

NatuurInclusief B.V.
Korenbree 23A
7271 LH Borculo
T: +31 (0)545 723 032
E: info@natuurinclusief.nl
I: www.natuurinclusief.nl
KVK: 88239209
BTW: 854039235B01



Reactie NatuurInclusief internetconsultatie wijziging Omgevingsregeling eDNA-als erkende maatregel

Datum rapport: 15 januari 2025
Rapportage nr.: NIRP20250108
Adviseurs: Sander Hunink & David Brouwer
Kwaliteitscontrole: Jarno Beijck

1 Inleiding

Op 12 december 2024 is een voorgenomen wijziging van de Omgevingsregeling (hierna: Or) ter internetconsultatie voorgelegd. De regeling tot wijziging van de Or behelst de opname van de zogeheten 'soortenDNA-methode' als 'erkende maatregel'. Volgens de regeling wordt voldaan aan de specifieke zorgplicht flora- en fauna-activiteiten (artikel 11.27 Bal) als de soortenDNA-methode en de bijbehorende werkwijze wordt toegepast ten aanzien van flora- en fauna-activiteiten waar bedrijven en woningeigenaren aan moeten voldoen bij het isoleren van grondgebonden woningen. Hoewel NatuurInclusief positief staat tegenover nieuwe en innovatieve methoden van onderzoek, roept de voorgenomen wijziging een aantal belangrijke vragen op voor de toepassing in de praktijk. Daarnaast zijn er een aantal (juridische) kanttekeningen te plaatsen met betrekking tot de invulling van de specifieke zorgplicht. Om deze redenen maakt NatuurInclusief graag gebruik van de mogelijkheid een reactie te sturen op de voorgenomen wijziging. In deze notitie vindt u onze reactie.

2 Reactie

Consultatietermijn te kort voor goede reactie

Het concept van de regeling tot wijziging van de Or om eDNA op te nemen als erkende maatregel lag ter inzage in de periode van 12 december 2024 tot en met 17 januari 2025. Dat is een periode van 5 weken en 1 dag. Binnen deze periode viel de kerstvakantie van twee weken, waarin de meeste bedrijven - waaronder belanghebbenden van de regeling - gesloten zijn of beperkt open. Hierdoor is de termijn om een gedegen reactie te kunnen indienen zeer kort. Ook is hiermee niet voldaan aan de 6 weken termijn zoals staat aangegeven in artikel 3:11, lid 3 jo. artikel 3:16, 1^e lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook voor andere procedures, zoals het ter inzage leggen van besluiten, geldt een reguliere inzageperiode van minimaal 6 weken om belanghebbenden voldoende tijd te gunnen een zienswijze, bezwaar of beroep voor te bereiden. Door de betrekkelijk korte consultatietermijn hebben wij niet voldoende gelegenheid gehad de stukken volledig te kunnen bestuderen. Onze reactie is daarom beperkt tot een aantal voor ons belangrijke aandachtspunten. Hiermee willen wij aangeven dat wij het niet per sé eens of oneens zijn met de overige onderdelen die niet in deze reactie genoemd worden. Waar mogelijk hebben wij om deze reden verwezen naar (onderdelen van) andere ingebrachte reacties op de internetconsultatie die naar onze mening eveneens belangrijke aandachtspunten bevatten.

Term en definitie 'soortenDNA-methode' misleidend

Er wordt in de regeling en de bijbehorende toelichting een definitie gegeven van 'soortenDNA': "*methode van onderzoek voor de aanwezigheid van vleermuizen of andere beschermde soorten in de thermische schil van gebouwen.*" De definitie gaat voorbij aan al bestaande eDNA-methodieken die worden toegepast om de aanwezigheid van soorten te onderzoeken in heel verschillende biotopen (zie als voorbeeld de website van onderzoeksbureau Datura (www.datura.nl) met voorbeelden van eDNA voor verschillende soorten vissen, amfibieën; roofdieren, marters, vogels, vleermuizen, vertebraten, kreeften & wolhandkrab, groenalgen, diatomeeën, planten, funghi, eukaryoten en bacteriën). Daardoor kan door de term 'soortenDNA' verwarring ontstaan met deze al bestaande methodieken. Daarnaast wordt in de definitie niet alleen vleermuizen genoemd, maar ook 'andere beschermde soorten in de thermische schil van gebouwen'. De ontwikkelde methodiek ziet echter alleen toe op vleermuizen en niet op andere soorten, zoals de huismus of gierzwaluw. Dit wordt ook in de toelichting erkend: "*De toepassing van soortenDNA op grond van deze regeling ziet niet op vogels*". Ook hierdoor kan verwarring ontstaan over het toepassingsbereik van de methode om soorten afdoende te kunnen onderzoeken conform de specifieke zorgplicht. Zowel de term als de definitie van de methode is daarmee misleidend voor de praktijk. Voorgesteld wordt om niet te spreken over 'soortenDNA', maar over 'vleermuizenDNA'. Daarnaast wordt voorgesteld in de definitie de zinsnede 'of andere beschermde soorten' te schrappen.

Onduidelijkheid beoordeling methode als 'erkende maatregel' en juridisch kader

Gesproken wordt over een 'erkende' maatregel specifieke zorgplicht. Wat wordt verstaan onder 'erkend' wordt niet duidelijk. De methodiek is ontwikkeld aan de hand van onderzoek door twee verschillende partijen, beide in opdracht van het Rijk. Erkenning van een methode of maatregel kan je ons inziens niet afdwingen, zonder dat de methode daadwerkelijk door externe deskundigen beoordeeld is en is ingestemd met de methode voor de toepassing in de praktijk. Onduidelijk is of de methodiek ook daadwerkelijk 'peer-reviewed' is door onafhankelijke deskundigen (zoals de Zoogdiervereniging) en inderdaad als erkend kan worden beschouwd. Er wordt verwezen naar de uitspraak van 2 aug 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2969), waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak juist aan de hand van de *amicus curiae*-procedure verwezen heeft naar door deskundigen breed gedragen methodieken om voldoende uitsluitel te kunnen geven van de aanwezigheid van soorten ter invulling van de zorgplicht Wet natuurbescherming. Het is de vraag of de eDNA-methodiek breed gedragen is. Uit de reeds ingediende reacties van verschillende deskundige partijen (de Zoogdiervereniging en het Vleermuisvakberaad van het Netwerk Groene Bureaus) is te halen dat zij zeer ernstig twijfelen aan de houdbaarheid van de methode en de conclusies die getrokken worden uit de beperkt uitgevoerde onderzoeken die ten grondslag liggen aan de methode.

Verder is het onduidelijk wat precies het juridisch kader is om een methode als erkende maatregel op te kunnen nemen in de Omgevingsregeling. Vooralsnog zijn er in de Omgevingsregeling alleen erkende maatregelen opgenomen ter uitvoering van de energiebesparingsplicht. In de Omgevingsregeling staat in de artikelen 4.14, lid 1 en 5.29, lid 1 hoe voor de milieubelastende activiteit en het gebouw wordt voldaan aan de energiebesparingsplicht, met een verwijzing naar de maatregelen op de Erkende maatregelenlijst (EML) uit de bijlagen VII en XIV Or. De voorbeelden van erkende maatregelen in de Nota van Toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) betreffen verder voornamelijk technische maatregelen om aan bepaalde milieutechnische normen te voldoen (bijv., erkende maatregelen voor beperken van luchtmissies).

In de Nota van Toelichting (NvT) van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt het volgende aangegeven: "*Waar mogelijk is in het besluit voor doelvoorschriften gekozen. Dit heeft als voordeel dat degene die de activiteit uitvoert zelf maatregelen kan kiezen. Waar zowel doelvoorschriften als middelvoorschriften kunnen worden geformuleerd, zijn indien doelmatig zogenoemde erkende maatregelen opgenomen. Deze zijn niet verplicht, maar als ze correct worden uitgevoerd, wordt aan het doelvoorschrift voldaan. De erkende maatregel geeft duidelijkheid en gebruiksgemak, het doelvoorschrift laat ruimte voor zelfgekozen maatregelen en innovatie.*" (blz. 488, Staatsblad 2018, nr. 293). Volgens dezelfde NvT Bal drukken doelvoorschriften "*het te bereiken doel uit in objectieve termen, zoals te meten of te berekenen eenheden.*" Ook wordt aangegeven dat het aan degene die de activiteit verricht is om te bepalen hoe het doel wordt behaald. Verder: "*In het omgevingsrecht wordt van oudsher ook veel gewerkt met middelvoorschriften. Die verplichten direct om bepaalde maatregelen*

te treffen. Dat kunnen zowel technische als bijvoorbeeld organisatorische maatregelen zijn. Middelvoorschriften worden vooral ingezet als het niet mogelijk is een doelvoorschrift te formuleren, terwijl er wel een geschikte maatregel kan worden geformuleerd.” (blz, 508, Staatsblad 2018, nr. 293)

Bovenstaande is verderop in de NvT Bal nader uitgewerkt (onder subparagraaf 3.2.2, blz. 529, Staatsblad 2018, nr. 293):

“Doelvoorschriften met erkende maatregelen

Als voor een activiteit zowel doelvoorschriften als middelvoorschriften kunnen worden geformuleerd is er in dit besluit waar mogelijk voor gekozen om door het vastleggen van een combinatie daarvan de voordelen van beide varianten te benutten. Naast een doelvoorschrift zijn in het besluit middelvoorschriften als «erkende maatregelen» opgenomen. Dit geeft degene die duidelijkheid en gebruiksgemak vooropstelt en niet zelf de maatregelen wenst te bedenken om aan de doelvoorschriften te voldoen de mogelijkheid om in plaats daarvan de erkende maatregel toe te passen. Wie op een zelfgekozen, niet als erkende maatregel vastgelegde wijze aan het doelvoorschrift wil voldoen, kan daarvoor kiezen. Het bevoegd gezag controleert dan alleen of het doelvoorschrift wordt behaald.

Bij de keuze voor de erkende maatregel is het niet zo, dat die erkende maatregel zonder verder nadenken en eventueel raadplegen van een deskundige leverancier direct «uit het schap kan worden gehaald», en verder zijn werk doet en geen aandacht nodig heeft. Naast erkende maatregelen die eenduidig zijn omschreven, zijn er ook erkende maatregelen, waarvan de toepassing op de specifieke situatie moet worden afgestemd, veelal in overleg met een deskundig leverancier. Ook aan het gebruik en onderhoud zal daarbij veelal aandacht moeten worden besteed.“

Een middelvoorschrift (dat een erkende maatregel in feite is) biedt volgens de NvT Bal *“meer duidelijkheid vooraf, vereisen daardoor meestal niet veel specifieke kennis van degene die de activiteit verricht en brengen niet of nauwelijks administratieve en bestuurlijke lasten met zich. Doordat standaardmiddelen zijn voorgeschreven, wordt innovatie niet gestimuleerd en is er minder ruimte voor eigen keuzes door degene die de activiteit verricht.”*

Een erkende maatregel als middelvoorschrift betreft volgens de hierboven aangehaalde toelichtingen in feite een duidelijk omschreven maatregel die weinig deskundigheid vereist bij het toepassen van de maatregel. Bovendien is de erkende maatregel ter invulling of ter vervanging van een doelvoorschrift. De vraag is daarmee welk doelvoorschrift wordt nagestreefd met de toepassing van de methode en of de soortenDNA-methode kan worden ingezet als ‘erkende maatregel’ ter invulling van de specifieke zorgplicht. Gezien de reeds ingediende reacties van de Zoogdierverseniging en het Vleermuisvakberaad van het Netwerk Groene Bureaus, is de ‘soortenDNA-methode’ verre van eenvoudig en vergt het een deskundige op het gebied van vleermuizen om op een correcte wijze de methode toe te passen. Daarmee wordt er ons inziens niet voldaan aan de criteria van een erkende maatregel zoals hiervoor toegelicht.

In de toelichting op de regeling wordt verder verwezen naar artikel 4.3, 4^e lid van de Omgevingswet, waarmee per ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over in het Bal opgenomen regels als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden. Verder wordt in de toelichting op de regeling aangegeven dat de specifieke zorgplicht kan worden aangeduid als een doelvoorschrift, waardoor het opnemen van een erkende maatregel als middelvoorschrift in de Omgevingsregeling wordt gelegitimeerd. Dit is volgens ons een onjuiste interpretatie van het juridisch kader. Een specifieke zorgplicht kan volgens ons niet worden beschouwd als doelvoorschrift, aangezien deze niet de mate van concreetheid bevat dat wordt toegeschreven aan een doelvoorschrift volgens de NvT Bal (zoals hiervoor al betoogd). In de NvT Bal wordt ook nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen een specifieke zorgplicht en een doelvoorschrift. Eerst wordt in de NvT Bal een toelichting gegeven op specifieke zorgplichten, waarna de zinsnede volgt: *“De meer uitgewerkte regels*

in dit besluit hebben de vorm van doelvoorschriften, middelvoorschriften of informatieverplichtingen.” (blz. 508, Staatsblad 2018, nr. 293). Een doelvoorschrift is daarmee altijd meer concreet en uitgewerkt dan een specifieke zorgplicht behelst. Ook op blz. 516 en 517 van de NvT Bal wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende typen regels in het Bal, waarbij specifieke zorgplichten als een ander type regel wordt aangegeven dan doelvoorschriften:

“In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is een doelvoorschrift omschreven als een «bepaling die het doel aangeeft dat moet worden bereikt, waarbij het aan de initiatiefnemer overgelaten wordt om te bepalen met welke middelen dat doel wordt bereikt». Daarbij wordt vooral bedoeld op voorschriften waarbij het doel is uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of op een andere manier in objectieve (kwantificeerbare) termen. In deze nota van toelichting wordt het begrip doelvoorschrift alleen voor die kwantificeerbare voorschriften gebruikt. Daarmee worden doelvoorschriften onderscheiden van specifieke zorgplichten die ook een doel omschrijven, maar waarbij dat doel kwalitatief is geformuleerd, zodat op degene die de activiteit verricht de zorg rust om het doel zo nodig voor zijn specifieke situatie nader te concretiseren. Een middelvoorschrift is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet omschreven als «bepaling die een middel voorschrijft dat de initiatiefnemer moet hanteren».” (blz. 517, Staatsblad 2018, nr. 293)

Daardoor wordt ons inziens een onjuist juridisch kader toegepast om de ‘soortenDNA-methode’ in de Omgevingsregeling op te nemen als erkende maatregel conform de Omgevingswet en is er geen juridische basis voor de regeling die nu voorligt.

De vraag rijst verder wat de status is van niet in de Or genoemde methodieken, bijvoorbeeld de verschillende inventarisatieprotocollen van het Netwerk Groene Bureaus en de maatregelen en methoden genoemd in de Kennisdocumenten van BIJ12 en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Door het opnemen van de ‘soortenDNA-methode’ als erkende maatregel in de Or, kan de schijn ontstaan dat andere methoden en maatregelen niet erkend zijn, terwijl deze reeds jaren toegepast worden en ook door het bevoegd gezag geaccepteerd worden als methoden om de aanwezigheid van soorten uit te sluiten danwel aan te tonen.

Onduidelijkheid deskundigheidseis uitvoering bemonstering

Onduidelijk is of het verplicht is dat deskundigen de eDNA bemonstering uitvoeren. In de regeling wordt in het voorgestelde artikel 4.31c, lid 1 Or aangegeven dat ‘een ieder’ die de methodiek hanteert zoals beschreven in de bijbehorende bijlage, voldoet aan de specifieke zorgplicht voor vleermuizen in te isoleren spouwmuren. Dit zorgt wel voor een bedenkelijke uitvoering en uitkomst van de methodiek. Een correcte toepassing van de ‘soortenDNA-methode’ vergt een deskundige, zoals ook aangegeven in de reeds ingediende reacties van de Zoogdiervereniging en het Vleermuisvakberaad van het Netwerk Groene Bureaus. Niet iedereen kan gezien worden als een deskundige, zodat als ‘een ieder’ wordt aangehouden twijfels zijn over een correcte toepassing van de methode en eveneens twijfels over de betrouwbaarheid van de uitkomst. Daarmee wordt niet voldaan aan het doel van de ‘soortenDNA-methode’, namelijk voldoende uitsluitel over het voorkomen van beschermde vleermuissoorten in het kader van de onderzoeksplicht volgend uit de specifieke zorgplicht. Hierdoor kan niet worden voorkomen dat er nadelige gevolgen optreden op beschermde en bedreigde soorten. Wij adviseren dan ook dat de zinsnede ‘een ieder’ in het artikel 4.31c, lid 1 wordt geschrapt en wordt vervangen door ‘een vleermuisdeskundige’.

Reikwijdte onderzoeksplicht conform specifieke zorgplicht

De ‘soortenDNA-methode’ is, zoals hiervoor aangegeven, alleen gericht op vleermuissoorten en geen andere soorten. Daarmee wordt ons inziens geen goede invulling gegeven aan de gehele reikwijdte van de specifieke zorgplicht, die toeziet op alle beschermde en bedreigde soorten waar een nadelig gevolg op te verwachten is. De kans is groot dat initiatiefnemers de ‘soortenDNA-methode’ zien als de enige maatregel om toe te passen om te voldoen aan de specifieke zorgplicht en de daaruit volgende onderzoeksplicht. Zoals hiervoor aangegeven en ook de Vogelbescherming in haar reactie aangeeft, is de methode niet van toepassing op vogelsoorten. Daarnaast

kunnen er mogelijk ook andere beschermde dan wel bedreigde soorten voorkomen dan vleermuissoorten in (of aan) de thermische schil van een gebouw. Zo kunnen diverse vogels een nest hebben in de thermische schil in de broedperiode, zoals - naast de al aangegeven huismus en gierzwaluw - de kauw, merel, roodborst, koolmees, etc. Ook ontslaat het initiatiefnemers niet van de verplichting nader onderzoek uit te voeren of een omgevingsvergunning aan te vragen, alvorens zij kunnen starten met het realiseren van hun voornemen. De toepassing van de 'soortenDNA-methode' vrijwaart niet voor een positief resultaat dat DNA van vleermuizen is aangetoond, waarmee nader onderzoek alsnog benodigd is (zoals ook staat aangegeven in de toelichting op de regeling). Met andere woorden, door alleen de toepassing van de 'soortenDNA-methode' is nog niet volledig voldaan aan de onderzoeksplicht volgend uit de specifieke zorgplicht. De vraag is of het doel van de opname van de methode als erkende maatregel in de Or daadwerkelijk bereikt zal worden.

Trefkans eDNA

Uit de onderzoeksrapporten blijkt niet duidelijk wanneer een positieve match daadwerkelijk duidt op een verblijfplaats met bijbehorende context, of in hoeverre ook aantikkende of langsvliegende dieren tot een positief resultaat leiden, en of en hoe de nauwkeurigheid van de meetmethodiek daarop wordt afgestemd. Bovendien vragen wij ons sterk af wat de isolatiebranche heeft aan de methodiek als blijkt dat bij een goede onderzoeksinspanning en correct uitgevoerde bemonstering in het overgrote merendeel van de bemonsterde woningen eDNA aanwezig blijkt te zijn dat op een (al dan niet recente) verblijfplaats wijst en er alsnog niet direct geïsoleerd kan worden. Bij uitvoerig onderzoek naar sporen met een endoscoop kan dit naar verluidt oplopen tot 90 tot 95% van de woningen.

Onvoldoende overzicht aantasting netwerk van verblijfplaatsen

De eDNA-methode als geheel gaat in de huidige vorm compleet voorbij aan de noodzaak van een netwerk van verblijfplaatsen. Bij een negatieve match zullen ook potentiële alternatieve verblijfplaatsen (die als ze nu niet in gebruik zijn, in de toekomst als alternatief kunnen fungeren binnen een netwerk, kansen voor soortenmanagementsplannen (SMP's) etc.) verloren gaan en niet gecompenseerd worden. Dit in tegenstelling tot de huidige methodiek van het pre-SMP en Natuurvriendelijk Isoleren (NVI), waar vooraf door gemeentes zorg wordt gedragen voor het aan te tasten netwerk van kraamverblijfplaatsen en aanvullend bij isolatiewerkzaamheden er altijd een spouwverblijf wordt gecreëerd, ongeacht aanwezigheid van een verblijfplaats.

Zonder oog op het grotere geheel zullen ook mogelijk waardevolle alternatieven verdwijnen en wordt het steeds lastiger om nog een kwalitatief hoogwaardig netwerk van verblijfplaatsen te faciliteren. Een pro-actieve benadering waarin het gehele leefgebied (niet alleen verblijfplaatsen) als uitgangspunt wordt genomen, zoals bijvoorbeeld bij een goed opgezet SMP, is onzes inziens dan ook de enige echte duurzame oplossing om te komen tot een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten.

3 Tot slot

Hoewel NatuurInclusief wel achter het gebruik van nieuwe innovatieve onderzoeksmethodes zoals de toepassing van eDNA staat, staan we *niet* achter deze regeling in de huidige vorm tot wijziging van de Omgevingsregeling. De huidige regeling heeft grote ecologische risico's voor vleermuizen en andere gebouwbewonende soorten, zoals gierzwaluw en huismus. Daarnaast is de voorgestelde regeling volgens ons juridisch niet houdbaar en werkt het onduidelijkheid hoe aan de wet te voldoen in de hand. Er wordt ten onrechte het beeld geschetst dat de toepassing van de erkende maatregel voldoende is om aan de specifieke zorgplicht en de daaruit volgende onderzoeksplicht te voldoen. Ook ontslaat de toepassing van de 'erkende maatregel' initiatiefnemers niet van de verplichting nader onderzoek uit te voeren of een omgevingsvergunning aan te vragen, alvorens zij kunnen starten met het realiseren van hun voornemen. Omdat wij onze gebouwbewonende soorten een warm hart toedragen, maar ook inzien dat de energietransitie doorgang moet vinden, zou het onzes inziens dan ook niet goed zijn voor het draagvlak van deze soorten dat er een regeling in gang wordt gezet die makkelijk kan sneuvelen in de rechtszaal. Daar zijn de relevante gebouwbewonende soorten niet bij gebaat, maar ook zeker de isolatiebranche niet.