art. 2.12 lid 3 Wabo. Hieruit, en uit de algemene plicht om een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik te voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, volgt wel dat in de onderbouwing rekening moet worden gehouden met het Barro. Met andere woorden, waarschijnlijk worden er zware eisen gesteld aan de onderbouwing van een omgevingsvergunning die een activiteit in strijd met de verplichtingen van het Barro toestaat. Niettemin lijkt het juridisch mogelijk om middels een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik af te wijken van een bestemmingsplanregel dat een implementatie van het Barro vormt.

In de toelichting op de ontheffingsbevoegdheid van de minister in art. 3.2 Barro, waarover later meer, staat nog wel een opmerking over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik. Gedurende het vooroverleg tussen een initiatiefnemer en een gemeente kan worden vastgesteld dat voor het strijdige gebruik ook een ontheffing van het Barro noodzakelijk is. Blijkbaar gaat de wetgever er wel vanuit dat een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik is gebonden aan het Barro en dat afwijking middels omgevingsvergunning niet mogelijk is zonder een ontheffing van de minister. De tweede tegenstrijdigheid betreft het tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan middels een omgevingsvergunning op grond van art. 2.12 lid 2 Wabo. Deze vergunning wordt niet in hoofdstuk 1 Barro genoemd, maar het Barro bevat wel enkele specifieke bepalingen die naar deze vergunning verwijzen (bijv. art. 2.6.4 lid 5 en art. 2.5.17 lid 1 Barro). In de toelichting staat echter dat de meeste nationale belangen die in het Barro zijn gewaarborgd zich niet goed lenen voor de toepassing van deze tijdelijke omgevingsvergunning. In hoofdstuk 1 wordt volgens de toelichting daarom de toepassing van het Barro ten aanzien van deze omgevingsvergunning geregeld voor zover die worden verleend door een minister. In hoofdstuk 1 wordt echter enkel de verlening van een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik, zonder beperking tot een bepaalde termijn, genoemd. In hoeverre het Barro van toepassing zou zijn op een omgevingsvergunning voor tijdelijk strijdig gebruik is dan ook onduidelijk.

2.4. Afwijken middels een rijksinpassingsplan

In aanvulling op de hiervoor genoemde onduidelijkheden over de toepasselijkheid van het Barro, rijst ook de vraag of het Barro van toepassing is op een rijksinpassingsplan. In ieder geval stelt het huidige Barro zelf niet onomwonden vast dat dit ook van toepassing is op een rijksinpassingsplan. Dit is gezien art. 4.3 lid 1 Wro ook niet mogelijk, aangezien daarin limitatief staat aangegeven waarop de regels uit de AMvB van toepassing kunnen zijn. Het instrument van het rijksinpassingsplan staat hier niet tussen. De vraag rijst dan ook of de Rijksoverheid middels een rijksinpassingsplan van de eigen algemene regels kan afwijken.

Het eerste ontwerp van het Barro ('ontwerp-Barro'), dat bij brief van 2 juni 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden, stelde in art. 1.1 lid 2 ontwerp-Barro dat de regels ook van toepassing waren op een rijksinpassingsplan.^[12] Verder bevatte art. 8.5 ontwerp-Barro de bevoegdheid om vanwege een groot nationaal belang middels een rijksinpassingsplan af te wijken van de regels in het ontwerp-Barro. In de toelichting op dit artikel stond dat vanwege onvoorziene omstandigheden of ontwikkelingen onverkorte toepassing van de regels in deze AMvB onwenselijk kon zijn en dat de mogelijkheid moest bestaan om daarvan af te wijken. In het volgende ontwerp van het Barro, dat als bijlage bij de brief van de minister d.d. 14

juni 2011 aan de Tweede Kamer is gezonden, waren de hiervoor genoemde bepalingen niet meer opgenomen.^[13] Wel stond in de toelichting op dit tweede ontwerp dat de wettelijke grondslag van het Barro niet toestond deze regels van toepassing te verklaren op rijksinpassingsplannen. In het definitief vastgestelde Barro zijn geen van de hiervoor genoemde verwijzingen naar een rijksinpassingsplan terug gekomen.

Voor de verhouding tussen het Barro en een rijksinpassingsplan biedt de Aanvulling nog twee aanknopingspunten, waaruit kan worden afgeleid dat middels een rijksinpassingsplan van het Barro kan worden afgeweken. Het eerste punt betreft de bevoegdheid in art. 2.9.4 Aanvulling om aan een gemeentebestuur ontheffing van het Barro te verlenen indien er een achterliggend ontwerp-rijksinpassingsplan beschikbaar is. Uit de formulering van deze bepaling volgt dat een gemeente enkel van het Barro kan afwijken na verlening van een ontheffing. Het Barro kent echter niet expliciet de bevoegdheid aan de minister toe om bij rijksinpassingsplan van het Barro af te wijken. Deze bevoegdheid lijkt daarmee impliciet aanwezig te worden geacht. Deze impliciete bevoegdheid volgt ook uit het tweede aanknopingspunt. In de toelichting op de reservering van locaties voor grootschalige elektriciteitsproductie (titel 2.8) staat dat het mogelijk moet worden geacht om een elektriciteitscentrale met een vermogen van meer dan 500 MW op een andere locatie, die niet is aangewezen middels het Barro, te realiseren. Aangezien voor dergelijke projecten altijd een rijksinpassingsplan wordt voorbereid, volgt hieruit dat middels rijksinpassingsplan van het Barro kan worden afgeweken.

Nu het gezien het voorgaande mogelijk moet worden geacht om middels een rijksinpassingsplan af te wijken van het Barro, rijst de vraag of deze afwijking zo ver mag gaan dat er ook strijdigheid met het Barro ontstaat. Over deze mogelijkheid wordt niet in de toelichting op het Barro gesproken. Uit de wettelijke grondslagen van de Wro-instrumenten is ook niet af te leiden of het mogelijk moet worden geacht om middels een rijksinpassingsplan het planologische regime in strijd met het Barro vast te stellen. In ieder geval verbiedt de wet dit niet zonder meer. Er kan daarom worden gesteld dat een rijksinpassingsplan in strijd met het Barro kan zijn, mits dit wordt voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. Er zal dan wel sprake zijn van een verzwaarde motiveringsplicht. In deze onderbouwing moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de verandering in de nationale belangen. Aangezien beide regelingen ten behoeve van nationale belangen worden opgesteld, en de nieuwe regeling in strijd is met de oude regeling, moet worden onderbouwd welke omstandigheden de uitkomst van de weging van de nationale belangen heeft veranderd.

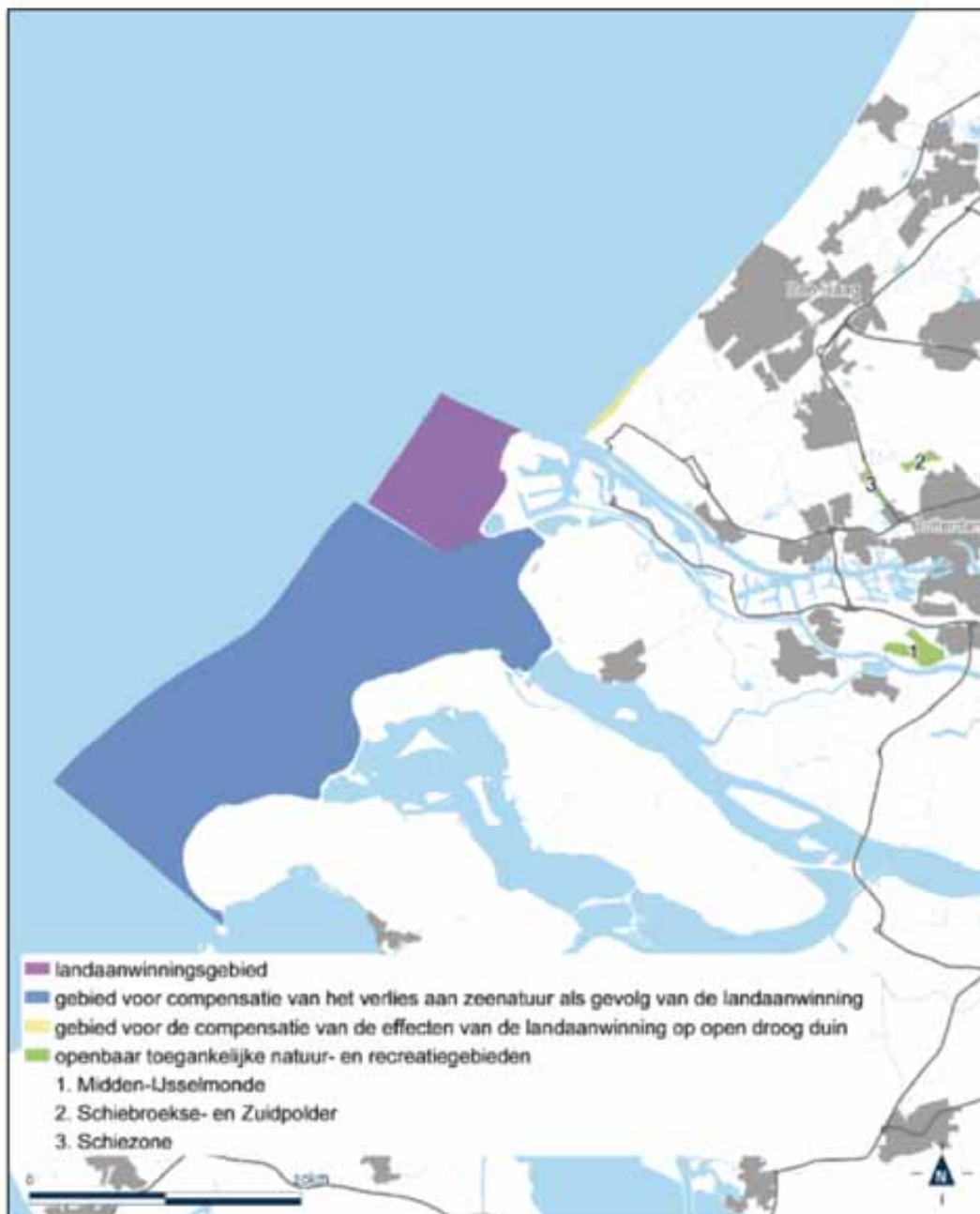
2.5. De binding aan het Barro

De binding van de lagere overheden aan het Barro is op verschillende manieren ingevuld. In dit artikel wordt op de binding van de gemeenten geconcentreerd en daarom wordt hierna nog enkel gesproken over de doorwerking van het Barro naar bestemmingsplannen. De verplichtingen uit het Barro zijn op verschillende wijzen geformuleerd, waardoor de doorwerking naar de bestemmingsplannen van de gemeenten ook per regeling verschilt. In zijn algemeenheid kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- op grond van het Barro is het toegestaan om in een bestemmingsplan een bepaalde activiteit op te nemen, mits deze activiteit geen afbreuk doet aan een specifiek genoemd belang;
- op grond van het Barro is het niet toegestaan om in een bestemmingsplan een bepaalde activiteit op te nemen, tenzij er aan bepaalde eisen wordt voldaan;
- op grond van het Barro mag in een bestemmingsplan een bepaalde activiteit niet worden opgenomen als dit bepaalde gevolgen heeft;
- op grond van het Barro moet een bestemmingsplan bepaalde gronden voor een specifiek doel bestemmen;
- op grond van het Barro mag in een bestemmingsplan een bepaalde activiteit sowieso niet worden opgenomen.

Afhankelijk van de formulering van een bepaling, behoudt een gemeente meer of minder beleidsvrijheid voor de invulling van een bestemmingsplan. Ter illustratie hiervan worden drie onderwerpen van nationaal belang nader belicht.

2.5.1. Project Mainport Rotterdam



Voor de ontwikkeling van Mainport Rotterdam is al in de SV-PMR uit 2006 aangegeven waar landaanwinning voor de tweede Maasvlakte plaats kan vinden. Ook waren in deze structuurvisie gronden aangewezen voor natuurcompensatie en het verbeteren van de leefbaarheid in de omgeving van Rotterdam. Door de gemeente Rotterdam is een bestemmingsplan in lijn met de SV-PMR opgesteld. Ook is reeds begonnen met de aanleg van de tweede Maasvlakte en zullen de eerste bedrijven zich binnenkort kunnen vestigen.

De SVIR heeft de ontwikkelingen voor Mainport Rotterdam nogmaals bevestigd en het Barro bevat nu regels ter waarborging van deze drie ontwikkelingen. Het Barro wijst eerst het gebied aan dat bedoeld is voor landaanwinning en bepaalt vervolgens dat binnen dit gebied de bestemming bedrijventerrein kan worden gegeven aan maximaal 1.000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein. Aan deze hectaren kunnen in principe geen andere bestemmingen worden toegekend dan ten behoeve van deep sea gebonden activiteiten, zoals grootschalige container op- en overslag. Enkel onder bijzondere omstandigheden en op basis van een zorgvuldige afweging kan wel een andere bestemming aan de gronden worden toegekend, waarbij de toelichting op het Barro enkele aspecten noemt die bij de afweging moeten worden betrokken.

Het Barro normeert de omvang en invulling van het landaanwinningsgebied. Deze bepaling beperkt het gemeentebestuur dus in zekere mate bij de inrichting van het nieuwe havengebied. Het bestemmingsplan van Rotterdam voor de tweede Maasvlakte moet hiermee in overeenstemming zijn. In principe dienen de nieuw verworven gronden voor een specifiek doel

te worden gebruikt, namelijk haven- en industrieterrein bestemd voor deep sea gebonden activiteiten. Van het toekennen van deze bestemming aan dergelijke terreinen kan worden afgeweken, mits de toelichting op het bestemmingsplan de motivering hiervan draagt. Verder is het mogelijk om gronden die niet voor haven- en industrieterrein worden gebruikt te bestemmen voor bijvoorbeeld verkeer, zeewering en water. Dergelijke bestemmingen dienen ter ondersteuning van het haven- en industrieterrein. Het Barro verbiedt echter niet om ook andere bestemmingen aan de gronden van de landaanwinning toe te kennen, die niet dienen ter ondersteuning van het haven- en industrieterrein en mogelijk haaks staan op gemaakte afspraken omtrent de invulling van het havengebied. Dit lijkt echter niet reëel te achten.

Ter compensatie van de effecten door de landaanwinning op bestaande natuurlijke waarden wordt een zeereservaat en duinen met strand gerealiseerd. Het Barro borgt deze compensatie door de daarvoor noodzakelijke gebieden aan te wijzen. Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden in deze gebieden mogen geen belemmeringen bevatten voor de aanleg of verdere ontwikkeling van de compensatiegebieden. Het Barro schrijft niet voor dat dergelijke bestemmingsplannen de gebieden positief moeten bestemmen voor de compensatie. Er is wel een plicht te voorkomen dat de compensatie niet kan worden gerealiseerd, maar er is geen plicht deze compensatie daadwerkelijk te realiseren. Dit hangt samen met de mogelijkheid om tot landwinning over te gaan. Pas als daadwerkelijk landwinning plaats vindt, is het noodzakelijk om tot compensatie over te gaan. Om compensatie in de toekomst mogelijk te laten zijn, wordt dus middels het Barro enkel geborgd dat de daarvoor bedoelde gronden niet voor compensatie ongeschikt worden gemaakt.

Voor de versterking van de kwaliteit van de leefomgeving dient een natuur- en recreatiegebied te worden gerealiseerd met een omvang van 750 ha. Hiertoe wijst het Barro gronden aan die in de daarvoor geldende bestemmingsplannen dienovereenkomstig moeten worden bestemd. Het Barro geeft een nadere invulling aan deze gebieden, zijnde Midden-IJsselmonde, Schiebroekse en Zuidpolder en de Schiezone. Het Barro stelt voor alle gebieden vast dat bestemmingsplannen die daarop betrekking hebben actief bestemd moeten worden voor natuur en recreatie. Voor Midden-IJsselmonde geldt bijvoorbeeld dat een deel van het gebied bestemmingen dient te krijgen die dienstbaar zijn aan openluchtrecreatie met natuurwaarden en een ander deel bestemmingen die dienstbaar zijn aan hoogwaardige natuur waarbij recreatief medegebruik is toegestaan.

De bepalingen voor de natuur- en recreatiegebieden verplichten gemeenten tot realisering van deze gebieden. De gemeenten die bestemmingsplannen opstellen voor de daarvoor aangewezen gebieden moeten uitvoering geven aan deze verplichtingen en dus ook de middelen beschikbaar stellen om dit te realiseren, mede gezien de eis van de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. De beleidsvrijheid van de gemeenten ten aanzien van deze gebieden is dus in vergaande mate beperkt.

2.5.2. Waddenzee en waddengebied

Zoals al aangegeven, vervangt de SVIR niet de Derde Nota Waddenzee. Wel bevestigt de SVIR nogmaals de hoofddoelstelling van deze nota, namelijk *'de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied'*. Ter realisering van deze hoofddoelstelling bevat het Barro meerdere bepalingen die vooral de bebouwingsmogelijkheden in en om de Waddenzee reguleren.

Het Barro wijst twee gebieden aan, namelijk het waddengebied en de daarbinnen gelegen Waddenzee. Bebouwing binnen het gebied aangewezen als de Waddenzee is op grond van art. 2.5.11 lid 1 Barro in principe niet mogelijk, met uitzondering van enkele in lid 2 en 3 genoemde situaties. Bebouwing in het waddengebied is wel mogelijk, maar aan enkele voorwaarden gebonden. Alvorens middels een bestemmingsplan bebouwingsactiviteiten in het waddengebied of de Waddenzee mogelijk kan worden gemaakt, moet eerst worden beoordeeld wat de gevolgen van deze bebouwing zijn voor de Waddenzee. Op grond van het Barro is namelijk nieuw gebruik of bebouwing of wijziging van bestaand gebruik of bebouwing binnen de Waddenzee of het waddengebied enkel toegestaan indien er geen significante negatieve gevolgen voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee optreden. Genoemde kwaliteiten zijn nader toegelicht in art. 2.5.2 lid 1 en lid 2 Barro. Van significante negatieve gevolgen is in ieder geval sprake indien gebruik of bebouwing de genoemde kwaliteiten aantast of bedreigt.

Om vast te stellen of sprake is van aantasting of bedreiging, en dus significante negatieve gevolgen zullen optreden, moet een landschappelijke beoordeling worden uitgevoerd. Hierin worden de gevolgen van het bestemmingsplan voor de kwaliteiten van de Waddenzee onderzocht. De landschappelijke beoordeling kan onderdeel uitmaken van een op te stellen milieueffectrapport of een passende beoordeling in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998, maar het is ook mogelijk om dit in een apart document op te nemen.

Voor bebouwing in het waddengebied en de Waddenzee moeten dus twee stappen worden genomen. Eerst moet worden vastgesteld of bebouwing überhaupt is toegestaan en daarbij moeten specifieke eisen aan de bebouwing in acht worden genomen. Vervolgens moet nog aanvullend onderzoek in de vorm van een landschappelijke beoordeling worden gedaan naar de mogelijke gevolgen van de bebouwingsmogelijkheden voor de specifieke kwaliteiten van de Waddenzee. De uitkomst van deze beoordeling kan gevolgen hebben voor de toelichting van het bestemmingsplan. Indien uit de landschappelijke beoordeling volgt dat sprake is van significante negatieve gevolgen, dan is het toestaan van bebouwing enkel mogelijk vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang, bij afwezigheid van alternatieven en met beperking van de schade of andere negatieve effecten. Deze componenten zullen in de toelichting op het bestemmingsplan moeten

worden gemotiveerd.



Behalve het hiervoor genoemde afwegingskader voor bebouwing, bevat titel 2.5 Barro nog andere regels die gebruik en bebouwing normeren. Zo is inpoldering verboden en mogen in de Waddenzee geen windturbines worden gerealiseerd. Deze bepalingen zijn dwingend geformuleerd: een bestemmingsplan mag dergelijke activiteiten niet toestaan. Er wordt een gemeenteraad dus geen beleidsvrijheid gelaten.

2.5.3. Elektriciteitsvoorziening

Ten behoeve van de nationale elektriciteitsvoorziening bevat de SEV III een waarborgingsbeleid. Hiermee worden locaties aangewezen die moeten worden gereserveerd voor de vestiging van nieuwe elektriciteitscentrales met een vermogen van 500 MW of meer, kernenergiecentrales of hoogspanningsverbindingen. Dit waarborgingsbeleid wordt door de SVIR herbevestigd en wordt middels de Aanvulling straks geborgd in het Barro.

Het Barro bevat een lijst met locaties die als huidige en toekomstige vestigingsplaatsen voor elektriciteitscentrales, kernenergiecentrales en hoogspanningsverbindingen worden aangemerkt. Vervolgens bevat het Barro voor deze vestigingsplaatsen verschillende eisen die moeten waarborgen dat de realisatie en exploitatie van de centrales en verbindingen mogelijk blijven. De formulering van deze eisen verschilt per activiteit.

Voor elektriciteitscentrales wordt gesteld dat:

- nieuwe bestemmingsplannen geen nieuwe belemmeringen voor het *gebruik* van de centrale op de desbetreffende locatie mag inhouden; en
- nieuwe bestemmingsplannen geen nieuwe belemmeringen mag inhouden van de *geschiktheid* van de *vestigingsplaats* voor huidige en toekomstige centrales.

Bij kernenergiecentrales zijn de eisen als volgt geformuleerd:

- nieuwe bestemmingsplannen mogen geen nieuwe belemmeringen vormen voor de *geschiktheid* van de vestigingsplaats voor een *bestaande* kernenergiecentrale (zijnde Borselle); en
- een nieuw bestemmingsplan mag geen nieuwe belemmeringen vormen voor de *geschiktheid* van de vestigingsplaats voor de *oprichting* van een nieuwe kernenergiecentrale.

Voor hoogspanningsverbindingen geldt één eis:

- een bestemmingsplan mag geen nieuwe belemmeringen vormen voor de *bruikbaarheid* van de hoogspanningsverbinding.

Voor de verschillende soorten activiteiten zijn de eisen om de locaties daarvoor geschikt te houden verschillend geformuleerd. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat gemeenten in hun bestemmingsplannen ook bevoegd zijn verschillende eisen te stellen. Dit lijkt echter onlogisch, aangezien het doel voor alle locaties hetzelfde is, namelijk het waarborgen dat de beoogde activiteit daar kan worden gerealiseerd en uitgevoerd. Dit betekent dat er eisen moeten worden gesteld die 1. voorkomen dat het vestigen van centrales of het aanleggen van verbindingen niet langer mogelijk is en 2. voorkomen dat het gebruik van de centrales of verbindingen op de beoogde locaties niet langer mogelijk is. De huidige formulering van de artikelen in het Barro lijkt dit niet volledig te ondervangen. Voor kernenergiecentrales dient bijvoorbeeld de geschiktheid van de vestigingsplaats voor oprichting te worden gewaarborgd, maar wordt er niet gesproken over de geschiktheid voor exploitatie. Voor hoogspanningsverbindingen wordt er enkel gewezen op de bruikbaarheid van de hoogspanningsverbinding, maar niet op de geschiktheid van de locatie voor de aanleg daarvan. Mogelijk gaat de wetgever er vanuit dat de huidige formulering, gezamenlijk met de toelichting uit het Barro en de achterliggende SEV III en de SVIR, afdoende is voor de borging van de locaties. Niettemin kan het wenselijk zijn de formuleringen meer op elkaar af te stemmen, om onduidelijkheid te voorkomen.

Over de invulling van de beoordeling van mogelijke belemmeringen is door gedeputeerde staten van Zuid-Holland in een zienswijze op het ontwerp van de Aanvulling een vraag gesteld.^[14] GS deden het verzoek om concreter aan te geven welke bestemmingen in elk geval als belemmerend moeten worden beschouwd. Daarnaast vroegen GS of het noodzakelijk is om de beoogde ruimte fysiek vrij te houden of dat het voldoende is als het bestemmingsplan grootschalige energieopwekking en kernenergie niet expliciet uitsluit. In reactie hierop stelt de regering dat uit de toelichting op het Barro volgt dat een bestuursorgaan een grote beleidsvrijheid heeft om zijn eigen ruimtelijk beleid vorm te geven. Aangezien de situaties zeer verschillen, is het nodig om een algemene norm te geven.

Deze reactie geeft geen antwoord op de vragen van GS. In de beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer heeft de Minister van IenM een nadere toelichting gegeven op de regels betreffende het waarborgingsbeleid, die ook relevant is voor de door GS van Zuid-Holland gestelde vragen.^[15] Er hoeven geen gronden specifiek geoormerkt te worden voor de vestiging van grootschalige elektriciteitsproductie, maar bestemmingsplannen moeten wel de realisatie daarvan mogelijk maken. Dit betekent dat er geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden die feitelijke realisatie belemmeren. Verder geeft de minister aan dat bij de inwerkingtreding van de Aanvulling het Barro de precieze locaties vallende onder het waarborgingsbeleid zal bevatten.

De juridische vertaling van het waarborgingsbeleid in de Aanvulling leidt ertoe dat bij het bestemmen van gronden in de omgeving van vestigingsplaatsen een inschatting moet worden gemaakt van de gevolgen van deze bestemmingen voor de mogelijkheid om centrales of verbindingen te realiseren en exploiteren. Er is niet bij voorbaat aan te geven welke bestemmingen als belemmerend moeten worden aangemerkt. Dit aspect zal terug moeten komen in de toelichting op het desbetreffende bestemmingsplan. De beleidsruimte voor gemeenten wordt hiermee in zekere mate beperkt: zij moeten bij de vaststelling van het bestemmingsplan beoordelen wat de effecten op de vestigingsplaatsen zijn. Als deze effecten afbreuk doen aan de kwaliteit van de vestigingsplaats, dan kan het bestemmingsplan niet in de beoogde vorm worden vastgesteld.

2.6. Termijn waarbinnen aan het Barro moet worden voldaan

Wanneer moeten gemeenten nu hun bestemmingsplannen in overeenstemming brengen met het Barro? Art. 3.1 Barro verplicht een gemeenteraad om een bestemmingsplan aan te passen binnen drie jaar, indien een bepaling uit het Barro strekt tot aanpassing. In de toelichting op dit artikel staat dat van een verplichting sprake is als het Barro expliciet aanpassing van een bestemmingsplan vergt. De toelichting stelt verder dat een dergelijke eis uitzonderlijk is. In het algemeen geldt dat de regels uit het Barro eerst van toepassing zijn bij nieuw vast te stellen bestemmingsplannen waarin bepaalde nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt. Verder stelt de toelichting dat er nog enkele bepalingen in het Barro zijn die altijd bij de eerstvolgende herziening in acht moeten worden genomen, dus ongeacht welke nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt. Deze bepalingen verplichten niet tot het aanpassen van het geldende bestemmingsplan en vallen

daarom niet onder termijn van drie jaar.

Het lijkt duidelijk te zijn wanneer sprake is van een regel die pas relevant wordt op het moment dat een bestemmingsplan nieuwe activiteiten mogelijk maakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de regeling omtrent de waarborging van de vestigingslocaties voor de elektriciteitsvoorzieningen. Deze regels gaan pas spelen op het moment dat er nieuwe activiteiten worden toegestaan die een negatieve impact op deze vestigingslocaties kunnen hebben.

Als gekeken wordt naar de verschillende bepalingen in het Barro en de Aanvulling, dan is het niet zonder meer duidelijk of een bepaling valt onder de termijn van drie jaar. Een voorbeeld hiervan lijkt art. 2.5.7 Barro te vormen, op grond waarvan een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee regelt dat het verboden is de gronden die vallen binnen de Waddenzee in te polderen. Is dit nu een bepaling die verplicht tot aanpassing van het bestemmingsplan of dient deze bepaling enkel te worden meegenomen bij een volgende herziening van een bestemmingsplan? Een ander voorbeeld is art. 2.2.8 lid 1 en lid 2 Barro, op grond waarvan gronden moeten worden bestemd ten behoeve van het natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde. Ook kan nog worden gewezen op art. 2.3.3 lid 1 Barro, dat vereist dat een bestemmingsplan de bestemming 'waterkering' toekent aan gronden waarop een primaire waterkering ligt of die de functie van primaire waterkering hebben. Het komt mij voor dat deze bepalingen, en andere vergelijkbare bepalingen in het Barro, een plicht tot aanpassing van een bestemmingsplan binnen 3 jaar na inwerkingtreding van het Barro inhouden. Er blijkt immers duidelijk op welke wijze een bestemmingsplan moet worden aangepast.

De vraag welke regels van het Barro binnen de termijn van drie jaar in een bestemmingsplan moeten zijn geïmplementeerd, wordt relevant op het moment dat deze termijn is verlopen. Na verloop van deze termijn kan er worden gesteld dat een geldend bestemmingsplan in strijd met het Barro is, omdat een bepaalde verplichting uit het Barro niet is overgenomen. Dit betoog is enkel relevant als er een plicht bestond om het desbetreffende voorschrift in het bestemmingsplan over te nemen. Als bijvoorbeeld wordt vastgesteld dat het aanwijzen van de gronden ten behoeve van het natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde valt onder de reikwijdte van art. 3.1 Barro, en na drie jaar geen uitvoering hieraan is gegeven, dan kan worden gesteld dat een gemeenteraad in strijd met het Barro handelt. Uitgaande van deze conclusie, is het volgende aan te raden: als na verloop van de termijn van drie jaar kan worden gesteld dat een bestemmingsplan in strijd is met een bepaling uit het Barro, dan dient dit bestemmingsplan op grond van art. 3.1 Barro tijdig te worden aangepast.

Zolang een bestemmingsplan echter strijdig is met een bepaling uit het Barro, bestaat de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor bouwen te verlenen die ook strijdig is met het Barro, danwel de strekking van het Barro. Hierbij kan worden gedacht aan het toestaan van een activiteit die een vestigingsplaats voor elektriciteitsvoorzieningen nadelig beïnvloed. De vergunningverlening zelf is niet strijdig met de regel uit het Barro, dat is gericht op het voorkomen van nieuwe activiteiten in een nieuw bestemmingsplan. Niettemin is het verlenen van een omgevingsvergunning met dergelijke gevolgen strijdig met het doel van het Barro, alsook de achterliggende SVIR en de SEV III. De vraag rijst of een omgevingsvergunning voor bouwen geweigerd kan worden vanwege deze strijdigheid. In art. 2.10 lid 1 Wabo staan de gronden voor weigering van een dergelijke vergunning. Eventuele strijdigheid met het Barro of een structuurvisie staat hier niet tussen. Wel kan een omgevingsvergunning voor bouwen worden geweigerd indien er een voorbereidingsbesluit in de zin van art. 4.3 lid 3 Wro is genomen.^[16] Indien hier echter geen sprake van is, dan is er geen grond aanwezig te achten voor de weigering van de omgevingsvergunning voor bouwen waarmee een belang uit het Barro wordt geschaad.

3. Borging van de naleving

De komende jaren worden er bestemmingsplannen vastgesteld die de regels van het Barro in acht moeten nemen. Welke partij, of partijen, zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het Barro? En als een bestemmingsplan afwijkt van het Barro, of daarmee zelfs strijdig is, welke partij kan dan hierop een beroep doen?

In paragraaf 5.4 van de SVIR stelt de overheid dat zij ervan uit gaat dat de nationale ruimtelijke belangen die via wet- en regelgeving worden opgedragen aan andere overheden door hen goed worden behartigd. Het Rijk vertrouwt hierop. Ook gaat de overheid er vanuit dat de bepalingen van het Barro die gericht zijn op gemeentelijke bestemmingsplannen doorwerking krijgen. Het Rijk is daarom voornemens de bestemmingsplannen niet tijdens de vaststellingsprocedure te toetsen op een correcte doorwerking van de nationale ruimtelijke belangen. Het preventieve toezicht komt te vervallen. Wel is er sprake van een systeem- of themagericht onderzoek waarmee achteraf wordt nagegaan of bestemmingsplannen in overeenstemming zijn met het nationale juridische kader.

In reactie op enkele zienswijzen namens het IPO en de VNG op de SVIR, heeft het Rijk toegelicht wat wordt bedoeld met het systeem- of themagerichte onderzoek.^[17] Doormiddel van het gerichte onderzoek gaat het Rijk na of de nationale wet- en regelgeving heeft geleid tot de beoogde effecten op provinciaal en gemeentelijk niveau. Deze onderzoeken moeten informatie opleveren over de feitelijke toepassing van het nationale kader in de provinciale verordeningen en bestemmingsplannen. Met deze informatie kan vervolgens worden beoordeeld of het systeem werkt zoals het is bedoeld. Dit onderzoek maakt deel uit van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk en vormt dus geen onderdeel van het interbestuurlijk toezicht.

Het toezichtskader van de SVIR is nader uiteengezet in een brief van de Minister van IenM aan de gemeenten.^[18] In deze brief wordt de nieuwe lijn voor het toezicht in de ruimtelijke ordening kenbaar gemaakt. Ook uit deze nieuwe lijn blijkt dat het

Rijk minder actief wordt: zij vertrouwt erop dat de lagere overheden in lijn met het nationale juridische kader zullen handelen. Het Rijk controleert niet tijdens het opstellen en vaststellen van bestemmingsplannen of er een correcte doorwerking van de nationale belangen plaats vindt. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat de nieuwe dienst Inspectie Leefomgeving en Transport, waar de VROM-Inspectie in opgaat, niet langer een adviserende en coördinerende rol heeft bij nieuwe gemeentelijke ruimtelijke plannen. Wel kan een gemeente verzoeken om toelichting op of advies over de nationale belangen. Ook blijven Rijkswaterstaat, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van EL&I toezicht houden op hun directe belangen inzage weg- en waterbeheer, defensie terreinen en de rijksinpassingsplannen voor energie-infrastructuur. Deze organen zullen dus nog wel vooraf bestemmingsplannen toetsen, indien de door hun te behartigen belangen worden geraakt door het desbetreffende bestemmingsplan.

Volgens het Rijk gaat het toezicht meer achteraf plaats vinden en komt de toezichthoudende taak bij de provincies te liggen. Hiertoe kunnen provincies gebruikmaken van de reactieve aanwijzing. In een zienswijze op het ontwerp van de SVIR en de Aanvulling d.d. 21 september 2011 heeft het IPO echter laten weten dat de provincies niet voornemens zijn de toezichthoudende rol van de Rijksoverheid over te nemen.^[19] Het IPO lijkt aan te geven dat het Rijk een eigen verantwoordelijkheid heeft om toezicht te houden op de correcte doorwerking van het nationale juridische kader, en dat zij daartoe ook de (financiële en juridische) middelen heeft gekregen en moet inzetten.

Het standpunt van het IPO is niet zonder grond: er zijn meerdere redenen waarom het Rijk verantwoordelijk moet worden geacht voor het toezicht op de gemeenten van de naleving van de SVIR en het Barro. Ten eerste heeft het Rijk zelf het beleid en de regels wegens nationale belangen opgesteld. In de SVIR staat dat het Rijk verantwoordelijk is voor de realisering van deze nationale belangen. Het toezicht op de naleving mag worden aangemerkt als een onderdeel van deze verantwoordelijkheid. Een tweede reden om toezicht op de naleving door de Rijksoverheid te verwachten, ligt in het systeem van de Wro. Het Rijk heeft ten behoeve van de behartiging van nationale belangen juridische instrumenten tot zijn beschikking gekregen. Ook de provincies hebben voor de behartiging van provinciale belangen instrumenten in de Wro. Beide bestuurslagen hebben hiermee de mogelijkheid gekregen de eigen belangen te behartigen. Daarbij heeft de Rijksoverheid in art. 4.4 lid 1 onder c en d de bevoegdheid om middels reactieve aanwijzingen een provincie op te dragen om een provinciale verordening op te stellen of een reactieve aanwijzing te geven. Als de Rijksoverheid dus medewerking van een provincie verwacht, dan kan zij daartoe dus ook gebruik maken van een instrument uit de Wro. Het lijkt dan ook in strijd met het systeem van de Wro te zijn door van de provincies zonder meer te verwachten dat zij de nationale belangen gaan behartigen.

Het Rijk beperkt zijn betrokkenheid bij het opstellen en vaststellen van bestemmingsplannen tot een minimum. Hierdoor rijst de vraag welke andere partijen de naleving van het Barro kunnen garanderen. Ter beantwoording van deze vraag is uiteraard van belang of het relativiteitsvereiste van toepassing is op de vaststelling van het bestemmingsplan, omdat het desbetreffende bestemmingsplan valt onder de Crisis- en herstelwet.^[20] Indien dit het geval is, dan lijkt de slagingskans om een beroep te doen op een strijdigheid tussen het bestemmingsplan en het Barro klein. Ter illustratie het voorbeeld dat een bestemmingsplan activiteiten mogelijk maakt die een nieuwe belemmering vormen voor een bepaalde voorkeurslocatie voor de vestiging van een elektriciteitscentrale. Een dergelijk bestemmingsplan is mogelijk strijdig met art. 2.8.3 Barro. Kan een omwonende hier een beroep op doen? Dit lijkt niet waarschijnlijk, aangezien deze norm strekt tot borging van deze locatie voor de vestiging van een elektriciteitscentrale. Kan dan een producent van elektriciteit, die de centrale (mogelijk) wil exploiteren, hiertegen opkomen? Dit is ook nog maar de vraag. Is het bijvoorbeeld in enige mate voorzienbaar dat deze producent op deze locatie uiteindelijk een centrale zal (mogen) gaan bouwen en exploiteren? En daarnaast rijst de vraag of de norm uit het Barro strekt ter bescherming van dit belang. Er kan worden gesteld dat de norm strekt ter borging van deze locatie voor de elektriciteitsvoorziening van Nederland. Dit lijkt geen norm te zijn die strekt tot de bescherming van de belangen van de producent. De mogelijke uitkomst van de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste is dat enkel de Rijksoverheid een beroep kan doen op de schending van het Barro.

Vooralsnog bevat het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht het voorstel om een nieuw art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht in te voeren, waarmee het relativiteitsvereiste wordt ingevoerd.^[21] Indien deze bepaling inderdaad van kracht wordt, dan kan de vraag worden gesteld of er wel afdoende partijen zijn die een beroep kunnen doen op strijdigheid tussen een bestemmingsplan en het Barro. Als blijkt dat de Rijksoverheid ten onrechte vertrouwd op de naleving van de nationale regels door de lagere overheden, en beroepsprocedures vervolgens niet (kunnen) worden gebruikt om naleving af te dwingen, dan kan dit de doorwerking van de nationale belangen naar gemeentelijk niveau zeer wel belemmeren. Uiteindelijk valt de Rijksoverheid dan waarschijnlijk terug op het instrument van de reactieve aanwijzing.

Zolang het relativiteitsvereiste echter nog niet over de hele breedte van het bestuursrecht geldt, kunnen belanghebbenden een beroep doen op een strijdigheid tussen een bestemmingsplan en het Barro. Als de rechter hierin meegaat, dan kan het bestemmingsplan worden vernietigd wegens strijd met het recht, zijnde een hogere regeling.

4. Conclusie

Doormiddel van de SVIR geeft het Rijk invulling aan de ontwikkeling van de Nederlandse ruimte en infrastructuur in de komende decennia. Deze invulling heeft geleid tot de vaststelling van 13 nationale doelen, waarvoor het Rijk

verantwoordelijk wordt voor de realisering. Verder invulling van dit beleid vindt nog plaats in andere structuurvisies, die vervolgens ook door de lagere overheden in acht moeten worden genomen.

De juridische bindende normering van de nationale doelen vindt plaats in het Barro. Hiermee wordt beoogd een correcte doorwerking van de nationale belangen naar de lagere overheden te garanderen. Deze lagere overheden moeten hun planologische besluiten in overeenstemming met het Barro vaststellen. Het is echter onduidelijk of een gemeentelijk college een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik kan verlenen, waarbij wordt afgeweken van de normen uit het Barro. Het Barro lijkt namelijk niet van toepassing te zijn verklaard op dergelijke vergunningen. Wel dient ter invulling van de goede ruimtelijke onderbouwing van deze vergunningen de afwijking van het Barro te worden gemotiveerd. Ook is onduidelijk of een omgevingsvergunning voor tijdelijk strijdig gebruik kan worden verleend. Volgens de toelichting op het Barro moet dit niet mogelijk worden geacht, tenzij het Barro dit zelf aangeeft. Niettemin lijkt het Barro ook niet van toepassing te zijn verklaard op deze omgevingsvergunning.

De wettelijke grondslag van het Barro maakte het ook niet mogelijk om dit zonder meer van toepassing te verklaren op rijksinpassingsplannen. De wet sluit ook niet uit dat een rijksinpassingsplan afwijkt van het Barro. Verder kan op grond van de Aanvulling het standpunt worden ingenomen dat middels een rijksinpassingsplan van het Barro kan worden afgeweken. Of het ook mogelijk is om een rijksinpassingsplan in strijd met het Barro vast te stellen is minder zeker. De wet sluit dit weliswaar niet uit, maar er mogen strenge eisen worden gesteld aan de motivering van een dergelijk rijksinpassingsplan. De wijze waarop lagere overheden, zoals de gemeenten, worden beperkt in hun eigen bevoegdheden ten aanzien van de ruimtelijke ordening, is afhankelijk van de verwoordingen van het desbetreffende voorschrift uit het Barro. Het voorschrift laat de gemeenten meer of minder beleidsvrijheid bij de invulling van een bestemmingsplan. Het kan zover gaan dat een gemeente verplicht is om een bepaalde bestemming toe te kennen aan gronden of dat een bepaalde bestemming bij voorbaat verboden is. In dergelijke gevallen heeft de gemeenteraad geen eigen ruimte meer om een afweging te maken. Het Barro bevat ook bepalingen die een gemeenteraad verplichten een extra beoordeling uit te voeren bij de vaststelling van een bestemmingsplan. De effecten van nieuwe ontwikkelingen moeten worden beoordeeld om vast te stellen of deze nieuwe ontwikkelingen op grond van het Barro zijn toegestaan. Deze beoordeling dient ook terug te komen in de toelichting op het bestemmingsplan. Bij dergelijke bepalingen behoudt de gemeenteraad nog een zekere mate van beleidsvrijheid. Er lijkt onduidelijkheid te kunnen ontstaan over de termijn waarbinnen gemeenten hun bestemmingsplannen in overeenstemming met het Barro moeten brengen. Het Barro verplicht gemeenten hun bestemmingsplan binnen drie jaar aan te passen, indien een bepaling strekt tot aanpassing. Het is echter niet altijd duidelijk of een bepaling hiertoe strekt. Om zeker te zijn dat een bestemmingsplan niet na verloop van de termijn in strijd met het Barro wordt geacht, is het aan te raden eerder wel dan niet een verplichting tot aanpassing aan te nemen. Als na verloop van de termijn het standpunt kan worden ingenomen dat een bestemmingsplan in strijd met het Barro is, dan lijkt aanpassing aangewezen. De Rijksoverheid geeft aan zich terug te trekken uit het toezicht op de naleving van de nationale normen. Het Rijk vertrouwt erop dat de lagere bestuurslagen uitvoering zullen geven aan de nationale normen. In principe vindt er dan ook geen preventief toezicht op bestemmingsplannen meer plaats. Het Rijk verwacht van de provincies dat zij toezicht gaan houden op de naleving bij de gemeenten. Vanuit de provincies is echter bericht dat zij hiertoe geen reden zien. Er bestaat ook zeker aanleiding om het Rijk verantwoordelijk te achten voor het toezicht op de gemeenten. Er is immers sprake van nationale belangen en het Rijk heeft ook de middelen om toe te zien op de naleving hiervan en handhavend op te treden indien nodig. Een andere kanttekening bij de borging van de naleving betreft de mogelijkheid voor derden om een beroep te doen op de strijdigheid van een bestemmingsplan met het Barro. Als het relativiteitsvereiste op een procedure van toepassing is, dan is het zeer wel de vraag of andere partijen dan de Rijksoverheid zelf met succes deze strijdigheid kunnen aanvoeren. Als het antwoord op de vraag ontkennend is, en de Rijksoverheid geen preventief toezicht houdt op de naleving van het Barro, dan kan de correcte doorwerking van het Barro in het gedrang komen. Weliswaar heeft de Rijksoverheid met het opstellen van de SVIR en de vaststelling van het Barro invulling gegeven aan het nationale beleid en regelgeving voor de ruimtelijke ordening en infrastructuur, maar de succesvolle doorwerking hiervan is niet zeker gesteld. Mede gezien de nadere beoordeling die gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen veelal moeten doen, had van de Rijksoverheid ook verwacht mogen worden dat er toezicht hierop wordt gehouden.

Voetnoten

[1]

Stb. 2011, 666, met uitzondering van onder andere titel 2.13 en de ontheffingsbevoegdheid in art. 3.2 Barro. Deze bepalingen kunnen pas in werking treden op het moment waarop het bij koninklijke boodschap van 22 juni 2011 ingediende voorstel 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) (*Kamerstukken* 32 821) tot wet is verheven en in werking is getreden.

[2]

Stcr. 2012, 4888. Het ontwerp van de SVIR was bij brief van 14 juni 2011 aan de Tweede Kamer gezonden, tegelijk met onder meer het ontwerp van het Barro en het plan-MER voor de SVIR (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 660, nr. 17).

[\[3\]](#)

Kamerstukken II 2010/11, 31 500, nr. 26.

[\[4\]](#)

Mr. E. Noordover is als advocaat werkzaam bij Stibbe.

[\[5\]](#)

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 14-15.

[\[6\]](#)

ABRvS 23 maart 2011, *JOM* 2011/570.

[\[7\]](#)

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 15-16.

[\[8\]](#)

In Bijlage 2 bij de SVIR staat een overzicht van de veranderingen in de nationale ruimtelijke belangen.

[\[9\]](#)

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 43.

[\[10\]](#)

Zie A.A.J. de Gier, 'Nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid bij wettelijk voorschrift. Het (voorgenomen) gebruik van de figuur van de algemene regels in de Wet ruimtelijke ordening', *Gst.* 2009/7319, nr. 62, p. 294-297; en M. Claessens en D.S.P. Fransen, 'Van PKB naar AMvB. De systematiek van het waterbeleid onder de AMvB Ruimte', *TO* 2009, nr. 4, p. 178-187.

[\[11\]](#)

Kamerstukken II 2010/11, 32 821, nr. 2.

[\[12\]](#)

Kamerstukken II 2008/09, 31 500, nr. 15.

[\[13\]](#)

Kamerstukken II 2010/11, 32 660, nr. 17.

[\[14\]](#)

Nota van Antwoord op de zienswijzen op de SVIR, de ontwerpwijziging van het Barro en het Plan Milieueffectrapport (MER) van de SVIR, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32 660, nr. 19.

[\[15\]](#)

Kamerstukken II 2011/12, 31 500, nr. 28.

[\[16\]](#)

In aanvulling hierop regelt art. 3.3 lid 1 onder c Wabo dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen wordt aangehouden indien een verklaring in de zin van art. 4.3 lid 4 Wro bekend is gemaakt, inhoudende dat een voorbereidingsbesluit in voorbereiding is.

[\[17\]](#)

Nota van Antwoord op de zienswijzen op de SVIR, de ontwerpwijziging van het Barro en het Plan Milieueffectrapport (MER) van de SVIR, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32 660, nr. 19.

[\[18\]](#)

Een ongedateerde versie van deze brief is te vinden op www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2011/12/22/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-gemeente.html. Een vergelijkbare brief is aan de provincies gezonden.

[\[19\]](#)

De brief van 21 september 2011 (kenmerk ROW 04851a/2011) is te vinden op de website van het IPO: www.ipo.nl/sites/default/files/row_04851a_definitieve_reactie_svir_amvb_ruimte_0.pdf.

[\[20\]](#)

Art. 1.9 Chw stelt dat een rechter een besluit niet vernietigt, indien het besluit in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel en deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

[\[21\]](#)

Kamerstukken II 2009/10, 32 405, nr. 2. Overigens is door SP-kamerlid Paulus Jansen een amendement ingediend om het relativiteitsvereiste uit het wetsvoorstel te halen.