

Gedragscodetoezicht en onderhoud

Erik den Hertog/ Dominique Blom en Inge Baltus

Hamerstuk (besluitvormend)

Gevraagd besluit

1. Instemmen met het voorgestelde proces voor indiening van de gedragscode toezicht & onderhoud bij RVO.
2. Mandaat geven aan Erik den Hertog om namens de waterschappen zo nodig bestuurlijk op te treden.

De kern van het advies

a. Aanleiding

De Unie van waterschappen werkt al geruime tijd aan een nieuwe gedragscode toezicht en onderhoud. De CWS is hierover eerder geïnformeerd, laatst in september 2023. Per 1 januari 2025 moet de nieuwe gedragscode van kracht zijn. Om tijdig een werkende gedragscode te hebben, moet deze uiterlijk medio april 2024 aangeboden zijn aan RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland).

De gedragscode is op dit moment op hoofdlijnen gereed, maar nog niet af. In verband met de deadline van medio april a.s. wordt de CWS 22 maart verzocht akkoord te gaan met de conceptteksten voor de gedragscode.

b. Doel

Als de gedragscode is 'aangewezen' kunnen de waterschappen vanaf 1 januari 2025 bij flora- en fauna-activiteiten in het kader van bestendig toezicht en onderhoud die beschreven staan in de gedragscode, gebruik maken van deze nieuwe gedragscode. Voor die activiteiten geldt dan geen vergunningplicht.

c. Context besluiten

Een gedragscode geldt voor 5 jaar, daarna moet deze geactualiseerd worden (en opnieuw goedgekeurd door het rijk). De huidige code is verlengd tot 6 jaar (CWS mededeling van september 2023). Bijzonder aan deze actualisatie is dat de eisen voor gedragscodes door LNV aangescherpt zijn, en dat de gedragscode omgezet moet worden naar de Omgevingswet.

d. Planning

Het ministerie van LNV besluit uiteindelijk over de 'aanwijzing'. RVO verricht alle voorbereidingshandelingen. Medio april 2024 moet de Unie van Waterschappen de herziene tekst gereed hebben en aanbieden aan RVO. RVO en LNV verrichten tussen april 2024 en 1 januari 2025 de definitieve inhoudelijke toets en verzorgen de procedurele aspecten: afstemming met de provincies, zienswijzeprocedure, publicatie etc. De gedragscode heeft onder de Omgevingswet de vorm van een 'aanwijzing' van vrijstellingen in de Omgevingsregeling. De officiële procedure wordt volgens planning uiterlijk 1 juli 2024 opgestart door LNV.

e. Bestuurlijke opschaling

De eisen vanuit RVO/LNV aan een gedragscode zijn de afgelopen tijd strenger geworden, mede gezien ontwikkelingen in de jurisprudentie, en vanuit natuurwetgeving gericht op behoud van de huidige, liefst gunstige, Staat van Instandhouding van soorten. Voor RVO/LNV, maar ook voor ons als aanvrager van een gedragscode, is het belangrijk dat een gedragscode stand houdt bij de rechter. Het is een kwestie van balanceren geweest om een gedragscode te ontwikkelen die juridisch stand houdt, maar

die ook werkbaar is voor waterschappen. Er is nog kans dat we hier niet goed uitkomen: dat LNV niet wil instemmen met (aspecten van) onze gedragscode, terwijl wij van mening zijn dat we alles wat redelijkerwijs verwacht mag worden ter bescherming van soorten, hebben opgenomen in de gedragscode (inclusief het gegeven dat wij een zeer zorgvuldig participatietraject met soortorganisaties hebben doorlopen). In het geval we er samen niet uitkomen, zullen we bestuurlijk opschalen. Dat betekent dat, als we er ook op directieniveau niet uitkomen, Erik den Hertog namens de waterschappen contact zal opnemen met de minister voor Natuur en Stikstof.

Argumenten

1.1 Waterschappen hebben een gedragscode nodig

Een gedragscode voorkomt dat waterschappen die activiteiten in het kader van bestendig beheer en onderhoud uitvoeren, steeds individuele omgevingsvergunningen voor de flora- en fauna-activiteiten moeten aanvragen. Zonder een 'aanwijzing' is het bestendig beheer en onderhoud voor de waterschappen door de enorme administratieve extra last niet of nauwelijks werkbaar. De gedragscode is ook van grote waarde voor de Omgevingsdiensten, die zonder gedragscode talloze aanvragen vanuit de waterschappen extra moeten gaan behandelen, terwijl ook hun werklast momenteel al zeer fors is. Er zullen grote (onwerkbare) achterstanden ontstaan in de vergunningen als zonder gedragscode moet worden gewerkt.

1.2 De gedragscode die er nu ligt sluit goed aan op de belangen van de verschillende partijen

De Unie, een extern deskundig bureau en een begeleidingsgroep (BG) samengesteld vanuit de Themagroep Natuurbeleid, hebben de afgelopen periode intensief samengewerkt om een geactualiseerde gedragscode te ontwikkelen. De gedragscode moet immers in de praktijk goed werkbaar zijn.

Ook is er regelmatig overleg geweest met RVO en LNV, om te bespreken hoe de gedragscode kan aansluiten op de juridische vereisten daarvoor. Voorts zijn soortenbeschermingsorganisaties (flora en fauna) betrokken bij de ontwikkeling van de gedragscode. De Unie heeft ze verzocht om de door ons opgestelde onderbouwingen van de soorten te toetsen op o.a. het 'voorkomen negatief effect op de Staat van instandhouding van de soort'. Dit is een vereiste van RVO/LNV. Deze toets op onze onderbouwing betreft met name de 'habitatbenadering.' Zie bij achtergrondinformatie. Deze habitatbenadering staat al wel in de huidige gedragscode, maar is voor de nieuwe gedragscode verder uitgewerkt en verbreed. RVO stelt hier zeer strenge eisen omdat de benadering niet in de huidige maatregelencatalogus van RVO staat (zie achtergrondinformatie). Het huidige concept-product sluit zo goed mogelijk aan op de uitvoeringspraktijk van de waterschappen en de gestelde vereisten van RVO en LNV, en houdt rekening met de wensen van andere belanghebbenden.

1.3 Steun van soortorganisaties en voorbereid zijn op bestuurlijke opschaling

RVO vereist dat we een advies van de soortorganisaties op de (onderbouwing van de) habitatbenadering aanleveren, en heeft aangegeven dat bij steun van de soortorganisaties de kans groot is dat ze de habitatbenadering zullen goedkeuren. We hebben voor alle soort(groep)en organisaties bereid gevonden een toets uit te voeren. LNV heeft eerder mondeling aangegeven dat wij dit proces zeer zorgvuldig hebben doorlopen en de eerste organisatie zijn die dat op die manier heeft gedaan, volgens de nieuwe vereisten van LNV (voorbeeldfunctie). De definitieve reacties van de soortorganisaties zijn op het moment van dit schrijven nog niet ontvangen. Uit eerdere inhoudelijke reacties van soortorganisaties blijkt dat zij de habitatbenadering op hoofdlijnen steunen en dit als een verbetering van de huidige gedragscode zien. We kunnen we de soortorganisaties niet in al hun wensen tegemoet komen omdat zij soortbescherming als primaire belang hebben en de waterschappen een bestendig beheer en onderhoud als primair belang; de beide belangen overlappen elkaar grotendeels, maar niet op alles. Soms is immers een wens van een soortorganisatie

eenvoudig niet werkbaar/uitvoerbaar in het kader van bestendig beheer en onderhoud. Naar verwachting blijven er punten waar niet alle soortorganisaties achter staan. RVO hecht grote waarde aan de 'steun' van de soortorganisaties. We hopen er desondanks met RVO uit te komen, omdat we tenslotte een balans moeten vinden tussen soortbescherming (natuurwetgeving), de taken van de waterschappen (waterwetgeving) en praktische werkbaarheid (Arbowet). Mocht dat niet zo zijn dan zullen we bestuurlijk opschalen. Dat betekent dat, als we er ook op directieniveau niet uitkomen, Erik den Hertog namens de waterschappen contact zal opnemen met de minister voor Natuur en Stikstof.

1.4 De tekst van de concept-gedragscode is voor u beschikbaar

De CWS komt bijeen op 22 maart a.s. Deze datum ligt niet ver van de datum waarop de gedragscode bij RVO moet zijn ingediend (uiterlijk half april a.s.). Hierdoor is er weinig ruimte voor wijziging van de stukken n.a.v. de CWS, ook gezien de benodigde afstemming met RVO/LNV en soortorganisaties. Eerdere bespreking in de CWS is niet mogelijk geweest vanwege de vele en gedetailleerde eisen die RVO stelt aan onder andere het opnemen van de habitatbenadering en de soortenonderbouwingen (zie achtergrondinformatie). Inhoudelijke bespreking in de CWS ligt ook niet direct voor de hand omdat het een vrij technisch-juridisch-inhoudelijk omvangrijk stuk is en er naar verwachting geen bestuurlijke vragen voorliggen. Wie daar prijs op stelt kan vanzelfsprekend de tekst ontvangen, via de secretaris.

Bestuurlijke aandachtspunten

1.1 Zonder gedragscode ontstaat een onwerkbaar situatie voor de waterschappen

Zonder een 'aanwijzing' is het bestendig beheer en onderhoud voor de waterschappen door de enorme administratieve extra last niet of nauwelijks werkbaar. Er zullen grote achterstanden ontstaan in de vergunningen bij zowel de waterschappen als bij de Omgevingsdiensten als zonder gedragscode moet worden gewerkt. Dit heeft op zijn beurt consequenties voor het waterbeheer. Het is niet toegestaan om de werkzaamheden zonder vergunning of gedragscode te verrichten. De Unie werkt er hard aan en is in nauw overleg met RVO en LNV om te ervoor te zorgen dat er een gedragscode komt.

1.2 Ondanks de zorg die aan concept-gedragscode is besteed is er een risico van uitblijven aanwijzing

In de bestuurlijke praktijk blijkt het tegenwoordig geen sinecure om gedragscodes 'aangewezen' te krijgen. Dit horen wij van andere organisaties. De ervaring leert dat ook zorgvuldig ontwikkelde gedragscodes en intensief overleg met RVO, geen garantie is voor een nieuwe gedragscode. Dit komt niet alleen omdat de eisen die RVO en LNV stellen strikt, omvangrijk en niet heel makkelijk uitvoerbaar zijn, maar ook omdat deze eisen geregeld 'gedurende het spel' pas duidelijk worden en/of veranderen. Daarnaast zal het huidige tij van de jurisprudentie waarschijnlijk meespelen: door natuur- en milieuorganisaties aangespannen juridische procedures worden door hen vaak gewonnen.

Besproken in

De concept gedragscode is in december 2023 ambtelijk besproken in de Themagroep Natuurbeleid.

Vervolg/Communicatie

LNV zorgt voor de officiële publicatie van de aanwijzing. De Unie van waterschappen zorgt voor de communicatie daarover naar de waterschappen (en eventuele andere belanghebbenden). Het kan zijn dat waterschappen hun manier van werken moeten aanpassen aan de nieuwe gedragscode. Hiervoor zal na indiening een nadere verkenning worden uitgevoerd door de Unie in samenwerking met de begeleidingsgroep en de Themagroep natuur.

Mocht het onverhoopt zo zijn dat de Unie hoort dat de gedragscode niet of niet tijdig zal worden



'aangewezen' dan gaan we over tot bestuurlijke opschaling. Uiteraard houden we de vereniging op de hoogte van de ontwikkelingen, en zo nodig van consequenties en alternatieven.

Achtergrondinformatie

Juridische vereisten gedragscode

De eisen voor de gedragscodes zijn vanuit RVO en het ministerie van LNV de afgelopen jaren stevig aangescherpt. Bij het opstellen van een gedragscode moet rekening worden gehouden met twee documenten van RVO:

1. Beoordelingscriteria gedragscodes. Dit document geeft aan welke onderwerpen in de tekst moeten zijn opgenomen en waar deze aan moeten voldoen:
 - ecologisch werkprotocol
 - inventarisatie soorten
 - inzet ecologische deskundige
 - opsomming van werkzaamheden, soorten en maatregelen
 - documentatie, archivering
 - verantwoordelijkheid voor nakoming
2. Reikwijdtedocument. In dit document staat beschreven:
 - welke activiteiten (werkzaamheden) mogen worden uitgevoerd onder de gedragscode
 - welke soorten onder de gedragscode vallen
 - welke maatregelen moeten worden uitgevoerd om negatieve effecten op deze soorten te voorkomen of te beperken (maatregelencatalogus)

De herziene tekst van de gedragscode BBO moet voldoen aan beide documenten (te vinden op de website van RVO: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ingrepen/ontheffing-vrijstelling/gedragscode-regelen>). In de maatregelencatalogus staan de maatregelen die zijn geaccepteerd als bewezen effectief.

Als de Unie van waterschappen namens de waterschappen andere maatregelen wil opnemen in de gedragscode dan in de maatregelencatalogus staan (zoals de habitatbenadering), moet dit worden onderbouwd. De onderbouwing moet ingaan op de Staat van instandhouding van de soort(en) (mag geen negatief effect hebben), waarom de maatregel bewezen effectief is en waarom er juist voor deze maatregel wordt gekozen (alternatievenafweging). De onderbouwing moet zoveel mogelijk zijn gebaseerd op (literatuur)onderzoek dan wel monitoringsrapporten en moet worden onderschreven door de relevante soortorganisatie(s).

Habitatbenadering

Wat is het?

De habitatbenadering (uitgewerkt voor schonen watergangen, baggeren en maaien) is een vorm van ecologisch waterbeheer (levert ecologische winst op), waarbij een deel van de vegetatie (danwel waterbodembodem) gespaard wordt, ten behoeve van (beschermde) soorten. Dit draagt bij aan de KRW-doelen, omdat voldoende vegetatie een randvoorwaarde is voor een goede ecologische toestand. De benadering bestaat uit een complex van in ruimte en tijd samenhangende maatregelen.

Een belangrijk voordeel van de habitatbenadering is dat handhaving eenvoudiger wordt. Overtredingen op soortniveau zijn immers meestal niet eenvoudig vast te stellen. Bij de habitatbenadering kan worden gehandhaafd op het maaibeeld. Dat is veel eenvoudiger vast te stellen.



Proces

De habitatbenadering staat in de huidige gedragscode van de waterschappen, maar is in de nieuwe concept-gedragscode verder verbreed en uitgewerkt. De habitatbenadering staat niet in de maatregelencatalogus van RVO. Deze catalogus is voor RVO een belangrijk instrument voor de goedkeuring van gedragscodes en het is dan ook belangrijk dat RVO de habitatbenadering opneemt in zijn catalogus. Daar is meermaals overleg over geweest met RVO (en LNV). Om deze manier van werken op te kunnen nemen in de herziene gedragscode (en de maatregelencatalogus) is deze nader uitgewerkt, en er is een onderbouwing opgesteld. De onderbouwing van de habitatbenadering wordt momenteel getoetst door soortbeschermingsorganisaties (februari/maart 2024) en vervolgens door RVO.