

## Basisonderzoek en vergunningverlening *resultaat van een gezamenlijke dialoog*

### *Verslaglegging voor de kerngroep Basisonderzoek*

Arjen Bosch

5 december 2017

## Inhoud

Rapportage Monitoring en vergunningverlening .....	3
Vergunningverlening en monitoring .....	3
Gezamenlijk traject binnen de samenwerkingsagenda .....	3
Denkmodel .....	4
Consultatieronde kerngroep Basismonitoring .....	4
Voordelen van opnemen effectgerichte monitoring in basis monitoring .....	4
Hoofdlijn voor een oplossingsrichting .....	5
Samenwerking monitoring en vergunningverlening .....	5
Consultatieronde vergunningverleners .....	6
Bij welk type projecten komt monitoring voor? .....	6
Uitvoerders van monitoring bij vergunningen .....	6
Genoemde voordelen van samenwerking en informatiedeling .....	7
Voorstellen voor een efficiënte en effectieve samenwerking .....	7
Inhoudelijk .....	7
Inspelen op het denkmodel .....	7
Legitimiteit .....	8
Op weg naar samenwerking .....	8
Hoofdconclusie .....	8
De belangrijkste stappen voor de korte termijn .....	9
Bijlage .....	10
Geconsulteerden vergunningverlening .....	10
Geconsulteerde leden kerngroep Basismonitoring .....	10
Lijst met tussenproducten .....	10

## Rapportage Monitoring en vergunningverlening

Het project *Basismonitoring* zorgt er voor dat bestuurders, beheerders en gebruikers van de Wadden allen over dezelfde betrouwbare informatie kunnen beschikken voor het maken en uitvoeren van beleid. Deze rapportage is een weergave van de dialoog over de mogelijkheden om effectgerichte monitoring in vergunningverlening onder te brengen in de *Basismonitoring*. De slotparagraaf behandelt de hoofdconclusies en vervolgstappen.

### Vergunningverlening en monitoring

Het komt meerdere malen voor dat het verlenen van vergunningen en ontheffingen<sup>1</sup> voor de Wet Natuurbescherming voor activiteiten in of aan de rand van de Waddenzee, leidt tot monitoringverplichtingen. Dat kan gebeuren als bepaalde relevante kennis ontbreekt (zoals dosis effectrelaties) en/of het niet mogelijk is om op voorhand negatieve effecten op soorten en habitats uit te sluiten. Daarnaast is er soms sprake van nieuwe zorgen en bedreigingen of nieuwe soorten waardoor meer effectgericht onderzoek wordt gevraagd. Dit wordt in de regel opgelost door in de vergunning monitoringsverplichtingen op te nemen die effecten van de activiteit (of effecten van mitigerende maatregelen) in beeld brengen. Door dit type monitoring mee te nemen in de *Basismonitoring* is de verwachting dat resultaten breder inzetbaar zijn (geografisch, meerdere activiteiten) en efficiënter en effectiever kan worden gemonitord. Daarnaast levert dit voordeel op voor de vergunningaanvrager (initiatiefnemer) en vergunningverleners. Voorkomen wordt dat de eerste initiatiefnemer een relatief zware opgave krijgt en alle volgende gratis meeliften.

### Gezamenlijk traject binnen de samenwerkingsagenda

Deze dialoog is gevoerd met en tussen leden van de projecten 'Naar een Transparante Vergunningverlening Waddenzee' en het project 'Basismonitoring' tot stand. Beide projecten zijn onderdeel van de *Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee*. Een programma dat streeft naar het samenwerken als zijnde één beheerder door de verschillende organisaties in het Waddengebied.

De samenwerkingsagenda omvat het beheer van de Waddenzee in brede zin:

- Vergunningverlening
- Toezicht en handhaving
- Crisis- en calamiteitenbeheersing
- Fysiek onderhoud
- Herstelmaatregelen en ontwikkeling
- Zonering en geleiding
- Monitoring en onderzoek
- Voorlichting en promotie

Alle beheerders hebben input voor het plan geleverd. Het gezamenlijke en integrale beheerplan is noodzakelijk om het doel te behalen om in 2018 als ware het één beheerder samen te werken.

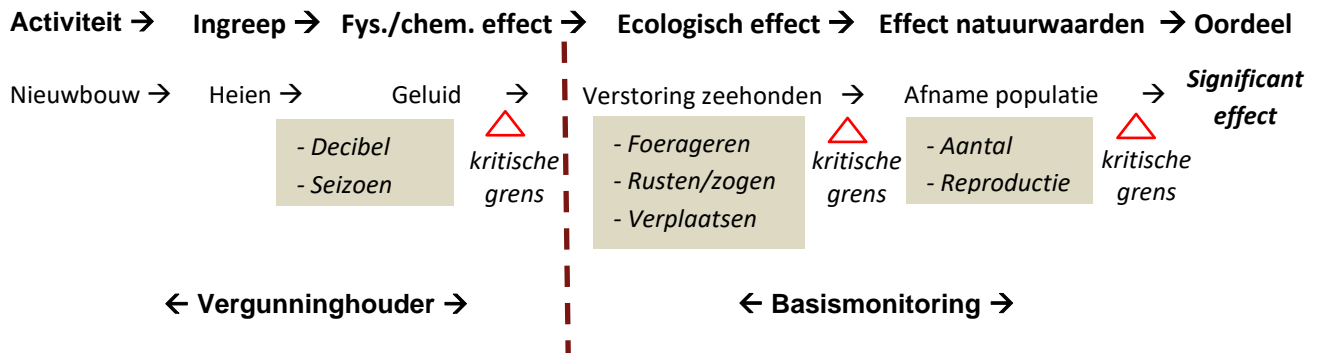
De kerngroep *Basismonitoring* heeft het onderwerp Monitoring en vergunningen in haar opdracht staan. Daarom zijn eerst de leden van de kerngroep geconsulteerd. De bevindingen zijn aan de kerngroep teruggekoppeld. De hoofdconclusie was dat samenwerking met het project *Naar een transparante vergunningverlening* cruciaal is om concrete resultaten te boeken. In vervolg daarop zijn ook vergunningverleners geconsulteerd. Daarna is een werksessie georganiseerd namens de drie Waddenprovincies en Rijkswaterstaat, waarin de resultaten van beide consultaties zijn besproken.

<sup>1</sup> Verder in deze notitie wordt voor de leesbaarheid zowel vergunning en ontheffing als vergunning aangeduid

## Denkmodel

Bij toepassing van de Natuurbeschermingswet en de Waterwet komt het in een aantal gevallen voor dat aan de vergunningverlening monitoringsverplichtingen worden gekoppeld. Door dit type monitoring mee te nemen in de *Basismonitoring* is de verwachting dat resultaten breder inzetbaar zijn (zowel geografisch, als voor meerdere activiteiten) en efficiënter en effectiever kan worden gemonitord. Ook voor de vergunningverleners levert het praktische voordelen op als dergelijke monitoring in de *Basismonitoring* wordt opgenomen.

Als bekend is waar de kritische grens voor de fysisch- chemische effecten ligt, is er geen ecologische effectgerichte monitoring nodig. Effectgerichte monitoring kan ook overbodig worden als de relatie tussen de ingreep en de kritische grenzen bekend is. Voor een deel is monitoring noodzakelijk om dergelijke relaties te kunnen leggen en te toetsen. Als vingeroefening is het denkmodel hieronder ingevuld aan de hand van nieuwbouw in een haven (casus RWE centrale in de Eemshaven).



Als bekend bij is welk geluidsniveau en in welk seizoen zeehonden verstoord raken dan kan de eis gesteld worden om onder een bepaald geluidsniveau te blijven. Als de relatie niet bekend is, dan kan conform het 'hand aan de kraan principe' gevraagd worden om het gedrag van zeehonden te monitoren.

## Consultatieronde kerngroep Basismonitoring

Een goed basis monitoring systeem is waardevol voor de aanvragers van vergunningen en kan de beoordeling vereenvoudigen. Tegelijk kan monitoring bij vergunningen bijdragen aan de *Basismonitoring* zelf. De vraag is of er samenwerkingsafspraken over monitoring gemaakt kunnen worden. Verschillende vergunninghouders (met name uit havens) hebben hier ook toe opgeroepen. Via een interviewronde bij de leden van Kerngroep Basismonitoring zijn verschillende aspecten geïnventariseerd, die relevant zijn om effectmonitoring voor vergunningen op te nemen in de basismonitoring.

## Voordelen van opnemen effectgerichte monitoring in basis monitoring

De geconsulteerden van de kerngroep Basismonitoring benoemen de volgende voordelen van opname van effectmonitoring in de basismonitoring:  
Hoe kan worden gezorgd voor aansluiting tussen monitoringsvragen vanuit vergunningverlening en de basismonitoring:

- Breid de basismonitoring uit met gebruikersgegevens in het informatiehuis
- Zorg voor effectieve en efficiënte monitoring ten behoeve van vergunningverlening

- Sluit aan bij data en kaarten in Walter
- Zet het zo op dat cumulatieve effecten goed kunnen worden ingeschat
- Spreek een standaard voor te meten parameters af
- Ontwikkel eenduidige normen om effecten te kunnen beoordelen
- Verminder de spreiding in normeringen om effecten aan te toetsen
- Laat vergunninghouders alleen fysisch chemische parameters meten

Uitgangspunten om dit te bereiken zijn:

- Probeer dit binnen het huidige vergunningstelsel te realiseren, zo niet verander dan het vergunningstelsel
- Maak afspraken over sturing en uitvoering
- Zorg voor inbedding van een onafhankelijke beoordeling van aanvullende monitoring en effectonderzoek
- Zorg voor een redelijke kostenverdeling
- Zorg dat dit ook meerwaarde voor vergunninghouders oplevert
- Samenwerking van alle partners in de realisatie en uitvoering is essentieel

### Hoofdlijn voor een oplossingsrichting

De kerngroep stelt voor om een betere aansluiting van basismonitoring op monitoring die bij vergunningen wordt gevraagd aan te brengen en deze uit te breiden met gebruikersgegevens (waar vindt welke activiteit plaats, in welke mate ed.). De monitoring moet bij voorkeur zodanig opgezet worden dat cumulatieve effecten goed worden ingeschat.

In het ideale model zou de monitoring bij vergunningen door vergunninghouders zich beperken tot fysisch chemische parameters en zouden de ecologische parameters in de *Basismonitoring* gemeten moeten worden (zie scheidingslijn in denkmodel). Bij voorkeur wordt een standaard voor parameters afgesproken om eenduidigheid in normen te verkrijgen en spreiding in normen te verminderen.

Deze verdeling is niet ingegeven om kosten van aanvragers af te wentelen op de overheid. Als de *Basismonitoring* naar ecologische effecten (rechts van de scheidingslijn) hoger worden omdat er intensiever gemeten moet worden, kunnen die kosten op de initiatiefnemer van het project verhaald worden.

### Samenwerking monitoring en vergunningverlening

Hoewel provincies en rijk in de kerngroep Basismonitoring vertegenwoordigd zijn, hebben de vergunningverleners een eigenstandige verantwoordelijkheid om aan wet- en regelgeving te toetsen. Het is dus de vraag of de hoofdlijn die de kerngroep Basismonitoring voorstelt ook in de praktijk mogelijk is en zo ja wat daar dan voor nodig is.

Om deze reden zijn meerdere vergunningverleners geconsulteerd en is overleg tot stand gebracht tussen de kolom van vergunningverlening en die van *Basismonitoring*. Het gesprek zorgde voor bewustwording van elkaars rollen en verantwoordelijkheden bij monitoring en vergunningverlening. Dat gesprek bracht mogelijkheden in beeld om door samen te werken te komen tot efficiënter en effectievere vergunningverlening en basismonitoring en met de resultaten het ecologisch onderzoek verder te verrijken. Meer kennis en beter begrip van het systeem en de invloeden daarop, maakt beter beheer mogelijk en leidt tot een rijkere Waddenzee.

## Consultatieronde vergunningverleners

Alle geconsulteerden hebben te maken met vergunningen, die leiden tot monitoring activiteiten. De mate waarin dat voorkomt verschilt enorm, van één maal tot dertig maal en verder alles daar tussen in.

## Bij welk type projecten komt monitoring voor?

De geconsulteerde vergunningverleners geven aan dat de monitoringverplichting bij verschillende vergunningentrajecten tot stand kan komen:

- Wet Natuurbescherming
  - Gebiedsbescherming
  - Soortenbescherming
- Waterwet

Het gaat vaak om grotere projecten waarin monitoring van mogelijke effecten ontstaat.

Er zijn meerdere vormen van aan vergunningen gekoppelde 'monitoring'. Er is onderscheid tussen 'echte' monitoring (bijvoorbeeld controleren of de aangenomen effecten in de Passende Beoordeling ook werkelijk plaatsvinden) en 'hand aan de kraan' monitoring (meer gericht op bijsturing). Afhankelijk van de situatie kan er ook een nulmeting nodig zijn. Maar als er bestaande gegevens zijn kunnen die benut worden. Vooral bij het soorten onderdeel van de Wet Natuurbescherming komt het voor dat de initiatiefnemer eerst een nulmeting moet doen (onderzoek naar bijvoorbeeld verblijfplaatsen van vleermuizen dan wel jaarrond beschermde vogelsoorten).

### Voorbeelden vergunningen met monitoring:

- Windmolenparken
- Hoogspanningsleidingen
- Aanleg van grote bouwwerken
- Veranderingen in de havenmond
- Vismigratierivier
- Helihaven
- Griend
- Zoutwinning
- Windmolenpark IJsselmeer bij Afsluitdijk
- Dijk van Ameland
- Baggeren
- Lozingen
- Visinzuiging bij koelwaterinname

## Uitvoerders van monitoring bij vergunningen

Monitoring komt op verschillende manieren tot stand:

- Gespecialiseerde bureaus, die bestaande gegevensbestanden gebruiken: zeehonden, broedplekken vogelaantallen (SOVON), erosie en sedimentatie (RWS) bij buisleidingen ed. De bureaus doen de voorstellen. Vergunningverleners beoordelen de voorstellen, maar geven (over het algemeen) geen voorschriften voor de monitoring. De initiatiefnemer is eigenaar van de data maar moet periodiek verslag doen van de resultaten, deze rapportages zijn (passief) openbaar.
- Wettelijke onderzoekstaken (WOT's): vaak uitgebreide monitoring programma's, die lopen via kennisinstituten van de rijksoverheid. Zo zijn er bijvoorbeeld WOT's voor visserij, en zandsuppleties.
- Overleg met stakeholders, die in gezamenlijkheid een voorstel doen. Dat leidt soms ook tot vrijwillige monitoring (niet door de vergunningverlener voorgeschreven).
- Normerende regelgeving voor lozingen.
- Van sommige initiatiefnemers kan geen zwaar onderzoek gevraagd worden (kleinschalige initiatiefnemers).

## Genoemde voordelen van samenwerking en informatiedeling

Ook vergunningverleners zien meerdere voordelen in samenwerking met de *Basismonitoring*. De volgende voordelen werden genoemd:

- Beschikbaarheid van nulmetingen
- Afspraken voor intensiever monitoren bij industriële gebieden
- Standaard methodologieën afspreken
- Oplossen van onzekerheden voor cumulatieve effecten
- Transparantie over data gebruik

## Voorstellen voor een efficiënte en effectieve samenwerking

Tijdens de ontmoeting van de kerngroep Basismonitoring en vergunningverleners zijn de resultaten van de beide consultaties besproken. Dit leidde tot een gemeenschappelijke wil om de geschetste voordelen om te zetten in concrete voorstellen. In drie subgroepen zijn de voorstellen op een verschillende vlakken geformuleerd en plenair besproken.

### Inhoudelijk

- Formuleer standaarden (formulieren en wijze van gegevens verzameling) en maak formulieren voor gegevensverzameling
- Zorg voor afstemming wat voor welke vergunning nodig is.
- Verantwoord openbaarheid van gegevens:
  - Laat zien wat de voordelen zijn
  - Geef aan wat de *Basismonitoring* de aanvrager te bieden heeft
- Verbeter de beoordeling van cumulatieve effecten:
  - Zorg dat alle effecten toegankelijk en bekend zijn
  - Maak gegevens toegankelijk in *Basismonitoring*
  - Maak gegevens over vergunningen beschikbaar
- Voorkom nulmetingen:
  - Zorg dat de basismonitoring dekkend is, vul aan waar kennis ontbreekt.
  - Zorg voor validatie van de gegevens en hou ze actueel en spreek daar een standaard voor af.

### Inspelen op het denkmodel

- Breng in beeld of alle ecologische parameters die bij vergunningverlening gevraagd kunnen worden ook in de *Basismonitoring* zitten en vul eventueel aan.
- Bekijk hoe er een koppeling is te leggen tussen *Basismonitoring* en het vergunningenregister/omgevingsloket Waddengebied:
  - Geef aan waar en hoe bepaalde meetreeksen te krijgen zijn
  - Zorg voor een overzicht van verleende vergunningen, zo mogelijk met een verwijzing hoe nadere informatie te verkrijgen is
  - Probeer het uit met een paar cases
- Onderzoek of er onderhandelingsmogelijkheden zijn
  - Categorieën initiatiefnemers
  - Bureaus die de onderzoeken voor initiatiefnemers verrichten

## Legitimiteit

- Het is het legitiem dat de overheid met het oog op cumulatieve effecten transparant is over verleende vergunningen
- Ook is het legitiem dat de overheid dataverzameling naar ecologische parameters doet (incl. onderzoek, leidend naar een onderzoeksagenda)
- Tenslotte kan de initiatiefnemer gevraagd worden om te betalen voor extra monitoringkosten, bijvoorbeeld bij aanvragen voor baggeren, heien of pieren steken. Daarbij moet wel bedacht worden dat er problemen kunnen ontstaan als een initiatiefnemer meer moet betalen, dan als de initiatiefnemer het zelf zou gaan meten. Daar ligt ergens een grens.
- Er is transparantie nodig over de voorwaarden van monitoring en kwaliteitsborging.
- Zorg dat de opzet wordt bevestigd door de keten (juristen en ecologen), te beginnen bij NH/Fr/Gr.
- Zorg dat alle bevoegde gezagen in stemmen.

### Operationele samenvatting:

1. Afspraken voorbereiden tussen Vergunningverleners en Basismonitoring die afstemming van monitoring en vergunningverlening bevorderen.
2. Organiseren van één aanspreekpunt bij de Basismonitoring (incl., onafhankelijkheid van de beoordeling) waar een initiatiefnemer terecht kan.
3. Transparante vergunningverlening: gezamenlijke handreiking voor initiatiefnemers die met additionele monitoring te maken krijgen,.
4. Betrekken van partijen die in monitoring bij vergunningverlening betrokken zijn.
5. Opstellen implementatieplan, dat start met pilots en voorziet in periodieke evaluaties van Vergunningverleners, initiatiefnemers en Basismonitoring, om:
  - te zien waar kan het beter
  - implementatie van nieuwe meetmethoden
  - omgaan met nieuwe effecten en
  - welk onderzoek is mogelijk om effectgerichte monitoring te verminderen of te voorkomen.

## Op weg naar samenwerking

De slotdiscussie richtte zich op het formuleren van de hoofdconclusie en het bepalen van vervolgstappen op de korte termijn. De discussie vond plaats in een panel met de projectleiders en de opdrachtgever van dit project.

## Hoofdconclusie

Het panel had wel weerstand verwacht, gelet op de totaal verschillende belangen van de meer onderzoekmatig ingestelde kerngroep Basismonitoring en de meer juridisch georiënteerde wereld van vergunningverlening. Er bleek echter geen spoor van weerstand, maar veel positieve energie om samen te werken.

Voor zowel vergunningverlening als de basismonitoring zijn er evidente voordelen te behalen door effectgerichte monitoring gekoppeld aan vergunningverlening slimmer te organiseren. De kern daarvan is om het meten van ecologische effecten op te nemen in de *Basismonitoring* en het meten van fysisch chemische effecten bij de vergunninghouder onder te brengen (zie schema Denkmodel). Mocht vergunningverlening leiden tot meerkosten in de *Basismonitoring*, dan zijn die meerkosten in principe voor de aanvrager.

In specifieke gevallen, met name bij slecht bekende of nieuwe effecten (bijvoorbeeld drones) of nieuwe ecologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de nieuwe vestiging van de platte oester), zou een gericht onderzoek naar de dosis-effect relaties plaats moeten vinden. Daarmee kan vaak de behoefte aan monitoring van ecologische effecten bij vergunningen worden teruggebracht. Dit verdient een onderzoeksprogramma.



### De belangrijkste stappen voor de korte termijn

Beide projectleiders zijn bereid om zich in te zetten voor het behalen van deze voordelen door het vergunningen register zo op te zetten dat waar mogelijk een koppeling te leggen met de *Basismonitoring*. De projectleider *Basismonitoring* wil een project in het jaarplan van 2018 opnemen om de samenwerking verder te concretisering.

Om de beoogde voordelen te behalen is een projectmatige opzet nodig, waarvoor voldoende financiële dekking gevonden moet worden. De hoofdlijnen zijn omschreven in de vorige paragraaf *Voorstellen voor een vervolg*.

Gelet op de noodzaak van een breed commitment van vrij veel overheden en het bedrijfsleven wordt aanbevolen om in deze fase alvast een bestuurlijk commitment te vragen om deze weg gezamenlijk in te slaan.

## Bijlage

### Geconsulteerden vergunningverlening

1. Albert-Jan Zijlstra (Samenwerkingsagenda Vergunningen)
2. Olaf Slakhorst (Groningen)
3. Richard Deen (Fryslân)
4. Luuk Boerema (Bestia)
5. Betsy Schoorl (RUD Noord Holland Noord)
6. Jelle Adema (RUD Noord Holland Noord)
7. Stefanie Hitzert (EZ)
8. Steven van der Velde(RWS)
9. Peter van Gelder(RWS)

### Geconsulteerde leden kerngroep Basismonitoring

1. Gerrit Burgers (RWS)
2. Marjan Datema (EZ)
3. Monique van den Dungen (Groningen Seaports)
4. Hartger Griffioen (Coalitie Wadden Natuurlijk)
5. Rick Hoeksema (RWS)
6. Jeroen Jansen (NAM)
7. David Kooistra (Provincie Groningen)
8. Katja Philippart (NIOZ)

### Lijst met tussenproducten

Kerngroep 12 december 2016

- Effectgerichte monitoring in Basismonitoring

Kerngroep 14 maart 2017

- Bloemlezing Monitoring van vergunningen
- Samenvatting Bloemlezing

*Naar een Transparante Vergunningverlening en Basismonitoring* 31 oktober 2017

- Gespreksnotitie samenwerking Monitoring en Vergunningen
- Verslag Samenwerking Monitoring en Vergunningen