



Juridische onderbouwing onthefingen op grond van het pre-SMP

Bijlage 2

Colofon

Datum

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 31 januari 2023

Versie 1.0

Opgesteld door

Provincie Overijssel, Eenheid Natuur en Milieu, Team Natuurbeleid

Fotografie

Provincie Overijssel

Opmaak

Nu reclame

Adresgegevens

Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
8012 EE Zwolle
www.overijssel.nl

Juridische onderbouwing ontheffingen op grond van het pre-SMP

Om ontheffing van de Wet natuurbescherming te mogen verlenen dient een project aan drie onderdelen te worden getoetst. Een ontheffing van de Wet natuurbescherming (Wnb) wordt uitsluitend verleend indien (1) het project beschikt over een in de Wnb genoemd belang. Er mag verder (2) geen andere bevredigende oplossing bestaan die voor de soorten gunstiger uitpakt. Bovendien mag (3) de staat van instandhouding niet verslechteren.

In deze bijlage wordt besproken of wordt besproken of, en in welke mate gebiedsgerichte ontheffingen op basis van de pre-SMP-methodiek aan deze drie toetsingscriteria voldoen.

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de belangenafweging en de vraag of de ingreep van dermate groot belang is dat dit zwaarder weegt dan het belang om de soorten te beschermen. In de tweede alinea wordt de alternatievenafweging beschreven. Daarin wordt uitgelegd waarom er geen alternatieven mogelijk zijn die wenselijker zijn voor de soort. In de derde paragraaf wordt vervolgens de toets aan de staat van instandhouding gebouwbewonende soorten behandelt. Met daarin een beschrijving van de staat van instandhouding van de betreffende soorten en de effectanalyse. Na toetsing op deze criteria wordt in de laatste paragraaf ingegaan op de juridische aspecten van een modelmatige voorspellingsmodel als alternatief voor de gebruikelijke veldonderzoeken. Dit is bij de reguliere veldonderzoeken geen onderdeel van de juridische toetsing, maar aangezien gekozen wordt voor deze alternatieve werkwijze wordt hier in dit stuk wel op ingegaan.

1. Belangenafweging

Een ontheffing van de Wnb wordt alleen verleend als het project beschikt over een in de Wnb genoemd belang; het zogenaamde wettelijk belang. Als bevoegd gezag toetsen provincies of het belang van een ingreep zwaarder mag wegen dan het beschermingsbelang van de soorten zoals is vastgelegd in de wet. Voor vogelsoorten zullen ontheffingen worden aangevraagd op grond van het belang genoemd in artikel 3.3, vierde lid, onder b, aanhef en onder 1, van de wet: “In het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid”. Voor vleermuissoorten zullen ontheffingen worden aangevraagd op grond van het belang genoemd in artikel 3.8, vijfde lid, onder b, aanhef en onder 3, van de wet: “In het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten”.

Onderbouwing belang verduurzaming particuliere woningvoorraad

Er zijn verschillende nationale en internationale doelstellingen ten aanzien van het tegengaan van klimaatverandering. In het Klimaatakkoord van Parijs, dat is gepresenteerd in 2013 en door Nederland is geratificeerd[2], zijn afspraken gemaakt over het beperken van de opwarming van de aarde. In 2021 zijn de gemaakte afspraken opnieuw bekrachtigd tijdens de Klimaatop in Glasgow. In Nederland zijn afspraken gemaakt in het Energieakkoord van 2013 en het Klimaatakkoord van 2019.

Een belangrijk doel van het Energieakkoord is het tegengaan van het broeikaseffect, dat leidt tot klimaatverandering. Klimaatverandering kan leiden tot belangrijke gevaren als gevolg van:

- zeespiegelstijging met risico op overstromingen;
- vergroting weersextremen (extreme regenval en langere droogteperiodes);
- beperkingen in zoetwatervoorzieningen;
- toenemend risico op (infectie)ziekten en plagen;
- bedreiging van de energievoorziening.

Door verspilling van fossiele brandstoffen te beperken en duurzame verwarmingstechnieken mogelijk te maken draagt de energietransitie bij aan het voorkómen of vertragen van klimaatverandering, luchtverontreiniging en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor volksgezondheid en openbare veiligheid.

In het Energieakkoord is afgesproken dat alle burgers in 2050 in een energieneutraal huis wonen. In het nationale Klimaatakkoord staan afspraken over de verduurzaming op basis van een wijkgerichte aanpak van de eerste 1,5 miljoen bestaande woningen in 2030.

Het verduurzamen van particuliere woningen is een onmisbaar onderdeel van de voorgenomen energietransitie. De overstap op hernieuwbare energie is alleen mogelijk als de energiebehoefte voor verwarming drastisch lager wordt.

Tegelijkertijd zijn duurzame verwarmingsmethoden zoals warmtepompen alleen inzetbaar in optimaal geïsoleerde gebouwen. Hiervoor moeten woningen dus veel beter geïsoleerd worden dan nu het geval is en, indien mogelijk, verwarmd worden met behulp van zonnepanelen.

Het verduurzamen van particuliere woningen is daarom een essentieel onderdeel van de energietransitie ter voorkoming van verdere klimaatverandering. Het verduurzamen dient het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid.

2. Alternatievenafweging

Een ontheffing van de Wnb wordt enkel verleend als er voor het beoogde doel geen andere, meer bevredigende, oplossing voorhanden is. Ten aanzien van verschillende aspecten van de pre-SMP-methodiek wordt daarom overwogen of dit het meest bevredigende alternatief is.

2.1 Locatie

Isolatie van particuliere woningen kan niet elders gerealiseerd worden omdat elk verduurzamingsproject per definitie locatie gebonden is. Bovendien moeten op alle andere locaties ook vergelijkbare werkzaamheden worden uitgevoerd ten behoeve van de energietransitie. De enige alternatieven voor de energietransitie zijn “niets doen” of als tussenvorm “minder doen”, maar daarmee worden de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord niet nagekomen. Er is daarom geen alternatieve locatie mogelijk voor het verduurzamen van particuliere woningen.

2.2 Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van tijdelijk gebiedsontheffingen op grond van de pre-SMP-methodiek richt zich hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, op de woningen binnen de rode contour (in de Omgevingsverordening aangeduid als ‘stedelijk gebied’). Het is van belang dat de begrenzing van de locatie van de pre-SMP-gebieden overeenkomt met de begrenzing van de locaties van de toekomstige SMP-gebieden, omdat in de SMP-periode de populaties duurzaam worden beschermd, en een eventuele tijdelijke dip in de populatie kan worden hersteld. Het koppelen van de toepassingsgebieden onder het pre-SMP en het SMP is het voor de soorten meest gewenste alternatief.

2.3 Deelnemende panden

Alleen grondgebonden woningen in particuliere eigendom mogen onder de pre-SMP-methodiek worden geïsoleerd. “Gestapelde woningen” of hoogbouw zoals flatgebouwen zijn kansrijk voor de overwintering van grote groepen vleermuizen. Hierdoor is het risico dat populaties door isolatie schade ondervinden vele malen groter. Een modelmatige aanpak wordt bij gestapelde bouw vanwege dit ecologisch risico niet verantwoord geacht. Ook bij collectieve isolatie van corporatie-woningen is dit het geval; bij een collectieve aanpak verdwijnt tenslotte binnen één gebied in één keer een groot aantal verblijfplaatsen. Daarmee is de kans groot dat niet slechts één verblijf uit een netwerk wordt aangetast maar het gehele netwerk verdwijnt. De pre-SMP-methodiek mag bij particuliere grondgebonden woningen zekerheidshalve voor maximaal 10% per CBS-buurt in de eerste fase, en 30% per CBS-buurt per 24 maanden gebruikt worden, om zo de populaties de kans te geven zich na een ingreep te herstellen.

2.4 Type werkzaamheden

In overleg met in- en externe adviseurs en gemeenten is er in eerste instantie voor gekozen de pre-SMP-methodiek te richten op spouwmuurisolatie en binnendakisolatie. Buitendakisolatie, waarbij het dak vanaf de buitenzijde wordt geïsoleerd, komt echter ook met grote regelmaat voor en het is onzeker of de impact op beschermde soorten groter is dan bij binnendakisolatie. De klimatologische omstandigheden veranderen namelijk in beide gevallen. In afwijking van het adviesrapport van Natuurinclusief & Viridis (bijlage 6 bij het Beleidskader “Natuurvriendelijk isoleren onder het pre-soortenmanagementplan”) is daarom buitendakisolatie geïntegreerd in de praktische handreiking “Natuurvriendelijk isoleren” en daarmee onderdeel van de pre-SMP-methodiek. Ook het isoleren van borstweringen, het aanbrengen van voorzet-isolatie wanden en het plaatsen van zonnepanelen zijn na oplevering van het genoemde adviesrapport toegevoegd aan methodiek en de handreiking “De methodiek van het natuurvriendelijk isoleren” (bijlage 1 bij het beleidskader). Vloerisolatie en het vervangen van ramen worden niet ontheffingsplichtig geacht en hier worden geen regels aan gesteld.

2.5 Legalisatievorm

Er zijn verschillende legalisatievormen van toestemmingsbesluiten onder de Wnb. Dat zijn; ‘ontheffingen’, ‘gedragscodes’, of ‘provinciale vrijstellingen’. In de eerste fase van het onderzoek door de Provincie Utrecht[5] zijn de verschillende legalisatievormen vergeleken. Allereerst is de mogelijkheid per individuele huiseigenaar een ontheffing van de Wnb te verlenen. Deze legalisatievorm is momenteel van kracht voor particulieren huiseigenaren, tenzij de gemeente een SMP heeft. Deze vorm heeft echter niet de eerste voorkeur door de onbekendheid van particulieren met de Wnb, de kosten van het bijbehorende onderzoek en ontheffingsaanvraag en het ontbreken van de bereidwilligheid ten aanzien van (onzekere) procedures. Naast de kosten gaat het ook om een tijdsinvestering van ca. 1,5 jaar. Beiden staan niet in verhouding tot de kosten- en tijdsinvestering van de isolatie zelf.

Een ontheffing aan de isolatiebranchevereniging is juridisch een mogelijkheid waar de branche voor openstaat, maar kent onoverkomelijke praktische bezwaren. De branche is dan als ontheffinghouder verantwoordelijk voor de onderzoeksplicht, de plicht het voorkómen van doden en de plicht het verlies van verblijfplaatsen te compenseren. Deze situatie is niet wenselijk of reëel in de praktische uitvoering van de maatregelen én de handhaving.

Een gedragscode is een vrijstelling aan een specifieke doelgroep en moet worden goedgekeurd door het rijk. De procedure hiervoor is omvangrijk en intensief, en duurt meerdere jaren. Dit terwijl ten aanzien van het vraagstuk dat voorligt juist een oplossing nodig is die op korte termijn inzetbaar is. Bovendien kan een algemene vrijstelling voor particulieren de noodzaak voor het opstellen van een SMP verminderen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld corporaties op middellange termijn niet profiteren van de (gebiedsgerichte) ontheffing.

Een provinciale vrijstelling aan particulieren is ook een mogelijkheid en is door ons verkend. Een vrijstelling kan opgenomen worden in de Omgevingsverordening maar het is niet mogelijk daar een lange termijn oplossing in de vorm van een SMP-verplichting aan te koppelen. Bovendien is er geen zicht op het gebruik van de vrijstelling en daarmee lastiger op toe te zien door de handhavende instanties. Hetzelfde geldt voor een programma (genoemd in artikel 1.13 lid 1 onder b Wnb) waarmee op populatieniveau maatregelen worden genomen om de populatie te versterken waardoor er ruimte kan worden vrijgegeven voor ontwikkelingen. Een dergelijk programma kan worden vastgesteld op regionaal of nationaal niveau. Dit is een vrijwillig instrument voor gemeenten en is bovendien complex in opzet en uitvoering.

Om te voorkomen dat particulieren allemaal individueel een ontheffingsprocedure -met bijbehorende kosten- moeten doorlopen is een (tijdelijke) gebiedsontheffing aan gemeenten als het meest kansrijk beoordeeld. Dit voorkomt individuele aanvraagprocedures, maar maakt het door de meldingsplicht wel inzichtelijk welke woningen onderdeel zijn van de legalisatie. Hierop kan ook toezicht gericht worden uitgevoerd en kan worden gehandhaafd op het niet nakomen van de afspraken. Een (tijdelijke) gebiedsontheffing is daarmee het meest wenselijke alternatief.

2.6 Voorkomen van doden

De pre-SMP-methodiek heeft als centraal uitgangspunt het voorkómen van doden van vleermuizen en vogels en het bieden van alternatieve voorzieningen. Omdat de pre-SMP-methodiek belang hecht aan het voorkómen van het doden is het verplicht om alle spouwen voorafgaand aan het isoleren van de spouw altijd natuurvrij te maken. Het alleen natuurvrij maken als een voorspellingsmodel of een Quickscan daar aanleiding toe geeft, is met oog op de kwetsbaarheid van vleermuizen geen bevredigend alternatief. Het natuurvrij maken van spouwen voorafgaand aan werkzaamheden met hulp van de handreiking “Natuurvriendelijk isoleren” kan worden uitgevoerd door het isolatiebedrijf zelf. Ecologische begeleiding is niet nodig, maar is ondervangen door deze handreiking en een opleiding Natuur inclusief isoleren die aangereikt wordt door de Provincie. Aangezien doden wordt voorkomen, past dit binnen de wet en is geen alternatief nodig.

2.7 Planning

Particuliere isolatie van spouwmuren kan jaarrond plaatsvinden als de woningen vooraf (buiten de kraamtijd en buiten broedseizoen) natuurvrij zijn gemaakt conform de handreiking “De methodiek van het natuurvriendelijk isoleren” (bijlage 1 van het beleidskader). In de zomer- en winterperiode kan alleen worden geïsoleerd als voorafgaand aan die perioden de woningen natuurvrij zijn gemaakt. Per ingreep zijn verschillende natuurkalenders opgesteld die aangeven wanneer de werkzaamheden ecologisch verantwoord zijn.

Datumgrenzen natuurvrij maken spouwmuren

Het plaatsen van vleermuiswerende maatregelen in spouwmuren mag jaarrond plaatsvinden, met uitzondering van de kraamperiode. In die periode is de kans te groot dat zogende vrouwtjes het pand verlaten, maar jongen achterlaten. Deze situatie kan optreden vanaf 1 april tot 1 augustus. Vóór deze periode zijn nog weinig jongen geboren, na deze periode zijn de jongen veelal ‘vliegvlug’.

Het plaatsen van deze maatregelen tijdens de winterperiode zal vleermuizen niet de kans ontnemen naar vorstvrije winterverblijfplaatsen uit te wijken, maar benut wel de mogelijkheid deze voorbereidende handeling uit te voeren in de winter. Deze gesloten periode korter maken (door ook werken in de winter uit te sluiten) is geen ecologisch wenselijk alternatief en ruimer maken staat de uitvoerbaarheid van de werkwijze te veel in de weg. Deze datumgrenzen zijn zo opgesteld dat de kans op doden zo goed mogelijk wordt voorkomen en de kans op naleving zo groot mogelijk te maken.

De kwetsbare winterperiode start globaal de eerste week van november. Tot 1 november mag natuurvrij worden gemaakt en de woning na vier dagen natuurvrij worden verklaard. Tussen 1 november en 7 november mag een woning natuurvrij worden verklaard als een ecooloog heeft bevestigd dat de temperaturen dermate hoog zijn dat vleermuizen nog actief zijn. Wachtijd van vier dagen (actieve periode) en wachtijd tot na de winter (inactieve periode) Na het afdichten van woningen is na vier dagen de woning vleermuisvrij te verklaren. In de reguliere projecten wordt drie dagen gehanteerd, maar daarbij dient een ecooloog – afhankelijk van de weersomstandigheden – de woning vleermuisvrij verklaren. Voor de isolatiesector is het hanteren van vier dagen (ongeacht de weersomstandigheden) uitvoerbaarder en dit is ook ecologisch voorzigtiger.

Het vleermuisvrij verklaren van woningen in de winterperiode mag niet na vier dagen, aangezien vleermuizen dan maandenlang niet naar buiten gaan. Worden woningen afgedicht vier dagen voorafgaand aan de winterperiode, dan is de woning de hele winter vleermuisvrij. Wanneer exclusion flaps tijdens de winter worden geplaatst, mag de woning pas vier dagen na het einde van de winter natuurvrij worden verklaard. Pas dan hebben alle mogelijk aanwezige vleermuizen de spouw gegarandeerd verlaten. Deze verschillende werkwijzen gedurende de actieve en de inactieve periode is voor vleermuizen en vogels het meest wenselijkste alternatief.

2.8 Methode natuur vrijmaken

In het onderzoek in opdracht van de Provincie Utrecht zijn op basis van een literatuurstudie en ervaringen uit het werkveld alternatieve manieren van ongeschikt maken (dus naast de traditionele ‘exclusion flaps’) onderzocht. Op dit moment lijken drie innovatieve methoden qua toepassing kostentechnisch interessant; het toepassen van licht, tocht en geluid in de spouw. Deze methoden zouden, anders dan de exclusion flaps, ook ingezet kunnen worden tijdens vorstvrije winterdagen, waardoor de periode van werken verruimd wordt. De genoemde innovatieve methoden kunnen de vleermuizen mogelijk uit de inactieve toestand halen. De effectiviteit van deze maatregelen is echter nog niet bewezen en deze mogen dus nog niet ingezet worden. Hierbij speelt ook dat nog onduidelijk is of vleermuizen voldoende reserves hebben om tijdens de winter geforceerd te moeten verhuizen. Deze methoden zijn echter wel kansrijk en verdienen nader onderzocht te worden door de markt. Mochten de resultaten positief zijn, dan wordt dit toegevoegd aan de handreiking Natuurvriendelijk isoleren.

Het gebruik van exclusion flaps is vooralsnog vanuit ecologisch en dus wettelijk oogpunt de meest veilige en voorzichtige methode om het doden van vleermuizen bij spouwmuurisolatie te voorkomen en daarmee het gewenste alternatief.

2.9 Particuliere compensatie

In elke woning die geïsoleerd wordt moeten compenserende voorzieningen voor vogels en vleermuizen worden aangeboden. Bij vleermuizen moeten deze in de spouw gerealiseerd worden, tenzij dit om technische redenen niet mogelijk is. Uitsluitend in dat geval zijn opbouwvoorzieningen acceptabel. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de grotere robuuste kraamvoorzieningen. De volledige compensatietaakstelling bij de particulier neerleggen is geen uitvoerbaar alternatief.

Bij het compenseren van verblijfplaatsen worden doorgaans geruime tijd vooraf in de directe omgeving van de weg te nemen verblijfplaats, alternatieve voorzieningen opgehangen. Zo krijgen de diersoorten de kans de alternatieven te ontdekken. Komen alternatieve verblijfplaatsen echter op dezelfde locatie dan is een gewenningsperiode, ook bij reguliere procedures, niet noodzakelijk. Onder de pre-SMP-methodiek krijgt elke te isoleren woning alternatieve zomer- en paarvoorzieningen (en deels kraamvoorzieningen) en is -doordat het verblijf op dezelfde locatie blijft- een overlap tussen de oorspronkelijke verblijfplaatsen en de alternatieven niet noodzakelijk. Wel moeten deze voorzieningen worden aangeboden op het moment (of voorafgaand) dat de woningen natuurvrij worden gemaakt zodat er geen periode ontstaat waarin de oorspronkelijke verblijfplaatsen ontoegankelijk zijn en de nieuwe verblijfplaatsen beschikbaar komen.

2.10 Verantwoording afwijking advies Natuurinclusief & Viridis

Het advies ten aanzien van de particuliere compensatieverplichting is terug te vinden in het rapport van Viridis (bijlage 6 van het beleidskader). Van dat advies wordt in de uiteindelijke pre-SMP-methodiek echter op enkele onderdelen afgeweken. Hieronder wordt toegelicht waarom het overnemen van het advies, gezien in het licht van de gehele methodiek, geen bevredigend alternatief is.

Afwijking a: Geschiktheid daken na binnendakisolatie

In het genoemde advies wordt voorgeschreven dat bij binnendakisolatie elke gevel een dubbele vogelvoorziening krijgt. In het genoemde advies wordt aangenomen dat bij het isoleren van het dak aan de binnenzijde het gehele dak de waarde voor vogels verliest door oververhitting. In de pre-SMP-methodiek wordt deze aannahme niet overgenomen. Wij achten dit op de noord-georiënteerde daken onwaarschijnlijk, en achten de geschiktheid van zuidgeoriënteerd daken slechts beperkt verminderd. De eerste resultaten van twee momenteel lopende onderzoeken[6] naar temperatuuropbouw in geïsoleerde daken versus niet geïsoleerde daken laten vooralsnog geen grote verschillen zien.

Daarom is tijdens een expertbijeenkomst, georganiseerd door de Provincie Utrecht op 2 december 2021, de conclusie getrokken dat binnendakisolatie het dak niet per definitie ongeschikt maakt voor vogels. Overigens zijn er in de provincie Utrecht en Overijssel slechts tussen de 2 en de 6 tropische dagen (meer dan 30 °C) per jaar en deze vinden niet alleen maar plaats in de broedperiode. **Een geïsoleerd dak volledig ongeschikt verklaren nemen we daarom niet over. Kan een vogel echter het dakbespot passeren, dan verdwijnt mogelijk toch een nest en daarvoor wordt wel compensatie geëist.**

Als daken worden geïsoleerd aan de binnenzijde wordt geadviseerd ter compensatie op elke gevel een vleermuiskast te eisen. Bij binnendakisolatie zou ook ten aanzien van vleermuizen het dak immers erg warm kunnen worden. Ook dit advies wordt niet overgenomen. De functie die de vleermuiskasten moeten compenseren betreft zomer- en paarverblijfplaatsen. Bij paarverblijfplaatsen kan de problematiek echter niet spelen, aangezien de paartijd plaatsvindt in het najaar, wanneer de kans op oververhitting voorbij is.

Bij zomerverblijfplaatsen kan de problematiek wel spelen. De eerste resultaten van het genoemde pilotonderzoek van Altenburg en Wymenga Ecologisch onderzoek en Advies en het separate onderzoek van Bureau Waardenburg (publicatie verwacht in 2023) lijken de aannahme, dat daken volledig ongeschikt worden voor vleermuizen, echter niet te ondersteunen. Individuele vleermuizen kunnen naar verwachting binnen het dak verplaatsen naar een koelere locatie. Bovendien zijn individuele zomerverblijfplaatsen niet limitatief beschikbaar. Daar komt bij dat vleermuiskasten op de zuidgeoriënteerde gevels eveneens veel te warm worden en daardoor onbruikbaar zijn. Een dak biedt verschillende klimatologische omstandigheden en wordt daarom voor zomer- en paarverblijfplaatsen geschikter geacht dan externe vleermuiskasten.

Afwijking b: Geschiktheid middelgrote en grote uitsparingen voor kraamverblijfplaatsen van de gewone dwergvleermuis.

In het advies van Natuurinclusief & Viridis wordt ingeschat dat spouwverblijven van 60 x 60 cm niet geschikt zouden zijn voor kraamgroepen van de gewone dwergvleermuis, omdat deze ruimten te klein zouden zijn. Hoewel niet optimaal, zijn wij van mening dat de spouwverblijven met een afmeting van 60x60 cm niet volledig ongeschikt zijn voor de kleinere kraamgroepen van deze soort. Wij zien deze in elk geval als “kansrijk”. Daarnaast is na oplevering van het advies is in nader overlegd met branchevereniging VENIN overeengekomen bij vrijstaande woningen een spouwverblijf van 100x100 cm te creëren, zolang de te isoleren geveloppervlakte (metselwerk) groot genoeg blijft om de beoogde isolatiedoelstelling te behalen. Deze spouwverblijven beoordelen wij als zeer kansrijk voor diverse soorten kraamgroepen, aangezien deze afmeting algemeen als voldoende wordt gezien voor voorzieningen. Om isolatiewaarde te behouden, wordt voor vrijstaande woningen het aantal kleine spouwverblijven verminderd. Zomer- en paarverblijfplaatsen komen echter op verschillende locaties voor en er gelden weinig kwaliteitseisen voor deze voorzieningen. Er is geen enkel reden om aan te nemen dat het aantal zomer- en paarverblijven limitatief beschikbaar wordt.

Afwijking c: Type vleermuiskast

Ter compensatie voor zomer-/paar- en milde winterverblijfplaatsen moeten, indien het realiseren van spouwverblijven technisch niet mogelijk is, op pandniveau vleermuiskasten worden geplaatst. In het genoemd rapport is geadviseerd dat er dan per gevel een drie-laagse duurzame kast moet komen. Dit wordt “vleermuiskast pre-SMP” genoemd. Er wordt echter ook aangegeven om zomer- paar en milde winterverblijfplaatsen te compenseren. Twee-laagse kasten zijn veel meer voorhanden op de markt, zijn bewezen effectief en hebben een lagere prijs. Er wordt daarom gekozen om de eis van drie-lagen per kast niet over te nemen, maar een (minimaal) een twee-laagse duurzame kast te verplichten.

De geadviseerde particuliere compensatie lijkt onevenredig zwaar te zijn voor de particulieren rekening houdend met het mogelijk geheel afwezige effect. Om draagvlak te krijgen voor de bescherming van vogels en vleermuizen wordt het verminderen van de geadviseerde particuliere taakstelling het meest wenselijke alternatief geacht.

2.11 Onderzoeksinspanning

Door diverse ecologisch adviseurs is onderzocht welke minimale onderzoeksinspanning naar de aanwezigheid van beschermde soorten geleverd moet worden. De reguliere intensieve werkwijze waarbij elke individuele woning achtmaal dient te worden bezocht in de periode april - september leidt ertoe dat geen enkele particulier deze werkwijze hanteert. Gedegen ecologisch onderzoek lijkt voor de particuliere huiseigenaar niet realistisch om conform de wet uit te voeren. De kosten voor ecologisch onderzoek (ca. € 5.000,-) alleen al overstijgen de kosten voor de isolatie (ca. € 1.000- €1.700,-) in ruime mate. Bij grootschalige isolatiewerkzaamheden van woningcorporaties zijn de kosten voor ecologisch onderzoek door de gecoördineerde aanpak per huis aanzienlijk lager. Voor de particuliere eigenaar speelt daardoor sterk het ‘redelijkheidsbeginsel’ mee. Daarom zijn diverse alternatieve onderzoeksmethoden overwogen. De juridische verantwoording voor de gekozen variant is te vinden in paragraaf 4

van deze bijlage. In de hiernavolgende alinea's wordt toegelicht waarom andere alternatieve onderzoeksmethoden geen bevredigender alternatief zijn.

Een alternatief is om alleen de kwetsbaarste verblijfsfunctie in kaart te brengen, namelijk de kraamfunctie van vleermuizen. Onderzoek in de periode half mei - half juli is dan vereist. Verblijft er geen kraamgroep in het huis, dan is de aantasting door het isoleren aanvaardbaar. Dit vergt echter een goede en tijdige planning van particulieren; wanneer iemand in augustus besluit te willen isoleren, dan moet hij wachten tot mei van het daaropvolgende jaar (9 maanden) voor er onderzoek gedaan kan worden. Maar belangrijker nog is dat kraamgroepen zeer regelmatig verhuizen; in sommige gevallen wel elke 5 dagen. Het niet aantreffen van een kraamgroep sluit dan alsnog niet uit dat de woning niet wel wordt door een kraamgroep. Veldonderzoek blijft altijd een momentopname. Mede om deze reden wordt deze optie minder geschikt geacht.

Onderzoek op gebiedsniveau

Gemeente-breed onderzoek voor SMP's is een andere vorm van onderzoek. Dit brengt de populaties in kaart en onderzoekt de kwetsbare verblijffuncties. Dit onderzoek is dus niet per woning of gebouw, maar onderzoekt een heel gebied. Zoals vermeld is het onderzoek naar populaties tijdrovend en daarmee niet op korte termijn inzetbaar voor de pre-SMP-methodiek. Dit is echter wel de voorkeursmethode waar het gaat om een duurzame lange termijn oplossing voor zowel de soortenbescherming als de voortgang van onder andere de verduurzaming. Een SMP kan daarnaast ook procedures rondom verbouw, transformatie en renovatie versnellen. Maar wachten met particuliere verduurzaming tot er in alle gemeenten volwaardige SMP's zijn is geen bevredigend alternatief vanuit zowel de duurzaamheidsopgave als de ecologie. Ook als formeel gewacht zou worden met de uitvoering van de Transitievisies, zal particuliere isolatie op eigen initiatief altijd doorgaan, met ecologische schade tot gevolg. Een kortetermijnoplossing voor de komende twee jaar is noodzakelijk.

Voorspellingsmodel per woning

In het rapport van OverMorgen (in opdracht van de Provincie Utrecht) is geadviseerd een "voorspellingsmodel" te ontwerpen wat op basis van de gebouwenmerken (bouwjaar, type dak, isolatiewaarde, bouwstijl, gevelbeslag etc.) per huis aan kan geven welke beschermde soorten te verwachten zijn. Op basis van deze gebouwenmerken in combinatie met omgevingskenmerken zouden huizen ingedeeld kunnen worden in de risico categorieën 'laag', 'gemiddeld', 'hoog' voor kwetsbare functies, zoals kraamgroepen. Het opstellen van een dergelijk model is door de Provincie Utrecht samen met de onder andere Zoogdiervereniging in 2020 nader onderzocht. Deze mogelijkheid is op basis van nader ingewonnen advies van Natuurinclusief, Viridis en LooPlan echter als (te) weinig richtinggevend beoordeeld. Dit omdat (kraamgroepen van) gebouwbewonende soorten bij daken en spouwen nooit uit te sluiten zijn. Vrijwel alle woningen zouden in de categorie "hoog risico" vallen, waarmee het model niet werkbaar is. Op basis van kenmerken van een bepaalde wijk of buurt lijkt het evenmin mogelijk de populaties adequaat te bepalen. Van een dergelijke onderzoeksmethode op basis van gebouw- of omgevingskenmerken is daarom afgezien.

Hoewel ook door verschillende bureaus gewerkt wordt aan "voorspellingsmodellen per woning" zijn deze volgens het merendeel van de bevoegd gezagen en deskundigen nog onvoldoende betrouwbaar. Omdat ook hier de ontwikkelingen snel kunnen gaan, sluiten we niet uit dat in de toekomst dit wél het geval zal zijn. Indien dit zich voordoet, zal uiteraard bekeken worden of en hoe dit een plek kan krijgen in de pre-SMP-methodiek.

Modelmatige berekening populaties en effecten

Ondanks dat is afgezien van het voorstel om een voorspellingsmodel per woning te ontwikkelen, is een modelmatige aanpak met behulp van GIS wel verder onderzocht.

Bij een regulier SMP worden populaties onderzocht op gemeenteniveau en daarmee is werken met een SMP veel efficiënter dan onderzoek op individueel pandniveau. Er wordt namelijk niet zozeer gekeken naar individuen maar naar populaties in een gebied waarmee de staat van instandhouding beter gediend is. Daarom is in dit traject onderzocht of het mogelijk is deze populaties op gemeenteniveau theoretisch te berekenen. Een voorspellingsmodel dus voor de hele gemeente.

Geen ecologisch onderzoek op pandniveau, geen voorspellingsmodel op pandniveau én (tijdens de pre-SMP periode) geen ecologisch veldonderzoek op gemeenteniveau. Wél een theoretische populatieberekening, op basis van bestaande data en met ruimte voor maatwerk op basis van de specifieke gemeentelijke situatie en een veiligheidsmarge. Wanneer op deze wijze een beredeneerde inschatting van de verwachte populaties gemaakt kan worden, kunnen op basis daarvan de compenserende maatregelen uitgewerkt worden in een gemeentelijk plan. Deze methode is beoordeeld als het meest wenselijke alternatief voor een werkwijze die op korte termijn ingezet kan worden, de populaties voldoende bescherming biedt gedurende de looptijd van maximaal 2 jaar én geen belemmering vormt voor de verduurzamingsopgave. De theoretische inschatting van de populaties met de pre-SMP-methodiek inclusief tijdelijke omgevingsgerichte ontheffing is een methode waarmee noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit het dichtst bij elkaar komen.

Daardoor zal de naleving van de wettelijke vereisten voor particulieren veel eenvoudiger worden en de bescherming van gebouwbewonende populaties in werkelijkheid het beste gediend zijn. Deze methodiek is daarom beoordeeld als het meest wenselijke alternatief op de korte termijn.

2.12 Toezicht en handhaving

Bij het besef dat particulieren de wet niet naleven, moet uiteraard eerst de vraag gesteld worden of dit voorkomen kan worden met het intensiveren van toezicht en handhaving. Dit blijkt in de praktijk echter niet uitvoerbaar. Het aantal woningen dat dagelijks geïsoleerd wordt is niet inzichtelijk en de locatie van die woningen bovendien onbekend. Gerichte inzet van handhaving ter preventie is daardoor zeer complex. Bovendien is isoleren in enkele uren afgerond en kan plaatsvinden zonder steigeropbouw. Bij de achterzijde van de woning vindt het sowieso volledig buiten het gezichtsveld van de toezichthoudende instanties plaats. Wordt wél een verduurzaming ter plekke waargenomen, doorgaans gebeurt dit alleen na een handhavingsverzoek van buurtbewoners, dan is het maar de vraag of nog veel kan worden hersteld. Het voorkómen van alle particuliere isolaties die dagelijks onzichtbaar plaatsvinden is geen reële mogelijkheid.

Gezien het bovenstaande zijn er geen redelijke alternatieven mogelijk die zouden leiden tot een kwalitatief gelijkwaardig resultaat.

3. Toets aan de staat van instandhouding gebouwbewonende soorten

Het belang van een gedegen toetsing van het effect van de vergunde werkzaamheden op de staat van instandhouding wordt benadrukt met de uitspraak van de Raad van State van 21 april 2021 (Uitspraak 201900294/1/R2). Ontheffingen op basis van aannames zijn risicovol omdat het effect van de toegestane werkzaamheden op de staat van instandhouding van de soorten niet goed te beoordelen is. De Gedragscode Stroomversnelling Natuurinclusief Renoveren is door de Raad van State om onder meer die reden nietig verklaard. Bij de pre-SMP-methodiek is dat risico zo veel mogelijk weggenomen door populaties per woonkern te berekenen op basis van dichtheden en vervolgens per gemeente een verwachte ecologische aantasting te berekenen. Daarnaast gaat de pre-SMP-methodiek uit van het altijd voorkómen van doden. Bovendien is in de pre-SMP-methodiek het aantal deelnemende woningen begrensd op maximaal 30% gedurende de twee jaar per CBS buurt, met een maximale aantasting van 10% tijdens de eerste fase.

Onderdeel van de pre-SMP-ontheffing is dat binnen twee jaar een SMP wordt opgesteld voor een gebiedsontheffing voor particuliere woningverduurzaming binnen de bebouwde kom die gedurende tien jaar gaat gelden. Met de uitvoering daarvan wordt het leefgebied van de soorten waar het pre-SMP betrekking op heeft verbeterd. Hiermee worden kaders geschept voor een positieve populatie-ontwikkeling.

In het gerechtelijke proces rondom de gedragscode waren dit de belangrijkste speerpunten. Een uitgebreide verantwoording van deze methodiek met oog op de betreffende uitspraak van de Raad van State is te vinden in §4 van deze bijlage.

De effectenanalyse met oog op de staat van instandhouding is uitgevoerd in het rapport van Viridis (zie bijlagen 4 en 5 bij het Beleidskader “Natuurvriendelijk isoleren onder het pre-soortenmanagementplan”). Hieronder is per soort een korte samenvatting opgenomen. Per soort per woonkern vindt een gedetailleerdere toets plaats bij de daadwerkelijke ontheffingverlening.

3.1 Baardvleermuis

De baardvleermuis is vrij schaars verspreid in Nederland en het exacte vóórkomen van deze soort is vrij onzeker. De meeste waarnemingen zijn bekend uit wintertellingen. Vast staat dat in het buitengebied en langs de randen van (dorps)kernen verblijfplaatsen zijn. Baardvleermuizen verlaten de zomerkwartieren vanaf half juli en zijn in het najaar en in de winter dus niet te vinden in particuliere woningen. Werkzaamheden aan daken kunnen negatieve invloed hebben op baardvleermuizen. Er zijn geen voorbeelden bekend van baardvleermuizen in spouwmuren echter is het niet uit te sluiten dat deze hier wel kunnen verblijven.

De uitgevoerde populatieberekening geeft een totaal van 3.118 dieren in de provincie Overijssel. Dit aantal is verdeeld over de gemeentes in de provincie Overijssel. Voor baardvleermuizen komt het erop neer dat er erg weinig dieren voor zullen komen in gemeenten, baardvleermuis staat bekend als zeldzaam in Nederland. De kans dat er daadwerkelijk schade plaatsvindt aan populaties baardvleermuizen in de provincie Overijssel door werkzaamheden binnen de scope van dit project wordt ingeschat als minimaal door de lage dichtheden. De baardvleermuis verblijft voornamelijk in boomholtes en onder daken en meer in het buitengebied, de daken blijven in de pre-SMP-methodiek toegankelijk.

De temperatuur op de zonzijde zal waarschijnlijk veranderen maar de baardvleermuis is mobiel om zich over het dak te verplaatsen naar de koelere zijde. Per particuliere woning worden daarnaast uitsparingen in de spouw gelaten die door baardvleermuizen gebruikt zouden kunnen worden. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomerverblijfplaatsen. Ook worden

op alle kopgevels bij de nok grotere ruimtes uitgespaard waar eventueel kraamgroepen in kunnen verblijven. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd tot 10% per CBS buurt in de eerste fase (maximaal 30% gedurende de looptijd van de tijdelijke ontheffing pre-SMP). Een gemeentelijke taakstelling wordt per gemeente niet noodzakelijk geacht.

Ondanks dat de kans op een negatief effect op de baardvleermuis erg klein is, dient de particuliere verduurzaming plaats te vinden in overeenstemming met de werkwijze ‘Natuurvriendelijk isoleren’. Het voorkómen van doden, het voorkómen van verstoring in de kraamperiode en het behoud van toegangen tot daken en kleine spouwruimtes geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.2 Gewone grootoorvleermuis

De gewone grootoorvleermuis is vrij algemeen verspreid in de provincie Overijssel. Bij dakisolatie waarbij de buitenschil wordt aangetast is er risico op het vernietigen van verblijfplaatsen. Ook bij interne isolatie van oudere gebouwen (<1920) met open zolders is hier kans op doordat het open karakter van de zolder verloren gaat. Grootoorvleermuizen verlaten de zomerverblijfplaatsen vanaf augustus en zijn in het late najaar en in de winter dus niet te vinden in woningen. De totale populatie gewone grootoorvleermuis in de provincie Overijssel is ingeschat op 5.281 exemplaren. De 5.281 gewone grootoorvleermuizen zijn verdeeld over de gemeenten in de provincie Overijssel. Hiervan zal de helft in holtes van bomen verblijven en het grootste deel van de gebouwbewonende dieren op zolders van kerken, kastelen en andere oude gebouwen met open zolders.

De gewone grootoorvleermuis komt voornamelijk onder daken voor en de daken blijven na de werkzaamheden grotendeels toegankelijk. De temperatuur op de zonzijde zal waarschijnlijk veranderen maar de gewone grootoorvleermuis is mobiel om zich over het dak te verplaatsen naar de koelere zijde. Gewone grootoorvleermuizen gebruiken ook spouwmuren en per particuliere woning worden er altijd bij een ingreep uitsparingen in de spouw gelaten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomer- (en paar-) verblijfplaatsen. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd tot 10% per 12 maanden per CBS buurt in de eerste fase (maximaal 30% gedurende de looptijd van de tijdelijke ontheffing pre-SMP).

Een gemeentelijke taakstelling wordt per gemeente niet noodzakelijk geacht. Ondanks dat de kans op een negatief effect op de gewone grootoorvleermuis erg klein is, dient de particuliere verduurzaming plaats te vinden conform de werkwijze ‘Natuurvriendelijk isoleren’. Het voorkómen van doden, het voorkómen van verstoring in de kraamperiode (voor zover relevant) en het behoud van toegang tot daken en spouwruimtes geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.3 Gewone dwergvleermuis

De gewone dwergvleermuis is algemeen verspreid in de provincie Overijssel. De kans is vrij groot dat er een willekeurige woning een functie heeft voor gewone dwergvleermuizen, zowel kraam-zomer- paar- en winterverblijfplaatsen. Gewone dwergvleermuizen bewonen grondgebonden woningen in potentie jaar rond, en zullen enkel met aanhoudende koude periodes (< -4 graden) massaal overwinteren op bepaalde massa-winterlocaties. Dergelijke locaties vallen echter buiten de scope van de pre-SMP-methodiek omdat het type gebouw voor deze functie nooit in eigendom is van individuele particulieren. Het gaat daarbij namelijk om grote massieve (bakstenen) gebouwen, typische flatgebouwen bijvoorbeeld.

De landelijke staat van instandhouding van gewone dwergvleermuis wordt beoordeeld als ‘onbekend’ maar lijkt gunstig. De trend en staat van instandhouding voor de gewone dwergvleermuis in de provincie Overijssel is onbekend. Op basis van het algemeen voorkomen in provincie Overijssel wordt geen aanleiding gezien de staat van instandhouding anders te beoordelen dan landelijk, dus gunstig.

In Nederland is de totale populatie gewone dwergvleermuizen geschat op 300.000 tot 600.000. Dit komt neer op een gemiddelde dichtheid van 9-18 dieren per km². Deze aantallen zijn gebaseerd op schattingen. In de uitgevoerde berekeningen wordt uitgegaan van hogere dichtheden met een schatting van 800.000 dieren voor heel Nederland. In de provincie Overijssel komen op basis van deze dichtheid 76.355 gewone dwergvleermuizen voor met 384 kraamkolonies. Deze zijn verdeeld over de woonkernen in de provincie Overijssel. Om geen afbreuk te doen aan de gunstige staat van instandhouding zijn maatregelen ter voorkoming van doden en het rekening houden met de kraamperiode van belang. De particuliere verduurzaming dient daarom plaats te vinden conform de werkwijze 'Natuurvriendelijk isoleren'. Per particuliere woning worden daarnaast uitsparingen in de spouw gelaten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomer- en paarverblijfplaatsen waar ook tijdens milde winterdagen in kan worden verbleven. Ook worden op alle kopgevels bij de nok grotere ruimtes uitgespaard waar potentieel kraamgroepen in kunnen verblijven. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd op 30% per CBS-buurt. Om de kraamgroepen enkele grotere kraamvoorzieningen aan te bieden moet de gemeente enkele grotere kraamvoorzieningen realiseren.

Het voorkómen van doden, het voorkómen van verstoring in de kraamperiode en het behoud van toegangen tot daken, kleine spouwruidtes en de gemeentelijke compensatietaakstelling geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.4 Kleine dwergvleermuis

De kleine dwergvleermuis is slechts recent als separate soort opgesplitst van de gewone dwergvleermuis. Waarnemingen komen verspreid over geheel Nederland voor. Kolonies van kleine dwergvleermuizen zijn in Nederland zeldzaam, slechts één kolonie is bekend in een appartementencomplex in Wassenaar (400+ dieren, Zuid-Holland).

De soort is in Nederland niet als voortplantende populatie opgenomen op de rode lijst. In het buitenland is de kleine dwergvleermuis bekend grote (400+) kolonies te hebben en ook vaker voor overlast (geur) te zorgen.

De kleine dwergvleermuis wordt slechts sporadisch waargenomen in Overijssel, er zijn steeds meer waarnemingen van foeragerende dieren (voornamelijk via NEM-VTT). De kans dat er een kraamverblijf wordt aangetast binnen de scope van de pre-SMP-methodiek is echter minimaal. Om geen afbreuk te doen aan de gunstige staat van instandhouding zijn maatregelen ter voorkoming van doden en het rekening houden met de kraamperiode van belang. De particuliere verduurzaming dient daarom plaats te vinden conform de werkwijze 'Natuurvriendelijk isoleren'. Per particuliere woning worden daarnaast uitsparingen in de spouw gelaten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomer- en paarverblijfplaatsen waar ook tijdens milde winterdagen in kan worden verbleven. Ook worden op alle kopgevels bij de nok grotere ruimtes uitgespaard waar kraamgroepen in kunnen verblijven. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd op 30% per CBS-buurt.

Het voorkómen van doden, het voorkómen van verstoring in de kraamperiode en het behoud van toegangen tot daken en kleine spouwruidtes geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.5 Meervleermuis

De meervleermuis is vrij algemeen in de gemeentes Steenwijkerland, Zwartewaterland en Kampen. De plaatsen waar de kraamgroepen verblijven zijn redelijk bekend er zit een kolonie in Scheerwolde/muggenbeet, Oldemarkt/Paasloo, Ossenzijl, Kuinre, Kalenberg/Wetering, Steenwijk, Dwarsgracht/Giethoorn, Vollenhove/Kraggenburg, Sint-Jansklooster/Belt-schutsloot, Wanneperveen/Westeinde, Kampen/Kamperzeedijk en in Zwartsluis/Genemuiden. Mannengroepen komen potentieel voor rondom dit gebied en langs de migratieroutes (grote wateren) in lagere aantallen, waarbij alle groepen bebouwing < 2.000 m van deze grote wateren zijn meegerekend. Meervleermuizen verlaten de kraamverblijfplaatsen vanaf begin juli en trekken dan richting zuid of oost via grotere wateren richting de overwinteringsgebieden in Limburg en de Eiffel. Langs deze routes hebben de mannen hun paarverblijfplaatsen. In de winter zijn meervleermuizen nagenoeg niet te vinden in woningen.

De landelijke Staat van Instandhouding van meervleermuizen is ongunstig, de populaties in de zomer, met name een aantal van de kraamkolonies laat een negatief beeld zien qua trend. Iedere verdere aantasting van kraamverblijfplaatsen zal een directe negatieve invloed hebben op de Staat van instandhouding van de meervleermuis en kan niet worden toegelaten. Geschikte woningen in de woonkernen waar kolonies voorkomen worden uitgesloten van deelname van het pre-SMP tot onderzoek heeft uitgesloten dat de woning onderdeel is van het netwerk kraamverblijfplaatsen (tenzij deze informatie reeds bekend is).

Het geschatte aantal meervleermuizen is ongeveer 3.500 dieren in de provincie Overijssel. De locatie van de kraamgroepen zijn grotendeels in beeld. Buiten het veengebied is de kans op kolonies meervleermuizen klein. De kans dat er daadwerkelijk schade plaatsvindt aan populaties meervleermuizen in de provincie Overijssel door werkzaamheden binnen de scope van dit project buiten de veengebieden wordt ingeschat als minimaal door de lage dichtheden en de reeds in beeld zijnde kraamgroepen. Meervleermuizen zullen naar verwachting niet worden gedood. Per particuliere woning worden bij iedere ingreep uitsparingen in de spouw gelaten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomer- en paarverblijfplaatsen. Mogelijk kunnen ook de grote uitsparingen gebruikt worden door (kraam)groepen, maar grote groepen zullen hier niet in passen.

De woningen met bekende kraamgroepen of, in het geval slechts een deel van de netwerklocaties bekend is, vergelijkbare woningen in de directe omgeving mogen daarom niet worden geïsoleerd. Hiervoor is het essentieel om beschermingszones rondom de kolonies te bepalen. Het aantal particuliere woningen wat onder het de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd op 30% en 10% in de eerste fase.

Een gemeentelijke taakstelling wordt niet noodzakelijk geacht in de gemeenten buiten het veengebied. Een gemeentelijke taakstelling is wel van belang voor de gemeenten in het veenweidegebied. Deze taakstelling is maatwerk.

Ondanks dat de kans op een negatief effect op de meervleermuis beperkt is, dient de particuliere verduurzaming plaats te vinden conform de werkwijze 'Natuurvriendelijk isoleren'. Het voorkómen van doden, het voorkómen van verstoring in de kraamperiode en het behoud van toegangen tot daken en spouwruidtes, plus de gemeentelijke taakstelling geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.6 Ruige dwergvleermuis

De ruige dwergvleermuis is algemeen verspreid in de provincie Overijssel. De kans is vrij groot dat er een willekeurige woning een functie heeft voor ruige dwergvleermuizen, zowel zomer- als paar- en winterverblijfplaatsen. De ruige dwergvleermuis is weinig kritisch wat betreft de keuze en inname van verblijfplaatsen. De populatie ruige dwergvleermuizen in Nederland bestaat in de gebouwde omgeving slechts uit mannetjes. Gedurende het najaar passeren de migrerende vrouwtjes (en jonge mannetjes) vanuit het voortplantingsgebied ons land en

overwinteren hier. De voortplantende populatie is dus voor een groot deel afhankelijk van de voortplantingsgebieden in Noordoost Europa. Het is moeilijk in te schatten wat de populatie ruige dwergvleermuizen is en de aantallen kunnen wisselen per seizoen.

Ruige dwergvleermuizen zijn absoluut niet kritisch wat betreft het innemen van paarverblijfplaatsen of winterverblijfplaatsen. Meer dan de helft van de dieren zoekt zijn toevlucht in bomen.

Om geen afbreuk te doen aan de gunstige staat van instandhouding zijn maatregelen ter voorkoming van doden van belang. De particuliere verduurzaming dient daarom plaats te vinden conform de werkwijze 'Natuurvriendelijk isoleren'. Per particuliere woning worden daarnaast uitsparingen in de spouw gelaten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomer- en paarverblijfplaatsen waar ook tijdens milde winterdagen in kan worden verbleven. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd op 30% per CBS-buurt. Het voorkómen van doden en het behoud van toegangen tot daken en spouwruimtes geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.7 Laatvlieger

De laatvlieger is algemeen verspreid in de provincie Overijssel. De kans is redelijk dat er een willekeurige woning een functie heeft voor laatvlieger, hoewel de kans op gewone dwergvleermuizen aanzienlijk groter is puur door de grotere dichtheden van deze soort. Zowel kraam- zomer-, paar en winterverblijfplaatsen. Laatvliegers bewonen grondgebonden woningen in potentie jaarrond.

Er is erg weinig bekend over de aantalsontwikkeling van deze soort en daarnaast laat de soort een negatieve populatietrend zien. De populatieberekening geeft een aantal van 12.726 laatvliegers en 269 kraamkolonies in de provincie Overijssel.

Om geen afbreuk te doen aan de gunstige staat van instandhouding zijn maatregelen ter voorkoming van doden en het rekening houden met de kraamperiode van belang. De particuliere verduurzaming dient daarom plaats te vinden conform de werkwijze 'Natuurvriendelijk isoleren'.

Per particuliere woning worden daarnaast uitsparingen in de spouw gelaten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomer- en paarverblijfplaatsen waar ook tijdens milde winterdagen in kan worden verbleven, maar de grote spouwverblijven worden ook kansrijk geacht voor kleine kraamgroepen. Om de kraamgroepen enkele grotere kraamvoorzieningen aan te bieden dient de gemeente enkele grotere voorzieningen te realiseren. Dit is maatwerk per gemeente en geldt als aanvulling op de grote spouwverblijven. Verblijfplaatsen van laatvliegers zijn moeilijker te compenseren dan die van de kleinere soorten. Onder de pre-SMP periode zal mogelijk een kraamverblijfplaats van de laatvlieger verdwijnen maar de kans op het aantasten van een heel netwerk wordt nihil geacht. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd op 30% per CBS-buurt. Het voorkómen van doden, het voorkómen van verstoring in de kraamperiode en het behoud van toegangen tot daken en kleine spouwruimtes geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.8 Tweekleurige vleermuis

De landelijke voortplantende populatie tweekleurige vleermuizen is gezet op 100 individuen. De kraamgroep die bekend is uit Maarssenbroek bestaat ongeveer uit de helft van dit aantal. De andere helft in noord Groningen. Mannelijke dieren in de paartijd zijn nog maar zelden in Nederland aangetroffen en het is onduidelijk of er mannen in Nederland jaarrond aanwezig zijn. De tweekleurige vleermuis is in de Provincie Overijssel vrij zeldzaam. Het risico op schade aan de populatie tweekleurige vleermuizen wordt beoordeeld als laag. Er zijn geen kraamkolonies

in Overijssel bekend en enkel in de omgeving van Zwolle bestaan aanwijzingen dat er zich een kolonie bevindt door groter aantal waarnemingen en vondsten van vrouwelijke dieren in de directe omgeving in de provincie Gelderland. Een kraamverblijfplaats op een andere locatie in de provincie is niet uitgesloten echter is de kans hierop niet groot. Om geen afbreuk te doen aan de gunstige staat van instandhouding zijn maatregelen ter voorkoming van doden en het rekening houden met de kraamperiode van belang. De particuliere verduurzaming dient daarom plaats te vinden conform de werkwijze 'Natuurvriendelijk isoleren'. Per particuliere woning worden daarnaast uitsparingen in de spouw gelaten. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor de zomer- (en paar) verblijfplaatsen waar ook tijdens milde winterdagen in kan worden verbleven. Ook worden op alle kopgevels bij de nok grotere ruimtes uitgespaard waar kraamgroepen in kunnen verblijven. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd op 30% per CBS buurt.

Het voorkómen van doden, het voorkómen van verstoring in de kraamperiode en het behoud van toegangen tot daken en spouwruimtes geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.9 Gierzwaluw

Gierzwaluwen komen algemeen voor in dorpen en steden. Het landelijk aantal broedparen is lastig te berekenen door de aanwezigheid van grote aantallen niet-broedende vogels en het kortstondige bezoek aan nestplekken. Het aantal broedparen in Nederland wordt geschat op 40.000 tot 60.000 (SOVON, 2018), maar dit kan (veel) te laag zijn. In dorpen en kleinere steden ligt de verhouding tussen gierzwaluwen en inwoners namelijk op 1: 100. Dan zou de Nederlandse gierzwaluwpopulatie ongeveer 160.000 paren bedragen, bijna vier keer groter dan tot nu toe gedacht, maar cijfers voor de grote steden ontbreken. In enkele steden en dorpen zijn het aantal gierzwaluwen over een langere periode op gestandaardiseerde wijze geteld. Dit levert een stabiel beeld op en in een aantal gevallen zelfs een toename van het aantal gierzwaluwen. Wel zijn er afnames bekend van ingrijpend gerenoveerde buurten en gebouwen. Deze verdwijning van kolonies lijkt mogelijk (ten dele) gecompenseerd te worden door een meer verspreide (en minder opvallende) vestiging elders. Omvangrijke kolonies worden dus schaarser. De landelijke staat van instandhouding van de gierzwaluw als broedvogel wordt in Nederland gekarakteriseerd als gunstig. Voor niet-broedvogels is geen trend beschikbaar omdat de soort na het broedseizoen vrijwel direct uit Nederland verdwijnt.

De trend in verspreiding en populatie en de staat van instandhouding van de gierzwaluw in de provincie Overijssel zijn onbekend, maar er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze afwijken van de beoordeling van geheel Nederland. De staat van instandhouding voor de gierzwaluw in de provincie Overijssel wordt daarom beoordeeld als gunstig.

Bij buitendakisolatie wordt op elke woning vier voor gierzwaluw geschikte vogelvoorzieningen aangeboden (al dan niet ingebouwd) of moet het dak nadien weer beschikbaar zijn. Daken die vanaf de binnenzijde worden geïsoleerd blijven toegankelijk.

De zonzijde zal naar verwachting te sterk opwarmen maar de schaduwkant blijft wel geschikt. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder de pre-SMP-methodiek mag worden geïsoleerd begrensd op 30% per CBS-buurt. Om aantasting van broedsel te voorkomen mag buitendakisolatie niet plaatsvinden in het broedseizoen.

Het voorkómen van aantasting van legsel en het behoud van verblijfplaatsen geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

3.10 Huismus

De huismus is een algemene broedvogel die in 95% van de Nederlandse atlasblokken voorkomt. De verspreiding overlapt met die van menselijke bewoning. De broedpopulatie van huismus is in Nederland door SOVON geschat op 600.000 tot 1.000.000 broedparen (SOVON, 2018). Sinds 1975 is de populatie huismussen in Nederland ongeveer gehalveerd. Populaties zijn bovendien meer versnipperd geraakt en kleiner geworden. De achteruitgang is het grootst in steden en dorpen, vooral in Laag-Nederland (meest verstedelijkt), en minder in het agrarisch gebied. De huismus staat daarom als gevoelig op de Rode Lijst van Nederlandse broedvogels. Vanaf 2000 lijkt de populatie gestabiliseerd, maar vanuit de MUS-tellingen is de laatste jaren weer een geleidelijke afname ingezet (SOVON, 2019). Ondanks de enorme afname in aantallen is de landelijke verspreiding op het niveau van atlasblokken amper veranderd (-1%). De landelijke staat van instandhouding van de huismus in Nederland is beoordeeld als matig ongunstig. De trend in verspreiding en populatie van de huismus in de provincie Overijssel is nog onbekend, maar er zijn geen directe redenen aan te nemen dat deze afwijken van de trends van geheel Nederland. De staat van instandhouding voor de huismus in de provincie Overijssel wordt daarom beoordeeld als matig ongunstig.

Bij buitendakisolatie wordt op elke woning vier voor huismus geschikte vogelvoorzieningen aangeboden (al dan niet ingebouwd) of moet het dak nadien weer beschikbaar zijn. Daken die vanaf de binnenzijde worden geïsoleerd blijven toegankelijk. De zonzijde zal naar verwachting te sterk opwarmen maar de schaduwkant blijft wel geschikt. Bovendien wordt het aantal particuliere woningen wat onder het pre-SMP mag worden geïsoleerd begrensd op 30% per CBS-buurt. Om aantasting van broedsel te voorkomen mag buitendakisolatie niet plaatsvinden in het broedseizoen.

Het voorkómen van aantasting van legsel en het behoud van verblijfplaatsen geven dat er de komende twee jaar geen negatief effect op de staat van instandhouding verwacht wordt.

4. Juridische aspecten van voorspellingsmodellen

In de pre-SMP-methodiek worden de reguliere achtdelige veldonderzoeken vervangen voor modelmatige berekeningen. In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of dit -juridisch gezien- kan.

De verplichting tot het doen van veldonderzoek is op zichzelf als zodanig niet in de wet opgenomen. De huidige onderzoeksverplichting die gevraagd wordt als onderbouwing bij een ontheffingsaanvraag, vloeit voort uit de zorgplicht zoals opgenomen in artikel 1.11 van de Wnb. Om de zorgplicht in acht te kunnen nemen is het nodig dat de aanwezigheid van beschermde soorten vooraf bekend is. Ecologisch veldonderzoek toont aan of sluit uit dat beschermde soorten door een project worden geraakt. Hiervoor zijn landelijke onderzoeksprotocollen afgesproken, waarin is vastgesteld hoe vaak, wanneer en met welke methoden dit onderzoek dient plaats te vinden. De invulling van de zorgplicht door middel van een “onderzoeksplicht” is inmiddels een algemeen gedeeld uitgangspunt.

De ontwikkeling van de pre-SMP-methodiek is gestart met onderzoek naar de vraag of er op basis van de Wnb daadwerkelijk gesproken kan worden van een -indirecte- ecologische of juridische verplichting tot ecologisch onderzoek om te voldoen aan de zorgplicht. Of zijn er mogelijk ook andere manieren om te voldoen aan artikel 1.11 van de Wnb?

Uitkomst van de genoemde onderzoeken is dat er juridisch mogelijkheden zijn om dit ecologisch onderzoek anders in te vullen. De onderzoeksverplichting conform de algemeen geaccepteerde richtlijnen is niet specifiek benoemd in de wet. Als op een andere manier invulling gegeven kan worden aan de (zorg)plicht om de beschermde soorten duurzaam te behouden, is het juridisch risico klein. Het staat of valt echter wel met een ecologisch sterke onderbouwing van de gehanteerde methode om aan de “zorgplicht” te voldoen.

De gedragscode NOM

Bij 2017 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de door vereniging De Brede Stroomversnelling opgestelde ‘Gedragscode natuurinclusief renoveren bestemd voor projecten met het NOM keur’ goedgekeurd. De Brede Stroomversnelling is een vereniging die zich inzet voor de energietransitie van woningen en wijken in Nederland, en richt zich op woningen van woningcorporaties. Deze gedragscode voorziet in een aangepaste werkwijze voor ecologisch onderzoek, waarmee de uitvoering van de verduurzamingsopgave sneller kan verlopen. Werken onder een gedragscode stelt woningcorporaties vrij van de reguliere onderzoeks- en ontheffingsplicht Wnb. In plaats van het regulier vereiste onderzoek, wordt de zorgplicht in deze gedragscode ingevuld door een eenmaligeomgevingscheck. Op basis hiervan wordt bepaald of woningen er wel of niet natuurvrij moeten worden gemaakt en zo ja, welke compensatie moet plaatsvinden.

In een recente uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (dd. 21 april 2021, 201900294/1/R2) ten aanzien van deze Gedragscode Nul op de Meter (NOM) is dit goedkeuringsbesluit vernietigd. Door de eisers[9] werd gesteld dat door het ontbreken van gegevens over exacte aantallen verblijven, functies en individuen per verblijf het effect op de staat van instandhouding niet bekend is. De Raad van State gaat daarin mee.

De “onderzoeksinspanning” wordt daarin niet zozeer gekoppeld aan de zorgplicht genoemd in artikel 1.11 van de wet, maar er wordt benadrukt dat goedkeuringsbesluiten gebaseerd moeten zijn op een analyse van de gevolgen die het doden van individuen en beschadigen en vernielen van de voortplantings- en verblijfplaatsen van vogels en vleermuizen heeft voor het streven naar een gunstige staat van instandhouding van de populaties van deze soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. De alternatievenafweging moet hier ook op zijn afgestemd.

De omgevingscheck wordt ook door de rechtbank onvoldoende geacht om het effect van de werkzaamheden op de staat van instandhouding in beeld te brengen. De gedragscode en het goedkeuringsbesluit toetsen de handelingen niet aan de staat van instandhouding, noch begrenzen ze de handelingen in ruimte en tijd. Omdat woningen niet altijd natuurvrij zouden worden gemaakt buiten de kwetsbare kraam- en winterperiode, waarbij het doden van beschermde dieren niet wordt voorkomen, benadrukt de uitspraak de noodzaak **inzicht te hebben in het effect van de ingreep**. In het geval van de gedragscode is dit effect niet inzichtelijk. Voor een toets aan de staat van instandhouding dien je immers je additionele sterfte af te trekken van de totale populatie, om zo te bezien of de totale populatie in een gunstige staat van instandhouding blijft.

De effectenanalyse met het pre-SMP methodiek

De staat van instandhouding van populaties kan worden geschaad door enerzijds het doden van dieren, en anderzijds het vernielen van verblijfplaatsen zonder geschikte alternatieven.

In de pre-SMP-methodiek moeten alle woningen -in tegenstelling tot de gedragscode NOM- altijd, zonder uitzondering, buiten de kwetsbare kraam- en winterperiode natuurvrij worden gemaakt. Het verbod op het opzettelijk doden wordt daarom ook niet overtreden. **Een effectenanalyse ten aanzien van het doden van beschermde dieren is daarmee niet aan de orde.**

De handelingen leiden er wél toe dat verblijfplaatsen worden aangetast. Welke onderzoeksinspanning minimaal nodig is om te onderzoeken wat het effect is van dat verlies ten opzichte van het totale aanbod aan verblijfplaatsen wordt in de uitspraak niet behandeld. Vast staat dat er een goede analyse moet zijn van het aantal aan te tasten functies in relatie tot het totaal en in relatie tot de staat van instandhouding van de soorten. In de pre-SMP-methodiek wordt deze analyse modelmatig gedaan.

De uitspraak van de Raad van State is in hoofdzaak gericht op de invulling en uitvoering van de gedragscode die tekortschiet, en lijkt het werken met modellen op zich niet uit te sluiten. Om dit te staven is extra juridisch advies ingewonnen over de vraag of de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het al dan niet onmogelijk heeft gemaakt om bij de verlening van een ontheffing gebruikt te maken van modelmatige berekeningen in plaats van veldbezoeken. Conclusie was dat op grond van deze uitspraak niet gesteld kan worden dat het in kaart brengen van de staat van instandhouding en het effect op soorten per definitie niet met een modelmatige berekening mag plaatsvinden. Zie voor verdere juridische toelichting in bijlage IX bij de rapportage Natuurvriendelijk isoleren door particulieren onder het pre-SMP van de provincie Utrecht (“Interpretatie uitspraak ABRvS Gedragscode NOM”, ENVIR-advocaten, 2021). De Raad van State eist een gedegen toetsing van het project aan de staat van Instandhouding; dit ontbrak in de gedragscode. De Raad van State gebruikt het woord ‘inschatting’, wat ruimte laat voor een andere werkwijze dan wel onderzoeksinspanning dan slechts het traditionele veldwerk. De pre-SMP-methodiek voorziet in een toetsing aan de staat van instandhouding, zij het niet op basis van veldonderzoek, maar op basis van een – onderbouwde - theoretische benadering. Bovendien is in de pre-SMP-methodiek het aantal deelnemende woningen begrensd op maximaal 30% gedurende de twee jaar per CBS buurt, met een maximale aantasting van 10% tijdens de eerste fase.

Deze modelmatige effectenanalyse wordt slechts twee jaar toegestaan, onder voorwaarde dat in die twee jaar voor alle woonkernen in de gemeente de populaties en de essentiële verblijfplaatsen met hoogwaardig gebiedsdekkend veldonderzoek wordt aangevuld. **Omdat de pre-SMP-methodiek juist op de gebreken in de gedragscode NOM kiest voor een andere invulling, wordt het juridisch risico klein geacht.**

(1)

unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf

Bekijken >

(2)

www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen

Bekijken >

(3)

www.energieakkoordser.nl/energieakkoord

Bekijken >

(4)

www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord

Bekijken >

(5)

Onder projectleiding van OverMorgen, in samenwerking met Arcadis, ENVIR Advocaten en Koolstra Advies

(6)

Onderzoek is in 2021 uitgevoerd door Altenburg en Wymenga Ecologisch onderzoek en Advies, maar nog niet gepubliceerd. Deze conclusie lijkt te worden bevestigd door een vergelijkbaar onderzoek door Bureau Waardenburg (publicatie verwacht in 2022).

(7)

Een door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland georganiseerde kennisbijeenkomst met een groot aantal ecologische experts over het thema ‘Isolatie en vogels’.

(8)

www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/tropische-dagen

Bekijken >

(9)

De eisers in de deze zaak waren Stichting De Witte Mus en SEVON (Stichting Ecologisch Vleermuisonderzoek Nederland)

