

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Instructie voor gebruik:

Dit is het formulier voor de beantwoording van de Beleidskompasvragen ten behoeve van internetconsultatie. Per 29 maart 2023 worden bij nieuwe internetconsultaties de antwoorden op de vragen van het Beleidskompas gepubliceerd. Let op dat dit formulier op enkele punten afwijkt van het reguliere Beleidskompasformulier, aangezien dit formulier terugblijkt op de stappen voorafgaand aan de consultatie.

Alle tekstvakken in het formulier dienen te worden ingevuld en vragen mogen niet worden verwijderd. Indien het voorstel een technische wijziging betreft of om een andere reden beleidsarm is, kan bij de vragen die niet van toepassing zijn worden volstaan met het invullen van "n.v.t."

Verwijder de cursief gedrukte tekst na beantwoording van de vragen.

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Regeling specifieke uitkering versnelling natuurinclusief isoleren (tweede tranche)

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

De directe belanghebbende betreffende het onderwerp waar de regeling op wordt ingezet, zijn de provincies en gemeenten. Provincies zijn met inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb) in 2017 (inmiddels Omgevingswet) bevoegd gezag geworden voor zowel gebieds- als soortenbescherming. Dit betekent dat de provincies vergunningen/ontheffingen verlenen hierop. De soortenmanagement plannen (SMP's) worden veelal door gemeenten in gang gezet. Gemeenten kunnen met deze regeling middelen ontvangen voor het opstellen, uitvoeren en monitoren van hun SMP's. Provincies beoordelen deze SMP's, op basis waarvan een vergunning kan worden gegeven voor het desbetreffende gebied. Particuliere woningeigenaren hebben baat bij een gemeentelijk SMP, zij hoeven hierdoor geen individueel ecologisch onderzoek uit te voeren dat tijdrovend en erg kostbaar is. Daarbij kunnen VvE's en woningcorporaties ook gebruik maken van een gemeentelijk SMP zodra deze geldt. IPO en VNG zijn betrokken bij het opstellen van de conceptregeling. De regeling is een vervolg op de eerste tranche van de regeling die vorig jaar in werking is getreden.

1. Wat is het probleem?

- Het probleem is dat in Nederland momenteel onvoldoende gebouwen adequaat zijn geïsoleerd. Dit heeft negatieve gevolgen voor de energierekening van burgers en de uitstoot van Co₂. Het Rijk heeft met het Nationaal Isolatieprogramma de doelstelling om tot en met 2030 2,5 miljoen woningen te isoleren. Bepaalde isolatiewerkzaamheden, zoals de isolatie van spouwmuren, maar ook de isolatie van het dak of van de gevels, kunnen er echter voor zorgen dat beschermde diersoorten worden gedood of verstoord. Sommige diersoorten, zoals de vleermuis, verblijven veelal in de spouwmuur. De Omgevingswet verbiedt het om deze dieren opzettelijk te storen, te doden, of hun nesten te verwijderen. Dit betekent dat er bij het treffen van isolatiemaatregelen er rekening moet worden gehouden met de beschermde diersoorten. Deze verbodsbepalingen gelden voor bepaalde categorieën vogels (art. 11.37 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)), dieren genoemd in bijlage IV van de habitatrichtlijn, bijlage I en II van het Verdrag van Bern en bijlage I en II van het Verdrag van Bonn, zoals bepaalde vleermuizen, kevers en vlinders (art. 11.46 Bal) en onder andere wildlevende zoogdieren, reptielen en dagvlinders (11.54 Bal).
- Dit betekent dat burgers voor aanvang van isolatiemaatregelen in sommige gevallen een jaarrond ecologisch onderzoek moeten uitvoeren om de aanwezigheid van bepaalde diersoorten uit te sluiten. Naast het ecologisch onderzoek hoort de aanvraag van een omgevingsvergunning bij de provincie. Dit traject kan tot twee jaar kosten en is zeer kostbaar voor een woningeigenaar. Dit kan ertoe leiden dat de burger afziet van isoleren of dat isolatie vertraagd plaatsvindt, waardoor de doelstellingen met betrekking tot isolatie in het geding komen en CO₂ reductie niet plaatsvindt.
- Ook kan het ertoe leiden dat burgers overgaan tot het isoleren op een niet natuurvriendelijke manier die niet in overeenstemming is met de in de wet vastgelegde zorgplicht, waardoor beschermde diersoorten in aantallen kunnen afnemen en/of de provincie moet handhaven, waardoor isolatie niet plaatsvindt.
- Mede vanwege deze kostbare en tijdrovende werkwijze is de landelijke aanpak natuurvriendelijk isoleren¹ aangekondigd in mei 2024. Woningeigenaren hoeven geen ecologisch onderzoek uit te voeren of een omgevingsvergunning aan te vragen wanneer zij een isolatiebedrijf inschakelen dat natuurvriendelijk isoleert. Dit is onderdeel van de korte termijn aanpak, voor de komende drie jaar. Voor de (middel)lange termijn aanpak richten we ons op de landelijke uitrol van de SMP's. Meerdere doelgroepen, waaronder woningeigenaren, VvE's, particuliere huurwoningen, woningcorporaties, utiliteitsgebouwen e.d. kunnen gebruik maken van het SMP zodra deze tot stand is gekomen. De SMP's blijven nodig in de aanpak van de isolatieopgave i.r.t. natuurbescherming.
- Om zorg te dragen dat de isolatieopgave gehaald kan worden en tegelijkertijd aan de zorgplicht met betrekking tot het beschermen van dieren voldaan kan worden is het noodzakelijk dat de overheid ingrijpt, door provincies en gemeenten financieel te ondersteunen in het opstellen van SMP's. Hierbij zijn drie publieke belangen in het geding: het handhaven van de biodiversiteit, het uitvoeren van de energietransitie (CO₂-reductie) en het realiseren van de isolatieopgave.

2. Wat is het beoogde doel?

Het doel is dat er meer wordt geïsoleerd op een wijze waarbij de soortenbescherming voldoende geborgd is. Het verduurzamen van woningen draagt bij aan de CO₂-reductie in de gebouwde omgeving. Het bevorderen van isolatie waarbij soortbescherming in acht wordt genomen draagt bij aan de bescherming en herstel van ecosystemen en biodiversiteit. De SMP's dragen bij aan duurzame steden en gemeenschappen, klimaatactie en leven op land.

¹ [Landelijke aanpak Natuurvriendelijk Isoleren | Nationaal Isolatieprogramma | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

In de kamerbrief van 22 december 2023 worden een korte termijn aanpak en een (midden)lange termijn aanpak geschetst. Aan de oplossingen op de korte termijn wordt gewerkt via andere trajecten. Kort weergegeven zijn dit de methode van natuurvriendelijk isoleren en innovatieve methoden zoals e-DNA. Met deze specifieke uitkering wordt bijgedragen aan de oplossingen op de lange termijn. Voor de lange termijn wordt namelijk ingezet op Soortenmanagementplannen en deze uitkering ondersteunt de provincies en gemeenten financieel hierbij.

Pre-SMP's en SMP's

- Op basis van een door de gemeente opgesteld SMP verleent de provincie een gebiedsontheffing. Een SMP bevat onder andere de resultaten van een ecologisch onderzoek, en de condities die soorten nodig hebben, mitigerende en compenserende maatregelen en de wijze waarop effecten worden gemonitord. Hierdoor hoeven bewoners en gebouweigenaren geen eigen ecologisch onderzoek meer te doen en geen ontheffing aan te vragen.
- Gedeputeerde Staten hebben de bevoegdheid om op de eerder genoemde verboden een vergunning of vrijstelling te verlenen (5.1, tweede lid, aanhef en onder g, Omgevingswet en 4.6 Omgevingsbesluit). Deze ontheffing of vrijstelling wordt uitsluitend verleend wanneer er aan enkele voorwaarden wordt voldaan (8.74j, 8.74k en 8.74l Besluit kwaliteit leefomgeving). Gebouweigenaren – zoals individuele woningeigenaren, VVE's en woningcorporaties - kunnen een ontheffing aanvragen nadat zij met een ecologisch onderzoek hebben aangetoond dat het gebouw voldoet aan de voorwaarden genoemd in de Omgevingswet. Een dergelijke procedure leidt tot extra financiële en procedurele lasten voor eigenaar-bewoners en Vve's van ca. 6.000 euro, boven op de kosten voor de isolatiewerkzaamheden. De benodigde aanpak is kostbaar en tijdrovend, en wordt doorgaans per individuele woning uitgevoerd. Overtreding kan leiden tot vertraging van projecten en flinke boetes. Het SMP is gebiedsgericht en kan hier een oplossing voor bieden.
- In aanvulling op de incidentele omgevingsvergunning wordt er in de praktijk ook gebruikt gemaakt van de gebiedsgerichte omgevingsvergunning. Gebouweigenaren van gebouwen binnen het werkingsgebied van een gebiedsgerichte ontheffingen hoeven niet een individuele ontheffing aan te vragen.
- Een gebiedsgerichte aanvraag kan worden ingediend door een gemeente. Zij onderbouwen hun aanvraag met een gemeentelijke soortenmanagementplannen (SMP). In een SMP staan maatregelen, gedragsregels en afspraken om ruimtelijke ontwikkeling, beheer en bescherming van soorten mogelijk te maken.² Daarnaast wordt er een ecologisch onderzoek in het gebied uitgevoerd. Op basis van een SMP geeft de provincie een omgevingsvergunning af voor doorgaans 5-10 jaar.³ Het opstellen van een SMP duurt zo'n een a twee jaar. Voordeel van een gemeentelijk SMP t.o.v. de gedragscode is dat op lokaal niveau beter rekening kan worden gehouden met beschermde soorten. Voordeel van een gemeentelijk SMP ten opzichte van individuele vergunningaanvragen is dat particuliere woningeigenaren hiervan kunnen profiteren zonder zelf een vergunning aan te vragen (met alle potentiële lasten en kosten die dat met zich meebrengt). Zij moeten zich dan wel houden aan de regels die zijn opgenomen in het soortenmanagementplan.
- Nog niet alle gemeentes zijn aan de slag met een SMP. De barrières voor burgers en organisaties om tot na-isolatie over te gaan zijn hierdoor hoger dan wenselijk. Het gevolg is dat er bij (na)isolatie niet altijd rekening wordt gehouden met de natuurbeschermingseisen (en daarbij dus de beschermde diersoorten) waardoor dieren gedood/verstoord worden. Daarnaast zorgt de huidige gang van zaken voor vertraging van de isolatieopgave. De SMP's bieden hier een helpende hand. Één van de redenen waarom nog niet alle gemeenten een SMP hebben opgesteld, is dat zij niet beschikken over voldoende eigen middelen. Met de eerste tranche is ongeveer de helft van de gemeenten voorzien met middelen.
- Als er geen interventie plaatsvindt is de verwachting dat het aantal SMP's achterblijft waardoor er te weinig gebiedsgerichte omgevingsvergunningen kunnen worden afgegeven.

² Zie e.g. bijlage 2, paragraaf 2 van de Uitvoeringsverordening subsidie Biodiversiteit provincie Utrecht

³ Zie e.g. Provincie Utrecht, folder Soortenmanagementplannen, p. 3.

Realiseren pre-SMP's en SMP's

Om het realiseren van pre-SMP's en SMP's te bevorderen zijn er meerdere opties:

- Het verstrekken van een specifieke uitkering. We verwachten dat door het verstrekken van een specifieke uitkering er meer SMP's worden gerealiseerd, die SMP's leiden er toe dat het makkelijker wordt om natuurinclusief te isoleren, met als gevolg dat er meer spouwmuren worden geïsoleerd en dat de staat van instandhouding van bepaalde soorten verbetert.
- Er worden verschillende kennisdocumenten zoals een SMP handboek opgesteld. Dit handboek zorgt voor uniformiteit en geven gemeenten handvatten bij het opstellen van SMP's
- Er is een aanpak om het ecologentekort te verkleinen. Zo wordt er onder andere onderzocht of ecologen versneld kunnen worden opgeleid.
- Daarnaast worden er innovatieve methoden ontwikkeld, zoals E-DNA om vleermuizen op een snellere manier op te sporen.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Met behulp van deze regeling kunnen we ervoor zorgen dat dit doel behaald wordt met inachtneming van de beschermde diersoorten die in gebouwen of woningen leven. Er zijn verschillende opties hoe om te gaan met de Wnb: - Per individuele woning een onderzoek laten doen met een individuele ontheffingsprocedure. Dit is tijdrovend en kostbaar, leidt tot vertraging waardoor de isolatieopgave niet door kan gaan. - Gedragscode: gestandaardiseerde afspraken die gelden voor een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld woningcorporaties. Dit geldt voor het hele land. Vaak dient hierbij ook lokaal aanvullend onderzoek gedaan te worden. - Soortenmanagement plan (SMP): lokaal/regionaal niveau, meer maatwerk voor de biodiversiteit. Met het SMP kan een gebiedsgerichte ontheffing tot 10 jaar worden verkregen, waar iedereen gebruik van kan maken, ook de burger. Woningeigenaren worden hierdoor ontzorgd. Gezien bovenstaande afwegingen komt het SMP uit als beste resultaat. Op deze manier kan de isolatieopgave doorgaan, hand in hand met de Wnb

5. Wat is de voorkeursoptie?

Zoals toegelicht in de kamerbrief van 22 december 2023 is de meest solide oplossing om de isolatieopgave en natuurbescherming te combineren op de lange termijn een ontheffing op basis van een SMP. Omdat het opstellen van SMP's door alle gemeenten een paar jaar kan duren hebben we ook een korte termijn aanpak afgesproken met betrekking tot natuurvriendelijk isoleren. Spouwmuurisolatie en andere vormen van isolatie zijn nu ook op natuurvriendelijke wijze mogelijk zonder SMP. Hiervoor is per project een quickscan nodig. Als deze quickscan de aanwezigheid van beschermde dieren niet uitsluit, is ook een uitgebreid ecologisch onderzoek nodig, en mogelijk een ontheffing. Dit is voor particuliere woningeigenaren buitenproportioneel kostbaar en tijdrovend. Daarom kan op basis van een SMP de provincie voor de gehele gemeente een ontheffing worden afgeven, waardoor de lasten voor natuurinclusief isoleren niet meer bij de burger komen te liggen.

Met een specifieke uitkering kunnen middelen beschikbaar worden gesteld waarmee provincies (en uiteindelijk gemeenten) de SMP's kunnen realiseren.

Met de eerste tranche, welke is verleend in 2023, kon slechts de helft van de gemeenten worden bediend. Daarom is in de kamerbrief van 22 december 2023 een tweede tranche aangekondigd. Met de tweede tranche kan de andere helft van de gemeenten worden ondersteund.

Daarnaast wordt er aan een aantal andere maatregelen gewerkt om het opstellen van SMP's te versnellen. Zo wordt er uitgezocht hoe het ecologentekort kan worden teruggedrongen, wordt er gewerkt aan alternatieve opsporingsmethoden zoals e-DNA en komen er handreikingen voor gemeenten voor het opstellen van SMP's. Al deze maatregelen moeten samen bijdragen aan het doel om natuurvriendelijk te kunnen isoleren op een efficiënte en betaalbare wijze.

