

MEERWAARDEBENADERING

2022RGW48

DATUM 17-02-2022
VAN Gedeputeerde Huib van Essen
AAN Provinciale Staten

Aanleiding

Een aantal fracties heeft n.a.v. enkele casussen aangegeven vragen te hebben over de wijze waarop de provincie de meerwaardebenadering toepast en hier in het kader van besluitvorming over de Omgevingsverordening op terug te willen komen. Ook natuurorganisaties hebben aangegeven vragen te hebben bij de meerwaardebenadering. Ik heb u toegezegd hierover met hen te spreken en inmiddels heeft dit gesprek plaatsgevonden. Hieronder een korte terugkoppeling van het gesprek.

Gesprek natuurorganisaties over Meerwaardebenadering (Mwb)

Op 27 januari heb ik bestuurlijk overleg gehad met een aantal provinciale natuur- en milieuorganisaties (Utrechts Landschap, Staatsbosbeheer, Natuur- en Milieufederatie Utrecht en Natuurmonumenten). In het overleg hebben de natuurorganisaties hun zorgen en aandachtspunten benoemd m.b.t. de Mwb en hebben we constructief van gedachten gewisseld hoe hiermee om te gaan.

Natuurorganisaties geven aan dat het natuurnetwerk Nederland (NNN) nog niet af is en nog niet robuust genoeg. Elke aantasting weegt dan extra zwaar. Bovendien is de gronddruk hoog in Utrecht. Veel ontwikkelingen gaan in hun ogen ten koste van natuur. Daarnaast zijn er vragen over de methodiek zelf: wanneer en hoe wordt voldaan aan de Mwb. Ook vragen de organisaties zich af of er, ook in het geval van de Mwb, sprake zou moeten zijn van groot openbaar belang.

In het overleg is inhoudelijk ingegaan op de zorgpunten. De provincie heeft aangegeven dat onder de (interim) Omgevingsverordening (IOV), net als onder Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) 2016, het uitgangspunt is dat het NNN niet aangetast mag worden (Nee, tenzij principe). Hier zijn onder de IOV, onder voorwaarden, drie uitzonderingen op mogelijk, waaronder de Meerwaardebenadering. Daarin is de provincie strenger dan voorheen en wordt de natuur beter beschermd dan in de PRV. Waar het voorheen alleen de significante aantastingen betrof, moeten nu alle aantastingen van NNN gecompenseerd worden. Daarnaast vraagt de Mwb om meerwaarde voor het NNN t.a.v. kwantiteit, kwaliteit én samenhang. De natuur moet er dus altijd op vooruitgaan. Ook nieuw is dat de compensatie wordt geborgd in een overeenkomst. Deze overeenkomst dient volgens de IOV voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan gesloten te zijn. Hier wordt door de provincie op toegezien.

Wat betreft het groot openbaar belang (en het ontbreken van reële alternatieven) heeft de provincie aangegeven dat weinig ontwikkelingen hier onder vallen. Groot openbaar belang is strikt gedefinieerd en kan alleen worden toegepast voor specifieke ontwikkelingen. Aangezien het NNN in Utrecht niet alleen uit natuur bestaat, maar ook veel ingesloten functies bevat, is de eis van groot openbaar belang niet gekoppeld aan de Mwb. De Mwb kan toegepast worden bijvoorbeeld in het geval van instandhouding van landgoederen.

Verder is opgemerkt dat de bekende casussen waar toepassing van de Mwb nu aan de orde is al langere tijd lopen en gevallen zijn waarbij een omzetting heeft plaatsgevonden van instrumenten onder de PRV (saldobenadering/ plussen en minnen) naar de Mwb. In het overleg is daarom aangegeven dat we dit niet zien als volledig representatieve voorbeelden.

De provincie heeft in het overleg aangegeven kritisch te zijn op toepassingen van de Mwb én op het daadwerkelijk bereiken van meerwaarde. Van belang is dat het plan in een samenhangend gebied tot aantoonbare meerwaarde leidt. Hier is bijvoorbeeld niet aan voldaan als de afstand tussen de ontwikkellocatie en de beoogde compensatielocatie groot is. Ook moet er in ieder geval een goede gebieds-/ natuurvisie liggen, waarin de plus voor natuur in kwantiteit, kwaliteit én samenhang wordt aangetoond en de borging moet geregeld en in een overeenkomst vastgelegd worden.

In het overleg hebben we gezamenlijk geconstateerd dat er met name bij de toepassing in specifieke casussen verschil van inzicht is of er sprake is van meerwaarde en hoe dit wordt getoetst. Er bestaat behoefte aan een praktische handreiking voor de Mwb. Daarnaast kan beter inzicht in de huidige natuurwaarde van het NNN helpen om verschillen van inzicht te verminderen. De provincie heeft aangegeven dat er een uitwerking gemaakt wordt van de Wezenlijke kenmerken en waarden; dit zijn de bestaande en potentiële waarden van het ecosysteem inclusief de bijbehorende omgevingsfactoren (zie bijlage XI van de Ontwerp Omgevingsverordening). We hebben in het gesprek geconcludeerd dat deze uitwerking behulpzaam kan zijn bij de toepassing van de Mwb. Natuurorganisatie hebben aangegeven graag bij de ontwikkeling daarvan betrokken te willen worden.

In het gesprek is ook de rol van natuur- en milieuorganisaties tijdens de voorbereiding en beoordeling van plannen aan de orde gekomen. Door de gesprekspartners wordt aangegeven dat het meedenken bij concrete plannen aan de voorkant voor hen veelal lastig is. Bij concrete ontwikkelingen zoeken de natuurorganisaties nog naar hun rol, omdat ze de optie tot het indienen van een formele reactie open willen houden en ze dat lastig vinden als ze tijdens het vooroverleg hebben meegedacht.

Tegelijkertijd is men zeker bereid mee te denken met de meer generieke uitwerking van de Wezenlijke kenmerken en waarden en bij een eventuele handreiking. De provincie heeft benadrukt zeer te hechten aan de inbreng en betrokkenheid van juist de natuur- en milieuorganisaties en zal dan ook nadere invulling aan worden gegeven. Afgesproken is om aan de hand van (fictieve) casussen hierover in gesprek te blijven.

Aanvullende informatie over inhoud Omgevingsverordening

- Uitgangspunt bij de Omgevingsverordening zoals die nu voorligt was een beleidsneutrale omzetting binnen de regels van Omgevingswet (OW) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Opgemerkt wordt dat het uitgangspunt voorheen was geen significante aantasting, en nu geen enkele aantasting plus dat ten minste alles gecompenseerd moet worden.
- De meerwaardebenadering is een omzetting van de saldobenadering en het plussen en minnen uit de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie/ Provinciale Ruimtelijke Verordening. Met de Mwb wordt enige flexibiliteit geboden (ook omdat er in het NNN veel andere functies aanwezig zijn), maar alleen binnen strakke randvoorwaarden.
- Ontwikkelingen binnen het NNN zijn volgens de Omgevingsverordening mogelijk als het één van de drie uitzonderingen (groot openbaar belang, Mwb en beperkte wijziging bij bestaande bestemmingen) betreft, de aantasting beperkt blijft en ten minste gecompenseerd wordt. Wordt hier niet aan voldaan, dan geen ontwikkeling!
- Meerwaarde betekent een verbetering van de natuurwaarden voor wat betreft kwaliteit, oppervlakte én samenhang.
- Bij het bepalen van zowel compensatie en meerwaarde moet gekeken worden naar de Wezenlijke kenmerken en waarden (Wkw) aan de hand van 4 aspecten:
 - Bestaande en potentiële waarden van het ecosysteem;
 - Robuustheid en aaneengeslotenheid van het NNN;
 - De aanwezigheid van aanwezige soorten; en
 - De verbindingsfunctie van het gebied voor soorten en ecosystemen.

Vervolgstappen

- Er wordt gestart met een verkenning voor de uitwerking van de Wezenlijke kenmerken en waarden (Wkw) op basis van de wettelijke vereisten van de Omgevingswet en (Bkl). Dit is een nadere invulling van Bijlage XI van de Omgevingsverordening. Dit is een soort nulmeting van huidige natuurwaarden en brengt bestaande en potentiële natuurwaarden in beeld. Dit maakt het uitgangspunt duidelijk en perverse prikkels onmogelijk. Ook geeft het de mogelijkheden voor het creëren van meerwaarde aan. Met uitwerking van WKW wordt ook uitvoering gegeven aan motie 115 "Weten hoe het ervoor staat" Hier wordt u binnenkort met een separaat memo over geïnformeerd.
- Daarnaast overwegen GS om een handreiking voor de toepassing van de Mwb op te stellen. Op basis van de gesprekken schatten wij in dat daarmee veel zorgen weggenomen zouden worden. In een handreiking kan de toepassing worden uitgewerkt en toegelicht, zodat voor alle belanghebbenden duidelijk is waaraan de Mwb moet voldoen en welke stappen doorlopen moeten worden.
- Bij de mogelijke uitwerking van beide producten zullen wij de natuurorganisaties vanzelfsprekend betrekken. Verder is afgesproken om met de natuurorganisaties een vervolgsprek te voeren aan de hand van fictieve casussen.

- Bij de andere provincies spelen veelal dezelfde discussies t.a.v. de natuurregels. IPO is daarom gestart met het opstellen van een gereedschapskist, waaruit provincies informatie kunnen genereren, die voor hen van belang is. Deze informatie kan benut worden bij het opstellen van een handreiking. Omdat de Omgevingsverordening jaarlijks gewijzigd wordt, zouden nadere uitwerkingen (Wezenlijke kenmerken en waarden en eventueel een handreiking) samen met ervaringen met de Mwb hierin een plek kunnen krijgen.