

Aan: Provinciale Staten van Noord-Holland

Geachte leden van de commissie Natuur, Landbouw, Water en Milieu,

Op 3 december bespreekt uw commissie een wijziging van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). Het voorstel valt uiteen in drie delen: strandzoning, functieverandering naar wonen, en aanpassing van de juridische bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), met als basis een nieuw stelsel van Wezenlijke Kenmerken en Waarden (WKW).

De Vereniging Natuurmonumenten is intensief betrokken geweest bij zowel de strandzoning, als de discussie over de bescherming van de NNN. Wij willen graag uw aandacht vragen voor een aantal zorgen welke ondanks overleg met de provincie (nog) niet zijn weggenomen.

1) Strandzoning

In het begin van dit jaar heeft u ingestemd met het Toekomstperspectief Kust 2040, en de Strandzoning 2025. De toevoeging van artikel 31 aan de PRV is een direct gevolg van deze strandzoning, en het sluitstuk van een lang gezamenlijk proces.

In het artikel is een waarborg opgenomen tegen bebouwing van natuurstrand. Uiteraard staan wij hier positief tegenover. Er zijn echter geen regels opgenomen over de omvang van de bebouwing op het recreatiestrand. De tekst over het seizoenstrand beperkt zich tot een verbod in de periode van 1 november tot 1 februari, en bevat ook geen verdere regels omtrent de omvang of vorm van de bebouwing.

In het kader van het Toekomstperspectief zijn er aanvullende, vrijwillige afspraken gemaakt over de recreatie- en seizoenstranden. Wij gaan er van uit dat de gemeenten de afspraken respecteren, en niet overgaan tot nieuwe bebouwing buiten de afgesproken locaties. Mocht dit onverhoopt toch het geval zijn, dan lijkt ons dit een ontwikkeling welke tijdens een volgende actualisatie van de PRV tot een aanpassing van artikel 31 kan leiden.

2) Kleinschalige ontwikkeling: functieverandering naar een woonbestemming

Door een wijziging van artikel 5 en 17 wordt het mogelijk om maximaal twee burgerwoningen te bouwen als vervanging van een stedelijk of agrarisch bouwvlak. Deze wijziging kan dan ook worden beschouwd als een variant op de “ruimte voor ruimte” regeling. Uitgangspunt van de functieverandering is namelijk het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

Volgens het voorstel wordt het mogelijk om aan 2.500 vierkante meter een woonbestemming toe te kennen. Het is vervolgens aan de gemeenten om te bepalen welk percentage daadwerkelijk kan worden bebouwd. In gebieden als de binnenduinrand is echter een markt voor zeer grote nieuwe landhuizen. De kans is aanwezig dat relatief lage stallen worden gesloopt, en vervolgens vervangen door twee dominant aanwezige villa's. De landschappelijke kwaliteit zal hierdoor verslechteren, en niet toenemen. Een recent voorbeeld hiervan is de vervanging van een manage door enkele nieuwe grote landhuizen langs de eeuwenoude Groeneweg tussen Bergen en Alkmaar.

Om dit te voorkomen, pleiten wij er voor om toch een aanvullende regel over de maximaal te bebouwen oppervlakte op te nemen. Daarnaast kan een bepaalde locatie landschappelijk gezien zodanig waardevol zijn, dat “ontstening” gewenst is. Voorbeelden hiervan zijn stallen op zichtlijnen in het landschap, of bebouwing direct naast een molen of een kasteelruïne.

Om deze vragen wij u om artikel 4 en 5 uit de “nadere regels” van de Ruimte voor ruimte-regeling over te nemen in artikel 5, en 17 van de PRV. Volgens deze regeling, zoals opgenomen in artikel 16 van de PRV, is het mogelijk om “compensatiewoningen” op een andere locatie te plaatsen indien de ruimtelijke kwaliteit van het gesloopte perceel te groot is.

Samengevat pleiten wij er voor om verdere verstening van het landelijk gebied te voorkomen, door het opnemen van een regel over de maximale omvang van het woonperceel, en de mogelijkheid om de compensatie elders uit te voeren indien de ruimtelijke kwaliteit te veel wordt aangetast door de nieuwe woningen.

3) Wijziging juridische bescherming NNN

Het voorliggende voorstel bestaat uit twee verschillende onderdelen: wijziging van de tekst van de PRV, en de aanpassing van de onderliggende ‘wezenlijke kenmerken en waarden” (WKW). Wij gaan later in op de tekst van de PRV, en willen eerst een aantal opmerkingen maken over het proces, en de aanleiding voor de wijziging.

3.1 Nieuwe voorschriften geven meer ruimte aan activiteiten in recreatiegebieden

Een van de aanleidingen om de tekst van de PRV, en de onderliggende beschrijvingen van natuurwaarden, te wijzigen is het mogelijk maken van maatwerk in de bescherming van de NNN, het Natuurnetwerk Nederland. Op dit moment zijn alle deelgebieden van de NNN op dezelfde manier beschermd. Door de bescherming te beperken tot de WKW wordt het mogelijk om onderscheid te maken tussen de verschillende gebieden, waardoor er bijvoorbeeld makkelijker een vergunning kan worden verleend voor een festival in een recreatiegebied.

Noord-Holland is de enige provincie waar grote recreatiegebieden als Spaarnwoude of het Geestmerambacht in zijn geheel zijn opgenomen in de NNN. In vergelijkbare recreatiegebieden rondom steden als Rotterdam en Utrecht is dit niet het geval. Als gevolg van deze keuze uit het verleden zijn in onze provincie ook golfterreinen, en jachthavens, onderdeel van de NNN. De nu voorliggende wijziging van de PRV is mede bedoeld om nieuwe activiteiten in dergelijke gebieden mogelijk te maken.

3.2 Open discussie over recreatiegebieden in NNN

Natuurmonumenten pleit voor een open discussie over de vraag of dergelijke intensief gebruikte gebieden, waaronder ook festivalgebieden en ligweiden naast zwemplassen, wel thuishoren in de NNN. Wij kunnen ons voorstellen dat de recreatiegebieden worden onderverdeeld in een “recreatiedeel”, en een “natuurdeel”.

In het natuurdeel staan dan de belangen van de natuur voorop. Het beheer van deze ecologisch waardevolle deelgebieden kan dan worden gericht op het behalen van de doelen zoals omschreven in de WKK, waarbij de beheerders een passende vergoeding voor het natuurbeheer ontvangen.

Het recreatiegedeelte dient uiteraard wel planologisch te worden beschermd tegen verdere bebouwing. De huidige bescherming zoals volgend uit de opname in de NNN kan dan worden vervangen door een aanwijzing als bijvoorbeeld “waardevol landschap”.

De komende discussie over landschapsbescherming, zoals aangekondigd tijdens het debat over de omgevingsvisie, is een goede aanleiding om de PRV zodanig aan te passen dat een passende bescherming van recreatiegebieden mogelijk wordt gemaakt. Vervolgens kan per recreatiegebied worden bekeken welk deel onderdeel blijft van de NNN, en welk deel op een andere manier beschermd kan worden. Ook nieuwe recreatiegebieden welke nu nog geen onderdeel zijn van de NNN, zoals het ecologisch zeer waardevolle

Diemerpark bij Amsterdam, of het Park van Luna bij Heerhugowaard, kunnen op een dergelijke manier worden beoordeeld.

Wij zijn er van overtuigd dat een objectieve beoordeling van de natuurwaarden van alle grotere recreatiegebieden in Noord-Holland, gevolgd door het maken van onderscheid tussen een rustig natuurdeel, en een intensief gebruikt recreatiegedeelte, een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige indeling.

Idealiter wordt een dergelijke discussie gevoerd voordat de juridische bescherming van de NNN wordt aangepast. Naar onze inschatting zijn een groot deel van de bezwaren en “hinder” welke men momenteel ervaart als gevolg van de aanwijzing als NNN-gebied terug te voeren tot discussies over het gebruik van de intensief gebruikte delen van recreatiegebieden als Spaarnwoude. De voorgestelde wijziging van de PRV, en de WKW, zijn hier geen oplossing voor. Er blijft immers altijd discussie over de precieze interpretatie van de WKW.

Natuurmonumenten pleit er dan ook voor om **eerst** de discussie over de gewenste beschermingsregimes voor recreatiegebieden te voeren, en pas **daarna** de PRV ingrijpend te wijzigen.

3.3. Aanwijzing als “natuur” in bestemmingsplan handhaven

Volgens de huidige bepalingen uit de PRV dienen natuurgebieden als “natuur” te worden opgenomen in een gemeentelijk bestemmingsplan:

Voor de gronden aangeduid op kaart 4 en op de digitale verbeelding ervan, als Natuurnetwerk Nederland en als natuurverbindingen, geldt dat: een bestemmingsplan de gronden als ‘natuur’ bestemt, indien de natuurfunctie reeds is gerealiseerd;

In het nu voorliggende besluit wordt voorgesteld om deze tekst te vervangen door “regels in het belang van natuurbescherming”:

Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid stelt regels in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden. Bij het stellen van deze regels moeten de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden in acht worden genomen.

Meerdere insprekers hebben gevraagd om de huidige tekst te handhaven. De huidige werkwijze waarbij natuurgebieden als “natuur” zijn ingetekend op de bestemmingskaarten is duidelijk, simpel en voor iedereen inzichtelijk. Het lijkt ons een uiting van goede ruimtelijke ordening om natuurgebieden als bos en heide, en gerealiseerde natuurontwikkelingsprojecten op voormalige agrarische grond, als “natuur” te blijven bestemmen.

Wij vragen ons dan ook af welk probleem wordt opgelost door de huidige simpele regel te vervangen door de mogelijkheid om natuurgebied als bijvoorbeeld “agrarisch” te bestemmen, waarna er weer regels moeten worden opgenomen om de natuurwaarden te beschermen.

In veel gemeenten wordt onderscheid gemaakt tussen “natuur” en “agrarisch met natuurwaarden”. De kans is groot dat voortaan het gehele buitengebied als ‘agrarisch met natuurwaarden’ op de kaart wordt ingetekend. Hierdoor is het onderscheid tussen de NNN en het overige landschap niet meer zichtbaar op de plankaarten. De “regels” om de wezenlijke kenmerken en waarden te beschermen zijn immers opgenomen in de toelichting. Vervolgens dient in een aparte kaart te worden opgenomen waar deze regels van toepassing zijn. Uiteindelijk ontstaat er hierdoor een ingewikkeld systeem van verschillende bestemmingen en regels, welke ook nog eens per gemeente gaan verschillen.

Wij willen dan ook voorstellen om de huidige verplichting om natuurgebieden als natuur te bestemmen te handhaven, en toe te voegen aan het nieuwe artikel:

Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid stelt regels in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden. Bij het stellen van deze regels moeten de wezenlijke kenmerken en waarden van de gebieden in acht worden genomen. Gronden waarvan de natuurfunctie reeds is gerealiseerd, dienen als "natuur" te worden bestemd.

3.4 Voorkom juridische discussies over term significante vermindering

Volgens de huidige PRV is het niet toegestaan om de oppervlakte van de NNN te verminderen. Nieuwe activiteiten zijn wel mogelijk indien het verlies elders wordt gecompenseerd. De totale oppervlakte NNN dient hierbij minimaal gelijk te blijven.

In de ontwerpwijziging wordt echter de mogelijkheid ingevoerd om de oppervlakte van de NNN te verkleinen:

*Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid maakt geen nieuwe activiteiten mogelijk die **per saldo** leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een **significante** vermindering van de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen, of van de samenhang tussen die gebieden.*

Door de introductie van de term "**significante** vermindering" ontstaat veel juridische onduidelijkheid, zoals door meerdere indieners van een zienswijze is aangegeven. Er is namelijk als snel sprake van cumulatieve effecten: veel kleine verminderingen van de oppervlakte vormen bij elkaar opgeteld een grote oppervlakte. Er is geen sprake van een centraal register waarin alle niet-significante verminderingen voor fietspaden, parkeerterreinen etc. worden vastgelegd. Hierdoor is het niet mogelijk om te bepalen hoe groot de cumulatieve vermindering is van de oppervlakte van de NNN, waardoor het moeilijk wordt om in te schatten wanneer een kleine afname toch als significant moet worden beoordeeld.

De term "significantie" is namelijk niet nader gedefinieerd. In de toelichting staat dit als volgt: *wat een significante aantasting is, kan niet op voorhand worden gezegd. Dat hangt af van de aard van de beoogde activiteit, van de wezenlijke kenmerken en waarden van het desbetreffende gebied en van de grootte en de draagkracht van het gebied*".

De definitie van het "*desbetreffende gebied*" is vastgelegd in de Wezenlijke kenmerken en waarden. In de WKW zijn zowel hele kleine gebieden van 10 hectare (Oeverlanden Beemsterringvaart), als samengestelde gebieden als de Oostelijke Vechtplassen van 4.823 hectare opgenomen. De aanleg van een fietspad waardoor 1 hectare verdwijnt, is in het geval van de Oeverlanden zeker significant, maar bij aanleg door een vergelijkbaar waardevol rietland in de Vechtplassen waarschijnlijk niet.

Natuurmonumenten vreest daarnaast dat iedere gemeente straks zelfstandig gaat bepalen wanneer een vermindering van de oppervlakte NNN als significant kan worden beschouwd. De ervaring met Natura 2000, waarin de term "significante effecten" een belangrijke rol speelt, laat zien dat ook ieder ecologisch adviesbureau dit anders beoordeeld. Het is vervolgens de taak van de rechter om een oordeel uit te spreken.

De introductie van de term "significante vermindering" zorgt dan ook voor veel onduidelijkheid, en waarschijnlijk tot meer juridische procedures. De huidige werkwijze waarbij een aantasting van de NNN dient te worden gecompenseerd is voor een ieder duidelijk, en is een effectieve manier om de oppervlakte van de NNN te behouden. De introductie van de term "per saldo" maakt het bovendien al mogelijk om

activiteiten uit te voeren welke lokaal tot een vermindering van de oppervlakte leiden, mits elders de oppervlakte toeneemt.

Natuurmonumenten wil dan ook voorstellen om het woord “significante” in relatie tot de oppervlakte te verwijderen, en artikel 3 als volgt te wijzigen:

Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid maakt geen nieuwe activiteiten mogelijk die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een vermindering van de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen, of van de samenhang tussen die gebieden.

Het artikel is hiermee bovendien in lijn met artikel 19.8.b.3, waarin wordt gesteld dat de oppervlakte van de NNN na aanpassing ten behoeve van een kleinschalige ontwikkeling minimaal gelijk dient te blijven. Indien de voorgenomen wijziging van de PRV ongewijzigd wordt vastgesteld, zal iedere initiatiefnemer betogen dat zijn of haar activiteit weliswaar kleinschalig is, maar geen significante effecten veroorzaakt. In de praktijk zal hierdoor veel discussie gaan ontstaan over de noodzaak van natuurcompensatie, op grond van artikel 19.8.

In Gelderland wordt gewerkt met een natuurcompensatiepool, waardoor een initiatiefnemer de benodigde (bescheiden) natuurcompensatie kan laten uitvoeren in een speciaal hiervoor aangewezen natuurproject. Op deze manier wordt versnippering voorkomen, zijn kleinschalige ontwikkelingen toch mogelijk, en wordt nieuwe natuur financieel mogelijk gemaakt. Ook andere provincies werken met een “centrale compensatie-databank”, en zorgen voor het combineren van meerdere kleinere compensatie-opgaves.

Naar onze mening is een dergelijke werkwijze te prefereren boven de introductie van de term “significante vermindering”, met alle juridische discussies welke hier uit gaan volgen.

4) Groot belang van WKW vraagt om een zorgvuldig proces

Als gevolg van de voorgestelde wijziging van de PRV vormen de Wezenlijke Kenmerken en Waarden straks de kern van de bescherming van de NNN. Indien een wezenlijke waarde als bijvoorbeeld het voorkomen van weidevogels niet in de gebiedsbeschrijving is opgenomen, worden deze voortaan niet meer beschermd. Het is dan ook van groot belang dat de beschrijvingen van de WKW correct, actueel en duidelijk zijn.

Op verzoek van de provincie heeft onze organisatie veel (onbetaalde) tijd en energie gestoken in het aanleveren van gegevens zoals beheersvisies, en rapporten. Daarnaast is er veel informeel overleg geweest. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een groot aantal gebiedsbeschrijvingen, welke over het algemeen van hoge kwaliteit zijn. In de concept-eindtekst, zoals deze voor de inspraak is vrijgegeven, waren echter nog een groot aantal soms storende fouten aanwezig. Deze fouten kunnen later grote gevolgen krijgen bij de beoordeling van nieuwe activiteiten.

Om deze reden hebben wij in onze zienswijze **enkele honderden** inhoudelijke wijzigingen voorgesteld. Deze wijzigingen liepen uiteen van soorten welke niet meer in een gebied voorkomen, tot grote twijfels over de omschrijving van een kernkwaliteit.

Een voorbeeld hiervan is de Uitlandse Polder, bij Callantsoog. De voorgestelde kernkwaliteit is: Open landschap met extensieve graslanden voor weidevogels. Door de ligging direct naast het duingebied is de predatiedruk door Vossen zo hoog, dat het niet meer reëel is om hier naar weidevogels te streven. Het gebied heeft wel hoge botanische waarden. In de ontstane opslag van struweel komen bovendien zeldzame vogels voor. Indien de WKW voor dit gebied ongewijzigd wordt vastgesteld, zijn deze belangrijke waarden straks niet beschermd. Andersom worden mogelijk bepaalde ontwikkelingen tegengehouden, terwijl deze op basis van de actuele natuurwaarden wel mogelijk zouden moeten zijn.

4.1 Geef tijd om proces zorgvuldig af te ronden

Nu de eindversie van de WKW ter goedkeuring naar uw commissie is verstuurd, moeten wij concluderen dat een deel van de opmerkingen, en een ander deel niet, zijn overgenomen. Zo zijn het merendeel van de opmerkingen over het Naardermeer wel overgenomen, maar is geen enkele opmerking in de tekst over de buitenplaatsen van 's-Graveland verwerkt. Omdat er geen toelichting in de Nota van beantwoording is opgenomen, weten wij niet of onze voorstellen op inhoud zijn afgewezen, of simpelweg over het hoofd zijn gezien.

De omschrijvingen zijn over het algemeen van hoge kwaliteit, en geven een goed beeld van de huidige en potentiële natuurwaarden. Juist om deze reden is het haalbaar om de laatste fouten uit de documenten te halen. Daarnaast zijn er nog een beperkt aantal kernkwaliteiten waar nog discussie over bestaat. De Hoge berg is hier een voorbeeld van.

Wij hopen dat het mogelijk is om een laatste ronde van informeel overleg te organiseren, waarin direct contact met de auteurs van de rapporten mogelijk is om tot een eindtekst te komen. De gekozen werkwijze waarbij we via een formele zienswijze commentaar moesten leveren, waarna slechts een deel hiervan is overgenomen, vinden we een onbevredigend einde van dit proces.

Wij willen u dan ook vragen om de vaststelling met enkele maanden uit te stellen, en deze tijd te gebruiken om in goed overleg met de beheerders tot een breed gedragen eindversie te komen. Los hiervan ontbreken in het nu voorliggende document over Laag-Holland een groot aantal natuurgebieden, waaronder Waterland en het Ilperveld. Deze omissie geeft aan dat nog een laatste redactionele slag noodzakelijk is.

Samenvattend steunen wij de nieuwe regels voor strandzoning, vragen we aandacht voor de omvang en landschappelijke kwaliteit van de twee compensatiewoningen, vragen we de huidige omschrijving van "natuur" in het bestemmingsplan te handhaven, zijn we kritisch over het voornemen om vermindering van de oppervlakte van de NNN mogelijk te maken, en vragen we om extra tijd om de beschrijvingen van de wezenlijke kenmerken en waarden goed te kunnen afronden.

Met vriendelijke groet,



Willem Hellevoort

Provinciaal ambassadeur Noord-Holland,
Vereniging Natuurmonumenten

*Voor meer informatie over onze opmerkingen kunt u contact opnemen met Martijn de Jong,
m.dejong@natuurmonumenten.nl*