

RAPPORT JULI 2020

Na-isolatie particuliere woningen in het kader van de Wet natuurbescherming



INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting.....	4
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel en status onderzoek	6
1.3 Begrippenlijst	6
1.4 Verantwoording werkwijze	7
1.5 Leeswijzer	7
2. Juridisch kader Wnb	8
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Soortenbescherming van de Wnb in het kort	8
2.3 Na-isolatie en de Wnb	8
2.4 Welke ruimte biedt de wet?	9
3. Ecologische uitgangspunten.....	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Vormen van na-isolatie	11
3.3 Relevante soorten.....	11
3.4 Mogelijke impact van na-isolatie op soorten.....	12
3.5 Effect na-isolatie op soorten	12
4. Oplossingsrichtingen op hoofdlijnen.....	15
4.1 Inleiding.....	15
4.2 Volledig mitigeren versus ontheffing of vrijstelling.....	15
4.3 Ecologisch onderzoek.....	15
4.4 Mitigatie.....	16
4.5 Beoordeling oplossingsrichtingen	17

4.5.1 Beoordelingscriteria	17
4.5.2 Overzicht oplossingsrichtingen	17
4.6 Score oplossingsrichtingen	19
5. Uitwerking oplossingsrichtingen	20
5.1 Varianten en voorkeursoplossing	20
5.2 Ecologische randvoorwaarden	21
5.2.1 Uitgangspunten	21
5.2.2 Voorkómen van opzettelijk verstoren en doden van dieren	22
5.2.3 Mitigeren van verblijfsplaatsen	23
5.3 Overzicht van acties en maatregelen.....	25
5.3.1 Voorbereidingsfase	25
5.3.2 Implementatiefase	26
5.3.3 Uitvoeringsfase	26
5.4 Samenvatting advies.....	26
Bijlagen	31
BIJLAGE A Juridische verkenning en resultaten werksessie	32
A.1 Inleiding.....	32
A.2 Afwegingskader	32
A.3 Werksessie	44
A.4 Resultaat werksessie	46
BIJLAGE B Uitgewerkte oplossingsrichtingen	49
Variant 1	49
Variant 2	54
Variant 3	58

Colofon

Auteurs:

Max Klasberg, Arcadis

Senior stadsecoloog en adviseur natuurwetgeving

Beno Koolstra, Koolstra Advies

Senior ecooloog en adviseur natuurwetgeving

Fleur Onrust, ENVIR Advocaten

Advocaat/partner natuurbeschermingsrecht



KOOLSTRA ADVIES

ECOLOGIE EN NATUURWETGEVING



Eindredactie:

Sander Simonse, Over Morgen

Proces- en projectleider/adviseur

**OVER
MORGEN**

Managementsamenvatting

De provincie Utrecht heeft hoge ambities op het gebied van verduurzaming van de gebouwde omgeving. Het na-isoleren van woningen door particuliere huiseigenaren maakt daarvan onderdeel uit. Het na-isoleren kan leiden tot het aantasten van verblijfsfuncties van gebouwbewonende diersoorten, zoals vogels die onder de dakpannen of dakrand broeden en vleermuizen die een verblijfsplaats in de te isoleren spouw hebben. Wanneer dieren worden gedood, of verblijfsplaatsen ongeschikt worden gemaakt door de na-isolatie, is sprake van een overtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb). Momenteel wordt door particulieren zelden onderzoek gedaan naar het voorkomen van gebouwbewonende diersoorten of een ontheffing van de Wnb aangevraagd voordat een woning wordt geïsoleerd. De onbekendheid met de Wnb en het niet beseffen dat de Wnb ook voor een particulier geldt speelt hierbij een rol, evenals het onbewust zijn van de aanwezigheid van gebouwbewonende diersoorten in de woning.

Wanneer de verplichting tot het doen onderzoek naar het voorkomen van gebouwbewonende soorten en het aanvragen van een ontheffing Wnb bij aanwezigheid van verblijfplaatsen actief wordt gehandhaafd, betekent dit een aanzienlijke lastenverzwaring voor een particulier die een woning wil na-isoleren. De kosten van het ecologisch onderzoek, aanvragen van een ontheffing en het treffen van de noodzakelijke compenserende maatregelen overstijgen al snel de kosten van de isolatie. Wanneer de kosten aanzienlijk hoger worden, neemt de terugverdientijd van de isolatiekosten evenredig toe, wat de prikkel om te verduurzamen verkleint.

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor zowel de verduurzamingsopgave als ook bevoegd gezag en verantwoordelijk voor toestemmingsverlening, toezicht en handhaving van de Wnb is de vraag gerezen op welke wijze de verduurzaming van woningen die in particulier eigendom zijn, plaats kan vinden binnen de kaders van de Wnb. Doestelling daarbij is dat het realiseren van de verduurzamingsopgave niet wordt vertraagd, en dat de duurzame instandhouding van de soorten die onder de Wnb beschermd zijn niet wordt geschaad. Daarbij is gezocht naar een oplossing die de lastenverzwaring

voor de particulier beperkt om de positieve financiële prikkel voor het verduurzamen van een woning niet aan te tasten.

Het is niet mogelijk zonder uitgebreid ecologisch onderzoek met voldoende zekerheid vast te stellen of verblijfsplaatsen van beschermde gebouwbewonende diersoorten aan- of afwezig zijn. Pas als zeker is dat geen verblijfsplaatsen aanwezig zijn, kunnen werkzaamheden die verblijfsplaatsen aan zouden kunnen tasten worden uitgevoerd zonder ontheffing. Een standaard werkwijze die verblijfsplaatsen -zoals een kolonie vleermuizen in de spouw van een woning- ontziet, is voor veel verduurzamingsmaatregelen niet mogelijk. Dat betekent dat het na-isoleren zonder ontheffing of ander goedkeuringsbesluit van de Wnb in veel gevallen niet mogelijk is zonder dat daarbij juridische risico's ontstaan voor de initiatiefnemer.

Om het particuliere woningeigenaren mogelijk maken de woning te isoleren binnen de kaders van de Wnb kunnen gemeenten een ontheffing aanvragen op basis van een soortenmanagementplan (SMP) en die ontheffing vervolgens doormachtigen aan de woningeigenaren. Zo kan een woningeigenaar zonder hoge kosten de woning toch op legale wijze verduurzamen zonder een aantasting van de staat van instandhouding van gebouwbewonende soorten. De gehele procedure om te komen van een dergelijke ontheffing, inclusief al het onderzoek dat nodig is voordat de aanvraag ingediend kan worden, heeft een doorlooptijd van ongeveer twee jaar. Om de gemeenten die een dergelijke generieke ontheffing op basis van een SMP aan willen vragen, is behoefte hen een tijdelijke oplossing te bieden waarmee op zeer korte termijn, voor de periode van maximaal twee jaar, binnen de kaders van de Wnb door particuliere woningeigenaren na-isolatie uitgevoerd kan worden. Het onderzoek naar deze vraagstelling is in dit rapport beschreven, waarbij gezocht is naar de ruimte die de Wnb biedt (of beargumenteerd kan bieden) om zonder langdurige voorafgaande onderzoeken en procedures (voor een beperkte periode) woningen te kunnen na-isoleren. Daarbij is inbreng van een brede groep juristen en ecologen van provincie, Vogelbescherming, Zoogdiervereniging en diverse adviesbureaus ontvangen en afgewogen.

In de bijlage zijn deze afwegingen samengevat.

Uit het onderzoek volgen de volgende kaders voor de oplossing:

- De gekozen oplossingsrichting moet voor een particulier praktisch uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Wanneer de bijkomende kosten te hoog zijn vervalt de positieve prikkel voor na-isoleren.
- De gekozen oplossingsrichting moet juridisch zekerheid bieden en mogelijk zijn en voor een particulier niet leiden tot oplegging van een last onder bestuursdwang/dwangsom of een strafrechtelijke procedure. Dat betekent dat de werkwijze geborgd moet zijn in een toestemmingsbesluit Wnb.
- De gekozen oplossing moet (indien juridisch vereist omdat sprake is van een overtreding van de Wnb) zodanige compenserende maatregelen bevatten dat de staat van instandhouding van de gebouwbewonende diersoorten niet negatief wordt beïnvloed.

Binnen deze kaders is een drietal oplossingsrichtingen uitgewerkt, waaruit onderstaand advies is voortgekomen.

- Door gemeenten kan een tijdelijke ontheffing van de Wnb aangevraagd worden voor het verduurzamen van woningen van particuliere huiseigenaren.
- Deze ontheffing wordt verleend voor de duur van maximaal twee jaar en alleen wanneer de betreffende gemeente besloten heeft binnen twee jaar een generieke ontheffing aan te vragen op basis van een SMP.
- Voor het aanvragen van de tijdelijke ontheffing (anders dan bij de SMP) is geen verspreidingsonderzoek naar soorten nodig: er wordt vanuit gegaan

dat in potentie iedere woning geschikt is als verblijfsplaats voor gebouwbewonende vogel- en vleermuissoorten en er wordt dienovereenkomstig gehandeld.

- Om te borgen dat de staat van instandhouding van de betreffende soorten niet nadelig wordt beïnvloed, wordt een “wijkenatuurplan” opgesteld waarin maatregelen worden opgenomen die negatieve gevolgen voor de staat van instandhouding voorkómen. In het kader van de aan te vragen ontheffing zijn compenserende maatregelen vereist.
- In aansluiting op het wijkenatuurplan wordt een handleiding natuurinclusief na-isoleren opgesteld. In deze handleiding wordt beschreven op welke wijze de na-isolatie moet worden uitgevoerd teneinde overtredingen van de Wnb waarvoor geen ontheffing mogelijk is, zoals het doden van dieren, te voorkómen. Dit is een uitwerking van de te treffen mitigerende maatregelen.
- Om het een particuliere woningeigenaar mogelijk te maken adequate mitigerende voorzieningen aan te laten brengen tijdens het na-isoleren, zoals een kraamkast voor vleermuizen, is een subsidie een geschikt instrument, waarover provincie of gemeente een keuze dient te maken.
- Om bij het na-isoleren van een woning gebruik te kunnen maken van de ontheffing, kan deze door de gemeente (ontheffinghouder) worden ‘doorgemachtigd’ aan een derde (de particuliere woningeigenaar). Door deze machtigingen te registreren en de aanvraag daarvan via de isolatiebedrijven te laten lopen die aantoonbaar werken volgens de handleiding natuurinclusief na-isoleren kan worden geregistreerd in welke gevallen gebruik is gemaakt van de ontheffing.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De energietransitie en verduurzaming van de gebouwde omgeving staan hoog op de landelijke en provinciale (politieke) agenda. Ook de provincie Utrecht heeft hoge ambities op dit vlak. In het Coalitieakkoord 2019-2023 en het Programmaplan Energietransitie 2020-2025 wordt daar vol op ingezet. Gelijktijdig is de Wet natuurbescherming (Wnb) van kracht die toeziet op soortenbescherming. De provincie is bevoegd gezag over de Wnb.

Nu volop wordt ingezet op het verduurzamen van woningen, ontstaat een spanningsveld tussen de energieambities aan de ene kant en soortenbescherming aan de andere kant. Door ingrepen zoals gevelisolatie kunnen beschermde diersoorten worden gedood of verstoord. Nesten en verblijfplaatsen kunnen worden beschadigd of vernield. Dit is bij wet (Wet natuurbescherming, Wnb) verboden. Als overtreding van de wet bij uitvoering van verduurzamingsmaatregelen niet uitgesloten kan worden, is uitgebreider ecologisch onderzoek en mogelijk een ontheffing van de Wnb nodig. Maar bij woningisolatie vindt over het algemeen - zeker bij uitvoering door particulieren - door onwetendheid geen onderzoek plaats. De verwachting is dat veel meer particulieren de komende jaren hun woningen gaan isoleren. Grootschalige (onbewuste) overtreding van de Wnb kan leiden tot afname van de biodiversiteit maar ook tot rechtszaken (zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk) en negatieve media-aandacht.

1.2 Doel en status onderzoek

Doel van dit onderzoek is te komen tot een praktische oplossing voor het hiervoor beschreven probleem, passend binnen de kaders van de Wnb, waarbij wel wordt onderzocht in hoeverre de strikte kaders van de Wnb 'opgerek't kunnen worden. Met andere woorden, een 'advies richting GS voor een ecologisch en juridisch verantwoorde, gedragen en praktische oplossing

voor na-isolatie door particulieren met betrekking tot de Wnb'. Het dient binnen korte tijd – liefst nog dit jaar - toepasbaar te zijn. Om de barrière voor particulieren en isolatiebedrijven zo klein mogelijk te maken, zal ook onderzocht moeten worden welke zaken generiek opgepakt kunnen worden vanuit de provincie en/of gemeenten. Het gaat om een tijdelijke oplossing voor de periode tot aan het moment dat de door de gemeente aan te vragen ontheffing op grond van een SMP verleend kan worden. De tijdelijke oplossing die in deze studie verkend wordt, is dan ook alleen beschikbaar voor gemeenten die toezeggen binnen een termijn van twee jaar een ontheffing op grond van een SMP aan te zullen vragen.

In onderhavige studie wordt advies gegeven waarbij als uitgangspunt geldt dat geen sprake is van een kennelijke overtreding van de Wnb, zodat de 'wettelijke grens' niet wordt overschreden, maar wel gezocht wordt naar oplossingen buiten de gebaande paden. Dat betekent dat nadrukkelijk onderzocht wordt of de Wnb ruimte biedt die tot nu toe nog niet is benut. In dit advies wordt besproken wat die speelruimte is, in de zin van onduidelijkheden of twijfelpunten in wetsuitleg en jurisprudentie, maar wordt niet geadviseerd over het willens en wetens overtreden van de Wnb of tot handelingen die (eveneens in strijd met de Wnb) de staat van instandhouding van soorten schaden. Indien provincie op basis van de in dit rapport beschreven scenario's een voorkeur uitspreekt voor één daarvan kan een nadere - juridische- advisering over de uitvoering nodig blijken te zijn.

1.3 Begrippenlijst

In dit rapport wordt noodzakelijkerwijs gebruik gemaakt van een aantal inhoudelijke begrippen en termen. Onderstaande begrippenlijst geeft de definitie daarvan.

Begrip	Afbakening
Compensatie	Maatregel waarmee het nadelig effect van de overtreding van de Wnb op beschermde soorten na de ingreep teniet wordt gedaan, maar waarbij overtreding van een verbodsbepaling uit de Wnb niet volledig wordt voorkomen, maar wel wordt verzacht.

Ecologisch deskundige	Onder een ecologisch deskundige verstaan wij een persoon die ecologisch advies verstrekt of werkzaamheden begeleidt op het gebied van habitats en soorten en die schriftelijk aantoonbare ervaring en specifieke ecologische kennis heeft.
Ecologisch werkprotocol	Beschrijft de concrete maatregelen die worden genomen tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden conform een goedgekeurde gedragscode.
Functioneel leefgebied	Het terrein waarvan een beschermde diersoort gebruik maakt bestaande uit onder meer nest- of broedplaatsen, foerageergebieden met voldoende voedsel, rust- en schuilplaatsen. Bij vleermuizen gaat het ook om vaste vliegroutes.
Gunstige staat van instandhouding	Het wettelijk uitgangspunt dat geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om de beschermde soort in het natuurlijke verspreidingsgebied a.h.v. criteria: • dat de populatie een levensvatbare component van de habitat (leefgebied) is en blijft; • dat het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort niet wezenlijk wordt verkleind; • en dat er een voldoende groot habitat blijft bestaan waarin de populaties van de soort zich op de lange termijn in stand kunnen houden.
Jaarrond beschermde nesten	Nesten van vogels, zoals genoemd in de circulaire 'Aangepaste lijst jaarrond beschermde vogelnesten ontheffing Flora- en faunawet ruimtelijke ingreep' van de Dienst Regelingen van het Ministerie van EZ. Het betreft ongeveer 80 soorten. En tevens opgenomen in de provinciale lijst met jaarrond beschermde nesten. De nesten zijn het hele jaar door beschermd, echter niet in gelijke mate.
Mitigerende maatregel	Maatregel waarmee overtreding van verbodsbepalingen uit de Wnb volledig wordt voorkomen. Dit is tevens de omschrijving van 100% mitigatie zoals nu gehanteerd door N-Brabant en RVO
Wezenlijke invloed	Een negatieve invloed op de populatie ter plaatse die substantieel en (meestal) blijvend is voor de betreffende soort.
Zorgplicht	De zorgplicht als bedoeld in artikel 1.11 Wnb. Het betreft een algemene verplichting voor een ieder om voldoende zorg te dragen voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Algemene preventieve maatregelen die voortkomen uit verantwoord handelen ten aanzien van planten en dieren, worden gezien als invulling van de zorgplicht.

1.4 Verantwoording werkwijze

Dit onderzoek is uitgevoerd door een klein team van specialisten (Arcadis, ENVIR Advocaten, Koolstra Advies) onder projectleiding van Overmorgen. Daarbij is het projectteam in een tweetal werksessies gevoed door een grote groep juristen en ecologen uit het werkveld.

De kennis en informatie die in de juridische werksessie is ingebracht, is ter verantwoording opgenomen in de memo die als bijlage A bij dit rapport zijn gevoegd en verwerkt in de hoofdtekst van het rapport.

Voor het ecologische spoor is – als vervolg op de juridische scope - een werksessie gehouden om de reikwijdte van de Wnb te verkennen. Vervolgens is een verdieping slag gemaakt waarbij de partijen gevraagd werden om concreet te reageren op een drietal oplossingen aan de hand van factsheets (zie bijlage B). Het gaat daarbij onder meer om de Zoogdierverseniging (vleermuizen) en de Vogelbescherming (huismus en

gierzwaluw). De complete reacties zijn separaat gedeeld met de provincie. In bijlage B is deze input samengevat. Deze reacties hebben wij afgewogen en zijn gebruikt voor de uiteindelijke keuze voor de voorkeursoplossing (advies), ook uit oogpunt van draagvlak. De provincie zal dit zelfstandig terugkoppelen met deze partijen om dit proces af te ronden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstukken 2 en 3 zijn respectievelijk de juridische en ecologische uitgangspunten beschreven. Deze beschrijven het kader waarbinnen de voorgestelde oplossingsrichting is ontwikkeld. De hoofdlijnen daarvan zijn beschreven in hoofdstuk 4, en de uitwerking van de oplossingsrichting is beschreven in hoofdstuk 5. In een tweetal bijlagen is een nadere toelichting en onderbouwing opgenomen.

2. Juridisch kader Wnb

2.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming (Wnb) beschrijft het beschermingsregime dat geldt ten aanzien van beschermde dier- en plantensoorten. De Wnb vormt op dit onderdeel de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn waarbij de soortbeschermingsbepalingen uit de richtlijnen vrijwel ongewijzigd zijn overgenomen. De Nederlandse uitleg van de wet in jurisprudentie van rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit daarom aan op jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. In dit hoofdstuk is het juridisch kader van de Wnb uitgewerkt en toegelicht en is vooral beschreven welke ruimte de wet biedt. Daarvoor wordt in de volgende paragraaf eerst - kort- beschreven wat het onderdeel soortenbescherming van de Wnb inhoudt. Vervolgens wordt het knelpunt van de Wnb in relatie tot het na-isoleren van woningen toegelicht, gevolgd door een verkenning van de wettelijke ruimte Wnb. In bijlage A is een memo opgenomen met de complete juridische verkenning. Daaruit blijkt wat de kaders zijn die de wet stelt voor toestemmingsverlening van verboden handelingen onder de Wnb. In dat memo is het speelveld bepaald waar de tekst van dit hoofdstuk op is gebaseerd.

2.2 Soortenbescherming van de Wnb in het kort

De Wnb maakt onderscheid in drie categorieën van beschermde soorten: Vogelrichtlijnsoorten, Habitatrichtlijnsoorten en andere soorten. De soorten waar het in deze studie met name om gaat zijn Vogelrichtlijnsoorten (gebouwbewonende vogelsoorten zoals huismus en gierzwaluw) en Habitatrichtlijnsoorten (alle soorten vleermuizen).

Ten aanzien van Vogelrichtlijnsoorten verbiedt de wet het volgende:

- 1 opzettelijk doden of vangen;
- 2 opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren te vernielen of te beschadigen, en nesten weg te nemen;
- 3 eieren te rapen;
- 4 opzettelijk storen, tenzij de storing geen gevolgen heeft voor de staat van instandhouding.

Ten aanzien van de Habitatrichtlijnsoorten verbiedt de wet het volgende (alleen de verbodsbepalingen die in deze situatie relevant zijn, zijn genoemd):

- 1 opzettelijk doden of vangen;
- 2 opzettelijk verstoren;
- 3 voortplantings- of rustplaatsen te beschadigen of te vernielen;

Veel van de verbodsbepalingen gelden alleen wanneer de overtreding opzettelijk plaatsvindt. Daaronder valt ook de **voorwaardelijke opzet**, weten dat een handeling mogelijk kan leiden tot een overtreding, zonder dat daarbij de intentie hoeft te bestaan om deze overtreding te plegen, maar daarbij welbewust de voorzienbare gevolgen van de handeling aanvaarden. Alleen wanneer voldoende **voorzorgsmaatregelen** zijn getroffen en desondanks toch sprake is van bijvoorbeeld het alsnog (onvoorzienbaar) doden valt te betogen dat geen sprake is van een opzettelijke overtreding van de betreffende verbodsbepaling in de jurisprudentie is dit echt nog een grijs gebied. Dit laatste komt omdat jurisprudentie nog uitgaat van de lezing dat elke overtreding ook met maatregelen verboden is. Verder is het voor dit onderzoek van belang dat het vernielen of beschadigen van een voortplantings- of rustplaats van een habitatrichtlijnsoort, zoals een vleermuis, altijd een overtreding is, ook als geen sprake is van opzet, nu het verbod ook ziet op niet opzettelijke handelingen.

Een overtreding van de Wnb mag alleen plaatsvinden wanneer daarvoor een **onthefving of vrijstelling** is verleend, of aantoonbaar wordt gewerkt onder een **goedgekeurde gedragscode** (ook een vorm van vrijstelling). Een ontheffing kan alleen worden verleend wanneer is voldaan aan een aantal eisen. Er mag (1) geen alternatieve oplossing zijn, (2) de gunstige staat van instandhouding van de soort mag niet in gevaar worden gebracht en (3) er wordt voldaan aan een bij wet genoemd belang, specifiek geldend voor de betreffende soort.

2.3 Na-isolatie en de Wnb

Door na-isolatie kunnen de verbodsbepalingen worden overtreden. Het isoleren van een gevel kan leiden tot het vernielen van een verblijfsplaats van vleermuizen of zelfs tot het inkapselen van vleermuizen in isolatiemateriaal

en daarmee doden, van vleermuizen die zich in de spouw bevinden. Ook kunnen broedende vogels worden verstoord door werkzaamheden, waardoor het nest verlaten wordt of wordt beschadigd. Ook kan het klimaat onder de dakpannen veranderen door dakisolatie van binnenuit waardoor de nest- of verblijfplaats ongeschikt raakt. Al deze -niet limitatieve- voorbeelden leiden tot overtreding(en) van de Wnb.

2.4 Welke ruimte biedt de wet?

De wet geeft duidelijk de verbodsbepalingen en maakt helder dat overtreding van die verbodsbepalingen alleen is toegestaan wanneer daarvoor een vrijstelling (bijv. in de vorm van een gedragscode) geldt, of een ontheffing van de Wnb is verleend. Er zijn geen mogelijkheden op een andere wijze dan met een toestemmingsbesluit een handeling te verrichten die leidt tot een overtreding van de Wnb. Dat betekent dat twee oplossingsrichtingen verkend kunnen worden:

- 1 op zodanige manier na-isoleren dat geen sprake kan zijn van een overtreding van de Wnb (mitigerende maatregelen);
 - 2 werken onder een gedragscode, vrijstelling of ontheffing.
- Deze mogelijkheden zijn besproken en verder verkend in een werksessie met juridisch specialisten.

Werken zonder overtreding van de Wnb

Als het mogelijk is om de na-isolatie van woningen zodanig te mitigeren dat op voorhand voldoende zeker is dat als gevolg daarvan geen sprake zal zijn van een overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb, is voor deze werkzaamheden geen ontheffing van de Wnb (meer) nodig. Uit de inbreng van de specialisten in de workshop volgt dat hierbij een aantal kanttekeningen geplaatst moet worden. Deze hebben betrekking op de praktische uitvoerbaarheid en het juridisch risico.

Met oog op de **praktische uitvoerbaarheid** is geconcludeerd dat het niet goed mogelijk is op voorhand zeker te zijn dat een bepaalde manier van werken er in alle gevallen voor zorgt dat een overtreding (volledig) wordt voorkómen. Als gevolg daarvan zullen zich dus situaties kunnen voordoen waarbij alsnog een overtreding plaats kan vinden en er dus een ontheffing / vrijstelling noodzakelijk is. Een simpele handleiding voor particulieren is derhalve niet te maken vanuit ecologisch perspectief en ook de uitzonderingen hierop zijn niet in een generieke regeling te vatten. Deze

oplossingsrichting kan daardoor niet uitsluiten dat een overtreding plaatsvindt, zodat het (**juridisch**) **risico** bestaat voor de initiatiefnemer (de particulier die een woning na-isoleert), dat hij met handhaving wordt geconfronteerd (bestuursrechtelijke of strafrechtelijk).

De oplossingsrichting “**volledig mitigeren**” lijkt daarom alleen raadzaam wanneer met zekerheid vast komt te staan dat een bepaalde werkwijze geen enkele overtreding van de Wnb oplevert en geen risico met zich meebrengt voor de particulier die daarvan gebruik maakt dat handhavend op wordt opgetreden. Of dat mogelijk is, hangt mede af van de ecologische oplossingsrichtingen die mogelijk zijn. Daarop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan. Een eventuele **positieve afwijzing** behoort eveneens tot de mogelijkheden om het risico op handhaving te beperken/zekerheid vooraf te verkrijgen. Een positieve afwijzing op een ontheffingsaanvraag kan echter alleen verleend worden wanneer zeker is dat verbodsbepalingen niet worden overtreden.

Werken op grond van een toestemming Wnb

Dat betekent in veel gevallen dat de juridisch meest veilige route is te werken met een **toestemmingsbesluit**. Deze kan verschillende vormen hebben. In deze situatie zijn er drie mogelijkheden: (1) werken volgens een goedgekeurde gedragscode, (2) een vrijstelling en (3) een (al dan niet generieke) ontheffing. Deze drie mogelijkheden zijn in de werksessie met juridisch specialisten besproken. Daaruit kwam het volgende naar voren:

- 1 Het opstellen van een gedragscode vraagt relatief veel tijd en de goedkeuringsprocedure neemt in de meeste gevallen meer dan een jaar in beslag. Aangezien een gedragscode Wnb altijd door de Rijksoverheid vastgesteld moet worden, is de invloed die de provincie heeft op de doorlooptijd beperkt. Ook is een gedragscode een zwaar instrument voor een tijdelijke oplossing voor de periode tot aan het verlenen van een permanente ontheffing op grond van een SMP. Een gedragscode is daarmee eerder een alternatief voor de permanente oplossing in plaats van een logische optie om de periode tot aan een permanente oplossing te overbruggen.
- 2 Een vrijstelling verschilt qua toetsingskader of onderbouwing niet veel van een ontheffing. Ook bij een vrijstelling is onderbouwend onderzoek nodig en aan een vrijstelling kunnen - net als aan een ontheffing - voorwaarden worden verbonden. Tegen het vaststellen van een vrijstelling staat geen

bezwaar en beroep open en wordt het feitelijk gebruik in de praktijk niet getoetst. Tegen het gebruik van een vrijstelling staat ook geen bezwaar en beroep open, wat betekent dat als van de vrijstelling gebruik gemaakt wordt middels het indienen van een handhavingverzoek een omwonende of andere belanghebbende juridisch voor het eerst op gekomen kan worden tegen de vrijstelling door te stellen dat deze niet gebruikt mag worden. Dit kan nadelig zijn voor de particulier die dit treft, omdat de werkzaamheden dan bijvoorbeeld stil gelegd kunnen worden en mogelijk zelfs niet gerealiseerd mogen. Bij een ontheffing kan (moet) al bezwaar en beroep worden ingesteld wanneer deze is verleend, dus nog voordat een particulier een aanvang heeft genomen met de werkzaamheden. Mede hierom ging in de sessie de voorkeur niet uit naar de figuur van een vrijstelling. Een vrijstelling zou wel een keuze kunnen zijn wanneer ervoor wordt gekozen het borgen van de staat van instandhouding van de soorten los te koppelen van de uitvoering van de na-isolatie (actieve bescherming). Terzijde: dit betekent dat bij een vrijstelling het borgen van de staat van instandhouding eenvoudiger op andere wijze kan worden gerealiseerd, maar dat dat niet hoeft. Onder verantwoordelijkheid van gemeente en/of provincie worden dan zo veel nieuwe verblijfsplaatsen gecreëerd dat op voorhand vaststaat dat de staat van instandhouding niet in gevaar kan worden gebracht door na-isolatie door particulieren. De uitvoering door de particulier kan dan op basis van een eenvoudig toepasbaar uitvoeringsprotocol - waarmee het mogelijk opsluiten van dieren in de spouw en het vernielen van nesten die in gebruik zijn - wordt voorkomen. Let wel, niet zeker is of een (bestuurs/straf)rechter zal meegaan in deze uitleg, omdat de staat van instandhouding verzekerd moet zijn bij het verlenen van een (ontheffing of) vrijstelling. Een proefprocedure uitlokken voor een eigen project, kan duidelijkheid geven over de juridische houdbaarheid van een dergelijke vrijstelling. Met de maatregelen moet daarbij vaststaan dat de staat van instandhouding niet in gevaar komt door aan te tonen dat: (1) uit onderzoek blijkt dat de soort zich op de locatie kan handhaven, ook op de langere termijn. (2) het natuurlijk verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd gaat worden; (3) er een voldoende groot habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van de soort op lange termijn in stand te houden.

- 3 Als derde mogelijkheid blijft over het verlenen van een ontheffing van de Wnb. Daarbij is de juridische zekerheid voor de initiatiefnemer een

voordeel. Het individueel aanvragen van een dergelijke ontheffing vraagt echter veel tijd, de onderzoekslasten zijn relatief hoog, het is niet zeker of een individueel project in alle gevallen kan worden voldaan aan de wettelijke belangen die worden gesteld zodat de ontheffing niet eens verleend kan worden en is het een voor veel particulieren (te) ingewikkelde procedure. De drempel om een ontheffing aan te vragen is dan al snel te hoog en particulieren zijn vaak niet op de hoogte van de verplichtingen die volgen uit de Wnb. Een generieke ontheffing of een 'gewone' ontheffing die ook gebruikt kan worden (middels machtiging) als de initiatiefnemer aan bepaalde voorwaarden voldoet, wordt door de deelnemers aan de sessie als minder risicovol en daarmee raadzamer ingeschat. De onderbouwing van de ontheffing moet in een dergelijk geval door de provincie zelf aangeleverd worden.

- 4 De initiatiefnemer (particulier) vraagt de ontheffing in beginsel aan, provincie of gemeente bereidt vervolgens de aanvraag voor, voert het noodzakelijke onderzoek uit en dient de aanvraag bij de betreffende afdeling van de provincie in. Voordeel is dat de initiatiefnemer juridisch zekerheid heeft (want vooraf is juridische toetsing door een rechter mogelijk), de provincie zelf de kwaliteit van het onderzoek en de onderbouwing van de aanvraag bepaalt. Vanuit het oogpunt van toezicht en handhaving is het wenselijk dat bekend is wie gebruik maakt van de ontheffing. Dat kan gerealiseerd worden door te werken met een generieke ontheffing waaraan de voorwaarde van een meldplicht wordt verbonden.

Samenvatting resultaat juridische werksessie

Uit de werksessie volgt geen heldere conclusie of unanieme voorkeur voor een bepaalde oplossingsrichting. Wel zijn ten aanzien van de eerste (volledig mitigeren) en derde (vrijstelling) zo veel risico's en bezwaren naar voren gebracht, dat het voor de hand ligt eerst te verkennen of het - op welke wijze dan ook - werken met een generieke ontheffing van de Wnb of een regeling waarmee eenvoudig een algemene ontheffing doorgeschoven (middels machtiging) kan worden de best haalbare optie is. De optie van actieve bescherming in combinatie met een vrijstellingsregeling komt voort uit de ecologische werksessie, die na de juridische werksessie is gehouden. Deze optie is daarom in de juridische werksessie niet besproken en afgewogen. Juridische toets bij toepassing van de vrijstellingsbepaling blijft echter zoals deze in het voorgaande is beschreven.

3. Ecologische uitgangspunten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitgangspunten die gelden als verduurzaming van woningen door na-isolatie plaats dient te vinden zonder gevolgen voor de staat van instandhouding van de gebouwbewonende soorten. Daarbij wordt eerst ingegaan op het na-isoleren en de gevolgen die het na-isoleren kan hebben op de verblijfsplaatsen en de soorten die daarvan gebruik maken. Vervolgens zijn de ecologische uitgangspunten beschreven. Onderstaande paragrafen geven de ecologische uitgangspunten weer.

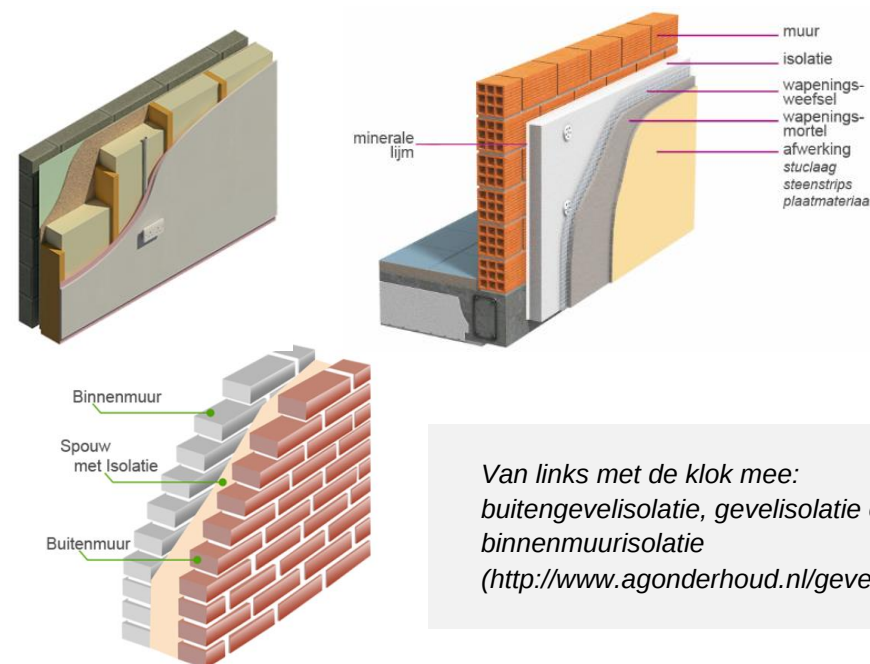
3.2 Vormen van na-isolatie

In onderstaande tabel staan de meest voorkomende na-isolatie maatregelen. Zie ook afbeeldingen voor een impressie.

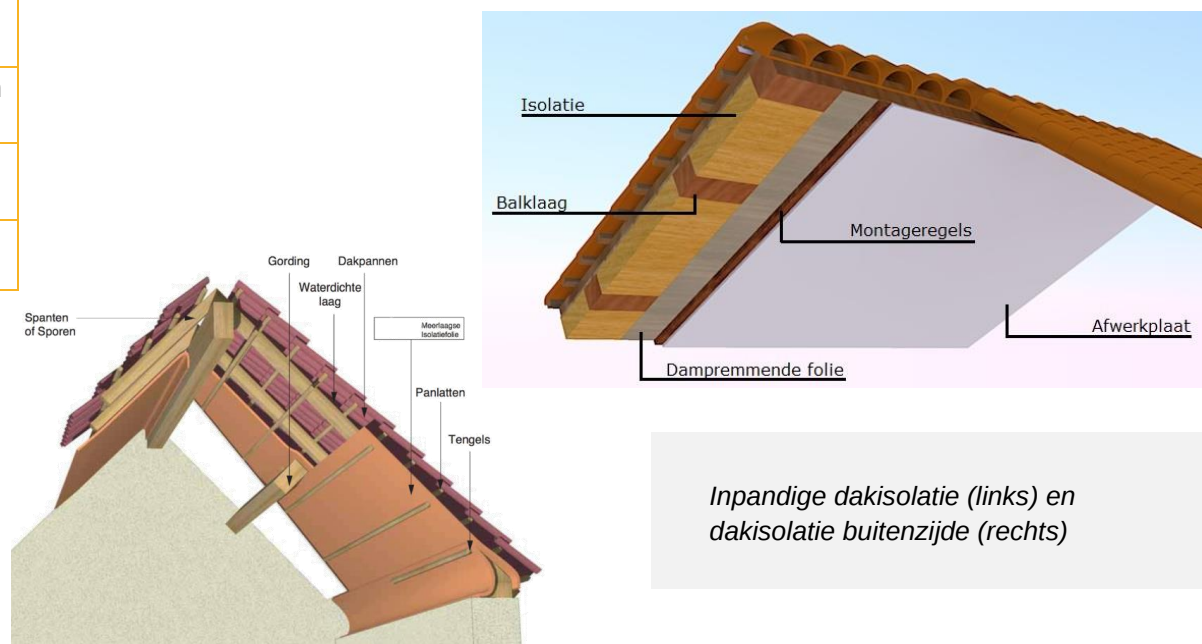
Na-isolatie woningen	Omschrijving ingreep
Buitengevelisolatie	Inkapselen van de woning met isolerend plaatmateriaal aan buitenzijde.
Spouwmuurisolatie	(Na)vullen van de spouw met isolatiekorrels. Het gaat vooral om woningen die gebouwd zijn tussen 1920 – 1980 met spouw ca 5 cm.
Binnenmuurisolatie	Aanbrengen voorzetwand met isolatiemateriaal aan de binnenkant van de gevel, in de woning.
Buitendakisolatie	Vervangen van dakbekleding met damp-openfolie, isolatielaag en nieuwe dakpannen.
Binnendakisolatie	Aanbrengen isolatiemateriaal aan binnenzijde van dak.

3.3 Relevante soorten

Voor de renovatie-, sloop en overige werkzaamheden aan de woningen en gebouwen zal rekening moeten worden gehouden met 'gebouwbewonende soorten'. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de relevante beschermde soorten die vooral zijn te verwachten in de woningen van particulieren – dus niet in andere typen gebouwen - in de bebouwde kom van dorpen en steden in de provincie Utrecht. Het gaat daarbij



Van links met de klok mee: buitengevelisolatie, gevelisolatie en binnenmuurisolatie
(<http://www.agonderhoud.nl/gevelisolatie/>)



Inpandige dakisolatie (links) en dakisolatie buitenzijde (rechts)

primair om soorten waarvan het verblijf het gehele jaar beschermd is, namelijk gewone dwergvleermuis, gewone grootoorvleermuis, laatvlieger, ruige dwergvleermuis, huismus, gierzwaluw en steenmarter. Aan deze lijst is ook de huiszwaluw toegevoegd, omdat dit ook een uitgesproken gebouwbewoner is die op vaste locaties broedt. Deze laatste soort past niet goed in een tijdelijke oplossing op basis van generieke maatregelen en wordt buiten beschouwing gelaten in de verdere aanpak.

Per soort is ook de huidige visie van de bevoegde gezagen (provincies en RVO) aangegeven in hoeverre kan worden volstaan met standaard mitigatie (bijvoorbeeld via een gedragscode Wnb) en maatwerk mitigatie. Deze laatste categorie geldt voor de meer bijzondere diersoorten (bijvoorbeeld laatvlieger) en belangrijke typen verblijfplaatsen (bijvoorbeeld kraamkolonie gewone dwergvleermuis).

Soortgroep	Soort	Standaard mitigatie	Maatwerk mitigatie
Vleermuizen	Gewone dwergvleermuis	Zomerverblijf/ paarverblijf	Kraamkolonie/ massawinterverblijf
	Gewone grootoorvleermuis	Zomerverblijf/ paarverblijf	Kraamkolonie
	Laatvlieger	-	Alle typen verblijven
	Ruige dwergvleermuis	Zomerverblijf/ paarverblijf	Kraamkolonie
Vogels met jaarrond beschermde nesten	Huiszus	Solitair nest	Kolonie
	Gierzwaluw	Solitair nest	Kolonie
Overige broedvogels	Huiszwaluw	-	Nest
Overige soorten	Steenmarter	-	Verblijf

3.4 Mogelijke impact van na-isolatie op soorten

In onderstaande tabel staan de meest voorkomende na-isolatie maatregelen. Per maatregel is ook de mogelijke impact (tijdelijk en permanent) op soorten aangegeven.

Na-isolatie woningen	Tijdelijke impact	Permanente impact
Buitengevelisolatie	Zeer ingrijpende en verstorende ingreep waarbij de gehele buitenmuur wordt aangepakt.	De huidige spouwmuur blijft intact, maar wordt onbereikbaar voor soorten.
Spouwmuurisolatie	De korrels worden in de muur geblazen. Dit kan verstoring (geluid) veroorzaken. Soms vindt de vulling plaats vanaf bovenzijde (dakrand).	De gehele spouwmuur wordt gevuld en is daarmee ongeschikt geworden als verblijfruimte.
Binnenmuurisolatie	Leidt niet tot verstoring van dieren die verblijven in de spouw.	De temperatuur in de spouw zal veranderen door afname lekwarmte. Dus kans op vorst in de winter en hogere temperaturen in de zomer.
Buitendakisolatie	Zeer ingrijpende en verstorende ingreep waarbij de gehele dakbekleding wordt vernieuwd.	Zonder faunavoorzieningen wordt het dak ontoegankelijk voor soorten. Door isolatie zal het warmer worden onder de pannen. De folie kan gaan rafelen (vleermuizen kunnen vasthaken).
Binnendakisolatie	Leidt niet tot verstoring van dieren die verblijven onder het dak.	Door isolatie kan het warmer worden onder de pannen.

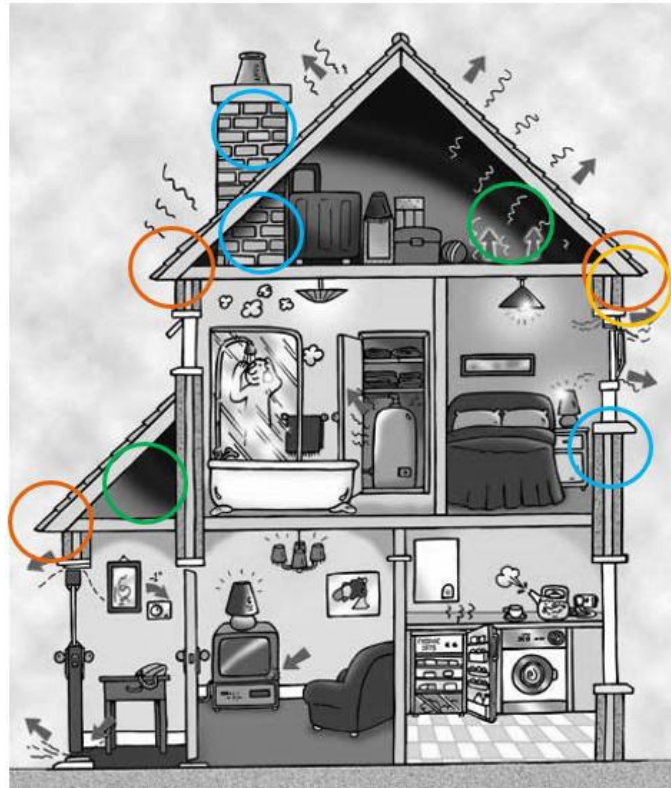
3.5 Effect na-isolatie op soorten

De kans op een effect vanuit de diverse ingrepen – en daarmee wettelijke overtredingen – hangt af van de plek in het gebouw waar soorten bij voorkeur bivakkeren, voor zover aanwezig. Ter illustratie zie onderstaande afbeelding voor de populaire verblijfplaatsen van de huismus, gierzwaluw,

vleermuissoorten. Voor alle soorten geldt echter dat ze ook op andere plaatsen aanwezig kunnen zijn.

Door de impact van de ingreep in het gebouw – in dit geval vormen van na-isolatie - te confronteren met de voorkeursplek en andere mogelijke verblijfplaatsen van een soort ontstaat inzicht in de mogelijk negatieve

effecten en daarmee mogelijke overtreding van de Wnb, voor zover de betreffende soorten aanwezig zijn. Het gaat daarbij om de kans op opzettelijk verstoren, het opzettelijk doden, het vernielen van eieren en het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen. Zie onderstaande kruistabel 'ingreep versus soorten'. Daarbij is ook onderscheid gemaakt tussen tijdelijke effecten en permanente effecten.



Dwarsdoorsnede van een woning met de plekken waar verblijfplaatsen zijn te verwachten van huismus (linksboven), gierzwaluw (rechtsonder) en gewone dwergvleermuis (rechtsboven)

Ruimtelijke ingreep	Impact ingreep	Gewone dwergvleermuis	Laatvlieger	Gewone grootoorvleermuis	Ruige dwergvleermuis	Huismus	Gierzwaluw	Huiszwaluw	Steenmarter
Spouwmuurisolatie	Gevel/ dakrand	T/P	T/P	T/P	T/P		T	T	T/P
Buitengevelisolatie	Gevel	T/P	T/P	T/P	T/P	T	T	T	
Binnenmuurisolatie	Gevel	P	P	P	P				
Buitendakisolatie	Dak/ dakrand	T/P	T/P	T/P	T/P	T/P	T/P	T/P	T/P
Binnendakisolatie	Dak	P	P	P	P		P		T

Rood = conflict ingreep (bij aanwezigheid); oranje = mogelijk conflict ingreep (bij aanwezigheid)

T=tijdelijk effect (verstoring); P=permanent effect (verlies verblijfplaatsen, verstoring klimaat)

4. Oplossingsrichtingen op hoofdlijnen

4.1 Inleiding

De **juridische oplossingen** die in dit onderzoek verkend zijn, zijn in twee categorieën te verdelen. In de eerste plaats is verkend of het mogelijk is algemene regels te stellen waarmee op voorhand zeker is dat geen overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb plaats zal vinden, een soort handleiding die je kan volgen waarmee vast staat dat geen verbodsbepalingen worden overtreden. Daarnaast is onderzocht - wanneer het niet mogelijk is een overtreding te voorkomen en dus een toestemming nodig is - op welke wijze een toestemming verleend kan worden.

Eén vorm van toestemmingsverlening is de figuur van een gedragscode. Wanneer werkzaamheden conform een goedgekeurde gedragscode plaatsvinden is een ontheffing niet nodig er geldt dan een vrijstelling. De procedure om te komen tot een goedgekeurde gedragscode is echter zeer tijdrovend (doorlooptijd van in de praktijk vaak minimaal 1 jaar na aanvraag) dat deze oplossing om die reden op voorhand al buiten de scope van dit project valt.

De **speelruimte binnen ecologie** is vooral aanwezig in het onderzoek en de te treffen mitigerende maatregelen, waarbij vooraf overtreding wordt voorkomen. Beide aspecten worden in dit hoofdstuk gescreend om een beeld te geven van de speelruimte. Naast de conventionele aanpak (reguliere ontheffing Wnb) is ook de minimale en optimale aanpak in beeld gebracht. De oplossing zal binnen deze bandbreedte gezocht moeten worden. In dat kader dient al bedacht te worden dat het uiteindelijk bepalend wordt wie de verantwoordelijkheid oppakt voor het onderzoek en mitigatie. Voor een particulier – en dus een enkele woning – is het al snel te kostbaar en tijdrovend. Daarnaast is het zeer de vraag of er een ontheffing aan een individuele particulier kan worden verleend gelet op de vereisten (uitgezonderd een enkele woning die vanuit provincie wel als wettelijk belang wordt gezien). De mogelijke oplossing zit al ‘verstopt’ in de juridische oplossing in dit hoofdstuk (generieke aanpak) en het optimale scenario, maar wordt in hoofdstuk 5 nader in beeld gebracht en afgewogen. Het gaat daarbij om het advies richting GS.

4.2 Volledig mitigeren versus ontheffing of vrijstelling

Uit de werksessie (zie ook paragraaf 2.4) is gebleken dat onafhankelijk van de te kiezen oplossingsrichting een aantal randvoorwaarden gesteld kan worden waaraan de gekozen oplossing zal moeten voldoen:

- de gekozen oplossingsrichting moet voor de particulier **laagdrempelig** zijn: eenvoudig te realiseren maatregelen, praktisch uitvoerbaar, en zonder ingewikkelde planning de tot maanden vertraging kan leiden;
- de gekozen oplossing mag **niet tot hoge kosten leiden** voor de initiatiefnemer. Wanneer duur onderzoek uitgevoerd moet worden of wanneer de maatregelen zelf hoge kosten met zich meebrengen loopt de terugverdientijd van een na-isolerende maatregel al snel zodanig op dat het financiële voordeel verdwijnt;
- de gekozen oplossingsrichting moet **juridisch geborgd** zijn, zodat de initiatiefnemer niet kwetsbaar is voor strafvervolging of bestuurlijke handhaving. Het moet voor de initiatiefnemer duidelijk zijn dat de gekozen oplossingsrichting in lijn is met de Wnb, en wanneer dat toch niet zo blijkt te zijn, de particulier die van de door de provincie aangereikte oplossingsrichting gebruik heeft gemaakt daarvoor niet aansprakelijk gesteld kan worden.

Hieruit volgt dat de voorkeur uitgaat naar het uitvoeren van de na-isolatie onder een ontheffing van de Wnb, waarbij de particuliere woningeigenaar op een laagdrempelige manier in kan stappen zonder met onevenredig hoge kosten geconfronteerd te worden.

4.3 Ecologisch onderzoek

Vanuit onder meer het voorzorgsbeginsel en de juridische uitvoerbaarheid van het project wegens het niet mogen overtreden van verbodsbepalingen, is het verplicht om voorgaand aan de na-isolatie het volgende te (laten) onderzoeken:

- Welke beschermde soorten komen voor binnen het plangebied (lees: woning en tuin van een particulier)?
- Welke functie vervult het plangebied voor de betreffende soort (vaste rust- en verblijfplaats, foerageerfunctie)?

- Welk effect kan de voorgenomen ingreep (na-isolatie) hebben op de betreffende soort in het licht van de verbodsbepalingen Wnb (verstoring, doden, vernietiging verblijfplaats, verlies leefgebied)? Het kan daarbij zowel gaan om tijdelijke effecten als permanente effecten.

Er is veel keuze in de wijze van ecologisch onderzoek met een flinke bandbreedte (minimaal, maximaal). Dat neemt niet weg dat er wel consensus is over de wijze van onderzoek (wenselijk). Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de onderzoeksvormen en bijbehorende voor- en nadelen. Dit is als uitgangspunt gebruikt voor de oplossingsrichtingen die voor de provincie onder de loep zijn genomen.

Scenario	Onderzoek plangebied	Voordelen	Nadelen
voorafgaand aan ingreep			
Minimaal	Alleen onderzoek kans op soorten en hier rekening mee houden bij ingreep (natuurvriendelijk werken en standaard mitigatie)	- Garantie staat van instandhouding (Svi) bij voldoende mitigatie (standaard) - Goedkoop, korte doorlooptijd	- Geen inzicht in lokale populatie (op basis van dit onderzoek) - mogelijke overtreding verbodsbepalingen kan in individueel geval niet worden uitgesloten.
Optimaal	Combinatie onderzoeks-technieken (protocolonderzoek, modelonderzoek, visuele inspectie)	- Completer beeld verblijfplaatsen - Garantie Svi (voldoende mitigatie)	Lange doorlooptijd, zeer kostbaar en te weinig capaciteit
Conventioneel	Onderzoek conform landelijke onderzoeksprotocollen met voorgeschreven aantal en tijdstip van veldbezoeken.	Geen juridische discussie / duidelijke leidraad	- Trefkans onbekend / missen van verblijfplaatsen - Lange doorlooptijd, kostbaar en te weinig capaciteit - Mogelijke aantasting van de Svi (te weinig mitigatie)

4.4 Mitigatie

Om de huidige staat van instandhouding te kunnen garanderen, zal de mitigatie

- voldoende moeten zijn qua aard en omvang (mitigatietaak). Van mitigerende maatregelen is enkel en alleen sprake als elke overtreding volledig wordt voorkomen, anders neemt de rechter niet aan dat van een mitigerende maatregel sprake is. Als dat niet het geval is, dan is (mogelijk) sprake van een overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb en is er noodzaak tot compensatie (en per definitie de noodzaak van een ontheffing of vrijstelling).
- voldoende effectief (bewezen maatregelen) moeten zijn. Anders kan niet gesteld worden dat het gaat om mitigatie waarbij overtreding van alle verbodsbepalingen uit de Wnb voor beschermde soorten kan worden uitgesloten.

De **mitigatietaak** is afhankelijk van het onderzoek voorafgaand aan de ingreep.

Scenario	Voldoende mitigatie (taak)	Voordelen	Nadelen
Minimaal	Aanbieden van een minimaal pakket aan mitigatie, zonder onderzoek vooraf (zie bijlage B en hoofdstuk 5 voor verdere uitwerking)	- Mitigatietaak onafhankelijk van onderzoek plangebied - Behoud populatie en Svi (hoewel niet nader onderzocht) - Kostenverlagend (geen onderzoek)	Kostenverhogend (soms meer mitigatie)
Optimaal	Aanbieden van een standaard pakket aan mitigatie rekening houdend met huidige Svi. Onderzoek naar kernpopulaties op gebiedsniveau en nulmeting populatie.	- Mitigatietaak onafhankelijk van onderzoek plangebied (wel gebied) - Versterking populatie en Svi	Kostenverhogend (na-isolatie en onderzoek)
Conventioneel	Aanbieden van alternatieve verblijven	Niet te veel mitigatie	Mitigatietaak is afhankelijk van

(tijdelijk en permanent) per soort op basis van het aangetroffen aantal. Veelal inclusief mitigatiefactor vanwege lagere effectiviteit.	• Eenduidige en simpele berekening	onderzoek met onbekende (lage) trefkans • Te weinig mitigatie • Kans verslechtering Svi
---	------------------------------------	---

Bij het tweede punt (**effectiviteit mitigatie**) is sprake van een knelpunt. Van de meeste vleermuiskasten ontbreekt (nog) het bewijs van effectiviteit. Om ondanks deze onzekerheid over de effectiviteit van deze voorzieningen toch de zekerheid te kunnen bieden dat er geen gevolgen voor de staat van instandhouding zijn, wordt binnen diverse initiatieven gemonitord (waarmee kan worden bijgestuurd) en ingezet op variatie van mitigatie maatregelen.

Scenario	Effectieve mitigatie	Voordelen	Nadelen
Minimaal	Aanbieden van een minimaal pakket aan mitigatie voor meerdere soorten en verblijftypen	• Behoud populatie en Svi (hoewel niet nader onderzocht)	• Kostenverhogend (soms meer mitigatie) en verlagend (geen onderzoek)
Optimaal	Aanbieden van een gevarieerd standaard pakket aan mitigatie rekening houdend met verschillende soorten en verblijfsfuncties. Idealiter gecombineerd met monitoringonderzoek naar effectiviteit mitigatie (lees: SMP)	• Gevarieerd aanbod mitigatiemaatregelen verminderd risico op eenzijdige fouten • Gerichte monitoring kan kennishiaat snel opheffen • Maximale garantie Svi	• Kostenverhogend (meerdere verblijftypen)
Conventioneel	Aanbieden van alternatieve verblijven (tijdelijk en permanent) per soort op basis van het aangetroffen	• Effectiviteit mitigatie maatregelen veelal onbekend, maar geen knelpunt ontheffing Wnb	• Effectiviteit mitigatie maatregelen veelal onbekend

type (Kennisdokument B12)	• Kans verslechtering Svi
---------------------------	---------------------------

4.5 Beoordeling oplossingsrichtingen

4.5.1 Beoordelingscriteria

In de separaat bijgeleverde memo's over juridische en ecologische route (zie ook hoofdstuk 5 en bijlage B) zijn de verschillende oplossingsrichtingen besproken. In de volgende paragraaf worden deze oplossingen beoordeeld op basis van de volgende criteria:

- ecologisch verantwoord
- juridisch verantwoord
- praktisch uitvoerbaar voor particulier / isolatiebedrijf
- op korte termijn te regelen

Bij deze beoordelingen is ervan uitgegaan dat de provincie en gemeenten maximaal kunnen en zullen ondersteunen. Dit is daarmee geen onderdeel van de beoordeling van de oplossingsrichtingen.

4.5.2 Overzicht oplossingsrichtingen

In deze studie zijn de volgende drie oplossingsrichtingen in beeld gekomen die daadwerkelijk een oplossing kunnen bieden ten opzichte van een reguliere ontheffing:

- 100% mitigatie (daadwerkelijk mitigerende maatregelen treffen) zonder ontheffingsverplichting Wnb;
- Generieke ontheffing of individuele ontheffing o.b.v. generieke ontheffing (doormachtiging);
- Generieke vrijstelling op voorwaarde van actieve soortenbescherming op wijkniveau.

Onderstaande tabel geeft voor deze scenario's de belangrijkste kenmerken en daarmee inzicht in de overeenkomsten en verschillen. Ter vergelijking is de "reguliere" werkwijze onder de Wnb ook in de tabel opgenomen.

Oplossingsrichtingen	Regulier Wnb nulsituatie	100% mitigatie	Generieke ontheffing	Actieve bescherming en vrijstelling
Ontheffing	X		X	
Vrijstelling				X
Geen ontheffing		X		
Veldonderzoek protocol	Kans op onderschatting	Kans op onderschatting		
Gebiedsgericht onderzoek			Model, veld, visuele inspectie	Model, veld, ndff, MUS
Mitigatieplan / Ecologisch werkprotocol	X	X	X	(X)
Ontheffingsprocedure	X		X	
Positieve afwijzing		Eventueel		
Tijdelijke mitigatie	Verplicht	Verplicht		
Permanente mitigatie	Afhankelijk van aantal verblijven	Afhankelijk van aantal verblijven	Standaard Per woning (beperkt)	Standaard Per kerngebied
Ecologische begeleiding	X	X	X	
Doorlooptijd generieke aanpak	-	-	1 jaar	6 maanden
Doorlooptijd project	12 tot 20 maanden	7 maanden of meer	2 maanden	1 maand
Inzet ecologen project (capaciteit knelpunt)	hoog	hoog	middel	laag
Kosten particulier	hoog	hoog	laag	laag
Ontheffingshouders	Initiatiefnemer project	Initiatiefnemer project	Alle gebouwen bezitters	Alle gebouwen bezitters
Betrokkenheid gemeente	-	-	trekker	mede-trekker
Betrokkenheid provincie	-	-	stimulans	trekker
Monitoring mitigatie	-	-	steekproef	-
Monitoring populatie	-	-	lokaal	regionaal
Garantie huidige Staat van instandhouding	Matig / slecht	Matig / slecht	Goed	Voldoende
Verbetering Staat van instandhouding	-	-	Standaard mitigatie	Mitigatie waar nodig/zinvol

4.6 Score oplossingsrichtingen

In onderstaande tabel zijn de oplossingsrichtingen beoordeeld op effectiviteit. Daarbij zijn ze gescoord ten opzichte van de reguliere werkwijze (namelijk het laten uitvoeren van onderzoek conform de landelijke protocollen en het zelf aanvragen van een ontheffing). In de tabel is deze variant om die reden overal gescoord met een 0 (neutraal). Dit is gedaan om een objectieve vergelijking te kunnen maken ten opzichte van een bekende referentie, de “standaard” werkwijze onder de Wnb. Er kan dus sprake zijn van een verslechtering (- en --) of verbetering (+ en ++) ten opzichte van de reguliere werkwijze. Indien een aspect vergelijkbaar scoort, dan is de beoordeling neutraal (0).

Oplossingsrichtingen	Regulier Wnb nulsituatie	100% mitigatie	Generieke ontheffing Wnb	Actieve bescherming en vrijstelling
Juridische borging	0	--	0	0/-
Doorlooptijd regelen generieke aanpak	0	+	-	-
Doorlooptijd project	0	+	++	++
Beperkte inzet ecologen	0	0	+	+
Kosten particulier	0	0/+	++	++
Garantie huidige Staat van instandhouding	0	0	+	+
Verbetering Staat van instandhouding	0	0	+	+
Praktisch voor particulier	0	0	+	++

5. Uitwerking oplossingsrichtingen

5.1 Varianten en voorkeursoplossing

Binnen de bandbreedte die in hoofdstuk 4 is beschreven is een aantal kansrijke en onderscheidende oplossingsrichtingen uitgewerkt. Met oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van deze oplossingsrichtingen, zijn deze beschreven in de vorm van een aantal tabellen (factsheets). Op die manier zijn overeenkomsten en verschillen in één oogopslag inzichtelijk. Deze in tabellen uitgewerkte oplossingsrichtingen zijn opgenomen als bijlage B en

onderstaand kort samengevat op de onderscheidende punten. In de factsheets wordt ook al gerefereerd naar het SMP waar dit dus een tussenoplossing voor is. Om te zorgen voor een werkbare situatie zijn daarbij diverse zaken 'doorgeschoven' naar het gemeentelijke SMP (wat een verplichting is voor deelname). Hieronder worden alleen de aspecten belicht die betrekking hebben op de gevraagde tussenoplossing.

Aspect	Variant 1 Pre-SMP	Variant 2 Brabantse methode en 100% mitigatie	Variant 3 Wijknatuurplan
Juridische borging	Tijdelijke ontheffing Wnb op basis van een pre-SMP	Volledige mitigatie zonder ontheffing Wnb, maar wel met bestuurlijk rechtsoordeel	Tijdelijke ontheffing Wnb op basis van wijknatuurplan
Ecologisch onderzoek	Representatieve steekproef van 5% woningbezit conform landelijke protocollen (uitgangspunt steekproef: participatie alle gemeentes)	Inschatting kans op soort op basis van voorspellingsmodel	Representatieve steekproef van 5% woonwijken conform landelijke protocollen
Omgang gevoelige periode soorten	Rekening houden met gevoelige periode. Geen inzet ecooloog.	Werken op basis van op te stellen handleiding voor 100% mitigatie in relatie tot kans aanwezigheid/effect. Geen inzet ecooloog.	Rekening houden met gevoelige periode. Geen inzet ecooloog.
Mitigatie verblijfplaatsen	Inbouwen 1 verblijf of vergroenen tuin m.u.v. binnenmuur/dakisolatie	Standaard mitigatie conform catalogus. Inzet op 100% mitigatie.	Wijkgerichte aanpak door maatregelen woning of tuin op basis van wijkplan.
Monitoring mitigatie	Start jaarlijks monitoring van gerealiseerde projecten binnen 5% woningbezit.	Per isolatievorm 5 gerealiseerde projecten monitoren m.b.v. sensoren.	Start jaarlijks monitoring van gerealiseerde projecten binnen 5% woonwijken.
Monitoring populatietrend	Idem. Dit type onderzoek geeft ook informatie over de trends.	Op provinciaal niveau monitoren los van dit dossier	Op provinciaal niveau monitoren los van dit dossier
Ontzorging particulier	Onderzoek wordt uitgevoerd door gemeente. Verder zelf machtiging en mitigatie regelen.	Onderzoek wordt uitgevoerd door provincie. Verder zelf mitigatie regelen.	Onderzoek wordt uitgevoerd door provincie. Verder zelf machtiging en mitigatie regelen.

Uit deze oplossingsrichting is één voorkeursoplossing samengesteld. Daarbij is nadrukkelijk ook gebruik gemaakt van de reacties van ecologen uit het werkveld op de drie varianten. Deze oplossingsrichting vormt het eindadvies van dit rapport en is in de onderstaande paragrafen uitgewerkt. Het advies wordt in de laatste paragraaf samengevat in een tabel die de zelfde indeling heeft als de tabellen in bijlage B. Er zijn ook reacties gegeven door deze partijen die bruikbaar zijn voor de SMP-aanpak. Om hier een beeld van te krijgen heeft de provincie ook separaat de complete reacties gekregen.

5.2 Ecologische randvoorwaarden

5.2.1 Uitgangspunten

In de inleiding is de voorgestelde 'tijdelijke oplossing voor na-isolatie door particulier' kort beschreven. Het gaat daarbij om tijdelijke ontheffing op basis van een pre-SMP. Voor deze oplossing zijn in dit hoofdstuk de ecologische randvoorwaarden beknopt uitgewerkt. In dat kader zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er vindt **geen inventarisatie** plaats van gebouwbewonende soorten. De tijdelijke oplossing moet namelijk zo snel mogelijk van kracht zijn. Uitgebreide inventarisatie is daarbij niet realistisch en beperkend. Het gevolg is dat we er van uit gaan dat alle woningen geschikt kunnen zijn voor gebouwbewonende soorten (zogenaamde 'real case') en maatregelen nodig zijn die zekerstellen dat de staat van instandhouding van soorten niet verslechtert.
- Er vindt **geen ecologische begeleiding** plaats en daarmee ook geen werkzaamheden binnen de meest kwetsbare perioden. In dat laatste geval zullen namelijk voorbereidende maatregelen nodig zijn om verblijfplaatsen tijdelijk ongeschikt te maken onder leiding van een ecooloog. Er wordt wel gewerkt met een goede instructie / training van de bedrijven die de isolatiewerkzaamheden uitvoeren, zodat geborgd is dat overtredingen waarvoor geen ontheffing kan worden verleend, zoals het opzettelijk¹ doden van dieren, wordt voorkomen.

¹ Wanneer door onzorgvuldig handelen dieren worden gedood, is ook sprake van overtreding van het verbod tot opzettelijk doden (voorwaardelijke opzet).

² Daarbij kan worden gedacht aan de volgende 'wijktypen' als denkrichting: 1) kleine dorpskern/lindebouw, 2) groene villawijk, 3) oude vooroorlogse woonwijk zonder groen, 4) idem aan

- Indien de wens bestaat de werkzaamheden wel in de gevoelige periode uit te voeren, kan dat alleen als de woning buiten de gevoelige periode ongeschikt (natuurvrij) is gemaakt door een terzake deskundige.
- De gemeente wordt geadviseerd **subsidie** beschikbaar te stellen voor alle woningen binnen een wijk voor de volgende zaken:
 - o Relatief natuurvriendelijke vormen van na-isolatie (binnenmuur en binnendak) waarbij de kans op verstoring minimaal is en verblijfplaatsen behouden en mogelijk geschikt blijven.
 - o Realisatie van voorzieningen binnen geschikte plekken in woning (bijvoorbeeld toegang tot ruimte in daklijst) en/of inbouwvoorzieningen (bijvoorbeeld neststeen voor gierzwaluw).
- De provincie stelt de volgende **documenten** ter beschikking aan de gemeente en daarmee aan de isolatiebedrijven. Het gebruik is een voorwaarde voor de tijdelijke ontheffing Wnb.
 - o Handleiding natuurinclusief na-isoleren door isolatiebedrijven. Hierin wordt ook koppeling gemaakt met Wijknatuurplan en Mitigatiecatalogus. Speciale aandacht voor het effectief ontmoedigen bij isolatie van spouwmuur en buitengevel binnen de aangegeven tijdsvenster.
 - o Wijknatuurplan – op basis van een indeling van bijvoorbeeld 10 wijktypen² - bestaande uit een kaartenset (GIS-viewer), toelichting en instructie van de keuze voor mitigatie per wijk. Het vormt in feite een bijlage bij de bovengenoemde handleiding. Indien dit plan niet tijdig gereed is, wordt eerst uitgegaan van een standaard mitigatietaakstelling.
 - o Mitigatiecatalogus – althans een selectie – met ecologisch verantwoorde mitigatievoorzieningen bij na-isolatie. Het kan daarbij – nadrukkelijk – ook gaan om het benutten van ruimtes in de buitenkant van de woning (bijvoorbeeld daklijsten). Dit document vormt een bijlage bij de handleiding.
- De isolatiebedrijven verzorgen het **regelwerk** met de gemeente. Indien de bewoner de woning zelf isoleert komt deze verantwoordelijkheid logischerwijs bij de particulier te liggen. Het gaat daarbij om de volgende zaken:

3, maar met veel bomen en groene pleintjes, 5) naoorlogse woonwijk met rijwoningen zonder openbaar groen en kleine tuinen, 6) idem 5, maar met veel openbaar groen en grotere tuinen, 7) nieuwe woonwijk zonder groen, 8) idem 7, maar met veel groen, 9) stedelijk centrum zonder groen, 10) stedelijk centrum met veel parken en/of diepe groene tuinen

- Eenmalig aanvragen van een machtiging voor het gebruik van de tijdelijke ontheffing Wnb.
 - Registratie van de gekozen maatregelen per geïsoleerde woning.
 - Aanvraag van subsidie voor na-isolatie van de te isoleren woningen voor zover deze passen binnen de gestelde voorwaarden (zie boven).
- De isolatiebedrijven moeten de handleiding natuurinclusief na-isoleren **strikt opvolgen** om gebruik te kunnen maken van de ontheffing Wnb. Zo niet, dan is sprake van wettelijke overtreding. Vooral het gericht ontmoedigen vraagt veel aandacht en de nodige kennis en ervaring. Het biedt echter ook kansen om onderscheidend te zijn en voor innovatieve werkvormen. Er moet van uit worden gegaan dat de provincie en de gemeenten steekproefsgewijs controles uitvoeren (**toezicht en handhaving**). Met de machtigingen en registraties hebben de gemeenten beeld van de woningen die gebruik maken van de tijdelijke ontheffing Wnb.

5.2.2 Voorkómen van opzettelijk verstoren en doden van dieren

Isolatie binnenmuur en binnendak

Door het inpandig isoleren van binnenmuur en binnendak vindt normaal gesproken geen verstoring plaats van gebouwbewonende dieren. Voor deze isolatiemethoden gelden dan ook geen randvoorwaarden met betrekking tot het mijden van gevoelige perioden. Zie paragraaf 3.2 voor de isolatievorm die hier onder valt.

Isolatie buitendak

Door het isoleren van het buitendak (zie paragraaf 3.2) kan ernstige verstoring plaatsvinden van vogels en vleermuizen en hun verblijfplaatsen. Daarnaast kunnen dieren onopzettelijk worden gedood. Deze isolatiemethode is alleen toegestaan buiten de meest gevoelige periode van vogels en vleermuizen, namelijk:

- Periode half maart t/m eind april, alleen vrijgeven voor vleermuizen;
- Periode begin augustus t/m half oktober.

Hierbij wordt er van uitgegaan dat alle relevante soorten en verblijftypen aanwezig kunnen zijn. Indien ter plaatse onderzoek is uitgevoerd conform landelijke onderzoeksprotocollen en/of visuele inspectie is uitgevoerd door een ter zake kundige ecooloog kunnen soorten en verblijffuncties worden

uitgesloten. In dat geval kan een ruimere tijdvenster worden gehanteerd op advies van een ecooloog.

Isolatie spouwmuur en buitengevel

Door het isoleren van het buitendak (zie paragraaf 3.2) kan ernstige verstoring plaatsvinden van vogels en vleermuizen en hun verblijfplaatsen. Daarnaast kunnen dieren onopzettelijk worden gedood. Deze isolatiemethode is -tenzij buiten de gevoelige periode afdoende ontmoedigd ('natuurvrij' gemaakt)- alleen toegestaan buiten de meest gevoelige periode van vogels en vleermuizen, namelijk:

- Periode half maart t/m eind april;
- Periode begin augustus t/m half oktober;

tenzij door een terzake deskundige is vastgesteld dat de delen van de woning die door de na-isolatie geraakt worden ongeschikt zijn als verblijfplaats.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat alle relevante soorten en verblijftypen aanwezig kunnen zijn. Indien ter plaatse onderzoek is uitgevoerd conform landelijke onderzoeksprotocollen en/of visuele inspectie is uitgevoerd door een ter zake kundige ecooloog, kunnen soorten en verblijffuncties worden uitgesloten. In dat geval kan een ruimer tijdvenster worden gehanteerd op advies van een ecooloog.

Voordat de isolatiewerkzaamheden worden uitgevoerd zal de betreffende woning 'natuurvrij' gemaakt moeten worden door het isolatiebedrijf. Daarbij geldt de volgende instructie:

- Uitvoeren 4 dagen voorafgaand aan de werkzaamheden bij een minimale nachttemperatuur > 10 °C
- De aanwezige vogels en vleermuizen moeten wel uit de spouwmuur en gevel kunnen vliegen en niet meer terug kunnen keren. Daarbij gebruik maken van exclusion flaps of andere hulpmiddelen met vergelijkbare functionaliteit. Let daarbij op dat de meeste dieren in- en uitvliegen onder de dakrand om in de spouwmuur te komen. In de nog op te stellen provinciale 'handleiding natuurinclusief na-isoleren' zullen praktische voorbeelden worden opgenomen. Daarmee moet het mogelijk zijn om als isolatiebedrijf de ontmoediging geheel zelfstandig uit te voeren.
- Geen toepassing van lampen ('aanschijnen van de gevel') omdat dit onvoldoende effectief is en storend voor buurtbewoners, tenzij uit onderzoek is gebleken dat dit een effectieve methode is.

Mocht er ondanks het zorgvuldig toepassen van bovengenoemde mitigerende maatregelen alsnog onbedoeld sprake zijn van verstoren of doden van dieren, dan is geen sprake meer van een overtreding omdat als gevolg van de maatregelen geen sprake meer kan zijn van (voorwaardelijke) opzet.

5.2.3 Mitigeren van verblijfsplaatsen

Voorzieningen in woningen – standaard maatregel

Er wordt van uitgegaan dat de aanwezige verblijfplaatsen door de isolatiewerkzaamheden verdwijnen of (mogelijk) ongeschikt worden. Per woning moeten daarom voldoende alternatieve verblijfplaatsen worden gerealiseerd vooruitlopend op de gebiedsgerichte aanpak vanuit SMP. Afhankelijk van het betreffende Wijknatuurplan kan deze taak worden verrijkt met het permanent vergroenen van de tuin om daarmee het leefgebied van gebouwbewonende soorten te verbeteren. Het gaat daarbij om maximaal 50% of 75% vervanging van de voorzieningen in woningen. Op deze manier wordt geborgd dat geen sprake zal zijn van een (negatieve) verandering in de staat van instandhouding van de diersoorten waarvoor de ontheffing geldt. Deze norm (van alternatieve verblijfplaatsen vinden in combinatie met

vergroening) wordt vastgelegd in het wijknatuurplan – op basis van een wijktypologie - en is geheel afhankelijk van het karakter van de wijk.

Wij adviseren om de gemeenten (of provincie) in dit kader subsidie te laten verstrekken – via het isolatiebedrijf – voor de isolatiemethode en voorzieningen die het meest gunstig zijn voor gebouwbewonende soorten. Dit is ook van groot belang om er voor te zorgen dat particulieren geen financiële drempels ervaren bij de uitvoering van de tijdelijke ontheffing en daarmee afzien van na-isolatie. Anders zal het voorstel niet voldoen aan de doelstelling om te zorgen voor een aantrekkelijke tussenoplossing die particulieren en isolatiebedrijven stimuleren om snel te starten met na-isolatie.

In de Mitigatiecatalogus (bijlage bij Handleiding natuurinclusief na-isoleren) worden de geschikte voorzieningen nader uitgewerkt die mogen worden gebruikt. Het gaat daarbij onder meer om de ontwerpeisen en de plek in de woning. Zie onderstaand schema voor de **minimaal vereiste voorzieningen** en of – en in welke mate - de gemeentelijke subsidie van toepassing zou kunnen zijn (werkelijke kosten zoals verantwoord door isolatiebedrijf). Merk daarbij op dat in elke situatie meerdere maatregelen worden vereist. Verder in deze alinea worden twee fictieve voorbeelden gegeven om een concreet beeld te geven hoe een en ander doorwerkt.

Isolatiemethode	Natuurinclusieve voorziening in woning	Inbouw voorziening	Opbouw voorziening duurzaam materiaal
Binnendakisolatie	- Behoud toegang tot dak voor dieren - 1 voorzieningen voor vleermuizen en vogels in daklijst of andere geschikte plek	- Behoud toegang tot dak voor dieren - 1 kast voor gierzwaluw die tevens geschikt is voor huismus en spreeuw - 1 kleine vleermuiskast (met 2 of 3 lagen)	- Behoud toegang tot dak voor dieren - 1 kast voor gierzwaluw die tevens geschikt is voor huismus en spreeuw - 1 kleine vleermuiskast (met 2 of 3 lagen)
Binnenmuurisolatie	- Behoud toegang tot spouwmuur voor dieren - 1 voorziening voor vleermuizen en vogels in daklijst of andere geschikte plek	- Behoud toegang tot spouwmuur voor dieren - 2 kleine vleermuiskasten (met 2 of 3 lagen)	- Behoud toegang tot spouwmuur voor dieren - 2 kleine vleermuiskasten (met 2 of 3 lagen)
Buitendakisolatie	- 2 voorzieningen voor vleermuizen en vogels in daklijst of andere geschikte plek	- 2 kasten voor gierzwaluw die tevens geschikt is voor huismus en spreeuw - 1 kleine vleermuiskast (met 2 of 3 lagen)	- 2 kasten voor gierzwaluw die tevens geschikt is voor huismus en spreeuw - 1 kleine vleermuiskast (met 2 of 3 lagen)

Spouwmuurisolatie / buitengevelisolatie	- 2 voorzieningen voor vleermuizen en vogels in daklijst of andere geschikte plek	- 1 kast voor gierzwaluw die tevens geschikt is voor huismus en spreeuw - 2 kleine vleermuiskasten (met 2 of 3 lagen)	- 1 kast voor gierzwaluw die tevens geschikt is voor huismus en spreeuw - 2 kleine vleermuiskasten (met 2 of 3 lagen)
---	---	--	--

	25% subsidie werkelijke kosten
	75% subsidie werkelijke kosten
	100% subsidie werkelijke kosten

Indien de dak en gevel worden geïsoleerd geldt dat voor vogels en vleermuizen maximaal 2 voorzieningen gemaakt hoeven te worden op een geschikte plek (dus in totaal maximaal 4 voorzieningen). Voor de realisatie van een **inbouw kraamkast** wordt een subsidie verstrekt van 150% van de werkelijke kosten wat een beloningseffect heeft. Daarbij wordt uitgegaan van maximaal 5 voorzieningen per woonwijk. Hiermee kan dus een bonus worden verdiend door de particulier.

Fictief voorbeeld A

Een 2-onder-1 kap woning wordt door beide eigenaren gezamenlijk geïsoleerd. Er is gekozen voor gevel- en dakisolatie aan de buitenzijde. De bewoners zijn trots op het feit dat de huismus hier al jaren broedt en hebben gelezen dat de tuin heel belangrijk is voor deze soort. Een van de tuinen is echter 2 jaar geleden geheel betegeld uit oogpunt van onderhoud. Bij nader inzien was dat niet zo verstandig vanwege de warme zomers.

De betrokken isolatiebedrijf is gelukkig goed bekend met de regels vanuit de gemeente en heeft ze gewezen op de mogelijkheid om ook iets te doen aan vergroening van de tuin. In dat geval mag 50% van de verplichte voorzieningen aan de woningen worden vervangen door een groene tuin. Verder heeft hij de bewoners gewezen op de mogelijkheid om de daklijst te benutten voor nieuwe bewoning, onder ander de huismus. Dit advies volgen ze graag op. De financiële dekking is daarbij een mooie bijkomstigheid.

Op bovenstaande keuze en regels worden de volgende voorzieningen gerealiseerd:

- Realisatie van 2 voorzieningen in de daklijst geschikt voor vogels en/of vleermuizen. Dit wordt volledig vergoed via het isolatiebedrijf, dus niet kostenverhogend. Omdat de hele daklijst van dubbele woning geschikt kan worden gemaakt zullen per saldo meer voorzieningen worden gerealiseerd.
- Als onderdeel van het realiseren van verblijfplaatsen, worden de tuinen vergroend door een deel van de tegels te verwijderen. De bewoner gaat 5 grote struiken planten, waaronder liguster en meidoorn.

Fictief voorbeeld B

Een bewoner van de hoek van 8 rijwoningen heeft last van hitte in de zomer en kou in de winter. De woning moet nodig geïsoleerd worden. Dat is ook goed voor de portemonnee. Als echte natuurliefhebber is de woning en tuin een eldorado voor vogels en vleermuizen. Alle tuinvogels hebben een eigen naam. Kortom, de isolatie mag niet ten koste gaan van deze vrienden. Daarom heeft de bewoner zich goed laten informeren bij de gemeente en isolatiebedrijf. Zo lijkt het beste te zijn om te kiezen voor een duurdere binnendak- en binnenmuurisolatie. Dat heeft de bewoner er graag voor over. En de kosten worden gewoon gedekt, dus dat is een meevaller en zeker aanleiding om hier direct werk van te maken. Volgens het wijknatuurplan mag de tuin ook vergroend worden, maar dat is geen optie. De tuin is namelijk al heel groen.

Als echte natuurliefhebber wil je natuurlijk ook iets extra's doen. Daarom heeft de bewoner er ook voor gekozen om een inbouw kraamkast te

realiseren. Dit levert zelfs een flinke ecologische bonus op. Doordat de bewoner snel instapte in dit traject waren de 5 kraamkasten voor de wijk nog niet allemaal vergeven.

In overleg met het isolatiebedrijf wordt gekozen voor het volgende pakket aan maatregelen:

- Binnendakisolatie waarbij het pannendak toegankelijk blijft voor vogels en vleermuizen.
- Realisatie van een inbouw gierwaluwkast direct onder de dakgoot.
- Realisatie van twee kleine inbouw vleermuiskasten in de blinde gevel op zolderhoogte (onder dakrand).
- Realisatie van een grote inbouw kraamkast in de blinde gevel.

Vergroenen van tuinen – indien gewenst voor woonwijk

Gebouwbewonende soorten zijn afhankelijk van voldoende aanbod aan verblijfplaatsen en voldoende geschikt leefgebied. In de op te stellen Wijknatuurplannen wordt met behulp van geschiktheidsanalyse (zie Ecologische verkenning, 6 april 2020) per wijk bepaald hoe geschikt de woning en directe omgeving is per gebouwbewonende soort. Hieruit zal een 'wijkprofiel' worden gedestilleerd die aangeeft of sprake is een 'tekort' aan verblijfplaatsen en/of groen in de wijk. Bij een tekort aan groen – dus geschikt leefgebied – wordt de mitigatietaakstelling voor verblijfplaatsen (groten)deels vervangen door het permanent vergroenen van de tuin. Dit is overigens op vrijwillige basis, omdat niet iedereen beschikt over voldoende tuin of al een groene tuin heeft. Er zal dus een eigen keuze gemaakt moeten worden.

Vervanging mitigatietaak verblijven door groene tuinen	Voorwaarden Wijknatuurplan	Permanente vergroening tuin Minimale maatregelen
Geen mogelijkheid tot vervanging	Voldoende wijkgroen aanwezig. Leefgebied vormt geen beperkende factor gebouw-bewonende soorten.	Niet van toepassing
Mogelijkheid vervanging tot 50% mitigatietaak	Onvoldoende wijkgroen en verblijfplaatsen aanwezig. Beide vormen beperkende	Aanplant minimaal 2 struiken (liguster, meidoorn), 5 meter haag (beuk, haagbeuk,

	factor gebouwbewonende soorten.	liguster of meidoorn) of 3 meter gevelgroen (klimop, vuurdoorn of wingerd)
Mogelijkheid vervanging tot 75% mitigatietaak	Onvoldoende wijkgroen aanwezig. Leefgebied vormt beperkende factor gebouwbewonende soorten.	Aanplant minimaal 4 struiken (liguster, meidoorn), 10 meter haag (beuk, haagbeuk, liguster of meidoorn) of 5 meter gevelgroen (klimop, vuurdoorn of wingerd)

Als stimulans stelt de gemeente een subsidie (tegoedbon) van € 50,-- ter beschikking voor het vergroenen van de tuin voor 50% van de mitigatietaak. De mitigatie van 75% wordt gesubsidieerd voor het dubbele bedrag van € 75,--.

5.3 Overzicht van acties en maatregelen

5.3.1 Voorbereidingsfase

In onderstaande tabel worden – voor de overzichtelijkheid - de voorbereidende acties en maatregelen samengevat. Zie ook de bijbehorende factsheet 'voorstel, 20 mei 2020'. Per actie (wat) wordt aangegeven wie, hoe, waar en wanneer maatregelen moet treffen cq zaken moet regelen. Het is daarmee een streepijst voor de voorbereidingsfase. Dus voordat de isolatieprojecten daadwerkelijk van start kunnen gaan.

Wat	Wie	Hoe	Waar	Wanneer
Opstellen wijknatuurplan	Provincie Utrecht	GIS-analyse m.b.v. geschiktheidsmodel	Bebouwde kom van alle deelnemende gemeenten	2020
Opstellen handleiding natuurinclusief na-isoleren	Provincie Utrecht	Nadere uitwerking onderhavige notitie afhankelijk van besluit GS	-	2020
Aanvraag ontheffing Wnb voor	Gemeenten, in overleg met	Op basis van handleiding en wijknatuurplan	Bebouwde kom van alle deelnemende	2020

deelnemende gemeenten	Provincie Utrecht		gemeenten in provincie Utrecht	
Regelen subsidie voor na-isolatie	Gemeenten in overleg provincie	Nadere uitwerking subsidievoorwaarden op basis van onderhavige notitie en ontheffing Wnb	Van toepassing voor particuliere woningbezitters in bebouwde kom	2020

Eventuele voorlichting en communicatie is hierbij buiten beschouwing gelaten, maar zal straks ook nodig zijn om een en ander in gang te zetten. Ook de vervolgstappen voor het verkrijgen van een gebiedsontheffing Wnb zijn hier niet op een rij gezet.

5.3.2 Implementatiefase

Zodra de tijdelijke ontheffing Wnb van kracht is worden isolatiebedrijven uitgenodigde – of gevraagd – om deel te nemen aan ‘dit project’ door gemeenten. Daarvoor zullen ze een aantal zaken moeten regelen met de gemeente en particuliere woningbezitters voordat de uitvoeringsfase van start kan gaan. Hieronder samengevat de acties en maatregelen voor de implementatiefase.

Wat	Wie	Hoe	Waar	Wanneer
Aanvragen machtiging voor uitvoering binnen ontheffing Wnb	Isolatiebedrijf bij gemeente	Aanvragen bij betreffende gemeente (=ontheffinghouder)	Van toepassing voor na-isolatie door particulieren in bebouwde kom betreffende gemeente	Eind 2020 tot 2023
Aanvragen subsidie (achteraf op basis werkelijk gemaakte	Isolatiebedrijf bij gemeente voor particulier	Na afronding werkzaamheden aanvragen bij betreffende gemeente op basis van subsidievoorwaarden	Van toepassing voor na-isolatie door particulieren in bebouwde	Eind 2020 tot 2023

kosten) voor particulier			kom betreffende gemeente	
--------------------------	--	--	--------------------------	--

5.3.3 Uitvoeringsfase

Zodra de voorbereidingsfase en implementatie is afgerond kunnen de isolatiebedrijven daadwerkelijk aan de slag. Hierbij zijn de volgende acties en maatregelen van toepassing.

Wat	Wie	Hoe	Waar	Wanneer
Inplannen werkzaamheden buiten meest gevoelige periode	Isolatiebedrijf in overleg particulier	Met uitzondering van isolatie binnendak en binnenmuur geldt een tijdsvenster (zie paragraaf 3.2)	Geldt per woning afhankelijk van keuze isolatie methode	Eind 2020 tot 2023
Natuurvrij maken bij isolatie spouwmuur en gevel	Isolatiebedrijf	4 dagen voorafgaand aan isolatie werkzaamheden (zie 3.2.3)	Geldt per woning indien isolatie spouwmuur en gevel	Eind 2020 tot 2023
Registratie mitigatie per woning en woonwijk	Gemeente via isolatiebedrijf	Na afronding werkzaamheden aanvragen bij betreffende gemeente op basis van subsidievoorwaarden	Van toepassing voor na-isolatie door particulieren in bebouwde kom betreffende gemeente	Eind 2020 tot 2023

5.4 Samenvatting advies

In onderstaande tabel is het advies samengevat. De structuur van de tabel komt overeen met die van de tabellen in bijlage B waarin de verschillende verkende oplossingsrichtingen zijn beschreven. Onderaan de tabel is – net zoals bij de drie eerder onderzochte varianten – de voorkeursvariant van

deze tijdelijke oplossing beoordeeld op doelmatigheid, namelijk:

- Juridische borging;
- Behoud van soorten (ecologische houdbaarheid);
- Praktische uitvoerbaarheid;
- Betaalbaarheid.

Op basis hiervan is geconcludeerd dat de gekozen variant voldoet aan alle eisen en wensen.

Verkenning tijdelijke oplossing Wnb voor na-isolatie particuliere woningen			
Overmorgen in opdracht Provincie Utrecht			
Voorstel	Tijdelijke ontheffing Wnb op basis van een pre-SMP Gebiedsgericht mitigatie via een 'wijknatuurplan' Gemeentelijke subsidie voor natuurvriendelijke isolatie en mitigatie Vooruitlopend op en als basis voor gemeentelijk SMP en gebiedsontheffing Wnb		
Procedure	Ontheffing Wnb met korte procedure waarbij alleen goedkeuring is vereist van GS Daarnaast ook verankering mogelijk in gemeentelijke Omgevingsvisie en -plan Ca 2 maanden exclusief opstellen wijknatuurplan op hoofdlijnen (ca 4 maanden). Dit kan echter wel deels parallel lopen. Totale doorlooptijd ca 4 maanden.		
Rechten	Particulieren / isolatiebedrijven	Alle vormen van na-isolatie in relatie tot Wnb indien de betreffende gemeente actief deelneemt. Rechten regelen via eenmalige doormachtiging richting isolatiebedrijven die zich conformeren aan ontheffing Wnb. Stimulans keuze voorkeursaanpak (binnenmuur/binnendak-isolatie, inbouwvoorzieningen en/of benutten geschikte ruimten in woning voor mitigatie) door gemeentelijke subsidie via isolatiebedrijven.	2020 – 2023
Plichten	Provincie Utrecht	Opstellen <u>wijknatuurplan</u> gebruik makend van GIS-analyse waarbij woonwijken worden beoordeeld op geschiktheid woningen, geschiktheid omgeving en actuele aanwezigheid soorten (NDFF). Het plan geeft gericht aan welke maatregelen wenselijk zijn voor particulieren (keuze aanbieden verblijfplekken en/of vergroenen tuin) om de wijk optimaliseren. De mate van wenselijkheid of vereisten is ter afweging van de provincie.	2020 (2021) Indien niet op tijd gereed, dan voorlopig werken met standaard mitigatietaak

		Opstellen <u>handleiding natuurinclusief na-isoleren</u> rekening houdend met wijknatuurplan en Mitigatiecatalogus. Duidelijke instructie voor het natuurvrij maken zodat isolatiebedrijf dit zelfstandig kan uitvoeren. Dit wordt gebruikt voor de ontheffingsaanvraag.	2020
		Verlenen <u>tijdelijke ontheffing</u> aan deelnemende gemeenten, onder meer op basis van handleiding natuurinclusief na-isoleren	2020
	Gemeenten	Aanvragen doen voor gebiedsgerichte ontheffing SMP. Regelen <u>subsidie na-isolatie</u> voor de meeste wenselijke – en duurdere - natuurinclusieve aanpak tot een maximum van 5% van de woningen per woonwijk op volgorde van binnenkomst aanvraag	2020
		Onder strikte voorwaarden doormachtigen ontheffing Wnb en subsidieverstreking naar isolatiebedrijven en daarmee verantwoordelijk voor goede uitvoering	2020 - 2023
		Uitvoeren gebiedsinventarisatie en monitoring in het kader van SMP als voorwaarde voor pre-SMP	2021 / 2022
		Opstellen <u>gemeentelijke SMP</u> en indienen aanvraag gebiedsontheffing Wnb. Het wijknatuurplan zal daar de basis in vormen, dus goede voorinvestering. Doel SMP is beschermen soorten, verminderen procedures en verlagen kosten. Het is aan de gemeente om hier – al of niet via Omgevingswet – aanvullende doelen te stellen met betrekking tot het groen (buiten het woningbezit van particulieren).	Eind 2022
	Particulieren / isolatiebedrijven	Aanvragen machtiging en subsidie bij gemeente door isolatiebedrijven voor isolatie van woningen conform tijdelijke ontheffing Wnb	Voorafgaand aan na-isolatie
		Voldoen aan mitigatieplicht conform wijknatuurplan	Tijdens na-isolatie
Nader onderzoek	Pre-SMP	De meeste woningen (die voor na-isolatie in aanmerking komen) zijn geschikt voor bewoning gebouwbewonende soorten. Hier wordt dan ook van uitgegaan (dus 'real case') bij mitigatie. Dus geen plicht voor nader onderzoek bij pre-SMP.	Geen actie

	Gemeentelijk SMP	Nulmeting door steekproef conform landelijke onderzoeksprotocollen 5% van de woonwijken verdeeld over deelnemende gemeenten met een representatieve selectie van woningtypen, woonwijktypen en spreiding binnen provincie	2021 / 2022
		Aanvullende gebiedsinventarisatie per gemeente over 100% woningbezit voor SMP. Methodiek nader te bepalen in overleg ambtenaren provincie, Zoogdiervereniging, Sovon en NGB. Voorstel om te richten op belangrijke verblijven en bijzondere soorten waarvoor maatwerk wenselijk is. Daarbij ook wenselijk om de trefkans te weten. Ook slim om gebruik te maken van vrijwilligers.	2021 / 2022
Mitigatie	Periode jaar / tijdsvenster	Bij isolatie buitendak uitvoeren buiten gevoelige perioden beschermde soorten.	Uitvoering half mrt-apr en aug-half okt
		Bij isolatie spouwmuur en buitengevel buiten gevoelige perioden beschermde soorten (natuurkalender). Natuurvrij maken 4 dagen voorafgaand aan isolatiewerkzaamheden bij nachttemperatuur > 10°C.	Uitvoering half mrt-apr en aug-half okt
		Bij isolatie binnenmuur en/of binnendak geen directe kans op verstoring of doden dieren. Hoeft geen rekening te houden met gevoelige perioden beschermde soorten.	Geen beperkingen
	Voorzieningen	Verlies van verblijfplaatsen of ongeschikt microklimaat. Daarom wijk specifieke bijdrage aan soorten door maatregel woning (realiseren verblijfplaats) of tuin conform wijknatuurplan (indien nog niet gereed, dan eerst nog conform standaardtaak) en mitigatiecatalogus. Subsidie voor natuurvriendelijke isolatie en in pandige mitigatie.	Realisatie tijdens isolatie (verblijf) of zelfde jaar (tuin)
Monitoring	Effectiviteit mitigatie	De meeste mitigatiemaatregelen zijn nog onbewezen. Voorstel om een steekproef van gerealiseerde projecten jaarlijks te monitoren conform landelijke onderzoeksprotocollen via SMP en nog niet bij pre-SMP vanwege regelwerk en mogelijk te beperkte omvang na-isolatie.	Vanaf 2023
	Populatie-trend	Staat van instandhouding op provinciaal niveau onderzoeken en monitoren, los van dit dossier	N.t.b.
Beoordeling	Juridische borging	Met ontheffingsverlening Wnb is sprake van goede juridische borging en lopen particulieren / isolatiebedrijven geen juridisch risico	Goed

	Behoud soorten	De aanpak gaat uit van gerichte mitigatie per woonwijk. Daarmee zal de impact op soorten beperkt zijn en kan zelfs worden gewerkt aan versterking / verbetering van de situatie. Er wordt echter geen rekening gehouden met bijzondere soorten en verblijven. Daardoor kan staat van instandhouding toch in het geding komen.	Matig tot goed
	Praktisch uitvoerbaar	De verplichtingen voor particulieren moeten uitvoerbaar zijn, zeker omdat de isolatiebedrijven de machtiging (eenmalig) en subsidie (per woning) regelen bij de gemeente. Uitvoering in winterperiode is beperkend voor isolatie spuwmuur, buitengevel en buitendak. In dat geval keuze voor natuurvriendelijke isolatie van binnenmuur en/of binnendak zonder tijdsvenster.	Matig tot goed
	Betaalbaar	Geen extra kosten voor particulieren vanwege dekkende subsidie door de gemeenten voor duurdere voorzieningen	Goed
Advies		Deze variant voldoet aan de eisen en wensen en heeft geen onoverkomelijke juridische en ecologische bezwaren. Het is – ecologisch gezien - alleen te verdedigen als binnen korte termijn wordt overgestapt op een SMP en gebiedsontheffing Wnb en start van monitoring.	Positief

Bijlagen

A. Memo juridische basis

B. Uitgewerkte oplossingsrichtingen

BIJLAGE A Juridische verkenning en resultaten werksessie

A.1 Inleiding

Deze bijlage schetst het juridisch kader uit de Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn en de Wet Natuurbescherming (Wnb) voor zover dat relevant is voor energetische verduurzaming van woningen (het na-isoleren). De tekst is bedoeld om met juridisch kader (speelveld) te schetsen waarbinnen een oplossing voor het geschetste probleem moet passen. Het is bedoeld om het juridisch kader (speelveld) te schetsen waarbinnen een oplossing voor het geschetste probleem moet passen, dan88=8=63 wel de juridische speelruimte te verkennen die mogelijk binnen de huidige jurisprudentie niet (volledig) is benut. Ook is aangegeven op welke momenten en met welke handelingen zeker sprake is van overtreding van de Wnb, en wat de gevolgen van dergelijke overtredingen kunnen zijn.

A.2 Afwegingskader

Indien werkzaamheden voor het isoleren van woningen worden uitgevoerd kunnen verboden uit de Wnb worden overtreden. Overtreding van een verbod is niet toegestaan zonder dat daarvoor een ontheffing is verleend of een vrijstelling geldt. Niet in alle gevallen kan er echter een ontheffing worden verleend of geldt er een vrijstelling.

Wettelijk kader

In Nederland zijn de regels met betrekking tot soortenbescherming neergelegd in de Wnb (in het bijzonder hoofdstuk 3 Wnb). Er wordt onderscheid gemaakt in de Wnb tussen drie soortgroepen, te weten: (i) vogels, (ii) strikt beschermde soorten (waaronder vleermuizen) en (iii) overige soorten. Per soortgroep is in de Wnb bepaald wat is verboden en of en zo ja onder welke voorwaarden en beperkingen er ontheffing van de verboden verleend kan worden, dan wel een vrijstelling geldt.

Aangezien de Wnb bepaalde effecten van handelingen en/of ingrepen verbiedt, dient eerst te worden vastgesteld welke verboden aan de orde kunnen zijn bij isolatiewerkzaamheden ter verduurzaming van woningen.

De verbodsbepalingen verschillen per soortgroep.

Voor vogels gelden de volgende verbodsbepalingen die bij renovatie/isolatiewerkzaamheden aan de orde kunnen zijn. Artikel 3.1 Wnb geeft de volgende verboden:

- 5 *Het is verboden opzettelijk van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn te doden of te vangen.*
- 6 *Het is verboden opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren van vogels als bedoeld in het eerste lid te vernielen of te beschadigen, of nesten van vogels weg te nemen.*
- 7 (...).
- 8 *Het is verboden vogels als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te storen.*
- 9 *Het verbod, bedoeld in het vierde lid, is niet van toepassing indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.*

Voor strikt beschermde soorten (Habitatrichtlijnsoorten, zoals vleermuizen) gelden de volgende verbodsbepalingen die bij renovatie/isolatiewerkzaamheden aan de orde kunnen zijn. Artikel 3.5 Wnb geeft de volgende verboden:

- 10 *Het is verboden in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, met uitzondering van de soorten, bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te doden of te vangen.*
- 11 *Het is verboden dieren als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te verstoren.*
- 12 (...)
- 13 *Het is verboden de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in het eerste lid te beschadigen of te vernielen.*
- 14 (...)

Daarnaast zijn er nog 'overige soorten' waarvoor verboden van kracht zijn, deze worden hier niet nader besproken, nu deze niet tot nauwelijks in de weg staan aan de uitvoering van de isolatiewerkzaamheden, dan wel dat altijd ontheffing verleend kan worden. Uiteindelijk dienen bij een eventuele ontheffingsaanvraag wel de effecten voor deze soorten te worden

meegenomen. De steenmarter, die onder 'overige soorten' valt, is een soort die een verblijfsplaats in een woning kan hebben, en in dat geval is die verblijfsplaats wettelijk beschermd.

Voor de aan de orde zijnde isolatiewerkzaamheden geldt dat *mogelijk* (i) vogels verstoord worden (al is het de vraag of dat verboden verstoringen zijn waarbij de storing van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de vogelsoort, zie art. 3.1 lid 5); (ii) nesten of vaste rustplaatsen van vogels worden vernield, beschadigd of weggenomen; (iii) strikt beschermde soorten worden verstoord; (iv) de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van strikt beschermde soorten worden beschadigd of vernield en (v) strikt beschermde soorten worden gedood. Let op ,voor strikt beschermde soorten is elke verstoring verboden en geldt de uitzondering die in artikel 3.2 lid 5 Wnb is opgenomen niet. Voor het vernielen of beschadigen van vaste rust- en verblijfplaatsen van strikt beschermde soorten geldt dat geen 'opzet' is vereist. Voor overtreding van deze verbodsbepalingen is niet van belang of de overtreding invloed heeft op de staat van instandhouding van de betreffende soorten. De toets aan de staat van instandhouding komt niet eerder dan bij de verlening van een ontheffing (of vrijstelling) aan de orde. Voor het antwoord op de vraag of een activiteit, handeling, of werkzaamheid tot overtreding leidt, is het deskundig advies van een ecooloog benodigd. Een jurist kan niet zelfstandig beoordelen of een verbodsbepaling wordt overtreden nu met name het overtreden van het verbod op 'verstoren' een ecologische beoordeling behoeft. Ook voor de vraag of sprake is van een overtreding van het verbod op het beschadigen van vaste rust- en verblijfplaatsen en nesten dient een ecologisch oordeel te worden geveld.

Verstoren

Voor het overtreden van het verbod op verstoren zijn nog de volgende aanknopingspunten vanuit juridisch perspectief van belang. Let op, het verbod op verstoren dient 'opzettelijk' te worden begaan wil sprake zijn van een overtreding. Er wordt echter vrij eenvoudig aangenomen dat van opzet in de zin van de VRL/HRL en Wnb sprake is. Opzettelijke acties/handelingen dienen te worden opgevat als acties van een persoon die, in het licht van de relevante wetgeving die van toepassing is op de betrokken soorten en de algemene informatie geleverd aan het publiek, weet dat zijn actie waarschijnlijk zal leiden tot een overtreding van een soort, maar hij hoeft niet de intentie te hebben deze overtreding te plegen, maar aanvaardt wel bewust de voorzienbare gevolgen van zijn actie/handelingen. (HvJ EG 30 januari

2002, zaak C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (Caretta Caretta), r.o. 36, 39 e.v.). Daarbij geldt als nuancering op grond van de jurisprudentie wel dat niet ieder(e) (handeling) plan dat tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving reeds daarom moet worden aangemerkt als een opzettelijke (ver)storing'.

Voor het verstoren van vleermuizen (en vogels) geldt het volgende. In de Wnb is geen definitie van het begrip 'verstoren' opgenomen. Ook artikel 12 HRL bevat een dergelijke definitie niet (ook niet van 'storen'). In het Guidance document wordt wel een nadere invulling van het begrip gegeven. Over verstoring bijvoorbeeld door lawaai, licht, wordt opgemerkt dat dit geen direct effect op de populatie of een individueel dier, zoals dat bij doden het geval is. Het effect van 'verstoren' is per definitie meer een indirect effect, zo stelt het Guidance document. De intensiteit, de duur en de frequentie (van de herhaling van), de verstoringen zijn belangrijke parameters bij de beoordeling van de impact ervan op een diersoort. Verschillende soorten zullen verschillende gevoeligheden kennen en mogelijk anders reageren op hetzelfde type verstoring. Een ecooloog moet dit bepalen/vaststellen.

Ondanks dat artikel 3.5 Wnb niet de uitzondering van de wezenlijke invloed op het verbod op storen kent geldt wel dat niet elke verstoring verboden is. Zo heeft de ABRvS (ABRvS 12 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO9200) reeds onder de Ffw overwogen dat niet in alle gevallen van opzettelijk verontrusten (de destijds gebruikte term voor het 'verstoren' van dieren) kan worden gesproken. Dat geldt ook nog onder de Wnb (ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:12). Zo overwoog de Afdeling in deze uitspraak onder meer: 'Als uitgangspunt geldt dat niet ieder bouwplan dat tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving reeds daarom moet worden aangemerkt als een opzettelijke verontrusting van beschermde diersoorten'. En daarnaast :“Bovendien kan het tijdelijk wegvluchten voor werkzaamheden naar een rustigere plek niet worden aangemerkt als verontrusting (...) nu niet gebleken is dat de tijdelijke verstoring in onderhavig geval negatieve effecten zal hebben op de aanwezige diersoorten.” Deze uitspraak is nog gewezen onder de Flora en faunawet, maar geldt uitdrukkelijk tevens voor het bepaalde in de Wnb. Hoewel hier een specifieke uitspraak wordt genoemd, kan gelet op andere uitspraken worden aangenomen dat meer algemeen niet elke verstoring als overtreding geldt, maar steeds dient de specifieke casus beoordeeld te worden.

Beschadigen en vernielen van nesten en vaste rust- en verblijfplaatsen

Voor het overtreden van het verbod op het beschadigen of vernielen van nesten, vaste rust- of verblijfplaatsen zijn nog de volgende aanknopingspunten vanuit juridisch perspectief van belang. Het verbod op het overtreden van deze verbodsbepalingen geldt (bij vleermuizen) zowel voor opzettelijke handelingen als voor niet-opzettelijke handelingen. De uitleg over opzet is hierbij dus niet van belang.

Bij de juridische uitleg van het begrip nest en vaste rust- en verblijfplaats, komt aan de orde wat de “omvang” van een nest of vaste rust- en verblijfplaats is. Zo moet de vraag worden beantwoord of tot de vaste rust- en verblijfplaats bijvoorbeeld ook (een deel van) het foerageergebied moet worden gerekend. Voor vogels en vleermuizen is het tevens de vraag of de vliegroutes van en naar het nest tot de bescherming van dat nest gerekend moeten worden. Voor de vraag naar overtreding van het verbod van artikel 3.2 lid 2 en art. 3.5 lid 2 Wnb zijn de antwoorden op deze vragen van groot belang. Al deze vragen zijn reeds uitgebreid aan de orde gekomen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de ABRvS (onder Wnb en tevens onder de Ffw). De oude jurisprudentie blijft onder de Wnb relevant. (zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2011/12, 33 348, nr. 3. p. 259.)

Vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat foerageergebied en vliegroutes in beginsel *niet* tot de vaste rust- en verblijfplaats moet worden gerekend. Dat is slechts anders indien door de aantasting van de vliegroutes de ecologische functionaliteit van de buiten het plangebied gelegen vaste rust- en verblijfplaatsen zodanig worden verstoord, dat de dieren om die reden deze plaatse zullen verlaten.’

Een veel gestelde vraag is of een nest enkel en alleen wordt beschermd in het broedseizoen of ook buiten die periode. De bescherming van nesten van vogels is niet beperkt tot het broedseizoen, althans voor bepaalde soorten niet. Dit volgt onder meer uit een arrest van het Hof van Justitie van 27 april 1988.414. In dit arrest werd door het Hof van Justitie overwogen dat de verboden van artikel 5, sub b en c, van de VRL dienen te gelden zonder beperking in de tijd. Een ononderbroken bescherming van het leefgebied van vogels is noodzakelijk, omdat vele soorten de in vorige jaren gebouwde nesten jaarlijks opnieuw benutten. Het Hof concludeert dat “De opheffing van deze bescherming gedurende een periode van het jaar kan dus niet

verenigbaar met die verboden worden geacht.” Kortom, de bescherming van nesten buiten het broedseizoen geldt *alleen* voor vogels die ook daadwerkelijk jaarlijks naar hetzelfde nest terugkeren om daar te broeden en de jongen grootbrengen. Dit worden de zogenaamde jaarrond beschermde nesten genoemd. Een nest betreft slechts dan een jaarrond beschermd nest, indien hetzelfde nest ook daadwerkelijk in de achtereenvolgende jaren wordt gebruikt. In een uitspraak van de Afdeling (ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5086.) wordt duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. In deze uitspraak van 15 feb 2012 was het nest van een lepelaar aan de orde. De lepelaar keert weliswaar ieder jaar terug om te nestelen, maar niet naar het eigen, in het vorig jaar door hem gebruikte nest. Een lepelaar gebruikt de bestaande nestfundamenten opnieuw voor het bouwen van een nest voor het nieuwe jaar. De Afdeling is van oordeel dat de na het broedseizoen achterblijvende nestfundamenten niet zijn te beschouwen als nesten waarvoor het verbod tot het wegnemen van nesten geldt, daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat de lepelaar indien die fundamenten weg zijn zij eenvoudig een nieuw nest bouwt. Zie tevens de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling, d.d. 7 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:288) waarin een uitgebreide motivering staat waarom de voorzieningenrechter de boomvalk niet als jaarrond beschermd soort aanmerkt (voor die situatie – al wordt ook wel aangenomen dat de uitspraak algemeen toepasbaar is). Er is een lijst vastgesteld door het ministerie met daarop vogels met zogenaamde jaarrond beschermde nesten. Deze lijst heeft echter juridisch geen bijzondere status en moet slechts gezien worden als een hulpmiddel of beleid. Na overgang van de Ffw naar de Wnb zijn de lijsten met jaarrond beschermde nesten door de provincies vastgesteld. Indien een vogel op de lijst staat is dat een indicatie dat de vogel een jaarrond beschermd nest heeft. De Provincie Utrecht heeft een eigen lijst met jaarrond beschermde nesten van soorten.

Voor overtreding van het verbod zoals neergelegd in artikel 3.2 lid 2 Wnb, geldt dat sprake moet zijn van een nest (of vaste rust- en verblijfplaats), maar tevens moet sprake zijn van een verboden handeling. In artikel 3.2 lid 2 Wnb zijn de volgende handelingen verboden gesteld “vernielen, beschadigen of wegnemen.” De vraag die gesteld kan worden is of als een vogel van zijn nest wordt verjaagd en daarmee zijn eieren en jongen voorgoed verlaat, sprake is van een overtreding van artikel 3.2 lid 2 Wnb. Als er eenmaal jongen op het nest zijn, zal al snel sprake zijn van het doden (indirect) van de jongen als deze niet meer gevoed worden door hun ouders. De vraag is of

het verbod op 'doden' dan wordt overtreden. Daarnaast blijft mijns inziens daarbij met name de uitleg van de omvang van het begrip nest en vaste rust- en verblijfplaats relevant. Gesteld zou kunnen worden dat omdat het begrip nest zo moet worden uitgelegd dat 'indien door de aantasting van de vliegroutes de ecologische functionaliteit van de buiten het plangebied gelegen vaste rust- en verblijfplaatsen zodanig worden verstoord, dat de dieren om die reden deze plaatsen zullen verlaten', ook het foerageergebied en de vliegroutes tot het nest gerekend moeten worden, dit van invloed kan zijn op de uitleg van de verboden handelingen. Enerzijds kan er gesteld worden dat als sprake is van een aantasting zoals hiervoor beschreven dit kan worden aangemerkt als het 'beschadigen' van de vaste rust- en verblijfplaats, ondanks het feit dat het nest zelf niet wordt aangeraakt of anderszins sprake is van een fysieke ingreep. Anderzijds acht ik het goed pleitbaar dat voor de handelingen 'vernietigen, beschadigen of wegnemen' een meer fysieke handeling nodig is en het nest als het ware daadwerkelijk aangeraakt moet worden of anderszins door een fysieke ingreep moet worden beschadigd. Er is geen jurisprudentie waaruit dit duidelijk wordt. De algemene zorgplicht (art 1.11 Wnb) is in meer algemene zin bedoeld om versterking van beschermde soorten te voorkomen. De zorgplicht zou op die manier een nadere inkleuring kunnen geven aan dit verbod. Naar mijn mening heeft de specifieke verbodsbepaling echter als 'lex specialis' voorrang op de algemene zorgplichtbepaling van de Wnb, en kan de zorgplicht een specifieke verbodsbepaling niet nader inperken. Er zijn echter ook auteurs die menen dat de zorgplicht wel een nadere inperking kan geven.

Opzetcriterium

Door het uitvoeren van isolatiewerkzaamheden staat niet ter discussie of sprake is van 'opzet' als bedoeld in de verbodsbepalingen. Hiervan is sprake gelet op de strikte uitleg van dit begrip in de (Europese en Nederlandse) jurisprudentie (zie bijvoorbeeld: HvJEU 30 januari 2002, C-103/00, ook: Rechtbank Rotterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6627 (strafrecht), ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2169 (bestuursrecht)). Opzet dient juridisch gezien te worden uitgelegd als voorwaardelijke opzet ("consciously accepts the foreseeable results").

De verboden handelingen die zijn opgenomen in de Wnb bij de verschillende beschermingsregimes hebben vrijwel allemaal alleen betrekking op opzettelijke handelingen. Dit is een verschil met de oude regeling in de Ffw. De verboden van de Wnb zien nu vrijwel alleen op opzettelijke handelingen,

omdat de wetgever hiermee beter wilde aansluiten bij de VRL en HRL. Voor het verbod op het vernietigen van vaste rust- en verblijfplaatsen van soorten beschermd als gevolg van art. 3.5 e.v. Wnb geldt geen opzet vereiste, elke overtreding is verboden. Dat wil echter niet zeggen dat door het vervallen van het verbod op niet opzettelijke handelingen het aantal (mogelijke) overtredingen van de verbodsbepalingen heel drastisch afneemt. In de memorie van toelichting bij de Wnb wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat het opzetvereiste, zoals dat voor het overgrote deel van de verbodsbepalingen binnen alle beschermingsregimes (vogels, strikt beschermde soorten en overige soorten) geldt, gelet op de HRL en VRL, zich tevens uitstrekt tot "voorwaardelijke opzet". Voorwaardelijke opzet is aanzienlijk ruimer dan wat in het normaal spraakgebruik onder 'opzet' wordt verstaan. Een dergelijke ruime uitleg is in overeenstemming met de uitleg die het Hof van Justitie geeft aan het begrip opzet in de verbodsbepalingen van de HRL en VRL. Van voorwaardelijke opzet is sprake als "iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen kan hebben voor een dier of een plant." (Kamerstukken II, 2011/12, 33348, 3, p. 137). In de memorie van toelichting wordt daarnaast nog opgemerkt dat het Hof van Justitie heeft bevestigd dat handelingen, die worden verricht in het kader van normaal gebruik van de bodem voor landbouw-, bosbouw- en visserijdoeleinden, onder de reikwijdte van het opzetvereiste in de verbodsbepalingen van artikel 5 VRL vallen. Zulke handelingen moeten daarom, aldus de toelichting, indien zij worden verricht in strijd met de verbodsbepalingen van artikel 5 VRL, voldoen aan de vereisten van artikel 9 van de VRL. (Kamerstukken II, 2011/12, 33348, 3, p. 137.) Artikel 9 VRL geeft de afwijkingsmogelijkheden van de verschillende verboden voor vogels weer, oftewel de ontheffingsgronden alsmede de overige inhoudelijke vereisten. Te weten de eis dat de gunstige staat van instandhouding van de soort niet in gevaar mag komen en er geen alternatieven mogen zijn. Daarnaast staat in artikel 9 VRL een aantal vereisten waaraan de zogenaamde "afwijkende bepalingen" moeten voldoen. Het gaat dan om de bepalingen waarmee van de verboden kan worden afgeweken, kortom de nationale (wettelijke) regels op grond waarvan ontheffing of vrijstelling kan worden verleend. Zo moet kort gezegd op grond van artikel 9 VRL worden bepaald in de "afwijkende bepalingen" voor (i) welke soorten mag worden afgeweken; (ii) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan; (iii) onder welke voorwaarden de afwijkende bepalingen mogen worden genomen; (iv) welke autoriteit bevoegd is dat aan de voorwaarden wordt voldaan en; (v) welke

controles zullen worden uitgevoerd. Artikel 9 VRL geeft derhalve zowel de vormvoorschriften als inhoudelijke voorschriften zoals de ontheffingsgronden, en overige vereisten waaraan een ontheffing of vrijstelling dient te voldoen, aan. Hetgeen geldt voor artikel 9 VRL geldt evenzeer voor artikel 12 HRL. De memorie van toelichting Wnb biedt verder geen aanwijzingen over hetgeen onder voorwaardelijke opzet moet worden verstaan. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen aanknopingspunten worden gevonden, voor de uitleg van het begrip 'opzet'. Het Hof van Justitie geeft in een van haar arresten (C-103/00 and C-221/04), de volgende definitie van 'opzet' als bedoeld in de HRL (en daarmee ook in de VRL gelet op het feit dat het criterium in de VRL hetzelfde moet worden uitgelegd): "Opzettelijke acties dienen te worden opgevat als acties van een persoon die, in het licht van de relevante wetgeving die van toepassing is op de betrokken soorten en de algemene informatie geleverd aan het publiek, weet dat zijn actie waarschijnlijk zal leiden tot een overtreding van een soort, maar hij hoeft niet de intentie te hebben deze overtreding te plegen, maar aanvaardt wel bewust de voorzienbare gevolgen van zijn actie." Het gaat het Hof van Justitie blijkens deze uitleg dus niet alleen om gevallen waarin degene die de handeling verricht opzet heeft om het dier te vangen of doden, maar eveneens op gevallen waarin (i) deze persoon voldoende is geïnformeerd en (ii) bewust is van de mogelijke consequenties en (iii) zijn handelingen naar alle waarschijnlijkheid tot het doden of vangen van de dieren zal leiden, maar hij of zij er (iv) desondanks voor kiest om de handeling te verrichten (als ongewenst maar wel geaccepteerd bijeffect). Hulp voor de uitleg van het begrip 'opzettelijk' kan ook worden gevonden in het Guidance document waarin wordt verwezen naar een arrest van het Hof van Justitie over Griekse zeeschildpadden zaak (HvJ EG 30 januari 2002, zaak C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (Caretta Caretta), r.o. 36, 39 e.v.). Uit dit arrest en onder verwijzing naar de conclusie van de AG wordt in het Guidance document de conclusie getrokken dat het begrip 'opzettelijk' moet worden uitgelegd als de bewuste acceptatie van de consequenties. Er wordt tevens verwezen naar een ander arrest van het Hof van Justitie, waarin de redenering van het Hof van Justitie³ over de uitleg het opzetvereiste nog wat specifiekier tot uitdrukking wordt gebracht. Het betrof een procedure waarbij de Spaanse autoriteiten toestemming hadden verleend voor de jacht met behulp

toestemming wel voldoende deden ter bescherming van de otter ter plaatse, aangezien ook otters in de aanwezige strikken terecht konden komen. Het Hof van Justitie verwijst naar het Griekse zeeschildpaddenarrest en overweegt dat degene die de handeling uitvoert de intentie moet hebben om het dier te doden of te vangen, dan wel in ieder geval de mogelijkheid daartoe moet hebben geaccepteerd. Let wel, in deze zaak had niemand de intentie om otters te vangen of te doden, de vergunning zag op de vossenjacht. Het Hof van Justitie neemt in haar overwegingen in aanmerking dat in het betreffende gebied geen otters aanwezig waren, zodat de Spaanse autoriteiten niet (konden) weten dat zij een risico liepen dat de otters een mogelijk gevaar liepen bij deze vergunning voor vossenjacht met behulp van strikken. Het Hof kwam in deze procedure dan ook tot de conclusie dat geen sprake was van opzet.

Voorbeelden waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 'opzet' op het overtreden van verbodsbepalingen uit de Wnb aanneemt zijn: het realiseren en in werking laten hebben van een windmolenpark (een voorbeeld betreft, maar geldt voor alle windmolenparken: ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:296). Zie ook: ABRvS 3 juli 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:2169) (Voor het uitvoeren van voorgenomen werkzaamheden op drie schansen en omliggende dijken in Weesp). En tevens: Rb Midden-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5145 (het project "Gebiedsontwikkeling betreft de uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein en het omvormen van bestaande percelen tot een woonwijk. Omdat het betreffende gebied ligt in het territorium van de das, heeft derde-partij ontheffing aangevraagd voor het verstoren van holen of andere voortplantings- of vaste rust- en verblijfplaatsen van de das.)

In de uitspraak van de ABRvS van 3 juli 2019 (ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2169) lag de vraag voor of de werkzaamheden in het kader van het achterstallig onderhoud in die casus leidt tot het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste rust- en verblijfplaatsen van de ringslang, de rugstreeppad en van vleermuizen. De ABRvS komt gelet op de toelichting

³ HvJ EU 18 mei 2006, zaak C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329, ro. 64. "For the condition as to 'deliberate' action in

Article 12(1)(a) of the directive to be met, it must be proven that the author of the act intended the capture or killing of a specimen belonging to a protected animal species or, at the very least, accepted the possibility of such capture or killing.

door een ecooloog over de uitvoering van de werkzaamheden tot de conclusie dat dit niet het geval is. Er werd in dat geval een opgesteld werkplan gevolgd.

Kortom: Ja, er worden mogelijk verbodsbepalingen overtreden bij het uitvoeren van isolatiewerkzaamheden aan woningen. Slechts indien ecologisch kan worden onderbouwd dat er een werkprotocol oid wordt gevolgd waardoor van opzet geen sprake is, is dat anders. Let wel, dat is alleen relevant voor het overtreden van het verbod op verstoren. Voor het verbod om vaste rust- en verblijfplaatsen (van vleermuizen) niet te mogen vernielen of beschadigen geldt geen opzetvereiste en is dus elke overtreding zonder meer verboden. Dat betekent dat dit verbod wordt overtreden indien er een vaste rust of verblijfplaats wordt vernield of beschadigd. Of die situatie zich in de praktijk feitelijk voordoet kan wederom niet door een jurist worden beoordeeld maar vergt een ecologische beoordeling.

Mitigerende maatregelen

Wanneer zijn mitigerende maatregelen aan de orde?

Indien er geen enkele verbodsbepaling wordt overtreden dan geldt dat er ook geen ontheffing (of vrijstelling) is vereist voor de werkzaamheden. De werkzaamheden zijn niet verboden als er geen aan de orde zijnde verboden worden overtreden. Dat kan in dit geval zijn dat er geen nesten en/of vaste rust- en verblijfplaatsen worden beschadigd of vernietigd en geen exemplaren van de soorten worden verstoord (bij vogels geldt dat deze niet zodanig verstoord mogen worden dat sprake is van wezenlijke invloed op de staat van instandhouding van de vogelsoort). Alleen die maatregelen die (volledig) voorkomen dat een verbodsbepaling wordt overtreden wordt mitigerende maatregelen genoemd.

Het verbod op verstoren geldt enkel en alleen bij vogels *niet* indien de verstoring niet van 'wezenlijke invloed op de staat van instandhouding van de soort is'. Voor vleermuizen (en ander strikt beschermde soorten die op grond van artikel 3.5 ev Wnb beschermd zijn) geldt het verbod op storen echter onverkort. Voor vleermuizen is elke verstoring verboden.

Het treffen van - en beschrijven van - daadwerkelijk mitigerende maatregelen waarmee dus voorkomen dat verbodsbepalingen worden overtreden maakt dat geen ontheffing is vereist. In beginsel worden mitigerende maatregelen echter nergens vastgelegd en wordt geen 'besluit' genomen over deze

maatregelen, zodat niet in rechte vast komt te staan of daadwerkelijk sprake is van een situatie waarin geen verbodsbepalingen worden overtreden. Handhaving is de enige wijze waarop daarover in beginsel zekerheid kan worden verkregen. Het aanvragen van een zogenaamde 'positieve afwijzing' is binnen het soortenbeschermingsrecht echter een bekende figuur. Daarbij wordt een aanvraag om ontheffing ingediend met het oog en doel om een weigering te ontvangen, omdat deze niet noodzakelijk is aangezien er geen verbodsbepalingen worden overtreden. Anders dan binnen andere deelrechtsgebieden is een dergelijke positieve afwijzing een besluit waartegen rechtsbescherming open staat. Ontstaan onder de Ffw, maar onder de Wnb is deze werkwijze voortgezet. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning wordt soms in de voorschriften opgenomen welke mitigerende maatregelen getroffen moeten worden, echter strikt juridisch gezien kunnen in een omgevingsvergunning waarbij geen ontheffing op grond van de Wnb aanhaakt, geen mitigerende maatregelen worden opgenomen. Aangezien voor het overgrote deel van de isolatiewerkzaamheden voor verduurzaming ook geen nadere omgevingsvergunning is vereist, wordt dit spoor hier niet nader beschreven.

Wat zijn mitigerende maatregelen?

In de HRL, VRL en Wnb is geen definitie opgenomen van het begrip mitigerende maatregel(en). Aangenomen wordt in onder meer de jurisprudentie dat er maatregelen bestaan waarmee overtreding van verbodsbepalingen volledig kan worden voorkomen. Dit worden mitigerende maatregelen genoemd. De idee van mitigerende maatregelen is geen Nederlandse 'uitvinding', maar is (mede) gebaseerd op Europese jurisprudentie.

In het Guidance Document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, (Verder ook: Guidance Document) wordt het begrip mitigerende maatregelen ook uitgelegd. Dit Guidance Document is geen juridisch bindend document, echter het wordt door lidstaten wel veelvuldig aangehaald en gebruikt voor de uitleg (van begrippen uit de) richtlijn (Hrl). Voor de uitleg van gelijke begrippen uit de Vrl is dit Guidance Document ook bruikbaar.

Zoals geformuleerd in het Guidance document: "*The decisive question when drawing the line is: "Does or will a breeding site / resting place suffer from deterioration or destruction (even if only temporarily) due to a certain*

project/activity?” If the answer is “yes”, Article 16 needs to be applied; if the answer is “no”, it is reasonable to assume that Article 12 is complied with. What are “measures that ensure the continued ecological functionality of a breeding site/resting place” (in the following “CEF measures”)?”

“First of all, they must have the character of mitigation measures. Mitigation measures aim at minimising or even cancelling out the negative impact of an activity through a range of preventive actions. However, they may also go beyond this and include actions that actively improve or manage a certain breeding site / resting place so that it does not — at any time — suffer from reduced or lost ecological functionality. This could include e.g. enlarging the site or creating new habitats in, or in direct functional relation to, a breeding site or resting place, as a counterweight to the potential loss of parts or functions of the site. The ecological functionality of such measures for the species in question would of course have to be clearly demonstrated.” (onderstreping FO).

“CEF measures may be an option when an activity can affect parts of a breeding site or resting place. If the breeding site or resting place, as a result of such measures, will still remain at least the same size (or greater) and retain the same quality (or better) for the species in question, there will be no deterioration in the function, quality or integrity of the site and the activity can be undertaken with no need for a derogation under Article 16. It is crucial that the continued ecological functionality of the site is maintained or improved. Therefore, the monitoring of CEF measures is important. An interesting approach in this regard is outlined in a Dutch publication entitled “Effective protection of Annex IV species of the EU Habitats Directive: The landscape approach”. (Alterra report n° 590, Wageningen, September 2002)

“In accordance with the precautionary principle, if the measures proposed do not guarantee the continued ecological functionality of a site, they should not be considered under Article 12(1)(d). There must be a high degree of certainty that the measures are sufficient to avoid any deterioration or destruction. The assessment of the probability of success must be made on the basis of objective information and in the light of the characteristics and specific environmental conditions of the site concerned. In addition, the use of CEF measures has to take into account the conservation status of the species concerned. For example, in the case of rare species with an unfavourable conservation status, there must be a higher degree of certainty

that the measures will work as intended than in the case of more common species with a favourable conservation status.”

“CEF measures could be an integral part of the specifications of an activity or project; they could also form part of preventive measures under a strict protection system to comply with Article 12(1)(d). Such measures can be used only in situations where an authorisation or planning regime with formal procedures is in place, and where the competent authorities are able to assess whether the measures taken to preserve the “breeding” or “resting” functionality of a site are sufficient.” (Guidance Document p. 47-48).

“Summary: Measures that ensure the continued ecological functionality of a breeding site/resting place in the case of projects/activities with a possible impact on such sites/places must have the character of mitigation measures (i.e. measures minimising or even cancelling out the negative impact), but may also include measures that actively improve or manage a certain breeding site / resting place in such a way that it does not — at any time — suffer from a reduction or loss of ecological functionality. As long as this precondition is fulfilled and such processes are controlled and monitored by the competent authorities, there is no need for recourse to Article 16.” (Guidance document, p. 49).

Vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en rechtbanken in Nederland is dat alleen die maatregelen die zien op het *daadwerkelijk* voorkómen dat een verbodsbepaling wordt overtreden, als mitigerende maatregelen aangemerkt kunnen worden.

Conclusie mitigerende maatregelen

De hiervoor geciteerde delen uit het Guidance document, lijken enige extra ruimte te geven voor de toepassing en uitleg van hetgeen op grond van de Nederlandse jurisprudentie als mitigerende maatregelen wordt aangemerkt. Let wel, het betreft hooguit een subtiel verschil en is op dit moment nog nooit goedgekeurd door de ABRvS en daarmee op dit moment als overtreding te beschouwen. In een eventuele procedure op dit punt zou het volgende betoogd kunnen worden.

Op grond van het Guidance document mag om van een mitigerende maatregel te kunnen spreken de ‘ecologische functionaliteit van de vaste rust- en verblijfplaats’ op geen enkel moment aangetast worden. Wel lijken

maatregelen toegestaan waarbij de vaste rust- of verblijfplaats als gevolg van dergelijke maatregelen nog steeds ten minste even groot (of groter) is en dezelfde kwaliteit (of beter) behoudt voor de betrokken soort. Dit lijkt te suggereren dat de eigenlijke vaste rust- of verblijfplaats wel aangepast kan worden. Ten slotte geldt wel zoals uitdrukkelijk wordt overwogen in het Guidance Document dat geen sprake mag zijn van een verslechtering van de functie, de kwaliteit of de integriteit van het gebied. Het is van cruciaal belang dat de ecologische functionaliteit van het gebied behouden blijft of wordt verbeterd (op elk moment).

Anders dan de huidige lijn van de ABRvS-jurisprudentie, zou betoogd kunnen worden in een procedure dat deze uitleg ook binnen de Nederlandse jurisprudentie past, nu de toepassing van een mitigerende maatregel moet voorkomen dat een verbodsbepaling wordt overtreden. Echter alleen indien en voor zover wordt aangenomen dat de ecologische functionaliteit niet verloren mag gaan of aangetast mag worden en dat daarmee alleen de verbodsbepaling wordt overtreden, kan betoogd worden dat maatregelen zoals het aanbrengen van een volledige vergelijkbare nestruimte voor vogels of andere soorten waarbij op geen enkel moment verlies aan ecologische functionaliteit optreedt is toegestaan als mitigerende maatregel. Let wel, het verbod luidt dat geen 'nest, of vast- rust- en verblijfplaatsen mogen worden beschadigd, vernield of weggenomen'. Betoogd moet dan worden dat de verbodsbepaling zo moet worden uitgelegd dat deze ziet op het behoud van de *functionaliteit* en niet zozeer de plaats als zodanig. In het licht van de letterlijke tekst van de verbodsbepalingen lijkt de uitleg van het Guidance Document niet zonder discussie en overigens zoals opgemerkt op dit moment in strijd met uitleg die Afdeling geeft aan dit begrip. Er is over deze exacte vraag nooit uitspraak gedaan en betoogd kan worden dat de uitleg uit het Guidance Document gebruikt moet worden en dat dit niet in strijd is met uitgangspunten ABRvS over Wnb, maar de huidige jurisprudentie-lijn is streng. Dat betekent dat het uitvoeren van de werkzaamheden bij deze uitleg zeer waarschijnlijk als overtreding van het verbod wordt gezien, in dat geval is zowel bestuursrechtelijke handhaving alsmede strafrechtelijke handhaving niet uitgesloten. Gelet op de beginselplicht tot handhaving in het bestuursrecht, zou handhaving zelfs afgedwongen kunnen worden. Daarbij komt dat een ecooloog eea zal moeten onderbouwen. Alleen een ecooloog kan beoordelen of de functionaliteit niet verloren gaat, dat is geen juridisch oordeel.

Afwijkingen van de verbodsbepalingen: eisen uit de richtlijnen (HrI en Vrl)

Lidstaten zijn op grond van artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn bevoegd om afwijkingen toe te staan op de strikte beschermingsregimes. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de afwijkingsmogelijkheden in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn strikt moeten worden geïnterpreteerd. De in de artikelen 2 van beide richtlijnen genoemde sociaal-economische vereisten bieden geen zelfstandige afwijkingsgrond buiten de limitatieve opsomming van afwijkingsgronden in artikel 9 van de Vogelrichtlijn, onderscheidenlijk artikel 16 van de Habitatrichtlijn. Afwijkingen op grond van de artikelen 9 Vogelrichtlijn en 16 van de Habitatrichtlijn moeten worden beperkt tot het strikt noodzakelijke en de artikelen moeten een concrete en gerichte toepassing vinden teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige eisen en specifieke situaties. De lidstaten moeten waarborgen dat elke ingreep die de beschermde vogelsoorten raakt, slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering, die verwijst naar de in artikel 9, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn opgesomde tweede lid, van de Vogelrichtlijn. redenen, voorwaarden en vereisten.

Vrijstelling of ontheffing

Het verschil tussen een vrijstelling en ontheffing is als volgt. Voor een vrijstelling geldt dat geen nader besluit nodig is, indien aan de voorwaarden uit de vrijstellingsbepaling wordt voldaan geldt het verbod uit de Wnb niet meer en kan de activiteit uitgevoerd worden. Er staat derhalve geen rechtsbescherming open tegen de toepassing van een eenmaal verleende vrijstelling, wel tegen eventuele overtreding van de voorwaarden en beperkingen die voor toepassing van de vrijstelling zijn geformuleerd, dan wel middels exceptieve toetsing kan de vrijstelling zelf ter discussie gesteld worden, maar dan enkel in het kader van een handavingsprocedure. Bij een ontheffing dient echter steeds een nader besluit (besluit ontheffingsverlening) dat ziet op de specifieke situatie/activiteit te worden genomen. Tegen dat besluit staat rechtsbescherming open.

De ontheffing en vrijstelling moeten beide voldoen aan de voorwaarden uit de Wnb, of het Besluit natuurbescherming en/of de (provinciale) Verordening.

Ontheffingsmogelijkheden

Van de verbodsbepalingen uit de Wnb kan worden afgeweken door verlening van een ontheffing of op basis van een (bestaande) vrijstelling. Zonder

(vrijstelling of) ontheffing gelden de verboden en is handelen in strijd met die verboden niet toegestaan.

Voor het kunnen verlenen van een ontheffing dient per soortgroep te worden bekeken op grond van welk wettelijk belang de ingreep (de isolatiewerkzaamheden) kan worden toegestaan. Zonder geldig wettelijk belang mag de ontheffing niet (nooit) verleend worden. Een deel van de ontheffingsgrondslagen (wettelijke belangen) valt direct af omdat deze geen enkel verband hebben met de onderhavige werkzaamheden (bijvoorbeeld: het belang van de veiligheid van het luchtverkeer). Deze niet relevante ontheffingsgronden worden in het hiernavolgende niet besproken.

De volgende wettelijke belangen (die voor de isolatiewerkzaamheden aan de orde kunnen zijn) kunnen worden gebruikt voor vogels:

1°. *in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;*

2°. (...);

3°. (...);

4°. *ter bescherming van flora of fauna;*

De volgende wettelijke belangen (die voor de isolatiewerkzaamheden aan de orde kunnen zijn) kunnen worden gebruikt voor strikt beschermde soorten (vleermuizen):

1°. *in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;*

2°. (...);

3°. *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;*

Voor overige soorten kan vrij eenvoudig ontheffing worden verleend aangezien de wettelijke belangen waarvoor de ontheffing mag worden verleend zeer ruim zijn. De overige soorten worden daarom in het hiernavolgende niet nader besproken.

Wettelijk belang voor isolatiewerkzaamheden bij vogels en strikt beschermde soorten

Denkbaar is dat de isolatiewerkzaamheden in het kader van de verduurzaming van de woningvoorraad en het bereiken van doelen uit het

Klimaatakkoord kan worden gezien gevat onder het wettelijk belang kortgezegd: 'volksgezondheid' (artikel 3.3 lid 4 onder b ten eerste en artikel 3.8 lid 5 onder b ten derde Wnb)' of kortgezegd: 'ter bescherming van flora en fauna' indien op de een of andere manier een grote 'plus' voor de natuur wordt gecreëerd. deze laatste ontheffingsgrond is juridisch wel discutabel, omdat het project zelf niet de bevordering van flora en/of fauna betreft (artikel 3.3 lid 4 onder b ten vierde en artikel 3.8 lid 5 onder b ten eerste Wnb).

Voor het gebruik van een wettelijke grondslag is een goede motivering vereist. Gemotiveerd moet worden waarom en op welke wijze het wettelijk belang aan de orde is bij de werkzaamheden (isolatiewerkzaamheden).

Bescherming flora en fauna en volksgezondheid

De Wnb (noch Hrl of Vrl) geven een nadere definitie of beschrijving van de wettelijke belangen. Voor de uitleg van de reikwijdte van deze wettelijke belangen is daarom de Europese en Nederlandse jurisprudentie van belang.

Indien een aanvraag voor ontheffing (al dan niet generiek) zou worden ingediend voor de onderhavige isolatiewerkzaamheden op basis van het belang 'volksgezondheid' dient te worden gerealiseerd dat hierover geen jurisprudentie beschikbaar lijkt, echter dit zou niet de eerste ontheffing zijn voor soortgelijke werkzaamheden met het wettelijke belang volksgezondheid als onderbouwing. Dat wil zeggen dat geen zekerheid bestaat of deze grondslag gebruikt kan worden (een rechtelijke toetsing hiervan ontbreekt). De juridische toetsing aan de wettelijke belangen is zeer strikt. Het belang volksgezondheid wordt steeds vaker ruimer uitgelegd in de jurisprudentie en omvat daarmee ook zaken die verband houden met klimaatdoelstellingen etc. Echter individuele projecten (de isolatie van 1 huis) worden niet eenvoudig geacht zulke zwaarwegende en meer 'algemene' belangen te dienen. Het zal lastig te onderbouwen zijn dat het isoleren van 1 enkele woning bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen. Met een meer generieke ontheffing en daarmee een groter project lijkt dit een eenvoudiger te onderbouwen ontheffingsgrondslag te zijn. Alles hangt of staat met de vraag of goed gemotiveerd onderbouwd kan worden of een project of handeling bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen en daarmee in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid is. Het begrip 'volksgezondheid' wordt niet nader beschreven of toegelicht in het Guidance Document.

De afwijkingsgrond 'bescherming van flora en fauna' in artikel 9 van de Vogelrichtlijn heeft volgens het Guidance Document van de Europese Commissie, in het licht van de doelstelling van de richtlijnen, met name tot doel kwetsbare, zeldzame, bedreigde of inheemse soorten en natuurlijke habitats te beschermen, hoewel andere soorten en habitats niet volledig kunnen worden uitgesloten.

In het Guidance Document, p. 54, wordt over het belang 'ter bescherming van de flora en fauna, uit de Hrl het volgende opgemerkt: “ *The first reason for granting a derogation is the protection of wild flora and fauna and the conservation of natural habitats. Article 16(1)(a) specifies neither the types of fauna, flora or natural habitats covered nor the types of threats. In the light of the general objective of the Directive, vulnerable, rare, endangered or endemic species and natural habitats (as for example listed in the annexes to the Habitats Directive) are more likely to be concerned by this reason, which would effectively aim to reduce the negative impact of a given species on them. It would be unusual to prioritise the interests of a common and thriving species over the interests of a species meeting the criteria of Article 1(c) and (g) of the Directive. However, one may not exclude other species and habitats completely from consideration.*” Hoewel bekend is dat bij ontheffing voor soortenbescherming in het kader van isolatieprojecten dit belang wel eens wordt gebruikt, lijkt de onderbouwing daarvan juridisch gezien zeer kwetsbaar.

Jurisprudentie

Voorbeelden uit de jurisprudentie waarbij de belangen 'volksgezondheid' en 'bescherming flora en fauna' aan de orde zijn geweest zijn:

Volksgezondheid

De rechtbank Noord-Nederland heeft in haar uitspraak van 29 november 2018 het goedkeuringsbesluit voor de Gedragscode Natuurinclusief het goedkeuringsbesluit voor de Gedragscode Natuurinclusief renoveren, bestemd voor projecten met het Nul op de Meter (NOM) Keur in stand gelaten (procedure bij Afdeling loopt op dit moment nog). De rechtbank is van oordeel dat voldoende is gemotiveerd door de minister dat het tegengaan van klimaatverandering zowel in het belang van de flora en fauna als in het belang van de volksgezondheid kan zijn en dat beide belangen daarmee aan het goedkeuringsbesluit ten grondslag gelegd mochten worden. Daarnaast kan de rechtbank de minister volgen in de stelling dat met het beperken van

de klimaatverandering een groot openbaar belang is gediend. (Let wel, Voor de goedkeuring van Gedragscodes gelden dezelfde voorwaarden en wettelijke belangen als voor de verlening van een ontheffing). Voor het verlenen van ontheffingen voor vogels en/of vleermuisslachtoffers van windturbines kan een beroep worden gedaan op het wettelijk belang “volksgezondheid en openbare veiligheid”. Dit belang kan voor alle soort categorieën (vogels, habitatrichtlijnsoorten en overige soorten) worden ingeroepen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3405, waarin wordt verwezen naar een uitspraak van de ABRvS van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1227. Zo heeft de ABRvS voor het oprichten van windturbines overwogen dat voor de overtreding van de verbodsbepalingen op het gebied van soortenbescherming, het belang volksgezondheid of de openbare veiligheid ten grondslag kan worden gelegd. Klimaatverandering heeft effecten op de openbare veiligheid, volksgezondheid en flora en fauna, zo wordt in deze procedure overwogen.

Ook de elektriciteitsvoorziening in ons land, kan (bij problemen hiermee) zorgen voor problemen met de volksgezondheid of de openbare veiligheid. In deze procedure wordt verwezen naar het guidance document "Wind energy developments and Natura 2000" waarin eveneens is opgenomen dat volksgezondheid en openbare veiligheid vrijstellingsgronden kunnen zijn voor windmolenparken. (ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1227).

Aan een ontheffing voor het verstoren van vaste rust- en verblijfplaatsen van de gewone dwergvleermuis en de laatvlieger ten behoeve van een project waarmee onder meer gasleidingen van asbestcement werd verwijderd vanwege het breukrisico (en daarmee asbestbesmetting), kon het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid ten grondslag gelegd worden, zo werd geoordeeld. (ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:643.) De feitelijke onderbouwing staat niet in de uitspraak, maar hier is van groot belang dat er asbest was en dat hiermee de volksgezondheid in gevaar gebracht werd. Dat lijkt eenvoudiger aantoonbaar dan bij isolatie i.v.m. tocht.

In een arrest van het Hof van Justitie van 8 juli 1987 (zaak 247/85 (ECLI:EU:C:1987:339), Commissie/België) over een Belgische zaak, is overwogen dat het voorkomen van brand en waterschade alsmede voorkomen van ziekten als ontheffingsgrond kan worden gebruikt voor het wegnemen en vernietigen van nesten van meeuwen. De aanwezigheid van (vogel)nesten in schoorstenen en pijpen en leidingen hadden, (in veel

gevallen) geleid tot brand en overstromingen en hygiëne problemen in de voedingsindustrie, zo overwoog de Belgische overheid. Het voorkomen dan de brand werd uitdrukkelijk aan de voedingsindustrie en strikte hygiëneregels gekoppeld.

Het belang 'volksgezondheid' kan ruim worden uitgelegd. Met name de uitspraken over de Gedragscode NOM en windturbines lijken voor de onderhavige isolatiewerkzaamheden in het kader van verduurzaming en beperken CO2 uitstoot gebruikt te kunnen worden. Let wel, hoe beperkter de ontheffingsaanvraag (minder woningen/kleinere schaal) hoe lastiger wellicht is aan te tonen dat aan dit wettelijk belang 'volksgezondheid' kan worden voldaan.

Bescherming flora en fauna

Uit de jurisprudentie met betrekking tot de uitleg van het wettelijke belang 'bescherming van de flora en fauna' lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat ook activiteiten die niet zozeer zien om het beschermen van flora in fauna in die zin dat geen nadere aantasting of een beperking van de aantasting van flora en fauna plaatsvindt, onder dit begrip valt, maar ook nieuwe maatregelen en positieve bijdragen aan natuur(ontwikkeling). Er zijn echter geen uitspraken die relevant worden geacht voor dit project, maar in de praktijk in Limburg valt een voorbeeld op van een generieke /gebiedsontheffing⁴ voor isolatiewerkzaamheden waarbij zowel volksgezondheid als bescherming flora en fauna ten grondslag zijn gelegd is: de ontheffing provincie Limburg d.d. 3 mei 2017. Voor zover bekend is er niet geprocedeerd over deze ontheffing.

In deze Limburgse ontheffing wordt de onderbouwing voor het wettelijke belang volksgezondheid (zowel voor vogels als strikt beschermde soorten) met de daarin opgenomen motivering toegespitst op de werkzaamheden die ook hier aan de orde zijn.

Dwingende redenen

⁴ <https://docplayer.nl/110414619-Generieke-ontheffing-wet-natuurbescherming-artikel-3-1-lid-2-en-artikel-3-5-lid-2-en-4.html>

⁵ 3.8 (en 3.10) : "er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan."

De laatst genoemde ontheffingsgrondslag 'dwingende redenen' kan bij vogels niet worden toegepast. Daarnaast geldt dat dit een grondslag is die niet eenvoudig gemotiveerd kan worden en met name bij zeer grote ingrijpende projecten een rol kan spelen. De motivering gebruikt voor de onderbouwing van dit wettelijk belang, lijkt mij eerder bruikbaar voor het belang 'volksgezondheid en openbare orde'.

Overige ontheffingsvoorwaarden

Naast een wettelijk belang dient nog aan twee andere vereisten te worden voldaan, alvorens ontheffing verleend kan worden. Deze voorwaarden gelden overigens ook voor vrijstellingen.

De overige voorwaarden voor ontheffing (ex artikel 3.2 en 3.8 Wnb) zijn:

- 15 Er mag geen andere bevredigende oplossing bestaan. Bij deze zogenaamde 'alternatieventoets' dient te worden nagegaan of er alternatieven voorhanden zijn, waardoor overtreding van verbodsbepalingen uit de Wnb bijvoorbeeld niet noodzakelijk is. Indien er geen mogelijkheden zijn om te voorkomen dat verbodsbepalingen uit de Wnb worden overtreden, dan dient voor een middel te worden gekozen dat tot zo min mogelijk nadelige gevolgen voor de soorten zal leiden.
- 16 De maatregelen (de isolatiewerkzaamheden) mogen niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort. De toets aan de staat van instandhouding is een ecologische toets. Let op: dit betreft de formulering voor vogels, deze verschilt iets van de formulering voor soorten op grond van art 3.5/3.10 Wnb)⁵.

Een ontheffing die geen wettelijk belang dient, kan niet verleend worden er hoeft dan niet meer naar de andere vereisten te worden gekeken. Het wettelijk belang is in paragrafen hiervoor besproken.

Dat aan deze twee nadere vereisten wordt voldaan bij de uitoefening van de activiteit/werkzaamheden dient eveneens te worden gemotiveerd in de aanvraag om ontheffing. Dit speelt eerst nadat vaststaat dat een verbod wordt overtreden en dat er een wettelijk belang aan de ontheffing ten

En 3.3: "de maatregelen leiden niet tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort."

grondslag gelegd kan worden. De motivering van de andere bevredigende oplossing zal moeten bestaan uit een motivering waarom de isolatiewerkzaamheden op deze wijze uitgevoerd moeten worden en waarom geen andere uitvoering mogelijk is met minder of zelfs geen effecten op beschermde soorten. De motivering van de gunstige staat betreft een ecologische onderbouwing/motivering. Maar zonder wettelijke belang mag ook indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat of de gunstige staat in gevaar komt de ontheffing niet verleend worden.

Generieke (gebieds)ontheffing

Het op grote(re) schaal aanvragen van een ontheffing (voor meerdere isolatieprojecten en/of woningen) is mogelijk. Een dergelijke ontheffing wordt wel generieke of gebiedsontheffing genoemd. Dit betreft geen aparte categorie ontheffing in de wet en dient daarom aan het bepaalde in artikel 3.1 ev Wnb, art. 3.5 ev Wnb en art. 3.10 ev. Wnb te voldoen. Een dergelijke ontheffing kan weliswaar tijdswinst opleveren en de onderzoekslasten beperken echter let wel, voor een dergelijke ontheffing gelden dezelfde voorwaarden als voor een (individuele) ontheffing. Dat betekent dat de 'wettelijke belangen' nog altijd een beperking kunnen zijn en een generieke ontheffing onmogelijk kan maken.

Als alternatief voor een generieke ontheffing, kan een kader worden beschreven dat regels stelt waarbinnen ene individuele ontheffing (snel) verleend kan worden. Dit maakt een toets van geval tot geval mogelijk. Gelet echter op het feit dat de isolatiewerkzaamheden aan een individuele woning niet eenvoudig kunnen worden gerechtvaardigd onder een wettelijk belang voor zover het in ieder geval vogels en strikt beschermde soorten betreft, lijkt het aangewezen om de route van de mitigerende maatregelen voldoende te onderzoeken en dient te worden beoordeeld of het mogelijk is om op die manier zonder ontheffing de isolatiewerkzaamheden in overeenstemming met de wet uit te kunnen voeren.

Vrijstellingsmogelijkheden voor isolatiewerkzaamheden

In plaats van een ontheffing, kan ook gedacht worden aan vrijstelling of ontheffing op grond van een provinciale verordening. In de beleidsregels natuur en landschap⁶ van de provincie Utrecht is in artikel 3.2.1 beschreven onder welke voorwaarde de provincie een ontheffing verleent. Blijkens artikel 3.1 van deze beleidsregels, gelden de bepalingen voor de beleidsregels ook voor het verlenen van een vrijstelling.

Artikel 3.2.1 Ontheffingen algemeen

1. *Ontheffing betrekking hebbend op vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de wet:*
 - a. *Het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid als bedoeld in artikel 3.3, vierde lid, onderdeel b, 1 van de wet:*
 - i. *Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen indien het belang in de aanvraag aangetoond wordt op basis van een onderbouwing, bijvoorbeeld in de vorm van een verklaring van de GG&GD, een arts, of een deskundige op het gebied van volksgezondheid.*
 - b. *Ter bescherming van flora of fauna als bedoeld in artikel 3.3, vierde lid, onderdeel b, 4:*
 - i. *Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen indien het belang onderbouwd wordt met betrouwbare onderzoeksgegevens.*

(...)
2. *Ontheffing betrekking hebbend op dieren als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid en 3.10, eerste lid van de wet:*
 - a. *In het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna:*
 - i. *Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen indien het belang onderbouwd wordt met betrouwbare onderzoeksgegevens.*

(...)
 - c. *In het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid:*
 - i. *Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen indien het belang in de aanvraag aangetoond wordt op basis van een onderbouwing, bijvoorbeeld in de vorm van een verklaring van de GG&GD, een arts of een deskundige op gebied van volksgezondheid.(..)*

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2018-7438.html> Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 25 september 2018, nr. 81DABDB4, tot vaststelling van de wijziging van de Beleidsregels natuur en landschap 2017

In de toelichting op de beleidsregels is het volgende beschreven over deze bepalingen:

Artikel 3.2.1 Ontheffingen

Eerste lid

Onderdeel a: Het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid. Dit belang wordt geschaad als de gezondheid van groepen mensen in gevaar komt en als onveilige situaties voor groepen mensen ontstaan. Om een objectieve afweging te maken wordt een onderbouwing van ter zake deskundigen verlangd.

Onderdeel b: In het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna. Het kan voorkomen dat een vogelsoort een negatieve invloed heeft op de stand van andere soorten en dat er voor het beperken van die invloed een ontheffing wordt aangevraagd. Om de noodzaak, de effectiviteit en de gevolgen op het ecosysteem te kunnen beoordelen wordt een onderbouwing op basis van betrouwbare gegevens verlangd als onderdeel van de aanvraag.

Tweede lid:

Onderdeel a: In het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna. Het kan voorkomen dat een diersoort een negatieve invloed heeft op de stand van andere soorten en dat er voor het beperken van die invloed een ontheffing wordt aangevraagd. Om de noodzaak, de effectiviteit en de gevolgen op het ecosysteem te kunnen beoordelen wordt een onderbouwing op basis van betrouwbare gegevens verlangd als onderdeel van de aanvraag.

Onderdeel c: In het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid. Dit belang wordt geschaad als de gezondheid van groepen mensen in gevaar komt en als onveilige situaties voor groepen mensen ontstaan. Om een objectieve afweging te maken wordt een onderbouwing van ter zake deskundigen verlangd.

De beleidsregels laten ruimte voor het verlenen van een vrijstelling waarin onder voorwaarden verduurzaming van woningen wordt toegestaan. Bij een dergelijke werkwijze is indien de vrijstelling zeer specifiek is, mogelijk sprake van een appellabel besluit (en staat dus wel bezwaar en beroep open indien

sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking (C-bas) maar die kans is klein), maar indien de vrijstelling een avv (algemeen verbindend voorschrift) betreft betekent dit dat belanghebbenden zich alleen via het handhavingsspoor kunnen verzetten tegen verduurzamingsmaatregelen waarmee zij het oneens zijn. In vergelijking daarmee biedt een ontheffing meer rechtszekerheid aan een initiatiefnemer.

A.3 Werksessie

Inleiding

In de werksessie is verkend welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. Het ging daarbij niet om het tot in detail uitwerken van een oplossing, maar om het verkennen van de verschillende mogelijke oplossingsrichtingen en de voor- en nadelen daarvan. De juridische houdbaarheid is daarbij een belangrijke toets geweest. Op basis van hetgeen in het tweede hoofdstuk van dit memo is beschreven lagen op hoofdlijn drie oplossingsrichtingen voor: (i) zodanige mitigatie dat geen sprake is van een overtreding, (iia) een generieke ontheffing die bepaalde verduurzamingsmaatregelen onder (strikte) voorwaarden toestaat; (iiib) een kader voor individuele ontheffingsverlening en (iii) een vrijstelling die geldt voor een op nader te beschrijven uitvoering van bepaalde verduurzamingsmaatregelen. Onderstaand zijn deze drie oplossingsrichtingen op hoofdlijn uitgewerkt.

Oplossingsrichtingen

Onderstaand worden drie oplossingsrichtingen op hoofdlijnen uitgewerkt. Deze oplossingen dienen als denkrichting om de discussie in de bijeenkomst te voeren en te sturen. Houd daarbij voor ogen dat het in alle gevallen een *tijdelijke* oplossing is gedurende de periode dat de betreffende gemeente werkt aan de totstandkoming van een op een SMP gebaseerde generieke ontheffing.

Volledige mitigatie zodat geen ontheffing nodig is

Wanneer op zodanige wijze wordt gemitigeerd dat geen sprake is van een overtreding van de Wnb, is ook geen ontheffing nodig om de na-isolatie uit te kunnen voeren.

Deze oplossingsrichting gaat er van uit dat het aanbrengen van een vervangende verblijfsmogelijkheid, zoals een vleermuiskast in de spouw of op de gevel of een vogelvide/huismusnestkasten, niet gezien wordt als

compensatie voor het vernielen van een verblijfsplaats, maar als mitigerende maatregel waardoor de (functie van de) verblijfsmogelijkheid in de woning wordt behouden en dus geen sprake is van een overtreding. Deze werkwijze staat haaks op de huidige jurisprudentie van de Afdeling (ABRvS), maar lijkt op grond van het Europese guidance document niet op voorhand volledig onmogelijk. Let wel, het Guidance document betreft slechts een richtsnoer. Deze manier van werken wordt ook wel de Brabantse methode of RVO-methode genoemd, omdat in Brabant en door RVO op deze wijze wordt getoetst. Zie voor een verdere toelichting het schema op de website van Ecologica (ingevoegd als bijlage 1 bij deze bijlage).

De werkwijze (door de ecologisch adviseurs ingegeven, want geen juridisch oordeel) zou dan als volgt zijn:

1. Breng de verspreiding van gebouwbewonende soorten provincie- of gemeentebreed in beeld om te bepalen wat de staat van instandhouding is en wat de kerngebieden van de soorten zijn.
2. Bepaal op basis daarvan per wijk / deelgebied een mitigatietaakstelling die van zodanige omvang is dat zeker gesteld kan worden dat de Svl niet in gevaar wordt gebracht.
3. Stel een werkprotocol / regeling op waaruit duidelijk is onder welke voorwaarden na-isolatie kan worden uitgevoerd zonder dat dit leidt tot een overtreding van de Wnb. De regeling moet zodanig zijn dat onderstaande vraag door een ecooloog kan worden beantwoordt met 'Ja'
Blijft, ondanks verstoring of aantasting van het nest of verblijfplaats, de functionaliteit van het nest of verblijfplaats gegarandeerd door het tijdig treffen van effectief bewezen maatregelen of zijn er voldoende alternatieven?

Generieke ontheffing of individuele ontheffing op grond van een vaste regeling

Bij de eerste oplossingsrichting is een keuze gemaakt voor een lijn die in Brabant en door RVO wordt gevolgd, maar in strijd is met de vaste jurisprudentie van de Afdeling (ABRvS). Dit veroorzaakt rechtsonzekerheid, en mogelijke strafrechtelijke vervolging/bestuursrechtelijke handhaving. Want niet in de laatste plaats bij een woningeigenaar die zonder ontheffing een woning na-isoleert geldt dat deze het risico loopt een overtreding van de Wnb te begaan (en daarmee zowel bestuursrechtelijke handhaving als strafrechtelijke handhaving riskeert) door die oplossingsrichting te volgen. Overtreding van de verbodsbepaling uit de Wnb is via de Wet economische

delicten (Wed) strafbaar gesteld. Overtreding van het verbod om nesten en vaste rust- en verblijfplaatsen te beschadigen is strafbaar gesteld in de Wed en overtreding levert een misdrijf op. De overtreder zal indien strafrechtelijke vervolging wordt ingezet een aantekening justitiële documentatie krijgen en een geldboete of zelfs gevangenisstraf. Een alternatieve oplossing is dan ook de te volgen werkwijze 'vast te leggen' in een ontheffing, zodat hiertegen rechtsbescherming open staat en vooraf zekerheid kan worden verkregen over de juridische houdbaarheid van de maatregelen.

Verschil met de eerste oplossingsrichting is dat hier wordt aangenomen dat na-isolatie kan leiden tot een overtreding van de Wnb (uitleg van het begrip vaste rust- en verblijfplaats conform jurisprudentie ABRvS) waarvoor een ontheffing nodig is. Voor verlening van een ontheffing dient dan nog wel de alternatieventoets en toets aan staat van instandhouding (Svl) doorlopen te worden. Om te borgen dat de Svl niet nadelig wordt beïnvloed, zijn nog steeds maatregelen nodig, zoals vleermuiskasten, vogelvides en dergelijke. (Door een ecooloog te bepalen). In dit geval worden deze maatregelen echter niet gezien als een mitigerende maatregel die een overtreding voorkomt, maar als een compenserende maatregelen die het nadelig gevolg van een overtreding teniet doen.

De werkwijze zou dan als volgt zijn (vanuit ecologisch perspectief):

1. Breng de verspreiding van gebouwbewonende soorten provincie- of gemeentebreed in beeld om te bepalen wat de staat van instandhouding is en wat de kerngebieden van de soorten zijn.
2. Bepaal op basis daarvan per wijk / deelgebied van welke overtreding van de Wnb sprake kan zijn en bepaal welke compenserende maatregel in verband daarmee nodig is om de Svl te borgen.
3. Baseer op het voorgaande ofwel
 - een generieke ontheffing waarin de voorwaarden staan waaronder die ontheffing gebruikt kan worden om een woning te isoleren (het doen van een melding aan de provincie of RUD dat van de generieke ontheffing gebruik gemaakt wordt, kan onderdeel zijn van de voorwaarden) dit alles gebaseerd op een wettelijke belang, ofwel;
 - een regeling waarin staat onder welke voorwaarden een woningeigenaar een ontheffing kan krijgen voor het na-isoleren van een woning.

Vrijstellingsregeling voor na-isolatie

In plaats van een generieke ontheffing kan ook gekozen worden voor een vrijstellingsregeling.

Ten aanzien van een vrijstelling gelden dezelfde voorwaarden als bij een ontheffing (te weten: wettelijk belang, staat van instandhouding en alternatieventoets). Deze oplossingsrichting lijkt in de uitwerking dan ook sterk op de voorgaande oplossingsrichting (met generieke ontheffing). Het doorlopen van een vrijstellingstraject zal echter meer tijd in beslag nemen, hetzelfde geldt voor een Gedragscode. Tenzij de Gedragscode NOM kan worden gebruikt. Dat kan echter alleen door een ecooloog worden vastgesteld.

De werkwijze (vanuit ecologisch perspectief beoordeeld) zou dan als volgt zijn:

- 1 Breng de verspreiding van gebouwbewonende soorten provincie- of gemeentebreed in beeld om te bepalen wat de staat van instandhouding is en wat de kerngebieden van de soorten zijn.
- 2 Bepaal op basis daarvan per wijk / deelgebied van welke overtreding van de Wnb sprake kan zijn en bepaal welke compenserende maatregel in verband daarmee nodig is om de SvI te borgen.
- 3 Baseer op het voorgaande een vrijstellingsregeling waarin is uitgewerkt onder welke voorwaarden van die vrijstelling gebruik gemaakt kan worden. Het doen van een melding aan de provincie of RUD dat van de vrijstelling gebruik gemaakt wordt, kan onderdeel zijn van de voorwaarden van de vrijstelling.

A.4 Resultaat werksessie

Inleiding

In de werksessie zijn deze oplossingsrichtingen stuk voor stuk besproken. In het navolgende zijn de uitkomsten per oplossingsrichting beschreven. In het algemeen werd een aantal zaken als zeer belangrijk bestempeld. Het ging daarbij om de volgende zaken:

- de gekozen oplossingsrichting moet voor de particulier laagdrempelig zijn: eenvoudig te realiseren maatregelen, praktisch uitvoerbaar, en zonder ingewikkelde planning de tot maanden vertraging kan leiden;
- de gekozen oplossing mag niet tot hoge kosten voor de initiatiefnemer leiden. Wanneer duur onderzoek uitgevoerd moet worden of wanneer de maatregelen zelf hoge kosten met zich meebrengen loopt de

terugverdientijd van een na-isolerende maatregel al snel zodanig op dat het financiële voordeel verdwijnt;

- de gekozen oplossingsrichting moet juridisch geborgd zijn, zodat de initiatiefnemer niet kwetsbaar is voor strafvervolgning of bestuurlijke handhaving. Het moet voor de initiatiefnemer duidelijk zijn dat de gekozen oplossingsrichting in lijn is met de Wnb, en wanneer dat toch niet zo blijkt te zijn, de particulier die van de door de provincie aangereikte oplossingsrichting gebruik heeft gemaakt daarvoor niet aansprakelijk gesteld kan worden.
- In de werksessie is ook verkend of heel andere oplossingsrichtingen denkbaar zijn dat die op de agenda stonden. Het resultaat daarvan was dat er geen andere mogelijke oplossingsrichtingen waren om te bespreken.

Oplossingsrichting “Volledige mitigatie”

Als het mogelijk is om de na-isolatie van woningen zodanig te mitigeren dat op voorhand met voldoende zekerheid is dat als gevolg daarvan geen sprake zal zijn van een overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb is voor deze werkzaamheden geen ontheffing van de Wnb meer nodig. Uit de inbreng van de specialisten in de workshop volgt dat hierbij een aantal kanttekeningen geplaatst moet worden. Deze hebben betrekking op de praktische uitvoerbaarheid en het juridisch risico.

Praktische uitvoerbaarheid

Het volledig mitigeren zou neerkomen op het tijdig (inclusief gewenningsperiode) treffen van bewezen effectieve maatregelen binnen de actieradius van het exemplaar (bijv. binnen 100m of 200m beschikbaar) conform de kennisdocumenten van BIJ12 per nest/verblijfplaats. Bovendien moet er per nest of verblijfplaats een bepaald aantal alternatieven worden aangeboden om de kans op acceptatie te verhogen. De nesten of verblijfplaatsen vormen het uitgangspunt, en niet de SvI. De SvI is pas aan de orde bij ontheffingverlening. Bovendien is het uitgangspunt dat er geen (ook niet tijdelijk) effecten optreden, zodat de ecologische functionaliteit te allen tijde gewaarborgd blijft. Dan is er ook geen sprake van een effect op de SvI. Dit vergt een behoorlijke analyse per aangetroffen nest/verblijf. Bovendien zijn er niet voor alle beschermde soorten of situaties ook daadwerkelijk effectief bewezen maatregelen voorhanden. Zo zijn er bijv. geen maatregelen effectief bevonden voor laatvlieger. Ook mbt kraamverblijfplaatsen of massawinterverblijfplaatsen van de meest algemene vleermuissoort van

Nederland, de gewone dwergvleermuis, zijn er vooralsnog geen effectief bewezen maatregelen. Dat betekent dat het niet goed mogelijk is op voorhand zeker te zijn dat een bepaalde manier van werken er in alle gevallen voor zorgt dat een overtreding wordt voorkómen. Als gevolg daarvan zullen zich dus situaties kunnen voordoen waarvoor alsnog een overtreding niet kan worden voorkomen en er dus een ontheffing / vrijstelling noodzakelijk is. Deze uitzonderingen zijn niet in een generieke regeling te vatten. Omdat meerdere vervangende voorzieningen moet worden aangebracht (nieuwe nestplaatsen, vleermuiskasten) Zal het niet altijd mogelijk zijn deze voorzieningen in de eigen woning aan te brengen wat de praktische uitvoerbaarheid beperkt. Voorts is onderzoek nodig om vast te stellen of mogelijk sprake is van een uitzondering waarvoor alsnog een ontheffing nodig is: een dergelijk onderzoek is kostbaar en daarom bezwaarlijk (zie eerdere opmerking over de terugverdientijd van een maatregel).

Juridisch risico

Als de na-isolatie wordt uitgevoerd zonder dat deze in een ontheffing of ander toestemmingsbesluit is geborgd, is niet zeker dat de manier van werken niet zal leiden tot een overtreding van de Wnb. En daarmee is onzeker of een bestuursrechter of strafrechter het oordeel dat van een overtreding geen sprake is volgt. Dat hangt af van de onderbouwing van een ecooloog. Wanneer deze oplossingsrichting leidt tot een overtreding van de Wnb, kan de particulier te maken krijgen met bestuurlijke handhaving of zelfs strafvervolgning. Een strafrechtelijke veroordeling kan leiden tot een geldboete of gevangenisstraf en kan leiden tot een aantekening in het Justitieel Documentatie Systeem (een strafblad). De oplossingsrichting “volledig mitigeren” lijkt daarom alleen raadzaam wanneer met zekerheid vaststaat dat een bepaalde werkwijze met zekerheid geheel in lijn is met de Wnb en geen risico met zich meebrengt voor de particulier die daarvan gebruik maakt. Of dat mogelijk is, hangt mede af van de ecologische oplossingsrichtingen die mogelijk zijn en hangt af van het oordeel van een ecooloog. Daarop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan. Een eventuele positieve afwijzing behoort eveneens tot de mogelijkheden om het risico op handhaving te beperken/ zekerheid vooraf te verkrijgen.

Oplossingsrichting “Generieke of individuele ontheffing”

Wanneer niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat na-isolatie leidt tot een overtreding van de Wnb is het verlenen van een toestemming, bijvoorbeeld in de vorm van een ontheffing, een optie. Daarbij is de juridische zekerheid voor de initiatiefnemer een voordeel. Voordat een ontheffing

aangevraagd kan worden is echter onderbouwend onderzoek noodzakelijk. Zo moet zijn aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen zijn, een bij wet genoemd belang wordt gediend en de staat van instandhouding van de betrokken soorten niet in gevaar wordt gebracht. Met name het wettelijk belang is voor een individuele aanvraag moeilijk te onderbouwen (volksgezondheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang). Voor grootschalige verduurzamingsprojecten is een dergelijk belang eenvoudiger te onderbouwen, omdat dan eerder sprake zal zijn van reductie van CO2-emissie die een bijdrage kan leveren aan het behalen van de klimaatdoelen.

Individuele door de particulier aan te vragen ontheffingen zijn mede hierom lastig haalbaar. Verder vraagt het aanvragen van een dergelijke ontheffing veel tijd, zijn de onderzoekslasten relatief hoog en is het een voor veel particulieren (te) ingewikkelde procedure en er is veel onbekendheid met de Wnb bij burgers. De drempel om een ontheffing aan te vragen is dan al snel te hoog.

Een generieke ontheffing of een basis-ontheffing die ook gebruikt kan worden (middels machtiging) als de initiatiefnemer aan bepaalde voorwaarden voldoet wordt door de deelnemers aan de sessie als minder risicovol en daarmee raadzamer ingeschat. De onderbouwing van de ontheffing moet in een dergelijk geval dan wel door de provincie zelf geleverd worden. De provincie bereidt dan zelf een aanvraag voor, voert het noodzakelijke onderzoek uit en dient de aanvraag bij de betreffende afdeling van de provincie in. Voordeel is dat de initiatiefnemer juridisch is gedekt, de provincie zelf de kwaliteit van het onderzoek en de onderbouwing van de aanvraag bepaalt. Vanuit het oogpunt van toezicht en handhaving is het wenselijk dat bekend is wie gebruik maakt van de ontheffing. Dat kan gerealiseerd worden door te werken met een generieke ontheffing waaraan de voorwaarde van een meldplicht is verbonden, of door een ontheffing te maken die individueel gebruikt kan worden op aanvraag van de initiatiefnemer.

Oplossingsrichting “Vrijstelling”

Een vrijstelling verschilt in essentie niet veel van een ontheffing. Ook bij een vrijstelling is onderbouwend onderzoek nodig en aan een vrijstelling kunnen - net als aan een ontheffing - voorwaarden worden verbonden. Tegen het vaststellen van een vrijstelling staat echter geen bezwaar en beroep open, wat betekent dat een appellant pas in verweer kan komen als van de

vrijstelling gebruik gemaakt wordt middels het indienen van een handhavingsverzoek. Dit kan nadelig zijn voor de particulier die dit treft, omdat de werkzaamheden dan bijvoorbeeld stil gelegd kunnen worden. Bij een ontheffing kan (moet) al bezwaar en beroep worden ingesteld wanneer deze is verleend, dus nog voordat een particulier een aanvang heeft genomen met de werkzaamheden. Mede hierom ging in de sessie de voorkeur niet uit naar de figuur van een vrijstelling.

Samenvatting resultaat juridische werksessie

Uit de werksessie volgt geen heldere conclusie of unanieme voorkeur voor een bepaalde oplossingsrichting. Wel zijn ten aanzien van de eerste (volledig mitigeren) en derde (vrijstelling) zo veel risico's en bezwaren naar voren gebracht, dat het voor de hand ligt eerst te verkennen of het -op welke wijze dan ook- werken met een generieke ontheffing van de Wnb of een regeling waarmee eenvoudig een algemene ontheffing doorgeschoven (middels machtiging) kan worden een haalbare optie is.

BIJLAGE B Uitgewerkte oplossingsrichtingen

Verkenning tijdelijke oplossing Wnb voor na-isolatie particuliere woningen in opdracht Provincie Utrecht

Variant 1

Tijdelijke ontheffing Wnb op basis van een pre-SMP
Vooruitlopend op gemeentelijk SMP en gebiedsontheffing Wnb

Ontheffing Wnb (korte procedure; alleen goedkeuring GS)
Doorlooptijd ca 2 maanden

		Ons concept		Input Marije Langstraat NGB / By Nature Advies	Input Jarno Beijk NatuurInclusief	Input Marcel Schillemans Zoogdiervereniging	Input Femke Jochems Vogelbescherming	Input Looplan	Ons voorstel
Rechten	Particulieren	Alle vormen van na-isolatie in relatie tot Wnb indien de betreffende gemeente actief deelneemt. Regelen via doormachtiging.	2020 – 2023		Onderscheid maken tussen schadelijke (verbieden) en meer natuurvriendelijke (promoten) isolatiemethoden	Definiëren en afbaken van ‘na-isolatie’ dat binnen de scope valt van deze ontheffing.	Nogal brede definitie. Maak een uitputtende lijst van isolatietypen. Dit maakt het ook mogelijk om een koppeling te maken met de mitigatiecatalogus.	Waarom niet direct breder opzetten en ook dak(pan)vervanging meenemen. Staat los van energietransitie maar kans!	Onderscheid is reeds gemaakt in memo's. Hanteren financiële prikkel om natuurvriendelijke methoden te stimuleren en onvriendelijke te beperken.
Plichten	Provincie Utrecht	Ontheffing verlenen en ontheffinghouder Wnb en daarmee verantwoordelijk voor goede uitvoering	2020					Heel goed; hiermee haal je een van de belangrijkste angels bij heel veel gemeentes weg.	-
		Nulmeting onderzoek (zie verder)	2020 / 2021					Ontbreekt	-
		Monitoring mitigatiemaatregelen en populatietrend (zie verder)	Vanaf 2020					Ontbreekt deels	-
	Gemeenten	Doormachtigen ontheffing Wnb naar particulieren en daarmee medeverantwoordelijk voor goede uitvoering	2020 - 2023		Isolatiebedrijven machtigen op basis van spelregels. Geen werk gemeenten en lagere drempel particulieren.			De provincie is al ontheffinghouder (zie boven). Zijn er twee ontheffing houders? Wie is er nu verantwoordelijk voor het toezicht (een van de angels bij de gemeentes)	Goed idee om isolatiebedrijven te machtigen. Gemeente wordt ontheffingshouder. Wordt opgenomen in voorkeursvariant.
		Aanvullende gebiedsinventarisatie (zie verder)	2021 / 2022					Aanvullende gebiedsinventarisatie (zie verder). Ontbreekt	-
		Opstellen gemeentelijke SMP en indienen aanvraag gebiedsontheffing Wnb	Eind 2022		Een echte SMP, dus: beschermen soorten, verminderen procedures en verlagen kosten			Wie stelt het Pre-smp op. Is dat een standaard vanuit de provincie; moet iedere gemeente hier zelf mee aan de gang? In deze vraagstelling onduidelijk	Eens mbt doel SMP en wordt expliciet genoteerd in voorkeursvariant. Pre-SMP wordt opgesteld door provincie.
	Particulieren	Aanvragen machtiging bij gemeente	Voorafgaand aan na-isolatie		Niet door particulieren maar door isolatiebedrijf				Goed idee en wordt overgenomen in voorkeursvariant
		Voldoen aan mitigatieplicht (zie verder)	Tijdens na-isolatie						-
Onderzoek-plicht nulmeting	Pre-SMP	Nulmeting door steekproef conform landelijke onderzoeksprotocollen 5%	2020 / 2021	Quickscan – literatuurstudie – potentie-analyse/ opstellen kansenkaart op basis van:	Onmogelijk voor 2020. Dus niet eisen voor pre-SMP. Straks regelen via SMP.	Gestratificeerde steekproef afhankelijk van impact verlies. – Bepalen kans op soort-functie-combinatie	Steekproef op basis waarvan? Compleet random? En wordt naast deze steekproef nog	- Benutten van nog niet ingevoerde waarnemingen - Het meest kwetsbaar zijn de kraam- en winterverblijfplaatsen.	Voorstel van Jarno wordt overgenomen in voorkeursvariant. Volledig onderzoek maakt snelle

		woningbezit verdeeld over deelnemende gemeenten		- o beschikbare informatie, - o omgevings-kenmerken – inspectie van woonblokken/panden op potentieel geschikte verblijfplaatsen en sporen. Hiermee bepalen aanvullend soortenonderzoek (aard en omvang kan verschillen)		(SFC; bijvoorbeeld kraamkolonie of massa-winterverblijf) mbv potentie woningtypen, locatie provincie en omgevingskenmerken – Bepalen risico-effect Steekproef conform vleermuis protocol – 10% bij hoog risico – 5% bij laag / geen risico	(bureau)onderzoek naar de overige 95 % van woningen gedaan? Minimale eisen onderzoek huismus en gierzwaluw - Inventarisatie mogelijke kernpopulaties op basis van NDFF - Modelmatige geschiktheidsanalyse woningen en wijken incl validatie model - Indien werken in gevoelige periode / kerngebieden: object gerichte inventarisatie	Deze functies moeten goed in beeld zijn om ecologisch verantwoord te kunnen werken of er moeten periodes worden vastgesteld dat er niet gewerkt mag worden (zonder aanvullend onderzoek). - In gebieden zonder actueel protocolair onderzoek heeft dit najaar minimaal 1 ronde van 2 uur (auto-, fietsvleren) uitvoeren of enkele nachten autovleren (ca 1 volledige nacht per 10 km2)	toepassing niet mogelijk (eerst 1 tot 2 jaar veldinventarisatie). Is ook niet nodig bij worst-case benadering, waarmee wordt uitgegaan van de aanwezigheid van alle mogelijke gebouwbewonende soorten en alle typen verblijfplaatsen.
	Gemeentelijk SMP	Aanvullende gebiedsinventarisatie per gemeente over 100% woningbezit voor SMP. Onderzoeksmethode nader te bepalen in overleg ambtenaren provincie, Zoogdiervereniging, Sovon en NGB. Voorstel om te gaan voor een gerichte inventarisatie gericht op belangrijke verblijven en bijzondere soorten waarvoor maatwerk wenselijk is.	2021 / 2022	Soortgericht onderzoek gericht op inventariseren – netwerken, belangrijkste (verblijf)functies en populatie-effecten vleermuizen dmv batdetector en zender – nestplekken huismus en gierzwaluw (huisnummer)	Maatwerk noodzakelijk mbt onderzoek, samenwerking etc. zie ook memo.	– Idem pre-SMP. – Daarnaast 100% inventarisatie voor nader te ontwikkelen vleermuis protocol (met trefkans). – Inzet vrijwilligers voor ochtendrondes tbv opsporen grote kolonies – Maatwerk hangt af van SFC en schaal van de ingreep.		- Onderzoeksinspanning is sterk afhankelijk van de te verwachte soorten. - Laatvliegers vormen aandachtspunt. - Uitgaan van gemiddelde over afgelopen jaren en uitkomsten in MUS (evt uitbreiden voor statistische betrouwbaarheid) - Analyse geschiktheid kraamverblijfplaatsen en gericht vervolgonderzoek door fietsvleren in grotere gebieden en nacontrole stukken met verhoogde activiteit (zie gemeente Utrecht)	Ideeën meegeven aan gemeenten voor SMP. Nu niet verder van belang.

Mitigatie-plicht	Isolatie spouwmuur, buitengevel en buitendak	Rekening houden met gevoelige perioden beschermde soorten (natuurkalender)	Geen uitvoering nov/dec/jan/feb	Werken buiten kwetsbare periode afhankelijk van potentie op soorten. Eventueel check vooraf (en dan specifiek handelen) of buiten vorstperiode. Najaar enige veilige periode, maar knelt wel.	Eens	Zie tijdsvenster kalender veilig na-isoleren: – april zonder info verblijf – half mrt t/m apr en aug t/m half okt (als paarverblijf uitgesloten) of aug t/m apr (als ook winterverblijf uitgesloten) Diverse disclaimers, zoals ‘als winterverblijf niet uitgesloten, dan veilige periode 15.03-30.04 en 01.10-15.11 bij > 10°C’	Wintermaanden bij kou ook gevoelige periode voor huismus	Gebruik lamp (batflash) voor ontmoediging vleermuizen in spouw. 4 lampen voldoende. Volgens test na 2 nachten geen activiteit meer.	Meenemen in tijdsvenster (zie xyz notitie). Toevoegen gevoelige periode huismus bij koude winter, aanvullend op de gevoelige periode in periode maart – april.
		Inbouwen minimaal 1 verblijf voor vleermuizen, huismus of gierzwaluw conform Mitigatiecatalogus Of permanent vergroenen van de tuin: aanplant minimaal 2 struiken (liguster / meidoorn), verwijderen van 25 m2 tegels of aanplant gevelgroen (klimop, vuurdoorn)	Realisatie tijdens na-isolatie (verblijf) of zelfde jaar na-isolatie (tuin)	Overcompenseer verlies door duurzame ophangkasten door gemeente binnen robuust netwerk	Inbouwen is duur. Kies voor opbouwkasten van duurzaam materiaal (bijv houtbeton of duurzaam hout). Ophangen door isolatiebedrijf. Vergroenen tuin alleen stimuleren (bijv kadobon isolatiebedrijf tuincentrum en folder met info)	– Bij bekende SFC inbouwvoorziening voorschrijven. Evt. lichtere mitigatie, maar dan zwaardere elders door gemeente. – Bij onbekende SFC vrije keuze particulier / sturing vanuit gemeente op nut. – Permanent vergroenen goed idee, maar mag niet ten koste gaan van voldoende verblijven	– Gebruik mitigatiecatalogus is goed idee – Te minimaal qua aantal, te veel of/of en te generiek. Richten mitigatie op bijdrage aan soort. – Voorstel op basis van de 0-meting, gebouwtypering en wijktypering een gerichtere “generieke”	– Zie aparte tabel voor indicatie verblijven per woning ter onderbouwing taak – Gebruik combikast aanbeveling – Uit eigen studie met 12 bezoeken worden evenveel dieren gevonden maar ruim 5x meer verblijven...	Goede punten. De volgende worden meegenomen in voorkeursvariant – Opbouwkasten ook toestaan mits duurzaam – Vergroenen tuin stimuleren met financiële prikkel – Wijknatuurplan (variant 3) waarbij ook toegewerkt kan worden

						– Mitigatiecatalogus moet duidelijkheid geven over bewezen maatregelen – Maak gebruik van kansen in woning (bijv daklijsten) – Provincie/gemeente kan voorzieningen beschikbaar stellen	mitigatie taakstelling via menukaart of vragenboom. – Maatwerk blijft noodzakelijk, ook voor particulieren – Hoe kun je dit juridisch borgen?	– Huismuskernen kan in broedseizoen verschuiven – Mitigatietaak per woning moet geheel getal zijn – Ongeschikte woning? Afkopen / laten realiseren door gemeente (bijv tillen of paalkasten) – Voorstel om VVE's ook mee te nemen – Let op stapelen mitigatie bij gefaseerde isolatie...	naar overcompensatie en keuze verblijf versus groen (zie xyz notitie). Daarbij kan ook gewerkt worden met wijktypering (sneller).
	Isolatie binnenmuur en binnendak	Rekening houden met gevoelige perioden beschermde soorten (natuurkalender)	Geen beperkingen planning	-		Voorwaarde binnendakisolatie – geen vleermuisverblijf op zolder – geen laatvlieger/gewone grootoorvleermuis onder pannen (microklimaat)			Deze nuancering is niet overgenomen omdat het waarschijnlijk uitzonderingen zullen zijn.
		Behoud verblijfplaatsen	Geen verplichtingen	Let ook op verandering abiotische omstandigheden		Kans op verlies verblijven door veranderingen microklimaat. Daarom compensatie regelen.		– Er treedt zondermeer een verschil in microklimaat op. 's Zomers warmer en 's winters koeler in de spouw en onder de pannen. – Aanvullend hierop voorschrijven van niet pluizende dakfolie op het dak vanwege slachtoffers vleermuizen en mogelijk minder aantrekkelijk voor huismus en gierzwaluw.	Compensatieverplicht wordt alsnog opgenomen in voorkeursvariant. Knelpunt gebruik dampopen folie is bekend en staat al in de Mitigatiecatalogus.

Monitoring	Effectiviteit mitigatie	De meeste mitigatiemaatregelen zijn nog onbewezen. Voorstel om gerealiseerde projecten binnen 5% woningbezit gericht jaarlijks te monitoren conform landelijke onderzoeksprotocollen.	Vanaf 2020	Gericht monitoren kolonies huismus, gierzwaluw en grotere verblijven vleermuizen. Geen transecten of telpunten.	Maatregelen mitigatie specifiek maken voor de verschillende isolatie technieken (en evt ook vormen laten afvallen). Monitoring alleen via SMP en niet eerder via pre-SMP vanwege regelwerk.	– Cyclus van leren en verbeteren inzetten. – Monitor 5% woningbezit met nieuwe voorzieningen met stratificatie impact verlies – Monitor tot 100% voorzieningen voor soorten met kennishiaten (laatvlieger, 2-kleurige vleermuis, meervleermuis) – Stimuleer ontwikkeling automatisch meten (sensor)		– Niet per pre SMP, maar onderzoek op provinciaal of zelfs landelijk niveau naar de effectiviteit van voorzieningen. – Gezien leveringszekerheid kasten als provincie afspraken maken met een of meerdere leveranciers	Voorstel Jarno wordt overgenomen in voorkeursscenario. Dus wel monitoren, maar pas bij SMP. En met een goed doordacht plan gebruikmakend van gedachtenlijnen van externe partijen (input). Kan daarbij ook gaan om provinciaal en/of landelijk onderzoek.
	Populatietrend	Idem	Idem	Representatief netwerk van telpunten voor vleermuizen. Tenminste 3 meetronden.	Monitoring alleen via SMP en niet eerder via pre-SMP vanwege regelwerk.	– Zie tabel monitoren trend per soort dmv diverse methoden. – Inzet combi onderzoeken (vleerMUS, wintertellingen, punttellingen) – Gebruik, maar uitbreiden bestaande programma's voor provincie Utrecht – Altijd in combi met monitoring gebruikt voorzieningen	Monitoren via bestaande meetnetten met ondersteuning opvulling lege vlekken	– Provincie verantwoordelijkheid voor staat van instandhouding op provinciaal niveau. Daarom ook monitoring op dit niveau (ook provinciaal instrument) – Statistische check of het Meetnet UrbareSoorten (MUS). Voordeel jarenlange trendgegevens en makkelijk te verdichten. – Vleermuisprotocol ongeschikt voor grote gebieden. Systematiek Viridis/Loo Plan is beter	Voorstel Jarno wordt overgenomen in voorkeursscenario. Dus wel monitoren, maar pas bij SMP. En met een goed doordacht plan gebruikmakend van gedachtenlijnen van externe partijen (input). Het is hierbij noodzakelijk om dit op provinciaal niveau op te pakken.

								– Gebruik van ruitennet van batloggers en een jaarrond monitoring. Bekend bij Zoogdiervereniging.	
--	--	--	--	--	--	--	--	---	--

Beoordeling variant	Juridische borging	Met ontheffingverlening Wnb is sprake van goede juridische borging en lopen particulieren / isolatiebedrijven geen juridisch risico	Goed	In het pre-SMP stadium wordt niet voldaan aan de Europese Habitat- en vogelrichtlijn. Of hiermee een ontheffing te verkrijgen is, is maar de vraag (juridische houdbaarheid)					-
	Behoud soorten	De aanpak gaat uit standaardmitigatie. Daarmee zal de impact op soorten beperkt zijn. Er wordt echter geen rekening gehouden met bijzondere soorten en verblijven. Daardoor kan staat van instandhouding toch in het geding komen.	Matig (maar veel beter dan regulier waarbij meestal geen maatregelen worden getroffen)	Voldoende behoud algemenere soorten (huismus, gierzwaluw, gewone/ruige dwergvleermuis). Geldt niet voor bijzonder soorten, lastig op te sporen soorten en soorten met onduidelijke eisen mitigatie. Gebiedsbrede aanpak is kans en risico.		Standaard mitigatie is wellicht het meest praktisch haalbaar. Behoud is echter eerder slecht dan matig: benut niet kansen woningen (bijv daklijsten) en geen antwoord op bijzondere soorten en belangrijke verblijfplaatsen. Hierbij enkele tips ter verbetering: – Extra voorzieningen door provincie/gemeente – Ontwerp natuurinclusieve buitenschil isolatie (prefab) – In deze fase (pre SMP) ontzien van woningen met (kans) bijzondere soorten en verblijffuncties		Hangt af van de mate van toezicht. Kan goed zijn, maar als iets geld kost is er altijd een grijs circuit	Eens met de opmerkingen. Maar niet alles is mogelijk. Daarom keuze in voorkeurscenario voor stimulans van echte natuurinclusieve maatregelen en inbouwvoorzieningen boven opbouwkasten dmv financiële prikkel (subsidie). Toezicht is ook van groot belang.
	Praktisch uitvoerbaar	De verplichtingen voor particulieren moeten uitvoerbaar zijn. De uitvoering in winterperiode voor een deel van de na-isolatievormen is echter wel beperkend. Bij een reguliere ontheffing Wnb zijn deze beperkingen vergelijkbaar.	Matig tot goed	Grote sturende rol voor gemeenten. Vraagt om kennis en capaciteit. Daarmee lastig uitvoerbaar.		Eenvoudige voorziening in laten bouwen is goed haalbaar. Uitvoering in winter alleen mogelijk als winterverblijf is uitgesloten (dus onderzoek nodig).		Probleem zit hem vooral in toezicht	Belangrijkere regelrol geven voor isolatiebedrijven die een bedrijfsmatig belang hebben (USP, efficiëntie etc.) en kunnen investeren in kennis. Ivm valse concurrentie is toezicht van belang.
	Betaalbaar	De kosten zijn relatief beperkt. De provincie / gemeenten kunnen nog overwegen om de fysieke mitigatie te subsidiëren	Goed		Niet optimaal voor particulier en isolatiebedrijf. Teveel en te dure maatregelen. Kosten zijn niet beperkt voor particulier.	Subsidie (geld of in natura) nodig om particulieren te stimuleren. Ook budget nodig voor extra voorzieningen.			Idee voor subsidie wordt overgenomen en verder uitgewerkt in xyz notitie. Daarmee zeker betaalbaar.
Advies		Deze variant voldoet aan alle eisen en wensen en heeft geen onoverkomelijke juridische en ecologische bezwaren. Het is – ecologisch gezien - echter alleen te verdedigen als binnen korte termijn wordt overgestapt op een SMP en gebiedsontheffing Wnb. In dat kader kunnen desnoods aanvullende maatregelen worden	Positief	Deze variant voldoet aan alle eisen en wensen en heeft geen onoverkomelijke juridische en ecologische bezwaren.	Niet kansloos, maar wel aanpassingen nodig voor draagvlak. Zie boven.	Zonder extra inspanning provincie / gemeente de nodige ecologische bezwaren en daarmee ook juridische bezwaren. Stel een maximum aan aantal woningen met (kans) bijzondere soorten en verblijffuncties (hoge SFC) per gebied.	Grootste risico: te generieke standaard mitigatie die daardoor niet effectief is Grootste kans: zo snel mogelijk beginnen met verbeteren leefgebied door bij iedere na-isolatie maatregelen te treffen. Dit valt of staat wel met		Met bovengenoemde aanpassingen wordt het advies nog positiever (zie verder voorkeursvariant)

	getroffen om de populaties te versterken.					communicatie en compliance Voorstel varianten combineren tot pre-SMP met handleiding en mitigatiecatlogus		
--	---	--	--	--	--	--	--	--

Verkenning tijdelijke oplossing Wnb voor na-isolatie particuliere woningen in opdracht Provincie Utrecht

Variant 2

Brabantse methode
100% mitigatie zonder ontheffing Wnb omdat de wet niet wordt overtreden, maar wel met bestuurlijk rechtsoordeel op basis van handleiding natuurinclusief na-isoleren (standaard natuurinclusieve isolatiemaatregelen en veilige werkperioden rekening houdend met natuurkalender) en gemeentelijke subsidie voor mitigatie-maatregelen

Qua opzet lijkt dit op een gedragscode Wnb (die alleen landelijk kan worden goedgekeurd), maar met actievere rol voor provincie en gemeenten

Betreft aanpak vooruitlopend op gemeentelijk SMP en gebiedsontheffing Wnb

Bestuurlijk rechtsoordeel (positieve afwijzing ontheffing Wnb) door GS
Ca 2 maanden exclusief opstellen handleiding (ca 2 maanden). Dit kan echter wel parallel lopen.

		Ons concept		Marije Langstraat NGB / By Nature Advies	Jarno Beijk NatuurInclusief	Marcel Schillemans Zoogdiervereniging	Femke Jochems Vogelbescherming	Loopplan Zie variant 1	Ons voorstel Zie reactie op input variant 1. Alleen juridische borging is echt onderscheidend Daar wordt reactie op gegeven
Rechten	Particulieren	Alle vormen van na-isolatie in relatie tot Wnb	2020 – 2023		Onderscheid maken tussen schadelijke (verbieden) en meer natuurvriendelijke (promoten) isolatiemethoden		Nogal brede definitie. Maak een uitputtende lijst van isolatietypen. Dit maakt het ook mogelijk om een koppeling te maken met de mitigatiecatalogus. En alleen in deelnemende gemeente?		Onderscheid is reeds gemaakt in memo's. Hanteren financiële prikkel om natuurvriendelijke methoden te stimuleren en onvriendelijke te beperken.
Plichten	Provincie Utrecht	Opstellen handleiding natuurinclusief na-isoleren (catalogus en routeplanner) inclusief inschatting kans op soort (kaart op website)	2020						
		Bestuurlijk rechtsoordeel op basis van 'handleiding natuurinclusief na-isoleren'	2020						
		Nulmeting en monitoring mitigatiemaatregelen; kennislacune (zie verder)	Vanaf 2020						
	Gemeenten	Subsidie voor het realiseren van natuurinclusieve maatregelen bij het na-isoleren van woningen binnen gemeente	2020 - 2023						
		Aanvullende gebiedsinventarisatie (zie verder)	2021 / 2022						

		Opstellen gemeentelijke SMP en indienen aanvraag gebiedsontheffing Wnb waarbij de genoemde handleiding een vast onderdeel wordt	Eind 2022		Een echte SMP, dus: beschermen soorten, verminderen procedures en verlagen kosten				
	Particulieren	Aanvragen subsidie bij gemeente voor natuurinclusieve na-isolatie conform handleiding	Voorafgaand aan na-isolatie		Tijdrovend en bureaucratisch. Daarmee niet erg realistisch.				
		Voldoen aan mitigatieplicht (zie verder)	Tijdens na-isolatie						
Onderzoekplicht nulmeting	100% mitigatie zonder ontheffing Wnb	Inschatting kans op soort via gevalideerd model (kaart provincie Utrecht)	2020 / 2021	QS, zie variant 1. Voorspellingsmodellen zijn nog onvoldoende geschikt vanwege 'uitzonderingen op de regel'.	De meeste woningen zullen geschikt zijn. Als je daar van uit gaat is geen nader onderzoek nodig (maar wel mitigatie).	Voorstander voor inzet en gebruik model, maar moet wel voldoende nauwkeurig en gevalideerd zijn. Hier is nog een slag nodig (rol voor Zoogdiervereniging, Sovon, Universiteiten en NGB). Investeringsnel terugverdiend.	Zie opmerking variant 1. Minimale eisen onderzoek huismus en gierzwaluw - Inventarisatie mogelijke kernpopulaties op basis van NDFF - Modelmatige geschiktheidsanalyse woningen en wijken incl validatie model Gelet op uitsluiten noodzaak ontheffing Wnb ook object gerichte inventarisatie		
	Gemeentelijk SMP	Aanvullende gebiedsinventarisatie per gemeente over 100% woningbezit voor SMP. Onderzoeksmethode nader te bepalen in overleg ambtenaren provincie, Zoogdiervereniging, Sovon en NGB. Voorstel om te gaan voor een gerichte inventarisatie gericht op belangrijke verblijven en bijzondere soorten waarvoor maatwerk wenselijk is.	2021 / 2022	Zie variant 1. Nadruk op inventariseren hotspots en onderlinge samenhang (vleermuizen) en nesten op huisnummer (vogels)	Maatwerk noodzakelijk mbt onderzoek, samenwerking etc. zie ook memo.	- 100% inventarisatie voor nader te ontwikkelen vleermuis protocol (met trefkans). - Inzet vrijwilligers voor ochtendrondes tbv opsporen grote kolonies - Maatwerk hangt af van SFC en schaal van de ingreep.			
Mitigatieplicht conform handleiding	Isolatie spouwmuur, buitengevel en buitendak	Rekening houden met gevoelige perioden beschermde soorten (natuurkalender)	Geen uitvoering nov/dec/jan/feb	Zie variant 1	Eens	Zie variant 1	Wintermaanden bij kou ook gevoelige periode voor huismus		
		Standaard natuurinclusieve maatregelen voor na-isolatie conform handleiding (catalogus)	Realisatie tijdens na-isolatie	Zie variant 1	Inbouwen is duur. Kies voor opbouwkasten van duurzaam materiaal (bijv houtbeton of duurzaam hout). Ophangen door isolatiebedrijf. Vergroenen tuin alleen stimuleren (bijv kadobon isolatiebedrijf tuincentrum en folder met info)	Zie variant 1	Zie variant 1. Te minimaal qua aantal, te veel of/of en te generiek. Richtten mitigatie op bijdrage aan soort. - Voorstel op basis van de 0-meting, bouwtypering en wijktyping een gerichtere "generieke" mitigatie taakstelling via menukaart of vragenboom. - Maatwerk blijft noodzakelijk, ook voor particulieren - Juridisch borging aandachtspunt		

							– Gebruik mitigatiecatalogus is goed idee		
	Isolatie binnenmuur en binnendak	Rekening houden met gevoelige perioden beschermde soorten (natuurkalender)	Geen beperkingen planning	Zie variant 1		Zie variant 1			
		Behoud verblijfplaatsen	Geen verplichtingen	Zie variant 1		Zie variant 1			
Monitoring	Effectiviteit mitigatie	De meeste mitigatiemaatregelen zijn nog onbewezen. Voorstel om per isolatievorm (spouwmuur, buitengevel, buitendak) 5 gerealiseerde projecten in detail te volgen met sensoren gekoppeld aan de maatregelen zoals benoemd in de handleiding natuurinclusief na-isoleren	Vanaf 2020	Zie variant 1	Maatregelen mitigatie specifiek maken voor de verschillende isolatie technieken (en evt ook vormen laten afvallen). Monitoring alleen via SMP en niet eerder via pre-SMP vanwege regelwerk.	Voorstander voor gericht onderzoek naar effectiviteit mitigatie in samenwerking met Zoogdiervereniging, Sovon, Universiteiten. Gelet op grote aantal parameters wellicht meer dan 5 projecten nodig.			
	Populatie-trend	Staat van instandhouding op provinciaal niveau onderzoeken en monitoren, los van dit dossier	N.v.t.	Zie variant 1	Monitoring alleen via SMP en niet eerder via pre-SMP vanwege regelwerk.	Zeker relevant. Populatie-trend is daarbij inderdaad een factor. Meetprogramma zodanig opzetten dat ook info komt over effect na-isolatie. Daarna is beoordeling en prioritering beter mogelijk.			
Beoordeling variant	Juridische borging	Met ontheffingverlening Wnb is geen sprake van goede juridische borging en lopen particulieren / isolatiebedrijven mogelijk juridisch risico	Matig / slecht	In het pre-SMP stadium wordt niet voldaan aan de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn. Of hiermee een ontheffing te verkrijgen is, is maar de vraag (juridische houdbaarheid)			100% mitigatie zonder ontheffing Wnb is een onhoudbare stelling. Mitigatie is het voorkomen van een negatief effect op soorten, en dus overtreding van de Wnb volledig voorkomt.		Geen juridische borging omdat niet op grond van toestemmingsbesluit wordt gewerkt. De bewoner en isolatiebedrijf daarmee niet juridisch gedekt bij handhaving of aangifte. Verder twijfelachtig of overtreding Wnb kan worden voorkomen.
	Behoud soorten	De aanpak gaat uit van standaardmitigatie. Daarmee zal de impact op soorten beperkt zijn. Er wordt echter geen rekening gehouden met bijzondere soorten en verblijven (niet nader onderzocht in deze tijdelijke fase). Daardoor kan staat van instandhouding toch in het geding komen.	Matig (maar veel beter dan regulier waarbij meestal geen maatregelen worden getroffen)	Zeer onwenselijke variant vanwege gebrek aan noodzakelijk maatwerk voor bijzondere functies en soorten. Bijvoorbeeld massawinter- en kraamverblijfplaatsen en soorten als laatvlieger en meervleermuis.		Zie variant 1. Standaard mitigatie is wellicht het meest praktisch haalbaar. Behoud is echter eerder slecht dan matig. Enkele tips ter verbetering: – Extra voorzieningen door provincie/gemeente – Ontwerp natuurinclusieve buitenschil isolatie (prefab) – In deze fase (pre SMP) ontzien van woningen met (kans) bijzondere soorten en verblijffuncties	Juridisch risico als de handleiding slecht is opgezet en ze die slecht volgen. Dus zich niet aan de wet houden. En dan is handhaving alleen maar terecht en noodzakelijk.		Juridisch risico bij slechte handleiding en gebrek aan toezicht.
	Praktisch uitvoerbaar	De verplichtingen voor particulieren moeten uitvoerbaar zijn. De uitvoering in winterperiode voor een deel van de na-isolatievormen is echter wel beperkend. Bij een reguliere	Matig tot goed	Voor particulieren waarschijnlijk goed uitvoerbaar. Echter juridische en ecologische houdbaarheid zeer		Zie variant 1. Eenvoudige voorziening in laten bouwen is goed haalbaar. Uitvoering in winter alleen mogelijk als			

		ontheffing Wnb zijn deze beperkingen vergelijkbaar. De handleiding maakt het wel praktisch werkbaar voor isolatiebedrijven		discutabel omdat niet voldaan kan worden aan de EU Habitat- en Vogelrichtlijnen (waar een SMP nog aangeduid kan worden als 'handelen in de geest van de Wnb').		winterverblijf is uitgesloten (dus onderzoek nodig).			
	Betaalbaar	De kosten zijn relatief beperkt voor de particulier omdat de gemeente de mitigatie gaat subsidiëren en gemeente/provincie het onderzoek uitvoeren	Goed		Subsidiepot regelen kost veel tijd. Toch nog een procedure voor gemeente en particulier.	Zie variant 1. Subsidie (geld of in natura) nodig om particulieren te stimuleren. Ook budget nodig voor extra voorzieningen.			
Advies		Deze variant voldoet grotendeels aan de ecologische eisen en wensen. Juridisch gezien blijft er wel een risico bestaan, omdat – discutabel – geen ontheffing Wnb wordt verleend. Het is – juridische gezien - te verdedigen als binnen korte termijn wordt overgestapt op een SMP en gebiedsontheffing Wnb.	Matig positief	Deze variant voldoet niet aan de ecologische eisen en wensen.		Zie variant 1. Zonder extra inspanning provincie / gemeente de nodige ecologische bezwaren en daarmee ook juridische bezwaren. Stel een maximum aan aantal woningen met (kans) bijzondere soorten en verblijffuncties (hoge SFC) per gebied.	Grootste risico: Schijnbescherming van beschermde soorten met goedkeuring van provincie. Weet je wel waar je ja tegen zegt? Grootste kans: draagvlak dmv subsidie en duidelijke handleiding, maar dat kan ook in variant 1 opgenomen worden.		Juridisch risico is groter dan aanvankelijk aangegeven. Zie reactie op juridische borging.

Verkenning tijdelijke oplossing Wnb voor na-isolatie particuliere woningen in opdracht Provincie Utrecht

Variant 3

Tijdelijke ontheffing Wnb op basis van een ‘wijknatuurplan’ gericht op behoud en/of versterking van populaties gebouwbewonende soorten inclusief gemeentelijke subsidie

Past in de filosofie van de Omgevingswet

Vooruitlopend op en als basis voor gemeentelijk SMP en gebiedsontheffing Wnb

Ontheffing Wnb (korte procedure; alleen goedkeuring GS)
Daarnaast ook verankering tzt in Omgevingsvisie en -plan (gemeente)
Ca 2 maanden exclusief opstellen wijknatuurplan op hoofdlijnen (ca 4 maanden). Dit kan echter wel deels parallel lopen.

		Ons concept		Marije Langstraat NGB / By Nature Advies	Jarno Beijk NatuurInclusief	Marcel Schillemans Zoogdiervereniging	Femke Jochems Vogelbescherming	Loopplan Zie variant 1	Ons voorstel
Rechten	Particulieren	Alle vormen van na-isolatie in relatie tot Wnb indien de betreffende gemeente actief deelneemt. Regelen via doormachtiging.	2020 – 2023		Onderscheid maken tussen schadelijke (verbieden) en meer natuurvriendelijke (promoten) isolatiemethoden		Nogal brede definitie. Maak een uitputtende lijst van isolatietypen. Dit maakt het ook mogelijk om een koppeling te maken met de mitigatiecatalogus. En alleen in deelnemende gemeente?		Onderscheid is reeds gemaakt in memo’s. Hanteren financiële prikkel om natuurvriendelijke methoden te stimuleren en onvriendelijke te beperken.
Plichten	Provincie Utrecht	Opstellen wijknatuurplan gebruik makend van GIS-analyse waarbij woonwijken worden beoordeeld op geschiktheid woningen, geschiktheid omgeving en actuele aanwezigheid soorten (NDFF). Het plan geeft gericht aan welke maatregelen wenselijk zijn voor particulieren (keuze aanbieden verblijfplekken en/of vergroenen tuin)	2020		Zeer kostbaar en tijdrovend. Niet geschikt voor een pre SMP, maar wel voor een SMP.		Voor alle wijken? Dat is dan alleen op heel globaal niveau mogelijk in de beschikbare tijd.		Een dergelijke analyse hoeft juist niet kostbaar te zijn omdat gebruik kan worden gemaakt van een GIS-analyse voor de gehele provincie. Ook goed idee om te werken met een wijktypering!
		Ontheffing verlenen en ontheffinghouder Wnb en daarmee verantwoordelijk voor goede uitvoering	2020						
	Gemeenten	Doormachtigen ontheffing Wnb en subsidieverstrekking naar particulieren en daarmee medeverantwoordelijk voor goede uitvoering	2020 - 2023		Isolatiebedrijven machtigen op basis van spelregels. Geen werk gemeenten en lagere drempel particulieren.				Goed idee, wordt overgenomen in voorkeurscenario. Geldt ook voor spelregels (betreft handleiding zoals omschreven in variant 2)
		Gebiedsinventarisatie en monitoring (zie verder)	2021 / 2022				Waarom ligt de plicht in deze variant bij de gemeente?		In kader van SMP.
		Opstellen gemeentelijke SMP en indienen aanvraag gebiedsontheffing Wnb. Het wijknatuurplan zal daar de basis in vormen. Het is aan de	Eind 2022		Een echte SMP, dus: beschermen soorten, verminderen procedures en verlagen kosten				Eens, wordt benadrukt in voorkeurscenario

		gemeente om hier – al of niet via Omgevingswet – aanvullende doelen te stellen (buiten het woningbezit van particulieren).							
	Particulieren	Aanvragen machtiging en subsidie bij gemeente	Voorafgaand aan na-isolatie		Machtiging niet door particulieren maar door isolatiebedrijf aanvragen (1x). Subsidie is tijdrovend, bureaucratisch en niet erg realistisch.				Goed idee, wordt overgenomen in voorkeurscenario.
		Voldoen aan mitigatieplicht conform wijknatuurplan (zie verder)	Tijdens na-isolatie						
Onderzoekplicht nulmeting	Wijknatuurplan	Nulmeting door steekproef conform landelijke onderzoeksprotocollen 5% van de woonwijken verdeeld over deelnemende gemeenten met een representatieve selectie van woningtypen	2020 / 2021	Opstellen potentie*functie analyse en/of kansen kaarten per wijk en netwerken van wijken onderling door middel van literatuurstudie, veldbezoeken en aanwezige landschapstypen (zie ook variant 1).	Onmogelijk voor 2020. Dus niet eisen voor pre-SMP. Straks regelen via SMP.	Representativiteit steekproef heel belangrijk. Aandacht voor vleermuisnetwerk en bijzondere verblijven (oa kraamkolonies). Let op, vaak wijk overstijgend. Verder geen groot verschil met 5% steekproef variant 1.	Aanvullend op hierboven omschreven acties ihkv het op te stellen wijknatuurplan? In 5% van de woonwijken of in 5% van iedere deelnemende woonwijk?		Advies van Jarno wordt overgenomen. Dus pas oppakken bij SMP
	Gemeentelijk SMP	Aanvullende gebiedsinventarisatie per gemeente over 100% woningbezit voor SMP. Onderzoeksmethode nader te bepalen in overleg ambtenaren provincie, Zoogdiervereniging, Sovon en NGB. Voorstel om te gaan voor een gerichte inventarisatie gericht op belangrijke verblijven en bijzondere soorten waarvoor maatwerk wenselijk is.	2021 / 2022	In feite blijven de stappen en benodigde info voor een SMP hetzelfde bij alle varianten. Voor een SMP moet nu eenmaal een gebiedsbreed onderzoek uitgevoerd zijn, waarbij de belangrijke functies, gebieden en netwerken in kaart gebracht worden.	Maatwerk noodzakelijk mbt onderzoek, samenwerking etc. zie ook memo.	– 100% inventarisatie voor nader te ontv vleermuis protocol (met trefkans). – Inzet vrijwilligers voor ochtendrondes tbv opsporen grote kolonies – Maatwerk hangt af van SFC en schaal van de ingreep.			Ideeën meegeven aan gemeenten voor SMP. Nu niet verder van belang.
Mitigatieplicht	Isolatie spouwmuur, buitengevel en buitendak	Rekening houden met gevoelige perioden beschermde soorten (natuurkalender)	Geen uitvoering nov/dec/jan/feb		Eens	Zie variant 1	Wintermaanden bij kou ook gevoelige periode voor huismus		Meenemen in tijdsvenster (zie xyz notitie)
		Bijdrage aan versterken woonwijk voor soorten door maatregel woning (realiseren verblijfplaats) of tuin conform wijknatuurplan	Realisatie tijdens na-isolatie (verblijf) of zelfde jaar na-isolatie (tuin)		Inbouwen is duur. Kies voor opbouwkasten van duurzaam materiaal (bijv houtbeton of duurzaam hout). Ophangen door isolatiebedrijf. Vergroenen tuin alleen stimuleren (bijv kadobon isolatiebedrijf tuincentrum en folder met info)	Wijkaanpak heeft meerwaarde. Zie verder opmerkingen bij variant 1.			Goede punten. De volgende worden meegenomen in voorkeursvariant – Opbouwkasten ook toestaan mits duurzaam – Vergroenen tuin stimuleren met financiële prikkel Tevens aanleiding om wijknatuurplan voor te stellen voor voorkeursscenario
	Isolatie binnenmuur en binnendak	Rekening houden met gevoelige perioden beschermde soorten (natuurkalender)	Geen beperkingen planning			Zie variant 1			Deze nuancering is niet overgenomen omdat het waarschijnlijk uitzonderingen zullen zijn.

		Behoud verblijfplaatsen. Oproep tot vrijwillige bijdrage aan vergroenen tuin. Hiervoor wordt ook subsidie verstrekt	Geen verplichtingen, wel stimulans			Zie variant 1			Compensatieverplicht wordt alsnog opgenomen in voorkeursvariant
Monitoring	Effectiviteit mitigatie	De meeste mitigatiemaatregelen zijn nog onbewezen. Voorstel om gerealiseerde projecten binnen 5% woonwijken jaarlijks te monitoren conform landelijke onderzoeksprotocollen. Dit wordt voortgezet in SMP.	Vanaf 2020	Zie variant 1	Maatregelen mitigatie specifiek maken voor de verschillende isolatie technieken (en evt ook vormen laten afvallen). Monitoring alleen via SMP en niet eerder via pre-SMP vanwege regelwerk.	Zie variant 1. Misschien ook reden om specifieker te mitigeren op wijkniveau gelet op de verschillen.	Zie variant 1 en 2		Voorstel Jarno wordt overgenomen in voorkeursscenario. Dus wel monitoren, maar pas bij SMP. En met een goed doordacht plan gebruikmakend van gedachtenlijnen van externe partijen (input).
	Populatietrend	Staat van instandhouding op provinciaal niveau onderzoeken en monitoren, los van dit dossier	N.v.t.	Zie variant 1	Monitoring alleen via SMP en niet eerder via pre-SMP vanwege regelwerk.	Zeker relevant. Populatietrend is daarbij inderdaad een factor. Meetprogramma zodanig opzetten dat ook info komt over effect na-isolatie. Daarna is beoordeling en prioritering beter mogelijk.			Voorstel Jarno wordt overgenomen in voorkeursscenario. Dus wel monitoren, maar pas bij SMP. En met een goed doordacht plan gebruikmakend van gedachtenlijnen van externe partijen (input). Het is hierbij noodzakelijk om dit op provinciaal niveau op te pakken.
Beoordeling variant	Juridische borging	Met ontheffingsverlening Wnb is sprake van goede juridische borging en lopen particulieren / isolatiebedrijven geen juridisch risico	Goed	In het pre-SMP stadium wordt niet voldaan aan de Europese Habitat- en vogelrichtlijn. Of hiermee een ontheffing te verkrijgen is, is maar de vraag (juridische houdbaarheid)					-
	Behoud soorten	De aanpak gaat uit van gerichte mitigatie per woonwijk. Daarmee zal de impact op soorten beperkt zijn en kan zelfs worden gewerkt aan versterking / verbetering van de situatie. Er wordt echter geen rekening gehouden met bijzondere soorten en verblijven. Daardoor kan staat van instandhouding toch in het geding komen.	Matig tot goed	Met betrekking tot behoud soorten en de praktische uitvoerbaarheid komt deze variant sterk overeen met de eerste variant. Sterke punt van deze variant betreft de wijk aanpak in het pre-SMP stadium, waardoor (potentiele) netwerken meer aandacht krijgen. Aandachtspunt is wel de ‘wijk overschrijdende’ netwerken.		Zie variant 1. Standaard mitigatie is wellicht het meest praktisch haalbaar. Behoud is beter dan variant 1, maar let wel op specifieke wijkgerichte aanpak. Enkele tips ter verbetering: – Extra voorzieningen door provincie/gemeente – Ontwerp natuurinclusieve buitenschil isolatie (prefab) – In deze fase (pre SMP) ontzien van woningen met (kans) bijzondere soorten en verblijffuncties			Eens met de opmerkingen. Maar niet alles is mogelijk. Daarom keuze in voorkeursscenario voor stimulans van echte natuurinclusieve maatregelen en inbouwvoorzieningen boven opbouwkasten dmv financiële prikkel (subsidie)
	Praktisch uitvoerbaar	De verplichtingen voor particulieren moeten uitvoerbaar zijn. De uitvoering in winterperiode voor een deel van de	Matig tot goed	Eender als variant 1, waarbij de coördinatie waarschijnlijk		Zie variant 1. Eenvoudige voorziening in laten bouwen is goed			Belangrijkere regelrol geven voor isolatiebedrijven die een

		na-isolatievormen is echter wel beperkend. Bij een reguliere ontheffing Wnb zijn deze beperkingen vergelijkbaar.		overzichtelijker is door de wijk-aanpak.		haalbaar. Uitvoering in winter alleen mogelijk als winterverblijf is uitgesloten (dus onderzoek nodig).			bedrijfsmatig belang hebben (USP, efficiëntie etc.) en kunnen investeren in kennis
	Betaalbaar	De kosten zijn relatief beperkt. De provincie / gemeenten kunnen nog overwegen om de fysieke mitigatie te subsidiëren	Goed		Niet optimaal voor particulier en isolatiebedrijf. Teveel en te dure maatregelen. Kosten zijn niet beperkt voor particulier.	Zie variant 1 Subsidie (geld of in natura) nodig om particulieren te stimuleren. Ook budget nodig voor extra voorzieningen.			Idee voor subsidie wordt overgenomen en verder uitgewerkt in xyz notitie. Daarmee zeker betaalbaar.
Advies		Deze variant voldoet aan alle eisen en wensen en heeft geen onoverkomelijke juridische en ecologische bezwaren. Het is – ecologisch gezien - echter alleen te verdedigen als binnen korte termijn wordt overgestapt op een SMP en gebiedsontheffing Wnb. In dat kader kunnen desnoods aanvullende maatregelen worden getroffen om de populaties te versterken.	Positief	Voldoet juridisch niet aan de eisen. Aanpak is voldoende voor algemenere soorten. Aanvullend plan nodig voor overige soorten.	Niet kansloos, maar wel aanpassingen nodig voor draagvlak. Zie boven.	Zie variant 1. Zonder extra inspanning provincie / gemeente de nodige ecologische bezwaren en daarmee ook juridische bezwaren. Stel een maximum aan aantal woningen met (kans) bijzondere soorten en verblijffuncties (hoge SFC) per gebied.	Grootste risico: gebrekkig uitvoering en draagvlak op lange termijn door te snelle, niet volledige aanpak Grootste kans: integrale verbetering leefgebied en natuur op wijkniveau. Draagvlak particulieren Inhoudelijk de meest veelbelovende optie, maar ik betwijfel of deze haalbaar is als tussenoplossing. Dit kan beter je ambitie zijn voor een breed SMP op lange termijn dan een houtje touwtje wijknatuurplan op korte termijn.		Met bovengenoemde aanpassingen wordt het advies nog positiever (zie verder voorkeursvariant)