



nota

Advies aanwijzing gedragscode soortenbescherming
gemeenten van Koninklijke Vereniging Stadswerk
Nederland

Parafenroute

Paraaf
Manager RVO

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) adviseert het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) om de gedragscode soortenbescherming gemeenten van Koninklijke Vereniging Stadswerk Nederland (hierna Stadswerk) aan te wijzen. Deze gedragscode is opgesteld voor gemeenten en bedrijven en organisaties die werken in opdracht van een gemeente. De gedragscode ziet toe op werkzaamheden in het kader van Ruimtelijke ingrepen (RI) en Bestendig beheer en onderhoud (BBO) binnen de Nederlandse Gemeenten.

In deze nota wordt een onderbouwing gegeven van dit advies.

Procesverloop

Op 24 januari 2025 heeft Stadswerk de definitieve versie van de "gedragscode soortenbescherming gemeenten" aangeleverd. Er is beoordeeld of deze gedragscode kan worden aangewezen onder de Omgevingsregeling (Or). RVO adviseert de gedragscode aan te wijzen, maar geeft mee dat Gedeputeerde Staten (hierna: GS) alleen onder bepaalde voorwaarden een positief advies geven om de gedragscode voor internetconsultatie open te stellen. Onder de paragraaf 'afstemming met provincies' in deze nota reageert RVO op deze voorwaarden. De adviezen van RVO en IPO zijn onafhankelijk van elkaar en wij verzoeken LVVN om beide adviezen te wegen bij definitieve aanwijzing.

Wettelijk kader

Vrijstelling op basis van een gedragscode

Op grond van artikelen 11.45, 11.53 of 11.59 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) kunnen activiteiten worden uitgevoerd onder een aangewezen gedragscode als:

- deze activiteiten zijn beschreven in een aangewezen gedragscode;
- het gaat om handelingen die aantoonbaar worden uitgevoerd in overeenstemming met de wijze die is beschreven in een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode; en
- plaatsvinden in het kader van:

- bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, luchthavens, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
- een bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw,
- een bestendig gebruik; of
- ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

Een gedragscode kan enkel worden aangewezen als voldaan wordt aan het toetsingskader uit het Bal. Dit houdt in dat een gedragscode alleen kan worden aangewezen als:

- de activiteiten die in de gedragscode worden beschreven voldoen aan de daarin beschreven activiteiten voldoen aan artikel 8.74j, 8.74k of 8.74l, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit betekent dat:
 - Er sprake moet zijn van een wettelijk belang.
 - De staat van instandhouding mag niet verslechteren (bij vogels) of de staat de activiteit geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (bij soorten habitatrichtlijn en andere soorten);
- er geen alternatief is voor de activiteiten (alternatievenafweging);
- in de gedragscode voldoende is gewaarborgd dat geen benutting of economisch gewin plaatsvindt; en
- de activiteiten zorgvuldig worden verricht.

Vrijgestelde verbodsbepalingen

De vrijstelling van de verbodsbepalingen middels een gedragscode wordt maar voor een beperkt aantal verboden handelingen verleend. De huidige gedragscode voorziet alleen in een vrijstelling op het verbod om nesten, rustplaatsen en eieren opzettelijk te vernielen en beschadigen, het opzettelijk wegnemen van nesten van vogels, en om vogels opzettelijk te verstoren, als het gaat om Vogelrichtlijnsoorten.

Geen vrijstelling wordt verleend op het verbod op het opzettelijk doden of opzettelijk vangen van vogels alsmede op het verbod op het rapen en onder zich hebben van eieren van vogels.

De huidige gedragscode voorziet alleen in een vrijstelling op het verbod om Habitatrichtlijnsoorten te verstoren, de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen te beschadigen of vernielen, en het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten van soorten genoemd in bijlage IV, onder b, bij de habitatrichtlijn of bijlage I bij het verdrag van Bern, in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

Geen vrijstelling wordt verleend op het verbod op het opzettelijk doden of opzettelijk vangen van dieren alsmede op het verbod op het in de natuur opzettelijk vernielen of rapen van eieren van dieren.

In het geval van nationaal beschermde soorten voorziet de gedragscode in een vrijstelling op de vergunningplicht voor het opzettelijk verstoren van dieren, het beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren, en het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden,

ontwortelen of vernielen van planten genoemd in bijlage IV, onder b, bij de habitatrichtlijn of bijlage I bij het verdrag van Bern, in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

Geen vrijstelling wordt verleend op het verbod op het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers.

Werkzaamheden

De activiteiten in deze gedragscode vinden plaats in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, en bestendig beheer en onderhoud.

Soorten

Deze gedragscode wordt aangewezen op grond van artikelen 11.45 (Vogelrichtlijn soorten (VRL)), 11.53 (Habitatrichtlijn soorten (HRL)) en 11.59 (andere soorten) van het Bal. De vrijstelling op basis van deze gedragscode geldt uitsluitend voor de werkzaamheden en soorten waarvoor in de gedragscode voorzorgsmaatregelen zijn opgenomen. Mits conform de voorgeschreven maatregelen wordt gewerkt.

Participatie

Deze gedragscode is omgezet van de Wet natuurbescherming (Wnb) naar de Omgevingswet (Ow). Voor de goedkeuring van voorgaande gedragscode is de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gevolgd. Het ontwerpbesluit (1 augustus 2023) is vervolgens gepubliceerd in de Staatscourant en heeft zes weken ter inzage gelegen. Daarop is enkel een zienswijze van de initiatiefnemer zelf ontvangen die is verwerkt bij vaststelling van de definitieve code. Wanneer een om te zetten gedragscode inhoudelijk niet wijzigt, beoordeelt de minister de participatie op basis van de UOV als voldoende. Omdat bij onderhavige gedragscode enkel sprake is van technische wijzigingen als gevolg van omzetting naar de Omgevingswet, heeft geen aanvullende participatie plaatsgevonden.

Afstemming met provincies

Overeenkomstig artikel 2.2 van de Omgevingswet heeft RVO het voornemen tot aanwijzen van de gedragscode afgestemd met GS van de provincies. Deze informatie-uitwisseling heeft uit oogpunt van efficiëntie plaatsgevonden voorafgaand aan het indienen van de gedragscode voor aanwijzing, opdat gewenste aanpassing van de gedragscode onverwijld in gang kon worden gezet. De IPO taakgroep gedragscodes geeft namens de GS advies op de voorgenomen aanwijzing. Bij de afstemming die heeft plaatsgevonden ten tijde van de vaststelling van de gedragscode onder de Wet natuurbescherming in 2023 en voornemen tot omzetting in 2024 heeft de IPO Taakgroep geen inhoudelijke bezwaren geuit. Sindsdien zijn geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht in de code. Ondanks de inspanningen van RVO en de IPO taakgroep gedragscodes geeft de taakgroep in haar meest recente reactie (d.d. 3 februari 2024) aan enkel akkoord te kunnen gaan met deze gedragscode onder de volgende voorwaarden:

- 1. Deze gedragscode enkel aan te wijzen voor de duur van 1 jaar, zodat Stadswerk genooddaakt is gedurende dat jaar al te werken aan een nieuwe Gedragscode die inhoudelijk is aangepast naar de nieuwe lijst jaarrond beschermde vogelnesten. Doen ze dat niet, maar nemen de provincies wel de nieuwe lijst jaarrond beschermde vogelnesten over, dan vrezes we een enorme lading aan extra vergunningsaanvragen t.a.v. die extra beschermde vogelnesten. De provincies hebben er dus praktisch veel belang bij als de gedragscode binnen een jaar is aangepast aan die nieuwe vogellijst.*

2. *De informatieplicht van gebruikers leidt niet tot een registratieplicht bij onze toezichthouders. Onze toezichthouders hebben geen capaciteit om te registreren welk vogelnest per gemeente per jaar mag verdwijnen. Als Stadswerk zelf dit overzicht niet kan bijhouden dan moet de toestemming om een vogelnest per gemeente per jaar te verwijderen, worden geschrapt uit de gedragscode.*

RVO zal hieronder haar visie geven op de punten van de provincies:

- Duur geldigheid verkorten: gedragscodes worden voor 5 jaar aangewezen. Het is mogelijk dat door gewijzigde regelgeving of andere factoren een gedragscode eerder moet worden gewijzigd, zoals een actualisatie in de lijst van jaarrond beschermde nestplaatsen van vogels. Aangezien nog onbekend is of en wanneer een geactualiseerde lijst in werking zou treden is de termijn gesteld door provincies van een jaar naar RVO inziens erg voorbarig. Bovendien zal een actualisatie van de vogellijst consequenties hebben voor meerdere gedragscodes, elk met een looptijd tot 2029. In het kader van het gelijkheidsbeginsel zou het niet evenredig zijn om alleen Stadswerk een beperking in de geldigheidsduur op te leggen. LVVN heeft de verantwoordelijkheid om aanpassingen in wet- en regelgeving door te voeren in de op dat moment geldende gedragscodes.
- Registratieplicht: De provincies zijn het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving met betrekking tot alle beschreven activiteiten en maatregelen in de gedragscode (waaronder ook het verwijderen van nesten). De verantwoordelijkheid voor het bijhouden van het aantal verwijderde nesten binnen de reikwijdte van deze gedragscode ligt bij de gebruikers van de code (de gemeenten). De in de gedragscode opgenomen meldplicht voor deze activiteiten heeft als doel om provincies te ondersteunen in hun rol als toezichthouder. De toezichthouder kan zelf bepalen hoe zij wenst om te gaan met ontvangen meldingen.

Gebruikers

De gedragscode wordt gebruikt door gemeenten of zij die werkzaamheden uitvoeren in opdracht van gemeenten. Dit kan alleen als gemeenten en hun opdrachtnemers voldoen aan alle eisen en voorwaarden die de gedragscode stelt aan de uit te voeren werkzaamheden. Dit wordt beschreven in paragraaf 1.4.

Duur geldigheid van de gedragscode

De gedragscode wordt aangewezen voor een periode van 5 jaar.

Toetsing

Beoordeling belangen

In de gedragscode is in paragraaf 2.4.2 beschreven dat werken worden uitgevoerd in het belang van de

- 'volksgezondheid of openbare veiligheid' (geldig voor VRL, HRL, andere soorten),
- 'bescherming van flora of fauna' (geldig voor VRL, HRL, andere soorten),
- 'dwingende redenen van groot openbaar belang' (geldig voor HRL en andere soorten),
- 'bestendig beheer of onderhoud' (geldig voor andere soorten) en 'algemeen belang' geldig voor andere soorten).

Naar oordeel passen de genoemde werkzaamheden binnen de voorwaarden en belangen genoemd in de artikelen 8.74j, 8.74k en 8.74l van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl).

Andere bevredigende oplossing

In de gedragscode is in bijlage 6 een alternatievenafweging opgenomen. Hierbij is voldoende aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing voor handen is wat betreft planning, locatie en werkzaamheden.

Staat van instandhouding (SVI)

In de gedragscode is in bijlage 6 per soort toegelicht wat de staat van instandhouding is en in wat de effecten van de werkzaamheden op de staat van instandhouding zijn. Hierdoor is bij een correcte naleving van de gedragscode gewaarborgd dat de betreffende werkzaamheden geen wezenlijke negatieve invloed kunnen hebben op de SVI van beschermde soorten. Dit betekent voor vogels dat de SVI bij correcte naleving van de gedragscode niet verslechtert en bij habitatrichtlijnsoorten en andere soorten dat de activiteiten geen afbreuk doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Dit wordt bereikt door te werken volgens een ecologisch werkprotocol (EWP) waarin onder andere de werkzaamheden en mitigerende maatregelen zijn vastgelegd door een ecologisch deskundige. In het EWP worden afspraken vastgelegd met betrekking tot de beschermde soorten. Er wordt een beoordeling opgenomen van de eventuele effecten op beschermde soorten en maatregelen die overtredingen van verbodsbepalingen bij flora- en fauna-activiteiten weten te voorkomen. De gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten wordt daarmee gewaarborgd.

Maatregelen voor zorgvuldig handelen

In paragraaf 2.4, en hoofdstukken 4 en 6 van de gedragscode zijn voorzorgsmaatregelen opgenomen om (risico op) schade aan beschermde soorten te minimaliseren. In geval er onvoorziene natuurwaarden worden aangetroffen tijdens werkzaamheden, staat in paragraaf 3.4 beschreven hoe er moet worden gehandeld.

De beschreven voorzorgsmaatregelen zijn minimumnormen voor zorgvuldig handelen, waar de gebruiker van de gedragscode zich in ieder geval aan moet houden. Waar bijvoorbeeld staat "zo veel mogelijk", "in redelijkheid" of "in beginsel", worden de daar beschreven voorzorgsmaatregel beschouwd als de concreet na te leven gedragsregel. Als ondanks het werken conform de voorgeschreven maatregel(en) toch incidenteel schade optreedt aan beschermde soorten, is de vrijstelling die deze gedragscode verleent van toepassing.

Ecologisch werkprotocol (EWP)

De relevante maatregelen voor zorgvuldig handelen worden in een ecologisch werkprotocol opgenomen. Dit EWP moet op de locatie, waar de werkzaamheden worden uitgevoerd, aanwezig zijn en bekend zijn onder werknemers die betrokken zijn bij de werkzaamheden. Werkzaamheden moeten volgens dit protocol uitgevoerd worden. Het opstellen van het ecologisch werkprotocol wordt in paragraaf 5.4.4 beschreven in de gedragscode. Dit EWP wordt ook meegestuurd bij de informatieplicht voor ruimtelijke ingrepen en bij het verwijderen en verplaatsen van nesten of rustlocaties op hoogspannings- en spoorleidingen, portalen en wegverlichtingen, dijk- of wegtalud waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen.

Benutting of economisch gewin

Naar oordeel van RVO vindt er bij de beschreven werkzaamheden geen benutting of economisch gewin van beschermde soorten plaats.

Verantwoordelijkheid

In paragraaf 1.4, 3.4.5, 3.4.4 en 5.4.4 van de gedragscode worden de verantwoordelijkheden van Stadswerk en gemeenten (en haar opdrachtnemers) beschreven. De eindverantwoordelijkheid voor het toepassen van de gedragscode bij werkzaamheden binnen het werkterrein van het areaal van Stadswerk ligt bij de gemeenten. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de naleving van de gedragscode op de activiteiten binnen de scope van de opdracht en de gemeenten zijn hoofdverantwoordelijk voor de naleving van deze gedragscode.

Documentatie van de toepassing van de gedragscode

De toepassing van de gedragscode moet goed gedocumenteerd worden. In paragraaf 3.4.5, 3.4.4 en 5.4.4 van de gedragscode is beschreven op welke wijze dit moet gebeuren.

Inventarisatie

Wijze van inventariseren en deskundigheid

In paragraaf 3.2 van de gedragscode worden de verschillende stappen beschreven die moeten worden doorlopen voor het natuurwaardenonderzoek. Dit onderzoek dient uitgevoerd te worden door een ecologisch deskundige op het gebied van de soorten en vindt plaats vooraf aan de werkzaamheden. De definitie van ecologisch deskundige staat in de begrippenlijst en paragraaf 2.4.1 van de gedragscode.

Duur geldigheid gegevens

Inventarisaties zijn drie jaar geldig voor Vogelrichtlijn soorten, Habitatrichtlijn soorten en overige soorten¹.

Evaluatie

Om de effectiviteit, bekendheid en toepasbaarheid van de gedragscode te vergroten is evaluatie van groot belang. In paragraaf 1.6 van de gedragscode is beschreven hoe de evaluatie wordt uitgevoerd onder gebruikers van de gedragscode. De evaluatie wordt gebruikt bij het opstellen van een nieuwe gedragscode.

Aandachtspunten bij het gebruik van de gedragscode

Natuurkalender

In de gedragscode wordt gebruik gemaakt van (natuur)kalenders. Hierin staan de kwetsbare (en minder kwetsbare) periodes aangegeven. Natuurkalenders zijn een hulpmiddel voor de planning van werkzaamheden om een eventuele verstoring van flora en fauna te minimaliseren. De aangegeven gunstige en ongunstige perioden staan daarom niet vast, maar zijn richtlijnen. Actieve perioden van bepaalde soorten kunnen per jaar verschillen. De natuurkalenders kunnen hierdoor slechts een indicatie geven. Er moet dus altijd een ecologisch deskundige geraadpleegd worden.

Vogels

Voor vogels moet rekening gehouden worden met het broedseizoen. Er wordt voor het broedseizoen geen standaardperiode gehanteerd. Van belang is of een broedgeval aan de orde is, ongeacht de periode. Verder zijn verblijfplaatsen van vogels die hun nestplaats en de directe omgeving daarvan het hele jaar als rust- en verblijfplaats gebruiken, jaarrond zijn beschermd.

¹ Artikel 7.197j, lid 2 onder b van de Omgevingsregeling.

Om rekening te kunnen houden met de actuele gevoelige perioden van de aanwezige soorten, wordt een ecologisch deskundige betrokken bij de planning en uitvoering van de werkzaamheden.

Zorgplicht

Voor alle soorten geldt de specifieke zorgplicht, artikel 11.27 Bal. Deze zorgplicht is van toepassing op zowel beschermde als onbeschermde dier- en plantensoorten, ongeacht een vergunning of een vrijstelling op grond van een gedragscode. Dit staat in paragraaf 2.2.

Calamiteiten

Calamiteiten vallen niet onder de reikwijdte van een gedragscode. Bij calamiteiten zal daarom (zo nodig) een afzonderlijke vergunning moeten worden aangevraagd. Dit staat in paragraaf 3.6 en 5.6.