

Beleidsregel herbegrenzing Natuurnetwerk Nederland provincie Flevoland

Gedeputeerde Staten van Flevoland;

Overwegende dat het Natuurnetwerk Nederland (NNN) op grond van het Besluit ruimtelijke ordening een provinciale taak is en dat overgenomen is in het stelsel van de Omgevingswet;

Dat Provinciale Staten van Flevoland sinds 5 december 2013 regels stellen over NNN in de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 welke inmiddels is overgegaan in de Omgevingsverordening provincie Flevoland;

Dat Gedeputeerde Staten van Flevoland op 17 juni 2010 de 'Spelregels EHS' hebben vastgesteld voor het toepassen van de bevoegdheden saldobenadering en herbegrenzing;

Dat deze spelregels per 15 maart 2019 onderdeel zijn geworden van het Omgevingsprogramma Flevoland;

Dat deze spelregels aanpassing behoeven in verband met het implementeren van de Omgevingswet;

Dat ervoor is gekozen de spelregels te vervangen door een beleidsregel;

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, artikel 2.44 vierde lid van de Omgevingswet en artikel 15.3 en 15.4 van de Omgevingsverordening provincie Flevoland;

Gelezen het voorstel van 6 december 2022 met kenmerk 3035860.

Besluiten:

Vast te stellen de navolgende beleidsregel:

Beleidsregel herbegrenzing Natuurnetwerk Nederland provincie Flevoland

Titel I Compensatie NNN

Artikel 1 (Compensatiebeginsel)

Het compensatiebeginsel als bedoeld in artikel 15.3 eerste lid Omgevingsverordening provincie Flevoland is van toepassing indien ten aanzien van een plan, project of de handeling:

- een ingreep onvermijdelijk blijkt,
- van groot openbaar belang is,
- er geen reële alternatieven aanwezig zijn en
- sprake is van significante gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden.

Artikel 2 (Voorwaarden compensatie)

Aan compensatie worden de volgende voorwaarden gesteld:

- geen nettoverlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang.
- compensatie vindt plaats aansluitend of nabij het gebied waar de ingreep plaatsvindt, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat. Bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn.
- de compensatie kan niet worden aangewend om regulier beleid, d.w.z. vastgestelde beleidsdoelen (zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling NNN) al dan niet versneld te realiseren.
- In het vervangende areaal dient een basisinrichting te worden gerealiseerd, waarbij de verloren gegane waarden weer kunnen worden ontwikkeld/ zich kunnen ontwikkelen.
- indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is, kan compensatie plaatsvinden door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel door fysieke compensatie verder weg van het aangetaste gebied.
- voor watergebieden zal, als fysieke compensatie in de vorm van vervangend areaal niet mogelijk is, compensatie in de vorm van het opwaarderen van de natuurkwaliteit of de ecologische samenhang van het gebied mogelijk gemaakt worden.
- indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden. Deze wordt in het door rijk en provincies beheerde Nationaal groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep.

- de initiatiefnemer van de ingreep is verantwoordelijk voor realisatie van de noodzakelijke compensatiemaatregelen.
- de noodzakelijke compensatiemaatregelen en het beheer van het betreffende compensatiegebied worden vastgelegd in een compensatieplan. Dit plan bevat tenminste de begrenzing, natuurdoelen, (beheer)maatregelen, (realisatie)termijnen en het moment van evaluatie van de natuurkwaliteit van de gerealiseerde compensatie.
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop wordt besloten over aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie.

Artikel 3 (Compensatietoeslag)

Om in geval van compensatie de samenhang in de NNN te waarborgen en dezelfde ecologische kwaliteit te realiseren kan het nodig zijn het areaal dat verloren gaat te compenseren met een groter areaal. Voor het kwaliteitsverlies van de bestaande natuurwaarden gedurende de ontwikkelingsperiode van het vervangende gebied wordt een toeslag op de fysieke compensatie berekend, zowel in oppervlak, als in extra budget om de extra kosten tijdens de beginjaren van omvormingsbeheer te ondervangen. Hiertoe worden vier categorieën onderscheiden:

1. Natuur met een ontwikkeltijd van 5 jaar of minder: geen toeslag in oppervlak.
2. Tussen 5 en 25 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 1/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.
3. Tussen 25 en 100 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 2/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.
4. Bij een ontwikkelingsduur van meer dan 100 jaar, is er een grote onzekerheid over het weer ontwikkelen van de verloren gegane kwaliteit. In die situatie moet van geval tot geval worden bekeken of, en zo ja, hoe de zeldzame kwaliteit weer kan worden geregenereerd.

Artikel 4 (Kosten compensatie)

Gedurende de ontwikkelingsperiode van het vervangende gebied is sprake van verlies aan natuurkwaliteit. Om dit zo snel mogelijk te herstellen is gericht ontwikkelingsbeheer in het vervangende gebied nodig. Deze extra beheerkosten komen voor rekening van de initiatiefnemer. De omvang van de extra beheerkosten is maatwerk en wordt vastgesteld in overleg met de desbetreffende terreinbeheerder. De initiatiefnemer zorgt er ook voor dat de vergoeding van de reguliere beheerkosten voor een periode van 25 jaar gewaarborgd zijn.

Titel II Herbegrenzing

Artikel 5 (Voorwaarden herbegrenzing)

Het instrument herbegrenzing als bedoeld in artikel 15.3 derde lid van de Omgevingsverordening provincie Flevoland wordt ingezet bij individuele ontwikkelingen in en nabij gebieden die zijn begrensd als NNN, op lokaal niveau met een individueel belang en met beperkte invloed op de wezenlijke kenmerken en waarden van de betreffende NNN-gebieden.

Artikel 6 (Herbegrenzing om andere dan ecologische redenen)

Deze vorm van het instrument herbegrenzing kan worden ingezet onder de volgende aanvullende voorwaarden:

- het initiatief moet uiteindelijk leiden tot een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de NNN;
- er is sprake van een zorgvuldige onderbouwing van de ruimtelijke ingreep op de betreffende locatie, met een afweging van alternatieven.

Artikel 7 (Herbegrenzing om ecologische redenen)

Deze vorm van het instrument herbegrenzing kan worden ingezet indien er alleen ecologische motieven zijn voor herbegrenzing en er geen sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen. In dit geval dient een zorgvuldige ecologische onderbouwing deel uit te maken van het verzoek tot herbegrenzing en moet er sprake zijn van tenminste behoud en bij voorkeur versterking van de kwaliteit en kwantiteit.

Titel III Saldobenadering

Artikel 8 (Voorwaarden saldobenadering)

Aan het inzetten van het instrument saldobenadering als bedoeld in artikel 15.3 tweede lid van de Omgevingsverordening provincie Flevoland worden de volgende voorwaarden gesteld:

- er is sprake van een combinatie van plannen, projecten of handelingen die in binnen één ruimtelijke visie wordt gepresenteerd;
- er bestaat een onderlinge samenhang tussen de betreffende plannen/projecten of handelingen;

- er kan een schriftelijke waarborg voor de realisatie van de plannen/projecten of handelingen worden overlegd waarop alle betrokken partijen zijn aan te spreken;
- er wordt binnen de NNN-begrenzing een kwaliteitsslag gemaakt waarbij het oppervlak natuur toeneemt, dit kan bijvoorbeeld door met bestemmingen te schuiven;
- er treedt binnen de ruimtelijke visie een vergroting van het areaal NNN op, als vervanging van het gebied dat door de combinatie van plannen, projecten of handelingen verloren is gegaan. Voorwaarde hierbij is dat een beter functionerende NNN ontstaat.

Titel IV Financiële compensatie

Artikel 9 (Voorwaarden financiële compensatie)

Financiële compensatie is mogelijk, maar hiervoor geldt een zware bewijslast. De initiatiefnemer moet in het op te stellen compensatieplan aantonen waarom fysieke compensatie onmogelijk is.

Artikel 10 (Hoogte financiële compensatie)

De hoogte van de financiële compensatie wordt bepaald aan de hand van de volgende kostenelementen:

1. kosten van de aanschaf van de grond;
2. kosten van de basisinrichting (zoals grondwerkzaamheden, aanpassing van de waterhuishouding en aanplant van jonge bomen in geval van bos);
3. kosten van het ontwikkelingsbeheer tijdens de ontwikkeltijd.

De financiële compensatie wordt bepaald, rekening houdend met inflatie en rente, en in de vorm van een bankgarantie of gelabeld fonds in het Groenfonds vastgezet.

Bij het inzetten van dit budget voor realisatie van nieuwe natuur dient het bevoegd gezag tevens de vergoeding van reguliere beheerskosten te waarborgen, bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat het compensatiegebied in aanmerking komt voor beheer subsidie.

Titel V Procedure

Artikel 11 (Doorwerking in ruimtelijk en natuurbeleid)

1. Het door de initiatiefnemer op te stellen compensatieplan vormt een integraal onderdeel van de toelichting op het omgevingsplan, werkt door op de omgevingsplankaart, en is vastgelegd in de daarbij behorende voorschriften.
2. De provincie en andere belanghebbenden geven in de voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan aan of zij kunnen instemmen met het compensatieplan. Hierbij worden ook afspraken gemaakt over de wijze en momenten waarop de gemeente GS zal informeren over de voortgang.
3. De omvang van het gebied waarop de wijziging van het omgevingsplan betrekking heeft wordt per geval bepaald op basis van zowel de ruimtelijke problematiek en de ingreep als de beoogde ecologische doelen. Daarbij is relevant dat het gebied ecologisch één samenhangend geheel vormt. Er wordt met name gekeken naar de eisen die de aanwezige en potentiële natuurwaarden stellen aan hun omgeving.
4. Een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling (ingreep) in de NNN wordt vastgelegd in een omgevingsplan. Niet alleen de ingreep maar ook de locatie voor de compensatie (vaak vereist dit een bestemmingswijziging) dient gelijktijdig met het besluit over de ingreep planologisch verankerd te worden in dat omgevingsplan.
5. Gedeputeerde Staten controleren dat compensatie correct in de ruimtelijke plannen wordt opgenomen en dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert.
6. Indien nodig wordt het Natuurbeheerplan Flevoland gewijzigd.

Artikel 12 (Passende bestemmingen)

1. Gebieden die onderdeel uitmaken van het NNN, dienen met een passende bestemming in een omgevingsplan te zijn opgenomen. Als passende bestemming hanteren Gedeputeerde Staten de volgende lijst:
 - bos,
 - ecologische verbindingszone,
 - water,
 - natuur,
 - groen (niet zijnde groenvoorziening),
 - strand,
 - dagrecreatie, of
 - verblijfsrecreatie zijnde een Natuurkampeerterein.
2. Overige bestemmingen kunnen in principe niet als NNN worden begrensd, tenzij een ecologisch inhoudelijk argument zwaar weegt. Gedacht wordt aan de functie waterkering (i.c. dijklichamen

- die langs natuurgebieden lopen) maar ook wegbermen met bijzondere beplanting of (ondergrondse) drinkwaterstations;
3. Bestemmingen die een beheergebouw van een terreinbeheerder of natuurbelevingscentrum mogelijk maken kunnen worden meebegrensd als NNN omdat dergelijke gebouwen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het NNN. Indien deze gebouwen echter voor een substantieel deel bestaan uit horeca en/of, vergadercentra, vallen deze niet onder de doelstellingen van NNN.
 4. Doodlopende wegen tussen en in NNN gebieden worden meebegrensd als NNN, tenzij een recreatieondernemer wordt ontsloten.

Artikel 13 (Privaatrechtelijke overeenkomst)

Het kan voorkomen dat een besluit tot wijziging van de begrenzing van de NNN niet samenvalt met een wijziging van het omgevingsplan. In dat geval wordt een privaatrechtelijke overeenkomst met de desbetreffende gemeente gesloten waarin vastgelegd wordt dat de compensatieafspraken correct worden vertaald bij de eerstvolgende wijziging van het omgevingsplan.

Artikel 14 (Monitoring)

Om een helder zicht te hebben op de compensatieverplichtingen en de voortgang van deze verplichtingen is rapportage verplicht. Jaarlijks rapporteren betreffende gemeentes aan de provincie, als verantwoordelijke voor de uitvoering van het NNN-beleid, over de voortgang van compensatieverplichtingen. De provincie controleert deze rapportage (bijvoorbeeld door te vergelijken met een eigen registratielijst) en verzamelt de geverifieerde rapportages. Deze kunnen worden aangevuld met informatie over de compensatieprojecten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De rapportage kan bijvoorbeeld als bijlage worden gevoegd bij de reguliere provinciale verslaglegging om het Rijk inzicht te geven in de stand van zaken van de compensatie. De Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) controleert in opdracht van de provincie in het veld of de compensatie daadwerkelijk is gerealiseerd.

Titel VI Slotbepalingen

Artikel 15 (Intrekking)

Bijlage 6 'Spelregels EHS' bij het Omgevingsprogramma Flevoland wordt ingetrokken.

Artikel 16 (Inwerkingtreding)

Deze beleidsregel treedt in werking op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 17 (Citeertitel)

Deze beleidsregel kan worden aangehaald als "Beleidsregel herbegrenzing Natuurnetwerk Nederland provincie Flevoland".

Aldus besloten in de vergadering van Gedeputeerde Staten van Flevoland op 6 december 2022.

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

de secretaris

de voorzitter

Toelichting

Algemeen

Sinds 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor de realisatie en instandhouding van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Sinds 2017 wordt hiervoor de term Natuurnetwerk Nederland (NNN) gebruikt. Het NNN is een Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. De provincies zijn verantwoordelijk voor de begrenzing en de ontwikkeling van dit natuurnetwerk. Het NNN is ruimer van omvang dan de in het bestuursakkoord herijkte EHS, maar heeft een beperktere omvang dan de oorspronkelijke EHS. In het Natuurpact hebben de provincies met het Rijk afgesproken om tot 2027 80.000 hectare natuur in te richten.

Het Rijk heeft het algemene NNN-beleid in de Omgevingswet en het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL) vastgelegd. Op grond van artikel 7.6 BKL moeten provincies bij provinciale verordening de NNN-gebieden aanwijzen en nauwkeurig begrenzen. Op grond van artikel 7.7 BKL moeten zij ook de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden vastleggen. Daarnaast wijzen provincies de natuurdoelen

in het NNN aan. Elk NNN-gebied heeft een zogenaamd natuurdoel. Een natuurdoel beschrijft een bepaalde natuurkwaliteit en wordt gebruikt als een toetsbare doelstelling voor een natuurgebied.

De provincie Flevoland profileert zich als een ontwikkelingsgerichte provincie, die streeft naar ruimte voor oplossingen. Vanuit die gedachte zijn in 2010 de 'Spelregels EHS' vastgesteld, die een handreiking bieden bij ruimtelijke ontwikkelingen met mogelijke negatieve effecten op de EHS. In 2017 heeft de Randstedelijke Rekenkamer in haar rapport 'Natuurlijk bevoegd – onderzoek naar de provinciale regierol bij natuurcompensatie' aanbevelingen gedaan voor aanscherping van de Flevolandse uitvoeringspraktijk. Met betrekking voor de NNN werd geadviseerd om:

- het instrument 'herbegrenzing' helder uit te werken, zodat duidelijk is wanneer dit wel of niet kan worden ingezet;
- ervoor te zorgen dat de afgesproken compensatiemaatregelen voor NNN-gebieden meer afdwingbaar worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Hiermee kan de uitvoering van de gemaakte afspraken worden gevolgd en de initiatiefnemer worden aangesproken als de uitvoering achterblijft;
- de compensatiemaatregelen te monitoren, door jaarlijks -conform beleid- voortgangsrapportages op te vragen;
- om ervoor te zorgen dat standaard veldcontroles worden uitgevoerd bij compensatieprojecten voor NNN gebieden, om na te gaan of de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen conform afspraken is verlopen.

Aanvullend hieraan heeft de provincie Flevoland in 2019 het Kadaster gevraagd om de 'Spelregels EHS' te evalueren en antwoord te geven op de vraag op welke wijze de huidige spelregels verduidelijking behoeven. In haar aanbevelingen geeft het Kadaster aan dat de koppeling tussen de ruimtelijke ingreep en de compensatie-afspraken ook in tijd zichtbaar moet zijn. Ook geeft zij de provincie in overweging om voor de lange termijn de mogelijkheden voor een compensatiepool te onderzoeken. De provincie Flevoland zal dit bij een komende beleidsmatige herziening van de Omgevingsverordening provincie Flevoland oppakken.

De uitkomsten en aanbevelingen uit beide rapporten zijn gebruikt om de uitvoeringspraktijk zoals beschreven in de 'Spelregels EHS' te herzien en om te vormen naar een praktisch uitvoerbare beleidsregel.

In deze beleidsregel is beschreven onder welke voorwaarden en met welke instrumenten ruimtelijke ontwikkelingen in en nabij het NNN in beginsel wel mogelijk zijn.

Passende bestemming

Bij de vaststelling van de 'Spelregels EHS' in 2010 zijn alle toen vigerende bestemmingsplannen vergeleken met de EHS-kaart. Deze vergelijking heeft geleid tot een 1-op-1 begrenzing en afspraken over passende bestemmingen. Zo is een limitatieve lijst van bestemmingen vastgelegd die passend zijn binnen de begrensde NNN. Het hanteren van een dergelijke limitatieve lijst biedt in een vroeg stadium van de planontwikkeling duidelijkheid aan een initiatiefnemer.