



provincie **HOLLAND**
ZUID

Lid Gedeputeerde Staten

ir. B.K. (Berend) Potjer

Contact

070 – 441 62 60

bk.potjer@pzh.nl

Postadres Provinciehuis

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

T 070 - 441 66 11

www.zuid-holland.nl

Datum

4 november 2021

Ons kenmerk

PZH-2021-789852906

DOS-2019-0007145

Uw kenmerk

Bijlagen

Provinciale Staten

Onderwerp

Reactie op insprekers en technische vragen commissie
behandeling Zuid-Hollandse Omgevingsverordening

Geachte Statenleden,

Inleiding

Op 29 september 2021 besprak u in de integrale commissie de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (hierna: ZHOV). Voor de bespreking heeft onder andere Natuurmonumenten en stichting Groene Hart ingesproken. Tijdens de bespreking heb ik aan Provinciale Staten toegezegd een schriftelijke reactie te geven op de vragen uit de inspraakreacties van deze insprekers. In deze brief wordt ook de beantwoording van de vraag van CU/SGP over zienswijze D004 m.b.t. de begrenzing van NatuurNetwerk Nederland (NNN) meegenomen. Met deze brief ontvangt u de toegezegde reacties voor de commissievergadering van 24 november 2021.

Reactie inspraak Natuurmonumenten.

Mevr. Nagel sprak in namens Natuurmonumenten. Natuurmonumenten was één van de mede-indieners van de zienswijze van de Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland. In de Nota van Beantwoording is deze met de beantwoording opgenomen onder nummer C010.

Hieronder ga ik puntsgewijs in op de naar voren gebrachte punten van de inspraakreactie die voor de duidelijkheid in kaders erbij staan.

Algemeen

Met het opstellen van de ZHOV is de bescherming van het NNN tegen het licht gehouden en optimaal aangesloten op de Omgevingswet. De instructieregels over het NNN die in het Besluit kwaliteit leefomgeving voor de provincie zijn opgenomen zijn hiervoor vooral van belang en geven het kader. In de ZHOV is de bescherming van het NNN minimaal gelijkwaardig gebleven en in mijn ogen zelfs verbeterd. Op enkele punten zijn er nog aanvullende zaken los van deze gelijkwaardige ZHOV nodig om de ombouw naar de Omgevingswet af te ronden en op onderdelen te verbeteren.

In mijn reacties op de detailpunten hieronder kom ik daar nader op terug.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.



Beleidsregel compensatie natuur, recreatie en landschap Zuid-Holland (2013)

Vraag natuurmonumenten:

Op dit moment wordt de compensatie van ingrepen in de NNN geregeld in de Beleidsregel compensatie natuur, recreatie en landschap ZUID-HOLLAND, die stamt uit 2013. In deze beleidsregel wordt nog gesproken over de niet meer bestaande EHS. Deze beleidsregel moet dan ook onder het regime van de nieuwe Omgevingswet aangepast worden.

Op blz. 82 vindt u geschreven onder artikel 7.43, lid 7 dat GS in een beleidsregel de compensatie vastlegt. Er staat niet dat deze beleidsregel er al moet zijn. Graag zien we dat deze beleidsregel opgenomen wordt conform de nieuwe omgevingswet voorschrijft, voordat dit voorstel wordt aangenomen.

Er wordt op dit moment gewerkt aan de opvolger van de beleidsregel compensatie natuur, recreatie en landschap Zuid-Holland uit 2013 die weer gaat aansluiten op de ZHOV en ook op andere punten actualisering behoeft. De nieuwe beleidsregel staat ook op de Lange Termijn Agenda (LTA) Omgevingsbeleid. De huidige planning is Q4 2021, maar de beoogde invoeringsdatum van de Omgevingswet is na de laatste vaststelling van de LTA verschoven naar 1 juli 2022.

Detailpunt a) Nee tenzij beginsel

Vraag natuurmonumenten:

In de huidige regel geldt het nee-tenzij beginsel, wat inhoudt dat NNN-gebieden alleen onder uitzonderlijke omstandigheden mogen worden aangetast.

In de nieuwe verordening zijn de uitzonderingen op het nee, tenzij regime ruimer (bovenlokale infrastructuur, buitenstedelijke bouwlocaties) geformuleerd dan in de beleidsregel.

Daarnaast wordt gesproken over een zwaarwegend algemeen belang i.p.v. groot openbaar belang? Waarom heeft deze verandering plaatsgevonden en wanneer is er sprake van een zwaarwegend algemeen belang. Welke criteria gelden er dan. Wie stelt deze vast? Is er dan beroep mogelijk en bij wie?

Wij dringen er daarom bij de provincie op aan om dit nee-tenzij beginsel in de nieuwe regeling centraal te stellen en om het ook met de voorwaarden die nu gelden, op te nemen in de nieuwe omgevingsverordening.

In paragraaf 7.3.16 van de ZHOV over het NNN is heel duidelijk het "Nee" beginsel opgenomen (laat geen ontwikkelingen toe...). Het " , tenzij" is in de omgevingsverordening (zowel de huidige Omgevingsverordening Zuid-Holland (OVZH) als de ZHOV onder de Omgevingswet) ingevuld met een ontheffingsmogelijkheid van de instructieregels. Pas met een ontheffing kan een bestemmingsplan (nu) of omgevingsplan (straks) vastgesteld worden waardoor een aantasting van het NNN mogelijk gemaakt kan worden.

Het “nee, tenzij” voor het NNN is dus gelijkwaardig overgezet. Wel zijn er detailverschillen vanwege stroomlijning en het oplossen van een dubbelling die er was tussen de verordening en de beleidsregel (die overigens breder toepasbaar is dan de regels voor het omgevingsplan waar NNN regels in de ZHOV op zien. Het betreft in de beleidsregel “Ingrepen”, met de volgende definitie: een nieuw plan, project of initiatief dat bij uitvoering de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied significant zal aantasten).

Net als de ZHOV bevat de huidige OVZH dus ook een ontheffingsmogelijkheid, alleen zaten in de OVZH specifieke beoordelingsregels voor de ontheffing natuur (OVZH artikel 6.31, onder b) waarin voorwaarden worden gesteld. Bij die voorwaarden wordt in de OVZH voor compensatie verwezen naar het NNN artikel (OZHV artikel 6.24, lid 4).

Deze bepalingen over compensatie overlappen voor een groot gedeelte met de regels over compensatie in de beleidsregel. Aangezien er ook eerst een ontheffing nodig is, is er voor gekozen de beoordelingsregels en voorwaarden (over compensatie) niet meer direct in de ZHOV op te nemen bij de instructieregels (voor een gemeente). Gemeenten kunnen compensatie toch niet zelfstandig toepassen zonder de verkregen ontheffing. Het is logischer om deze voorwaarden als voorwaarden bij de ontheffing zelf mee te geven. Hoe en onder welke voorwaarden een ontheffing kan worden afgegeven kan prima als beleidsregel worden vormgegeven (bindend voor het handelen van GS: het is in ieder geval geen instructieregel aan de omgevingsplanopsteller in afdeling 7.3). Daarmee is het hele compensatiekader weer op één plek bij elkaar vorm te geven.

Compensatie speelt ook bij paragraaf 7.3.7 van de ZHOV over ruimtelijke kwaliteit een rol. Hierin is een bepaling opgenomen dat compensatie noodzakelijk is bij significante aantasting van belangrijke weidevogelgebieden, recreatiegebieden (rond de stad) of karakteristieke landschapselementen (andere gebieden dan het NNN). Hierbij wordt doorverwezen naar een beleidsregel.

Vraag natuurmonumenten:

Tot slot, hoe verhoudt artikel 7.43.lid 2 zich tot 7.61 dat stelt dat activiteiten in NNNgebieden die tot significante aantasting leiden juist niet zijn toegestaan?

Naast de regels over ruimtelijke kwaliteit (paragraaf 7.3.7) zijn er ook de regels over het natuurnetwerk Nederland (paragraaf 7.3.16).

De instructieregels voor omgevingsplannen (in afdeling 7.3) zijn zo opgesteld dat ze allemaal betrokken moeten worden door de opsteller van het omgevingsplan (de gemeente). Regels voor ruimtelijke kwaliteit en het natuurnetwerk Nederland gelden dus beide “naast elkaar” (dit staat specifiek in artikel 7.43, lid 6).

De regels over ruimtelijke kwaliteit zijn opgenomen met het oogmerk om de ruimtelijke kwaliteit te garanderen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hiervoor is er een systeem van inpassen, aanpassen en transformeren in gebieden met beschermingscategorie 1 en beschermingscategorie 2. In beschermingscategorie 1 is naast inpassen, aanpassen en transformeren alleen mogelijk bij bepaalde (grotere) ontwikkelingen en onder voorwaarden.

Onder beschermingscategorie 1 vallen het natuurnetwerk Nederland, kroonjuweel cultureel erfgoed en beschermd grasland in de Bollenstreek. Het natuurnetwerk Nederland is dus ook opgenomen in beschermingscategorie 1. Dit omdat natuur een bepaalde ruimtelijke kwaliteit heeft. Beschermingscategorie 2 bestaat uit belangrijke weidevogelgebieden, groene buffers en recreatiegebieden.

In het artikel over ruimtelijke kwaliteit (7.43) zijn uitzonderingen opgenomen. De uitzonderingen kunnen spelen bij het NNN (als onderdeel van beschermingscategorie 1) voor zover daarvoor een afweging moet worden gemaakt als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit. Het betreft bovenlokale infrastructuur, natuur en een ruimtelijk ontwikkeling van een buitenstedelijke bouwlocatie zoals met de ZHOV inmiddels opgenomen in de verordening (voorheen werd verwezen naar een ruimtelijke ontwikkeling in het Programma Ruimte (feitelijk de 3 ha kaart). Net als in de OVZH is in de ZHOV ook een zwaarwegend algemeen belang genoemd, dat daarmee gelijkwaardig is omgezet.

Bij het gebruiken van uitzonderingen moet ook altijd aan de regels over het NNN (artikel 7.61 uit paragraaf 7.3.16) worden voldaan en ook aan lid 7 van artikel 7.43 (compensatie verplichtingen). De uitzonderingen beschreven in het artikel over ruimtelijke kwaliteit zijn dus geen vervanger van compensatie of de beleidsregel. Ook bij de uitzonderingen zijn compensatie en de beleidsregel van toepassing. Bij het beoordelen of omgevingsplannen de mogelijkheid om te werken met compensatie goed toepassen geeft de beleidsregel duidelijkheid in welke gevallen GS dat voldoende acht (en dus waarschijnlijk niet van het instrumentarium bij de beoordeling van omgevingsplannen gebruik zullen maken: zienswijze, reactieve interventie, evt. beroep).

Door de "dubbele" bescherming van het NNN kan gesteld worden dat een omgevingsplan die aantasting van het NNN mogelijk maakt niet zonder meer kan als er compensatie is, maar altijd zal moeten lopen via een ontheffing. Daarmee is het NNN gelijkwaardig en goed beschermd. Het "Nee, tenzij" is dus met een verbod op significante aantasting en een eventuele ontheffing daarvoor vormgegeven. Voor het verkrijgen van een ontheffing en voor bijbehorende compensatie kunnen voorwaarden worden meegegeven.

Detailpunt b) Tijdige compensatie en financiële compensatie

Vraag natuurmonumenten:

Daarnaast willen we de provincie vragen duidelijker te maken hoe tijdige compensatie zal plaatsvinden, want onder de nieuwe Omgevingswet mag financiële compensatie niet langer.

Begrippen als oppervlakte, samenhang en kwaliteit van een natuurgebied zijn hierbij doorslaggevend. Tevens ligt de invulling van 'tijdig' bij het bestuursorgaan. Hoe wordt hier straks naar gekeken en hoe wordt dit beoordeeld?

Bovendien wordt in art. 47.3. lid 4c gesproken over financiële compensatie door storting in een kwaliteitsfonds. Hoe rijmt dat met het niet meer toestaan van financiële compensatie?

In de huidige beleidsregel is er een richtlijn opgenomen voor 'tijdige' compensatie, dit is geen vaste regel. Namelijk binnen 2 jaar voor eenvoudige projecten en 5 jaar voor complexe projecten. In de herziene beleidsregel komt dit opnieuw aan de orde.

Financiële compensatie blijft mogelijk onder Omgevingswet. Zeker door gemeenten. De mogelijkheden op dit gebied worden zelfs met een publiekrechtelijke variant uitgebreid.

Detailpunt c) Wezenlijke kenmerken en waarden (WKW's)

Vraag natuurmonumenten:

Verder is het cruciaal is dat de wezenlijke kenmerken en waarden (WKW's) van een natuurgebied helder en concreet gedefinieerd zijn en ook in de verordening (mogelijk als bijlage) en nieuwe compensatieregels zijn opgenomen. Zo'n uitgebreide en gebied specifieke omschrijving van WKW's bestaat in het geval van Zuid-Holland niet. We hebben er op aangedrongen en willen dit hierbij nogmaals doen dat de provincie tot een duidelijke beschrijving van WKW's komt en daarbij hebben we Noord-Holland als voorbeeld gegeven.

Zonder zo'n duidelijk per gebied opgestelde omschrijving wordt het immers lastig om vast te stellen of er sprake is van een significante aantasting die ten koste gaat van de kwaliteit en samenhang van een natuurgebied. Nu wordt enkel verwezen naar het Natuurbeheerplan dat hier in essentie niet voor bedoeld is. Zie ook de veranderingentabel ZHOV, op blz. 5.

In de ZHOV wordt voor de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN primair verwezen naar een bijlage. Anderzijds wordt aanvullend ook verwezen naar de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen voor Natura-2000 gebieden (voor die delen van het NNN die ook Natura-2000 gebied zijn). In de bijlage wordt weer verwezen naar het natuurbeheerplan (daar wordt in de huidige verordening ook naar verwezen, direct vanuit de regels). Het natuurbeheerplan (instrument van GS) is echter niet bedoeld om de wezenlijke kenmerken en waarden te beschrijven, maar de natuurdoeltypen. Die hebben natuurlijk wel een relatie, maar het is beter om de wezenlijke kenmerken en waarden in de ZHOV zelf op te nemen.

Dit is ook bij het opstellen geconstateerd en er wordt aan gewerkt om dit te verbeteren. Echter binnen de gelijkwaardige omzetting was hier geen ruimte en tijd voor om dit mee te nemen. Dit volgt in een toekomstig beleidsrijk wijzigingsproces. Andere provincies hebben de wezenlijke kenmerken en waarden uitgebreid beschreven en veelal wel als bijlage bij de verordening vastgelegd. De provincie Zuid-Holland wil deze kant ook op. De beschreven wezenlijke kenmerken en waarden van bijvoorbeeld de provincie Noord-Holland zijn echter erg uitgebreid. Daarmee is het ook tijdrovend en kostbaar om dit binnen korte termijn op te stellen. De provincie is met Natuurmonumenten en anderen in overleg om te zoeken naar een optimum tussen het beschermen van de natuur in relatie tot de benodigde middelen voor het opstellen van de wezenlijke kenmerken en waarden. Hierbij ontvangen wij graag de hulp van de organisaties en partijen die de NNN gebieden beheren en vaak het beste weten wat de specifieke kwaliteiten zijn.

Als de wezenlijke kenmerken en waarden goed zijn beschreven kan dit op termijn ingevuld worden in de bijlage IX, onderdeel D. van de ZHOV en kan dit de verwijzing naar het natuurbeheerplan vervangen.

Detailpunt d) Monitoring en handhaven van compensatie

Vraag natuurmonumenten:

Daarnaast willen we graag wijzen op het belang van het monitoren en handhaven van de wijze waarop compensatie moet plaatsvinden. Mede als gevolg van gebrek aan capaciteit gebeurt dit onvoldoende. De provinciale plicht tot toezicht en handhaving moet ons inziens ook expliciet in de verordening en compensatieregel worden vastgelegd. Belangrijk daarbij is dat toezicht niet eenmalig is en zich over langere tijdsperiode uitstrekt.

Mede naar aanleiding van de rapporten van de Rekenkamer voert de provincie nu al controles uit bij afgeronde compensatieprojecten. Hierbij speelt een afweging tussen kosten en resultaten. Via de voorwaarden gebonden aan een ontheffing kan gestuurd worden. Daarmee kan de provincie zorgen dat geborgd is dat er ook adequaat beheer wordt gevoerd. Het controleren of uitvoering daadwerkelijk plaats vindt is een generiek iets wat niet specifiek gekoppeld is aan de totstandkoming van deze ZHOV. De provincie controleert in het kader van de werking van de ZHOV of gemeenten de goede regels opstellen. Voor een plan dat een ontwikkeling mogelijk maakt waar compensatie voor nodig is zal een ontheffing moeten worden afgegeven en moet worden nagegaan of de voorwaarden worden nageleefd. De daadwerkelijke uitvoering “in het terrein” door een initiatiefnemer zal ook door de gemeenten die die plannen maken waarin compensatie mogelijk is, gevolgd moeten worden. Bij hen ligt de primaire taak om dit te controleren. Daarnaast kijkt de provincie generiek mee bij taakuitvoering door gemeenten als “naastliggend” overheidsorgaan. Maar hierin is de provincie heel terughoudend.

Reactie inspraak Stichting Groene Hart

Mevr. Van Eldik Sprak in namens stichting Het Groene Hart. De vraag die daar naar voren kwam betrof nieuw ingetekende ontwikkelingen (15 ha woningbouw en 10 ha bedrijventerrein) in het gebied rond Hardinxveld-Giessendam en opname hiervan in het omgevingsbeleid (geconsolideerde omgevingsverordening van 7 augustus 2021). Daarbij werd gevraagd of Hardinxveld-Giessendam een groeikern is en wat de motivatie hiervoor is geweest of waar die te vinden is.

Hieronder ga ik hier namens collega gedeputeerde Koning op in:

Kort gezegd: deze 3 ha locaties staan al sinds 2018 in het Zuid-Hollandse beleid en zijn niet “nieuw”. De omvang van de locaties zien wij niet als ‘groeikern’. Wel is het zo dat de locaties inmiddels in de huidige verordening en ZHOV zijn opgenomen en daarmee ook beter op een (digitale) kaart zijn opgenomen in plaats van in het Programma. Het komt er in het kort op neer dat de opgenomen “Grote buitenstedelijke bouwlocaties” in de ZHOV gelijk zijn als in de nu vigerende omgevingsverordening Zuid-Holland (laatste geconsolideerde versie in werking getreden op 7 augustus 2021).

Het beeld kan ontstaan dat de locaties nieuw zijn in de verordening en de ZHOV. Ruimte ontwikkelingen, zoals woningbouw en bedrijventerreinen zijn in het omgevingsbeleid opgenomen op de zogenaamde 3 ha kaart (nu grote buitenstedelijke bouwlocaties). Deze kaart was altijd in het Programma Ruimte opgenomen. Bij het opstellen van de ZHOV is er tegen aangelopen dat het vanuit de instructieregels verwijzen naar informatie in een beleidsdocument (zoals een programma ruimte) onder de Omgevingswet niet de bedoeling is. Onder meer omdat onder de Omgevingswet een programma door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. Met het vaststellen

van het Omgevingsbeleid (koers) 2020 is het programma Ruimte (als onderdeel van de Omgevingsvisie) ingetrokken en is het vervangen door het Omgevingsprogramma dat door Gedeputeerde Staten is vastgesteld. Hierbij zijn ook enkele onderdelen overgeheveld naar de omgevingsvisie of omgevingsverordening (om het op het niveau van Provinciale Staten te houden)

Historie locaties Hardinxveld-Giessendam op de 3 ha kaart

De locaties bij Hardinxveld-Giessendam staan al lange tijd op de zogenaamde 3 ha kaart (voorheen dus in het programma Ruimte, nu in de omgevingsverordening).

De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft al in 2017 een verzoek gedaan om de beoogde ontwikkelingen toe te voegen aan de 3 ha kaart. Het betrof een plan van 15 ha woningbouw en 10 ha bedrijventerrein. Het verzoek is destijds gehonoreerd als een 'logische stedelijke ontwikkeling waarmee bij de aanleg van de Betuweroute al rekening is gehouden'. Dit gebeurde in de procedure Actualisering 2018 van de Visie Ruimte en Mobiliteit, Programma Ruimte en Verordening Ruimte. Vanaf het programma Ruimte dat op 29 juni 2018 in werking is getreden zijn de locaties in de tabellen opgenomen en op de kaart (plaatje in de lopende tekst) weergegeven. Voor het bedrijventerrein was dit in het begin zachte plancapaciteit dat met de ontwikkeling van de bestemmingsplannen inmiddels (na de 7 augustus 2021 in werking getreden wijziging) deels als harde plancapaciteit in de tabel staat. Met de herziening 2021 is het voorstel om de volledige 10 ha bedrijventerrein als harde plancapaciteit op te nemen omdat een ander bestemmingsplan inmiddels ook is vastgesteld.

Vraag CU/SGP m.b.t. de begrenzing van NNN

Voor de behandeling van de ZHOV in de integrale commissie kreeg ik de vraag van de CU/SGP naar de stand van zaken rond D004(-NN003) uit de Nota van Beantwoording.

Ik heb in mijn brief van 11 juni toegezegd Provinciale Staten te informeren over de uitkomst van de gesprekken en het onderzoek dat loopt rondom het in- en uitdeuken van het NNN bij Bodegraven. De CU/SGP wilde graag de stand van zaken rond deze toezegging weten. CU/SGP hoort graag of GS in gesprek is gegaan met de stuurgroep en met de inspreker en wat in dit geval de (on)mogelijkheden zijn wat betreft de grenscorrecties.

Als het gaat om de begrenzing dan is de volgende conclusie gekomen uit het onderzoek: Een belangrijke conclusie is dat er overleg is geweest met ecologen van Natuurmonumenten, Royal Haskoning DHV en de provincie en daaruit bleek dat voor het project Bodegraven Noord vanuit ecologisch oogpunt de resterende hectares (de grond van de inspreker) geschrapt zouden kunnen worden uit de NNN-begrenzing. Doordat deze percelen niet noodzakelijk zijn bevonden is het Programmabureau Gouwe Wiericke voornemens deze percelen uit de NNN-begrenzing te laten halen. Zij dragen deze grenswijziging aan bij de provincie Zuid-Holland die dit met de scopewijziging van dit najaar mee kan nemen in een volgende wijziging van de omgevingsverordening. Het voorstel is deze wijziging mee te nemen in het herziening omgevingsbeleid 2021 en daarna via het wijzigings- en aanvullingsspoor ZHOV2022 geborgd zal gaan worden voor de situatie als de Omgevingswet in werking is getreden.

Ik hoop u met deze schriftelijke reactie op de insprekers voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,



ir. B.K. (Berend) Potjer