

Verslag Leerbijeenkomst over de beschrijving van wezenlijke kenmerken en waarden

Op donderdag 29 oktober 2020 kwamen circa 25 provinciale medewerkers digitaal bijeen om met elkaar van gedachten te wisselen over de vraag wat de wezenlijke kenmerken en waarden zijn, hoe je dat bepaalt en welke criteria daarvoor belangrijk zijn. Deze bijeenkomst, gefaciliteerd door het [Lerend Netwerk Vernieuwing Natuurbeleid](#), was een vervolg op de bijeenkomst 'Beschermen NNN onder de Omgevingswet', die op 17 december 2019 plaatsvond.

Wat staat er te gebeuren? Op 1 januari 2022 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Op dat moment dient iedere provincie een provinciale omgevingsverordening te hebben. Hierin moet het nieuwe rijkskader voor de planologische bescherming van het NNN worden uitgewerkt. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), dat tot nu toe het rijkskader vormt, wordt onder de Omgevingswet vervangen door het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit Bkl geeft de provincies inhoudelijk meer vrijheid in de uitwerking van de planologische bescherming van het NNN.

De provincies zijn op dit moment bezig met het opstellen van de beschrijvingen van wezenlijke kenmerken en waarden, zoals in de Omgevingswet wordt voorgeschreven. Utrecht, Gelderland en Noord-Holland zijn recent gestart met de invulling hiervan en zij wilden hierover graag met collega's van andere provincies van gedachten wisselen. Ook vanuit Drenthe is deze leerbijeenkomst geïnitieerd. Deze vier provincies hebben onder begeleiding van het Lerend Netwerk vorm en inhoud gegeven aan deze inspirerende en interactieve bijeenkomst.

INTRODUCTIE (plenair) - *Reina Wietzes (Wietzes adviesbureau) en Mariëtte Vogel-Carprieaux (provincie Utrecht)*

De presentatie richtte zich op de vraag wat nu de vereisten en kaders zijn die de Omgevingswet stelt aan de beschrijving van de wezenlijke kenmerken en waarden (WKW).

(i) Het beschermingsregime van het NNN is gericht op de bescherming van kwaliteit, oppervlakte, samenhang en wezenlijke kenmerken en waarden. (ii) In artikel 7.7, lid 1 van het Bkl staat dat bij de omgevingsverordening de wezenlijke kenmerken en waarden worden vastgesteld van de gebieden, bedoeld in artikel 7.6, eerste lid. (iii) De wezenlijke kenmerken en waarden, waartoe ook potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities kunnen behoren, worden bepaald met inachtneming van in ieder geval de doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12, eerste lid, aanhef en onder a, b en c, van de Wet natuurbescherming. (iv) De doelstellingen o.g.v. de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en rode lijstsoorten moeten bij het bepalen van de WKW in acht worden genomen. (v) Bij de WKW gaat het bij natuurlijke en landschappelijke kenmerken en potentiële waarden om aanwezige natuurwaarden (natuurlijke en landschappelijke kenmerken) en potentiële natuurwaarden en daarvoor vereiste bodem- en watercondities. (vi) In de Memorie van Toelichting staat dat tot de wezenlijke kenmerken en waarden ook potentiële natuurwaarden en de voor de ontwikkeling daarvan vereiste bodem- en watercondities kunnen behoren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als, om aan de verplichtingen van de vogel- en habitatrichtlijn te voldoen, moet worden voorkomen dat oppervlakten van beschermde natuurwaarden afnemen, of als de milieu- en watercondities die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van toekomstige natuurwaarden achteruitgaan of zodanig worden gewijzigd dat de realisatie van die natuurwaarden in gevaar kan komen.

Gesprek met de deelnemers:

De vraag die zich opwerpt is of provincies er voor willen kiezen om te volstaan met minimale vereisten op grond van de instructieregels van het Rijk of dat de uitwerking van de beschrijving van de WKW als kans gezien wordt voor een betere bescherming van het NNN?

In het BKL wordt ook gesproken over verbetering van het NNN. Dit is een nieuw element in het Bkl. Echter, de Memorie van Toelichting geeft weinig handvaten voor invulling van deze 'verbetering' door provincies. De Omgevingswet zelf gaat wel instrumenten bieden waarmee

uitwerking kan worden gegeven aan deze verbetering. Bijvoorbeeld de mogelijkheid voor de provincie om in de verordening een bepaling op te nemen die gemeenten verplicht om omgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen. Ook kan de provincie in de omgevingsverordening functies toebedelen aan bepaalde locaties. De rijksinstructieregels in het Bkl zijn een minimum en het staat provincies vrij om de bescherming van het NNN verder uit te werken.

De WKW kan geen omgevingswaarde zijn omdat met een omgevingswaarde is iets anders bedoeld wordt in de Omgevingswet. In artikel 2.9, tweede lid van de Omgevingswet (vaststellen omgevingswaarde) staat dat een omgevingswaarde voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel de volgende aspecten bepaalt:

1. de gewenste staat of kwaliteit op een bepaald moment op een bepaalde plaats
2. de toelaatbare belasting door activiteiten
3. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen

Een kwalitatieve omgevingswaarde is mogelijk als zo'n aspect met objectieve termen kan worden omschreven. Als je bijvoorbeeld wilt bereiken dat een rivier voldoet aan de normen voor een 'goede ecologische toestand', is een objectieve beschrijving van kwaliteiten nodig. Daarnaast geeft de overheid bij de vaststelling van een omgevingswaarde aan:

* of dit een resultaatsverplichting

<<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingswaarde/omgeving-swaarde-houdt-in/#begrip-inhoud-215856>> , een inspanningsverplichting of een andere verder te omschrijven verplichting met zich meebrengt

* binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt

* op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is.

Dit staat in artikel 2.10 van de Omgevingswet.

PROVINCIALE VOORBEELDEN (*plenair*) - Provincie Utrecht – Anne Martine Kruidering, Provincie Gelderland – Gerard de Vries, Provincie Noord-Holland – Anneke Don

Tijdens drie presentaties werd een overzicht gegeven hoe men in genoemde provincies omgaat met het opstellen van de beschrijvingen van de wezenlijke kenmerken en waarden en tegen welke knelpunten men aanloopt.

In Utrecht zijn de WKW van het NNN wel gedefinieerd maar niet vastgelegd. Een initiatiefnemer is daarom zelf aan zet om de WKW in beeld te brengen en de effecten van het plan te toetsen. De toelichting van de toetsingscriteria is opgenomen in de NNN-wijzer, die weer op zijn beurt is opgenomen in een bijlage van de interim-verordening. Voor de verordening ligt nu de vraag voor of er een eigen uitwerking gemaakt gaat worden. Het nadeel van het niet vastleggen van de WKW is dat een initiatiefnemer vaak geen belang heeft bij het beschermen van waarden; de criteria zijn te vaag waardoor we er in de praktijk tegenaan lopen dat effecten makkelijk kunnen worden "weggeschreven". Daardoor is er te weinig sturing op het voorkomen van aantasting van wat echt belangrijk is. Ook het ontbreken van een goed overzicht van leefgebieden van habitatrictlijn- en rode lijstsoorten speelt parten.

In Gelderland is de beschrijving van de WKW gebiedsdekkend opgedeeld in deelgebieden, waarin per gebied algemene en gebiedsspecifieke kernkwaliteiten zijn benoemd. Hiermee kan beoordeeld worden of er sprake is van aantasting en kan er richting gegeven worden voor compensatie en mitigatie. De potentiële kwaliteiten van een deelgebied zijn vertaald naar ontwikkeldoelen. Initiatiefnemers dienen een verplicht onderzoek uit te voeren naar de actuele waarden en potenties, beschermde soorten en rode lijstsoorten. Dit alles dient in ecologische samenhang met elkaar beschouwd te worden, met het doel dat compensatie leidt tot een gelijk of hoogwaardiger natuurtype. Knelpunten waar men tegenaan loopt zijn o.a. de abstracte formulering van de WKW, het feit dat de WKW teveel gebruikt wordt als checklist om toestemming te krijgen, het ontbreken van een handleiding voor initiatiefnemers en beoordelaars en hoe om te gaan met abstracte waarden als stilte, duisternis en rust?

In Noord-Holland is de WKW gedefinieerd en is sinds 2019 beschreven voor 126 NNN deelgebieden en 17 natuurverbindingen. De beschrijvingen zijn als bijlage bij de PRV opgenomen. De aanleiding was dat alle gebieden van de recreatieschappen als NNN begrensd en beschermd zijn, hoewel deze gebieden vaak van lage ecologische waarden hebben. Door de WKW te beschrijven (lagere waarden in een recreatiegebied en hogere waarden in overig NNN) werd beoogd dat de recreatieschappen meer ruimte zouden krijgen om te investeren in nieuwe recreatieve

voorzieningen. Per gebied worden zaken beschreven als algemene gegevens (eigendom en beheer), oppervlakte en samenhang NNN, vervangbaarheid, landschapsecologische karakteristieken (ontstaansgeschiedenis, abiotische- en ruimtelijke karakteristieken, huidig gebruik en kernkwaliteiten, aardkundige waarden (sinds 2020)). De actuele en potentiële natuurwaarden worden beschreven op basis van de SNL beheertypen met kenmerkende soorten. Vervolgens is daar een tabel aan gekoppeld waarin de vereiste abiotische en ruimtelijke condities zijn weergegeven. Ervaringen tot nu toe laten zien dat er geen onderscheid te maken is tussen wat wel en niet gerealiseerd is omdat de kaart niet aangeeft wat waar aanwezig is. De beheertypekaart komt op detailniveau niet altijd overeen met de werkelijkheid. Hoewel de verwachting was dat recreatieschappen meer ruimte zouden kunnen krijgen, blijkt dat in de praktijk weerbarstiger te zijn. De NNN mag in oppervlakte niet afnemen, ongeacht de aanwezige natuurwaarden. Ook 'lage' waarden die in WKW zijn beschreven, mogen niet significant worden aangetast. Geconcludeerd wordt dat de WKW niet geheel Bkl-proof is omdat de focus op de beheertypen en kenmerkende soorten ligt en niet op VHR- en rode lijstsoorten.

DISCUSSIE IN WERKGROEPJES

Na de plenaire presentaties werden in vier werkgroepjes (een selectie van) de volgende vragen/ bespreekpunten doorgenomen:

1. In het bkl staat dat bescherming van het leefgebied van de door VHR-beschermde en rode lijstsoorten in acht moet worden genomen bij het bepalen van de wezenlijke kenmerken en waarden. Hoe gedetailleerd moet het leefgebied van deze soorten worden beschreven, ook gezien het grote aantal soorten? Voorbeelden?
2. Hoe zien jullie de relatie tussen de NNN-toets en de WNB toets, nu ook de NNN-toets zich primair dient te richten op de VHR-doelen?
3. Vervangbaarheid van een natuurtype is een belangrijk onderdeel van de wezenlijke kenmerken en waarden: hoe ga je hier mee om? Moet je/mag je bepaalde typen uitsluiten voor aantasting (omdat het niet vervangbaar is)? Waarom wel/niet?
4. Een initiatiefnemer moet altijd onderzoek doen naar de mogelijke aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden. Is een onderzoeksprotocol hierbij een handig hulpmiddel, zowel voor de initiatiefnemer als voor de beoordelaar? Met name als het gaat over potentiële waarden, zoals stilte, donkerte etc. Hoe ziet zo'n protocol eruit?
5. Zouden provincies wel of niet zoveel mogelijk eenzelfde format moeten gebruiken voor de uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden?
 - a. Wat zijn de voordelen van gebruik van hetzelfde format?
 - b. Welke basiselementen moet het format bevatten?

Reserve-vragen:

6. Kun je de beheertypen uit het natuurbeheerplan gebruiken voor het bepalen van de wezenlijke kenmerken en waarden?
7. Hoe kun je ervoor zorgen dat voor beoordelaars bij de provincie en voor initiatiefnemers duidelijk is of een initiatief leidt tot een aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden?

PLENAIRE TERUGKOPPELING WERKGROEPJES

1. In het bkl staat dat bescherming van het leefgebied van de door VHR-beschermde en rode lijstsoorten in acht moet worden genomen bij het bepalen van de wezenlijke kenmerken en waarden. Hoe gedetailleerd moet het leefgebied van deze soorten worden beschreven, ook gezien het grote aantal soorten? Voorbeelden?

Je moet niet uit het oog verliezen dat de onderzoekslast bij de initiatiefnemer ligt, die moet aan het werk. Je kunt als provincie wel helpen door aan te geven welke gebieden je heel belangrijk vindt als leefgebied voor VHR-, Provinciale- of rode lijstsoorten. Probeer een tussenweg te vinden. Focus in eerste instantie op de meest kwetsbare soorten om die te beschrijven. Alle VHR- en rodelijstsoorten uit de Wnb dien je wel mee te nemen maar focus op meest kwetsbare. Dit brengt je terug bij de vraag waarom je dat gebied hebt aangewezen als NNN? De meest kwetsbare soorten benoem je en de rest volgt toch wel uit de toetsing vanuit de Wnb. De onderzoeksplicht laat je bij initiatiefnemers. Soorten die er (tijdelijk/nog) niet zijn (maar die je als provincie wel belangrijk vindt) neem je dan mee in de WKW. De initiatiefnemer kan deze soorten dan vervolgens meenemen in de toetsing, ondanks dat ze er op dat moment niet zijn. Ook wordt gezegd dat de beschrijving niet te gedetailleerd uitgewerkt moet worden. Overijssel heeft het globaal gedaan op basis van gebiedskenmerken en nemen ook beheerplannen N2000 als WKW hiervoor. Er is veel overlap met andere wetgeving. Waarvoor heb je het aangewezen? Het moet gewoon functioneren als leefgebied. Veel van dat soort zaken horen thuis bij de passieve soortenbescherming van de Wnb, maar ook de actieve soortbescherming.

2. Hoe zien jullie de relatie tussen de NNN-toets en de WNB toets, nu ook de NNN-toets zich primair dient te richten op de VHR-doelen?

Gesteld werd dat de vraag niet klopt omdat de NNN-toets zich niet moet richten op VHR doelen omdat deze ook gaat over kwaliteit, oppervlakte en samenhang NNN en is in die zin niet veranderd. De quickscans en onderzoeken die gemaakt worden moeten zowel de ruimtelijke bescherming als de Wnb-toets in onderlinge samenhang oppakken en bekeken worden. Er zit overlap in maar de NNN is breder, deze gaat ook over oppervlak, samenhang etc. De NNN-toets zou aanvullend moeten zijn op de Wnb-doelstellingen en dus moet je niet de hele bescherming van de instandhoudingsdoelstellingen in de NNN doortrekken. Dit levert bijvoorbeeld kansen op om leef- en foerageergebieden te beschermen van soorten in het NNN die tijdelijk zijn weggeweest om ze terug te laten keren. Deze kun je dan als potentiële waarden opnemen in de NNN.

De externe werking is geen term uit het NNN, maar als er bijvoorbeeld een evenement wordt gehouden naast het NNN wordt het wel als een effect in de toetsing meegenomen. Het verschil is vaak bij initiatiefnemers niet scherp. Bij NNN-toetsing komen vaak verbodsbepalingen uit de Wnb voorbij. Zo blijkt dat WKW niet goed begrepen wordt en ook het verschil niet. Daarom is communicatie heel belangrijk om het goed uit te leggen en dat NNN breder is.

3. Vervangbaarheid van een natuurtype is een belangrijk onderdeel van de wezenlijke kenmerken en waarden: hoe ga je hier mee om? Moet je/mag je bepaalde typen uitsluiten voor aantasting (omdat het niet vervangbaar is)? Waarom wel/niet?

Het is heel lastig om bepaalde typen uit te sluiten van aantasting, hoe zeldzaam ze ook zijn. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de compensatie. Dit komt ook omdat het effect van een ingreep altijd maatwerk is en per plek veranderd. In het oude beleidsstuk 'spelregels EHS' is bij vervangbaarheid beschreven hoeveel geld gemoeid moet zijn voor compensatie, hoe groot de oppervlakte moet zijn en of je aan intensief overgangsbeheer moet gaan doen. Er wordt gepleit om die vervangbaarheidsklasse te handhaven. Sommige natuurtypen zijn echter zo uniek dat ze niet te vervangen zijn, ook niet met een ADC-toets. De vraag is dan of je jezelf dan niet in de vingers snijdt als je dat zo stellig opschrijft?

4. Een initiatiefnemer moet altijd onderzoek doen naar de mogelijke aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden. Is een onderzoeksprotocol hierbij een handig hulpmiddel, zowel voor de initiatiefnemer als voor de beoordelaar? Met name als het gaat over potentiële waarden, zoals stilte, donkerte etc. Hoe ziet zo'n protocol eruit?

Ja er is behoefte aan een protocol maar er worden ook wel moeilijkheden voorzien. Een protocol voorkomt dat je zaken elke keer weer opnieuw moet uitleggen en er nieuwe elementen bijkomen zoals bodemkwaliteit en de hydrologie voor de ontwikkeling van potentiële waarden. Je kunt onderscheid maken tussen dingen die vaak voorkomen en die je goed kunt voorspellen en moeilijkere dingen. De zaken die vaak voorkomen en voorspelbaar zijn kun je in een protocol opnemen. Voor moeilijkere zaken waarbij meer beoordeling en onderzoek nodig is, zou je een handleiding kunnen opstellen met informatie die je moet hebben, waar je rekening mee moet houden en de vragen die voor kunnen komen. Dit zou soort stappenschema kunnen zijn, in plaats van een ja/nee tabel.

5. Zouden provincies wel of niet zoveel mogelijk eenzelfde format moeten gebruiken voor de uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden?

- a. Wat zijn de voordelen van gebruik van hetzelfde format?
- b. Welke basiselementen moet het format bevatten?

De kans dat dit volledig slaagt is klein omdat provincies onderling te veel verschillen. Wel zou je een soort menukaart kunnen ontwikkelen waar provincies dan onderdelen uit kunnen pakken. Dit heeft als voordeel dat je duidelijkheid en eenduidigheid naar initiatiefnemers kunt bieden. Een onderdeel van zo'n format zou het geven van inzichten in de ontwikkelkansen van een gebied kunnen zijn zodat je houvast kunt geven indien initiatiefnemers een compensatieplicht hebben. Het format zou kunnen bestaan uit alleen basiselementen voor provincies die nog niet alles beschreven hebben en daar van kunnen leren (zowel de positieve als negatieve zaken). De mate van detaillering van het beschrijven van de WKW is ook een politieke afweging, die ook verschilt tussen provincies. Daarom heeft een uniform format weinig kans van slagen, op de 'basis' variant na. De nadruk ligt vooral op het van elkaar leren wat betreft inhoud en aanpak. Een provincie kan zelf haar eigen formuleringen maken en zo kiezen om de bestaande aanpak en keuzen in formuleringen te kunnen doorvoeren. Noord-Holland, Flevoland, Overijssel en Gelderland zijn genoemd als provincies die al ver gevorderd zijn. Probeer niet in een IPO keurslijf terecht te komen.

6. Kun je de beheertypen uit het natuurbeheerplan gebruiken voor het bepalen van de wezenlijke kenmerken en waarden?

In beheerplannen van provincies staan niet dezelfde dingen beschreven, waardoor beheertypen moeilijk gebruikt kunnen worden. Het is voor elke provincie anders. In het beheerplan van Utrecht staan landschapstypen benoemd zoals bijvoorbeeld singels. Dit is in Overijssel niet het geval. Wel zijn de beheertypen een goed hulpmiddel voor de vergunningstoetsing, waarbij als aandachtspunt wordt meegegeven om altijd in het veld te kijken wat er aanwezig is.

7. Hoe kun je ervoor zorgen dat voor beoordelaars bij de provincie en voor initiatiefnemers duidelijk is of een initiatief leidt tot een aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden? Deze vraag is niet besproken in de werkgroepjes.

PEILING BEHOEFTE AAN VERVOLG

Aan de hand van twee vragen werd de behoefte gepeild.

- Hebben jullie behoefte om verder uit te wisselen tav dit onderwerp? 14 deelnemers gaven aan dit graag te willen.
- Zou je willen deelnemen aan een werkgroepje dat dit verder oppakt en organiseert? Hier gaven 4 deelnemers aan interesse te hebben. De namen zijn bij de organisatie bekend.

Er werden diverse suggesties gedaan voor het werkgroepje ter voorbereiding van een nieuwe bijeenkomst:

- Gewoon doorpraten over dit onderwerp, met als doel om van elkaar te leren
- Inventariseer welke provincies al verder zijn met WKW met leuke voorbeelden daarbij en stuur dat rond naar elkaar.
- Er is behoefte aan een werkprotocol met onderzoeksvragen. Inventariseer goede voorbeelden die aangevuld kunnen worden met kleine onderdelen om Bkl-proof te worden.
- Plan een vervolgsessie op de bijeenkomst van 17 december 2019. Het gaat dan om het formuleren van het beschermingsregime van het Bkl voor verordeningen die moeten voldoen aan de Omgevingswet. Provincies die daar al verder mee zijn kunnen voorbeelden delen hoe dit concreet op te schrijven.
- De toetsing in het kader van vergunningsverlening is lastig. Wellicht is het een idee om het Netwerk Groene Bureaus op enig moment aan laten haken omdat zij aan de 'aanvraagkant' zitten.
- Vanuit BIJ12 loopt onder het programma Implementatie Omgevingswet een project waarbij gewerkt wordt aan een aantal informatieproducten die oorspronkelijk onder het informatiehuis natuur bedoeld waren. Eén daarvan is een beslisinstrument soortinformatie waarin kanskaarten berekend gaan worden voor het voorkomen van beschermde soorten

en de andere is de Informatiekaart Natuur waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke regels er gelden op welke locatie vanuit natuurbescherming in het kader van de Omgevingswet. Er blijkt behoefte te zijn aan een toelichting.