

Handreiking

Beheer en onderhoud



Aanpak Stikstof

Inhoud

1. Inleiding.....	3
Achtergrond	3
Huidige situatie.....	3
Doelgroep.....	3
Doel van de handreiking	3
Leeswijzer.....	3
2. Wat betekent beheer en onderhoud?	4
Definitie beheer en onderhoud	4
Functie	4
Object	4
Prestatieniveau	5
Levensduur.....	5
3. Wanneer is er sprake van beheer en onderhoud (en wanneer niet)?	6
Sprake van beheer en onderhoud	6
Projectwijzing.....	6
Levenscyclus.....	5
Beslisboom.....	6
4. Jurisprudentie	8
5. Meer informatie.....	9
Bijlage 1: Activiteiten die gezien worden als beheer en onderhoud	10
Bijlage 2: Voorbeelden ter verduidelijking.....	12

Inleiding

Achtergrond

Nadat de Raad van State op 29 mei 2019, het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer geldig verklaarde voor het uitgeven van vergunningen, ontstond er onduidelijkheid. Projecten die eerst geen natuurvergunning nodig hadden, moesten opnieuw beoordeeld worden. Zo ontstond er ook verwarring over hoe, in het kader van de Wet Natuurbescherming, om te gaan met beheer en onderhoud van objecten.

Samen met de Landsadvocaat is er gekeken naar dit vraagstuk en hieruit is deze handreiking ontstaan. Het Ministerie van LNV (DG Stikstof) heeft deze handreiking opgesteld. In afstemming met vertegenwoordigers van IenW, BZK, EZK, Defensie, IPO, Unie van Waterschappen en de VNG.

Huidige situatie

Voor de werking van PAS, tijdens de werking van PAS en ook nu wordt er voor beheer en onderhoud van bestaande objecten geen natuurvergunning aangevraagd. Deze werkzaamheden kwalificeren immers niet als een project in het kader van de Habitatrichtlijn, dit wordt later in het document toegelicht.

Doelgroep

Deze handreiking is bedoeld voor vergunningverleners en opdrachtgevers voor beheer en onderhoud binnen de overheden.

Doel van de handreiking

Het doel van deze handreiking is om vergunningverleners en overheden die zelf beheer en onderhoud uitvoeren, houvast te geven bij de beoordeling of een activiteit onder beheer en onderhoud valt en er zodoende dus geen AERIUS-berekening, passende beoordeling en/of vergunning nodig is. De handreiking is een richtlijn en heeft geen juridische status. Dat betekent dat er geen rechten aan ontleend kunnen worden.

Deze handreiking is nadrukkelijk alleen bedoeld voor bestaande projecten die:

- dateren van vóór de Europese referentiedatum, of
- dateren van na de Europese referentiedatum en beoordeeld zijn op grond van de Wnb. Dat kan geleid hebben tot een toestemming en kan een vergunning zijn op grond van bestaand recht, bijvoorbeeld van voor de Europese referentiedatum.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft waarom deze handreiking is gemaakt en voor wie deze geschreven is.

In hoofdstuk 2 wordt er ingegaan op de definitie van beheer en onderhoud en wordt dit verder toegelicht.

In hoofdstuk 3 wordt er ingegaan op de vraag wanneer er sprake is van beheer en onderhoud en wanneer niet. Er is een beslisboom bijgevoegd om dit makkelijker te maken.

Hoofdstuk 4 gaat in op de jurisprudentie rondom dit onderwerp en deze handreiking.

In hoofdstuk 5 staat waar lezers terecht kunnen voor meer informatie over dit onderwerp.

1. Wat is beheer en onderhoud?

In dit hoofdstuk wordt de definitie van beheer en onderhoud benoemd en wordt deze verder toegelicht.

Definitie beheer en onderhoud

Beheer en onderhoud betreft de activiteiten die erop zijn gericht om de functie van objecten en het prestatieniveau dat daaraan wordt gesteld, zoals ontworpen en aangelegd, tijdens de levensduur te behouden.

De centrale begrippen uit deze definitie worden hieronder kort toegelicht.

Functie

Onder beheer en onderhoud vallen de activiteiten die nodig zijn om de huidige functie van een bestaand object te behouden.

Voorbeelden:

- Het vervangen van een bestaand hekwerk of het plaatsen van een nieuw hekwerk is nodig om de veiligheid op en rond het spoor te garanderen en daarmee de functie van de spoorweg te behouden.
- Het repareren van een beschadiging van een gebouw als gevolg van een incident. Herstel is nodig om het gebouw (veilig) te kunnen blijven gebruiken voor zijn functie.

Activiteiten die zijn gericht op het toevoegen van een nieuwe functie of het wijzigen van de huidige functie, zorgen voor een wijziging van de functie en vallen niet onder beheer en onderhoud.

Voorbeeld: een vluchtstrook wordt een rijstrook. Hierbij wordt de huidige functie vervangen voor een nieuwe functie.

Object

Onder 'object' vallen infrastructurele werken, waterstaatswerken, gebouwen en bijbehorende ruimten, leidingwerk en objecten in de openbare ruimte zoals openbaar groen.

Voorbeelden van objecten zijn:

- Infrastructurele werken: (spoor)wegen, vaarwegen, start- en landingsbanen en radar -en vluchtgeleidingssystemen
- Waterstaatswerken: waterkeringen, wateren, gemalen, sluizen en bruggen
- Gebouwen: woningen, kantoren, scholen, gevangenissen, musea
- Openbare ruimtes: parken, sportterreinen, groen
- Overige: kabels, leidingen (nutsbedrijven en netbeheerders), riolering

Prestatieniveau

Het prestatieniveau gaat over de mate waarop het object zijn functie uitoefent. Beheer en onderhoud is nodig om dit niveau op peil te houden.

Voorbeeld: Wanneer er geen beheer en onderhoud wordt gepleegd aan riolering, raakt deze verstopt en kan het zijn functie niet meer goed uitvoeren. Zonder beheer en onderhoud wordt het prestatieniveau van dit object lager.

Levensduur

De levensduur van een object, geeft aan hoelang het object op een veilige manier zijn functie kan uitoefenen. Om deze levensduur te behouden, is er beheer en onderhoud nodig.

De levensduur verschilt per object.

Levenscyclus

De levenscyclus van een object bestaat uit de volgende stadia:

- aanleg/realisatie
- gebruik
- beheer en onderhoud
- vervanging en sloop

2. Wanneer is er sprake van beheer en onderhoud (en wanneer niet)?

In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de vraag wanneer er sprake is van beheer en onderhoud en wanneer niet. Ook is een beslisboom bijgevoegd in dit hoofdstuk, om het beantwoorden van die vraag makkelijker te maken.

Wanneer beheer en onderhoud

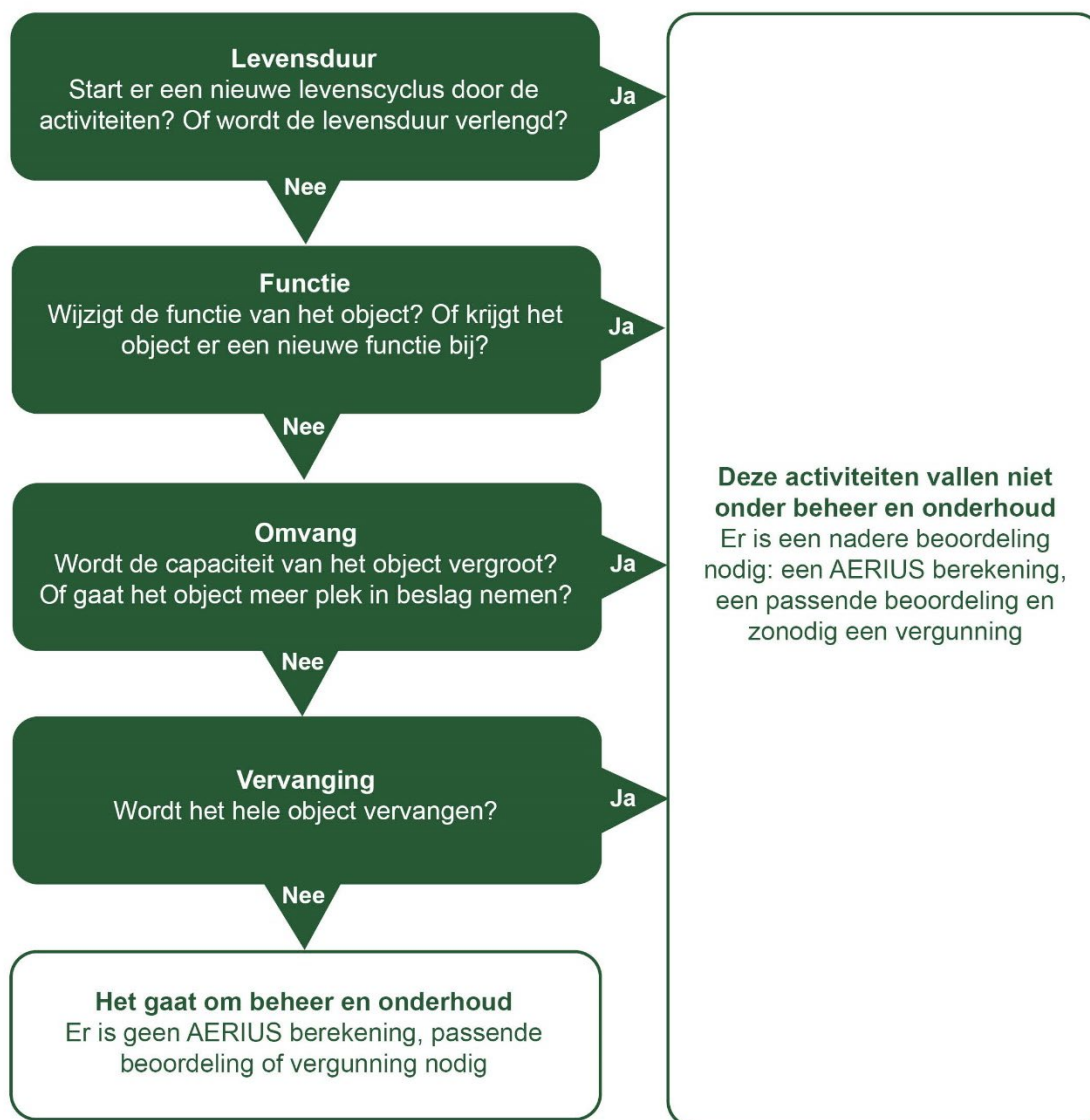
Er is sprake van beheer en onderhoud wanneer de uit te voeren activiteiten nodig zijn om de functie en het prestatieniveau van het object te kunnen behouden.

Om erachter te komen of er sprake is van beheer en onderhoud zijn de volgende vragen van belang:

- Start er een nieuwe levenscyclus door de activiteiten?
- Wordt de levensduur van het object verlengd door de activiteiten?
- Wijzigt de functie van het object?
- Krijgt het object er een functie bij?
- Wordt de capaciteit van het object vergroot?
- Gaat het object meer plek in beslag nemen?
- Wordt het hele object vervangen?

Beslisboom

Maak gebruik van onderstaande beslisboom om erachter te komen of een activiteit onder beheer en onderhoud valt.



Ook als er sprake is van beheer en onderhoud is het nog steeds nodig om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om emissies te beperken en af te wegen of deze moeten worden voorgeschreven aan de uitvoerder van het werk. Dit is in lijn met adviescommissie Remkes: iedere sector draagt zijn steentje bij aan het verminderen van de stikstofdepositie in Nederland. Daarnaast geldt altijd de zorgplicht uit de wet Natuurbescherming voor N2000: waar redelijkerwijs mogelijk worden schadelijke gevolgen beperkt.

Geen beheer en onderhoud:

Geen B&O zijn activiteiten die ervoor zorgen dat het object bijvoorbeeld een nieuwe functie krijgt of dat de capaciteit wordt vergroot.

Bijvoorbeeld: Wanneer een gevangenis wordt omgebouwd tot hotel of themapark, is er geen sprake van slechts beheer en onderhoud. Het object krijgt immers een geheel andere functie.

3. Jurisprudentie

Tot op heden is er geen jurisprudentie die ziet op het vraagstuk van beheer en onderhoud. Het valt niet uit te sluiten dat in de praktijk op enig moment een verzoek tot handhaving zal worden gedaan. Deze handreiking wordt verdedigbaar geacht, maar het is uiteindelijk aan de rechter hierover een oordeel te geven. De Landsadvocaat heeft aangegeven het verdedigbaar te achten om te blijven stellen dat beheer en onderhoud een onafscheidelijk verbonden onderdeel is van het realiseren van een project.

Geadviseerd wordt de handreiking met ‘gezond verstand’ uit te voeren. Bij activiteiten waarbij weerstand vanuit de omgeving wordt verwacht, kan het verstandig zijn om wél te rekenen en/of een vergunning aan te vragen, ook als de activiteit strikt genomen binnen beheer en onderhoud zou kunnen vallen.

4. Meer informatie

Vragen over dit onderwerp, zowel vanuit de vergunningverlener als de vergunningaanvrager kunnen worden gesteld aan de [Helpdesk Stikstof en Natura 2000 van Bij12](#).

Meer informatie over stikstof is te vinden op www.aanpakstikstof.nl

Bijlage 1: Activiteiten die gezien worden als beheer en onderhoud

Onderstaand is een overzicht gegeven van de activiteiten die als beheer en onderhoud worden gezien. Het gaat uitdrukkelijk om voorbeelden, de lijst is niet uitputtend:

- vervangen en herstellen van het wegdek, zoals:
 - vervangen van asfalt;
 - aanbrengen van een nieuwe onderlaag (op de oude onderlaag);
 - herstellen van asfalt(schades);
 - frezen van dek- en tussenlagen;
 - aanbrengen van markering;
- onderhoud aan overige wegen, paden en verhardingen;
- repareren/stellen/vernieuwen van een geleiderail;
- reiniging en plaatsen van bebording/bewegwijzering;
- verkeersmaatregelen ten behoeve van onderhoudswerkzaamheden;
- verwijderen graffiti en het schoonmaken/herstellen van geluidschermen;
- verlichtingsonderhoud (vervangen lampen/armaturen);
- onderhouden, herstellen en vernieuwen van meubilair, hekwerken, toiletunits op verzorgingsplaatsen, steigers, markeringen, meetopstellingen, palen en het opruimen/afvoeren van (zwerf)afval (zowel bij wegen, vaarwegen als spoorwegen);
- reiniging van riool (HWA), leegzuigen van kolken en schoonvegen van goten;
- het inspecteren, monitoren, testen en opstellen van toestandrapportages;
- gladheidsbestrijding op de weg, ijsbestrijding op de vaarweg en gladheidsbestrijding op het airside gedeelte van een luchthaven;
- aan- of afvoer van materieel en materialen met schepen en motorvoertuigen van en naar de onderhoudslocatie, alsmede het verspreiden van de vrijkomende baggerspecie op vastgestelde verspreidingslocaties;
- onderhouden, herstellen en vervangen van bouw- en kunstwerken zoals sluizen, duikers, pompinstallaties, overige installaties en (fauna-)tunnels, zoals:
 - beton herstel;
 - conserveren stalen delen;
 - repareren/vervangen voegovergangen;
 - herstellen talud;
 - onderhoud tunneltechnische installaties (TTI);
 - aanbrengen van nieuwe beplating;
 - onderhouden bewegingswerken;
 - herstel matrixsignaalgevers;
 - herstel wegkantstations;
 - herstel en onderhoud verkeerregelinstanties/toeritdoseerinstallaties;
 - vervangen van verlichting in tunnels door LED-verlichting;
- onderhouden van gebouwen zoals (herstel)werkzaamheden aan gevels of het dak en schilderwerkzaamheden;
- schoonmaken en verven van hoogspanningsmasten en het vervangen van isolatorkettingen en afstandshouders;
- maaien en herstellen van bermen en openbaar groen inclusief het snoeien van bomen en struiken (inclusief afvoer);
- bestrijden van invasieve soorten zoals de reuzeberenklauw en Japanse duizendknoop;

- onderhoud aan wateren, sloten, kanalen en/of overige vaarwegen zoals het (regulier) baggeren, maaien en onderhoud van de rivierbedding, onder meer om de vaarweg op diepte te houden;
- onderhoud aan oevers (hard en zacht), inclusief kaders en natuurvriendelijke oevers en onderhoudspaden, zoals;
 - maaien, begrazen en kappen;
 - aanvullen van rijshout en vervangen van palen rijzendam;
 - aanvullen van grond, zand en grind;
 - uitgraven en herprofilieren;
- onderhoud aan waterkeringen zoals dijklichamen en andere kunstwerken zoals sluizen, strekdammen, damwanden, glooiingen en kribben, zoals;
 - vervangen van krib, kribkop en kraagstuk;
 - storten van breuk- en stortsteen;
 - herzetten van zetsteen, verdwenen zetsteen vervangen en inwassen;
 - aanvullen van grond, zand en grind;
 - vervangen van perkoens;
 - repareren van de opsluitconstructie;
 - vervangen en repareren van damwanden inclusief ankers en gording;
 - reinigen van krooshek gemaal;
- onderhoud van waterbergingsgebieden;
- onderhoud aan helofytenfilters;
- proefsluiting stormvloedkering;
- alle nog niet genoemde werkzaamheden die volgen uit de (vegetatie)leggers voor waterstaatkundige werken;
- herstel van onder andere sporen, wissels, spoorbegrenzers, heuvelsystemen en overwegbevloering;
- inzet van hulpverleningsmaterieel in het kader van de incidentenregie op of bij het spoor;
- activiteiten op en rond het spoor om de stroomvoorziening op orde te houden, zoals inspectie, herstel en/of vervangen van kabels en (boven)leidingen;
- onderhoud aan het airside gedeelte van luchthavens zoals de start- en landingsbanen, taxibanen, platforms en randwegen':
 - activiteiten zoals het vervangen van asfalt, aanbrengen van een nieuwe onderlaag (op de oude onderlaag), herstel van asfaltschades en aanbrengen van markering;
 - onderhoud en vervangen van baanverlichting;
 - onderhoud en vervangen van aanvliegverlichting;
 - maaien en snoeien van het groen rond alle banen en wegen;
 - onderhoud van start- en landingsbanen van een ander materiaal (bijvoorbeeld gras);
 - opruimen van rubber op start- en landingsbanen;
- werkzaamheden aan bouwwerken op de luchthaven zoals brandweerposten, de-icinginstallaties, passagier- en vrachtterminals, hangars, onderhoudslocaties en aanverwante gebouwen;
- onderhoud van luchtverkeersleidingssystemen;
- onderhoud aan windturbines zoals het smeren en oliën van draaiende mechanische en hydraulische onderdelen en onderhoud aan de transformator
- Zandsuppleties

Bijlage 2: Voorbeelden ter verduidelijking

Voorbeelden uit de praktijk	B&O?	Toelichting
Aanpassen spitsstrook A1 naar een permanente rijstrook	Geen B&O	De capaciteit wordt hierdoor uitgebreid en daarmee is er geen sprake van B&O.
Het vervangen van een bestaand hekwerk langs het spoor en/of het plaatsen van een nieuw hekwerk	B&O	Het vervangen van een bestaand hekwerk of het plaatsen van een nieuw hekwerk is nodig om de veiligheid op en rond het spoor te garanderen en daarmee de functie van de spoorweg te behouden.
Vervangen van een bestaand geluidscherm langs een (spoor)weg	B&O	Het bestaande scherm is in de regel gerealiseerd om, na aanleg van de nieuwe (spoor)weg of aanpassing van de bestaande (spoor)weg, te voldoen aan de wettelijke geluidnormen. Het vervangen van een bestaand scherm is nodig om aan de normen te blijven voldoen en daarmee kan de functie van de weg (afwikkelen van verkeer) behouden blijven. Het (1-op-1) vervangen van een bestaand geluidscherm door een nieuw scherm met dezelfde hoogte en eigenschappen, kan als B&O worden aangemerkt. Als het bestaande scherm wordt vervangen door een scherm dat hoger is, dan is geen sprake van B&O.
Realiseren van een nieuw geluidscherm om de geluidbelasting op de woningen te verminderen, zonder dat de (spoor)weg wordt aangepast	Geen B&O	Het realiseren van een nieuw scherm is niet nodig om de functie van de bestaande weg te behouden. Hierdoor kan het niet als B&O worden aangemerkt.
Vervangen ZOAB door dubbellaags ZOAB	B&O	Het vervangen van ZOAB door 2LZOAB heeft geen invloed op de functie of capaciteit van de weg.
Bestorten van ontgrondingskuilen bij keringen	B&O	De ontgrondingskuilen ontstaan door de werking van het water bij de kering; het bestorten zorgt ervoor dat de kering zijn functie kan behouden.
Kappen van bomen	B&O	Als het kappen van bomen nodig is om de functie van de (vaar)weg te behouden (bijvoorbeeld omdat dit nodig is vanwege veiligheid of overhangen een belemmering voor het verkeer oplevert), dan wordt dit aangemerkt als B&O.
Aanleg van een fietstunnel en viaduct	Geen B&O	Realisatie nieuwe infrastructurele werken.
Stabiliseren van het talud door herprofilering	B&O	Het stabiliseren van de (spoor)baan is nodig om het veiligheidsniveau van de bestaande (spoor)baan te behouden.
Maaien en baggeren van sloten, drainage en vervangen van duikers	B&O	Een goede waterhuishouding is nodig om het veiligheidsniveau van het land en al haar functies te beschermen en stabiel te houden.
Het repareren van een beschadiging van een gebouw als gevolg van een incident	B&O	Herstel is nodig om het gebouw (veilig) te kunnen blijven gebruiken voor zijn functie.
Preventief onderhoud aan de installaties van een bestaand (kantoor)gebouw	B&O	Nodig voor het functioneren en het behoud van het gebouw.
Vervanging van de verlichting of de luchtbehandelingsinstallatie van een bestaand gebouw	B&O	Binnen de levenscyclus van een gebouw is periodiek vervanging van deze onderdelen aan de orde om het gebouw te kunnen blijven gebruiken voor zijn functie.
Schoonmaken van onderdelen van een gevel van een bestaand gebouw	B&O	Deze activiteiten zijn nodig voor behoud en veilig gebruik van het gebouw en het bijbehorende verblijfsgebied.

Voorbeelden uit de praktijk	B&O?	Toelichting
en van het verblijfsgebied om de gebouwen		
Vervanging van een of meer bestaande gebouwen door een nieuw gebouw	Geen B&O	Door de realisatie van nieuwe gebouwen begint een nieuwe levenscyclus. Daarom wordt dit niet aangemerkt als B&O.
Herstel van de terreininrichting op een oefenterrein van bijvoorbeeld defensie	B&O	Herstel is nodig om de bestaande functie van het terrein te behouden.
Maaien, begrazen, repareren steenbezettingen en/of op hoogte (=leggermaten) houden van waterkeringen	B&O	De bekleding van de waterkering heeft onderhoud nodig om bij hoogwater te kunnen functioneren. Daarom wordt dit aangemerkt als B&O.
Vervangen van een bestaande asbestcementleidingen	Geen B&O	Het actief vervangen van bestaande asbestcementleidingen is niet nodig om de functie van de leiding (het doorvoeren van water) te behouden en wordt daarom niet als B&O gezien. Als een bestaande asbestcementleiding kapot is, dan kan het repareren/deels vervangen van deze leiding door een nieuwe leiding wel als B&O worden gezien.
Controleren en smeren van de draaiende mechanische en hydraulische onderdelen van een windturbine	B&O	Deze activiteiten zijn nodig om de windturbine te kunnen blijven gebruiken (en daarmee de functie te behouden).
Vervangen van bestaande bovengrondse hoogspanningslijnen door ondergronds gelegen hoogspanningslijnen	Geen B&O	Door het ondergronds realiseren van de hoogspanningslijn begint een nieuwe levenscyclus. Daarom wordt dit niet aangemerkt als B&O.
Vervangen van een houten beschoeiing door een beschoeiing van composiet	B&O	Het vervangen van de beschoeiing is een materiaal modernisering die geen invloed heeft op de functie of het oorspronkelijke prestatieniveau.

Aanpak Stikstof