

Dakrenovatie en natuurwetgeving

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van dakrenovatieprojecten kunt u te maken krijgen met beschermde dieren. Weet u als projectleider of werkvoorbereider wat u moet doen? Wat is de rol van de Flora- en faunawet (2002) voor uw renovatieproject en hoe is deze verankerd? Uit ervaring blijkt dat het tijdsbestek van de Flora- en faunawetprocedure vaak wordt onderschat. Onderstaand een korte toelichting op de betekenis van natuurwetgeving voor de dakenbranche.



Regelmatig wordt in de media melding gemaakt van projecten die worden vertraagd of stilgelegd omdat er onverwachts beschermde soorten zijn aangetroffen. Een recent voorbeeld hiervan is een dakrenovatieproject van 39 woningen in Enkhuizen door Welwonen in juni 2013. Het project betrof planmatig onderhoud waar geen broedvogels werden verwacht omdat in het verleden vogelschroten waren aangebracht. Opmerkelijk was dat de gemeente en andere betrokken partijen in het gehele voortraject en bij de vergunningverlening niet hebben aangegeven dat een inventarisatie verplicht is. Later bleek echter dat broedende mussen aanwezig waren en mogelijk ook vleermuizen en zwaluwen. Het project is stilgelegd, gericht onderzoek is pas mogelijk in 2014, waardoor het project minstens een jaar wordt vertraagd. In dergelijke situaties gaat veel kostbare tijd en financiële middelen verloren.

In de dakenbranche spelen enkele beschermde soorten een belangrijke rol. Met name renovatie- en sloopprojecten kunnen een negatief effect hebben op de functionele leefomgeving van: steenmarter, gierzwaluw, huismus en vleermuizen. De bescherming van soorten is in Nederland geregeld middels de Flora- en faunawet (kader 1) terwijl u voor uw project een Wabo-aanvraag indient. In dit artikel doorlopen we de vergunningprocedure betreffende beschermde soorten en consequenties hiervan voor de dakenbranche.

Vergunningsprocedure

Een reguliere ruimtelijke ingreep als een dakrenovatie of sloop van een pand is vergunningplichtig, er dient een aanvraag voor omgevingsvergunning te worden ingediend bij de gemeente of omgevingsdienst. De omgevingsvergunning is een samenvoeging van vergunningen, toestemmingen, vrijstellingen en activiteiten met meldingsplicht voor ruimtelijke activiteiten. De omgevingsvergunning is sinds 1 oktober 2010 van kracht geworden met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De omgevingsvergunningsaanvraag bestaat uit verschillende onderdelen. Het onderdeel 'handelingen met gevolgen voor beschermde dieren en planten' haakt aan op de natuurwetgeving. De daadwerkelijke bescherming van kwetsbare dieren en planten is echter geregeld in de Flora- en faunawet. Op dit onderdeel dient dan ook een procedure opgestart te worden betreffende de Flora- en faunawet en heeft de Wabo-wetgeving verder geen betekenis.

De uiteindelijke beoordeling van effecten op beschermde soorten conform de Flora- en faunawet dient vermeld te worden in de aanvraag van de omgevingsvergunning. Indien negatieve effecten optreden, beoordeelt het ministerie van EZ onder andere of 'de gunstige staat van instandhouding van de betreffende soort(en)' niet in gevaar is. Als vervolgens de aanvraag positief beoordeeld wordt, geeft het ministerie van EZ een verklaring van geen bedenkingen (Vvgb). Als er sprake is van negatieve effecten op beschermde soorten

mag de gemeente of omgevingsdienst de omgevingsvergunning alleen verlenen als een Vvgb is afgegeven.

Procedure Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet (2002) is een implementatie van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn en bundelt bepalingen die voorheen in verschillende wetten waren opgenomen: Vogelwet 1936, Jachtwet, Natuurbeschermingswet en Wet Bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten. De Flora- en faunawet beschermt in beginsel soorten. Onderzoek naar effecten van ruimtelijke ontwikkelingen richt zich dan ook op de inventarisatie van soorten en het voorkomen van schade. De eerste stap in de procedure is altijd het oriënterend onderzoek (1) naar potentiële aanwezigheid van soorten en de effecten van de werkzaamheden. Dit onderzoek wordt ook wel ecologische quickscan of natuurtoets genoemd. Als de potentiële aanwezigheid van beschermde soorten niet uitgesloten kan worden middels het oriënterende onderzoek, wordt er aanvullend onderzoek (2) ingericht naar de soort(en) in kwestie. Als blijkt dat het gebouw of gebied een mogelijke functie vervult voor de soort en er mogelijk negatieve effecten optreden voor beschermde flora en fauna, dienen er maatregelen opgesteld om schade te voorkomen; een mitigatieplan (4 → ontheffing). Alvorens een mitigatieplan op te stellen wordt normaliter onderzocht of er reële alternatieven voorhanden zijn (alternatievenonderzoek (3)). In het geval van dakrenovaties is dit echter nagenoeg niet van toepassing. Voor tabel 2 'soorten' (zie kader 1) geldt de mogelijkheid om de werkzaamheden uit te voeren middels een door het ministerie van EZ goedgekeurde gedragscode (3). Als ondanks het alternatievenonderzoek en mitigerende maatregelen toch nog schade lijkt op te treden, wordt een compensatieplan (5 → ontheffing) opgesteld. De ontheffingsaanvraag is nodig voor de verboden handelingen en ter goedkeuring van het mitigatie en/of compensatieplan. De aanvraag wordt ingediend bij Dienst Regelingen. Dienst Regelingen neemt een ontheffingsaanvraag alleen in behandeling als de procedure met veldonderzoek is onderbouwd.

De aanvrager en ontvanger van de omgevingsvergunning is eindverantwoordelijke voor een correcte uitvoering van de opgenomen bepalingen. Voorts geldt voor alle betrokkenen de algemene Zorgplicht (Ff-wet, art. 2). Deze houdt in dat eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen schade ontstaat aan flora en fauna, dat deze schade in redelijkheid dient te worden voorkomen en te worden beperkt.

Beschermde soorten en dakrenovatie

De dakenbranche heeft het meest te maken met gebouw-bewonende soorten als gierzwaluw, huismus en vleermuizen. Dit zijn van oorsprong soorten die in holen/holtes en spleten leven, maar zich hebben aangepast aan de stenen leefomgeving van gebouwen. De soorten maken vaak gebruik van ruimtes in en aan het dak van woningen. Met de uitvoering van dakrenovaties kunnen met name de verbodsbepalingen uit artikel 11 van de Flora- en faunawet worden overtreden. Ff-wet, artikel 11;

"Het is verboden nesten, holen of andere voortplantings- of

FLORA- EN FAUNAWET | RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN

In de Flora- en faunawet is de bescherming van ongeveer 500 inheemse kwetsbare soorten geregeld. In dit kader de betekenis van de Ff-wet voor ruimtelijke ontwikkelingen op hoofdlijnen.

Nee, tenzij principe

Activiteiten mogen in principe niet plaatsvinden als schade optreedt voor beschermde soorten (Ff-wet artikel 8 t/m 12). De praktische uitwerking heeft echter geleid tot specifieke uitzonderingen voor o.a. ruimtelijke ontwikkelingen.

Zorgplicht

Voor alle in het wild levende dieren (beschermde en onbeschermde) geldt de algemene Zorgplicht. Een ieder dient voldoende zorg te nemen voor alle in het wild levende planten en dieren en hun leefomgeving.

Beschermingsniveaus

De bescherming van inheemse flora en fauna is naar gelang kwetsbaarheid en (inter)nationale verspreiding geregeld op drie niveaus:

Tabel 1 | Algemene soorten; Voor algemene soorten geldt een vrijstelling voor ruimtelijke ontwikkelingen. Voorbeelden van soorten die opgenomen zijn in tabel 1 zijn: egel, gewone pad, hermelijn, kaardenbol, kleine watersalamander, mol en vos

Tabel 2 | Overige soorten; Voor overige soorten geldt een vrijstelling voor ruimtelijke ontwikkelingen mits een goedgekeurde gedragscode gebruikt wordt. Voorbeelden van soorten die opgenomen zijn in tabel 2 zijn: eekhoorn, rietorchis, steenmarter

Tabel 3 | Soorten bijlage IV Habitatrichtlijn / Bijlage 1 AMvB; Voor ruimtelijke ontwikkelingen geldt altijd een ontheffingsaanvraag. Ontheffing wordt alleen verleend indien hier zwaarwegende argumenten voor zijn. Voorbeelden van soorten die opgenomen zijn in tabel 3 zijn: adder, boommarter, groenkolochis, rugstreeppad en vleermuizen

Van een aantal kwetsbare vogelsoorten zijn de nesten jaarrond beschermd. De nesten worden onderverdeeld in 5 categorieën. Categorie 1 t/m 4 is jaarrond beschermd, categorie 5 alleen tijdens broedperiode. De gierzwaluw en huismus zijn onderverdeeld in categorie 2.

vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort te beschadigen, vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren."

Werkzaamheden en veranderingen aan verblijfflocaties van kwetsbare soorten kunnen een sterk negatief effect hebben op populaties van gierzwaluw, huismus en vleermuizen (kader 1). De gierzwaluw en huismus broeden elk jaar op dezelfde plaatsen die aan specifieke voorwaarden voldoen. Grootschalige en snelle veranderingen in de leefomgeving van huismus en gierzwaluw hebben tot gevolg dat broedlocaties ongeschikt worden.

Volgens de Stadsvogelbalans 2013 (Kooijmans & Schopper, 2013) blijft de huidige strenge wetgeving met betrekking tot gierzwaluwnesten noodzakelijk voor het succesvol voortbestaan van de soort. Met enige voorzichtigheid kan gezegd worden dat de grote achteruitgang van de huismus vooralsnog gestopt is.

De praktijk

De potentie-inschatting van beschermde soorten is zoals gezegd een wettelijke plicht. Het oriënterend onderzoek (ecologische quickscan/natuurtoets) betreft één onderzoek naar de potentiële aanwezigheid van beschermde planten of dieren. Als uit de inventarisatie blijkt dat beschermde soorten van de Flora- en faunawet tabellen 2 & 3 (mogelijk) voorkomen dient aanvullend onderzoek te worden uitgevoerd. Het aanvullend onderzoek richt zich specifiek op het voorkomen van één soort en de functionaliteit van de planlocatie voor deze soort en de effecten van de voorgenomen ingreep hierop. Om de aanwezigheid van een soort vast te stellen wordt een veldonderzoek uitgevoerd. Voor de gierzwaluw is afwezigheid afdoende aangetoond na 3 veldbezoeken in de periode 1 juni- 15 juli en voor huismus 2 veldbezoeken in de periode 1 april -15 mei of 4 veldbezoeken in periode 10 maart 20 juni (Anonymus, 2011a & 2011b). Betreffende vleermuizen dienen 4 of 5 inventarisaties plaats te vinden in de periode mei-oktober (vleermuisprotocol 2013). Indien de aanwezigheid van- en gebruik door gierzwaluwen en huismussen is aangetoond en duidelijk is dat de voorgenomen ingreep een negatief effect heeft op de functionele leefomgeving van de soort, dient een mitigatieplan opgesteld te worden. Voor vleermuizen dient een mitigatie en/of compensatieplan te worden opgesteld ter onderbouwing van de in te dienen ontheffingsaanvraag van Ff-wet artikel 75 bij het ministerie van EZ (Ff-wet tab. 3 soorten; altijd ontheffing). De mitigatie en compensatie richt zich altijd op de schade aan desbetreffende soort en/of populatie. Het verlies aan vleermuisverblijfplaatsen kan dus niet gecompenseerd worden met de aanleg van groendaken, maar wel met het aanbieden van bijvoorbeeld vleermuiskasten. De duur van de Ff-wetprocedure varieert van circa 1 maand tot 12-18 maanden.

Een goede ecologisch adviseur zal u maatwerkoplossingen aanreiken om de werkzaamheden optimaal te laten verlopen. Veel gebruikte tijdelijke en/of permanente maatregelen zijn de toepassing van vogelvides, plaatsen van vogelschroot t.h.v. derde pannenrij, gierzwaluwpannen, nestkasten en vleermuiskasten. Specifieke maatregelen voor gierzwaluw en huismus en verschillende gebouwbewonende vleermuissoorten ten aanzien van dakrenovaties zijn opgenomen in de Soortenstandaards (Anonymus, 2011a & 2011b).

Creatief en proactief handelen betreffende de Ff-wetgeving levert aanzienlijke tijdswinst op en voorkomt eventuele problemen. Het tijdsbestek van de Ff-wet procedure wordt met name bepaald door de veldwerkcomponent. Het voorhanden hebben van actuele verspreidingsdata verkort de procedure dan ook aanzienlijk. Eventuele maatregelen kunnen ruimschoots voor de aanvang van werkzaamheden worden getroffen. Actuele data kunnen gegenereerd worden door frequent verspreidingsonderzoek uit te laten voeren door een ecologisch adviseur, vogelwerkgroepen, gecertificeerde medewerkers en/of vrijwilligers. Ook opdrachtgevers zoals gemeenten en woningbouwcoöperaties kunnen de procedure versnellen door ecologisch onderzoek al gedurende de planvorming uit te laten voeren.

Conclusie

De Flora- en faunawetprocedure kan veel tijd kosten. Aangezien de verspreidingsresultaten een houdbaarheidsdatum hebben van maximaal 3 jaar is het verstandig deze procedure zo snel mogelijk in werking te stellen. Vertraging van een project kost veel tijd, geld, frustratie en verlies van reputatie t.o.v. de opdrachtgever. Onderschat de natuurwetgeving niet en start de ecologische quickscan/natuurtoets zo snel mogelijk op en bij voorkeur in de planfase. Tenslotte maken deskundig onderbouwde en creatieve maatregelen nageenog elk project mogelijk!

Literatuur

Anonymus, 2011a. Soortenstandaard Gierzwaluw *Apus apus*. Dienst Regelingen, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag

Anonymus, 2011b. Soortenstandaard Huismus *Passer domesticus*. Dienst Regelingen, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag

Arcadis, 2009. Gedragscode Flora- en faunawet voor de bouw- en ontwikkelingssector. In opdracht van Bouwend Nederland en Nepron.

GaN, NGB & Zoogdiervereniging, 2013. Vleermuisprotocol 2013. Gegevensautoriteit Natuur, Netwerk Groene Bureaus en Zoogdiervereniging

Kooijmans, J.L. & J. Schopper, 2013. Stadsvogelbalans 2013. Vogelbescherming Nederland, Zeist

Dankwoord

Een woord van dank voor de mondelinge toelichting van Ruud Bijl (bouwkundig opzichter Welwonen) op het renovatieproject van Welwonen te Enkhuizen. Tevens wordt Adri Clements (ecoloog, Regelink Ecologie & Landschap) hartelijk bedankt voor een kritische revisie van de concepttekst. ●

Zie ook het artikel 'mens en gierzwaluw onder één dak' in *Roofs* december 2009 op www.dakweb.nl



Gierzwaluw	Huismus	Vleermuizen
Categorie 2	Categorie 2	Ff-wet tab. 3/bijlage IV Habitatrichtlijn
Nestlocatie jaarrond beschermd	Nestlocatie jaarrond beschermd	Leefomgeving en locaties strikt beschermd
Gierzwaluwen gebruiken daken en openingen onder het dakbeschoot als broedlocatie. De vogel komt gedurende de periode mei-juli in Nederland om te broeden. Voor het voortbestaan van de soort is het essentieel dat er geschikte broedlocaties voorhanden zijn. De ouders en jongen zijn tijdens de broed- en nestperiode zeer gevoelig voor verstoring.	Evenals gierzwaluwen worden ruimtes onder dakpannen, goten en dakbeschoot door mussen gebruikt als nestlocatie. Door o.a. andere stedelijke inrichting en ontwikkelingen in huizenbouw met de inherente dakensector is de huismussen-populatie in de periode 1970-2000 sterk achteruit gegaan. Met name strikte(re) wet- en regelgeving moet het tij keren voor de huismus.	Vleermuizen zijn erg kwetsbare dieren. Deze zoogdieren maken zelf geen verblijfplaatsen maar gebruiken gebouwen en/of bomen. Vernietiging van een specifieke locatie kan al leiden tot het uitsterven van de vleermuisstand in een gebied. Herstel van populaties duurt lang omdat de meeste soorten slechts een jong per jaar krijgen. Tevens kan verstoring van dieren in winterslaap leiden tot dood door verbruik van beperkte vetreserves.
Mitigatie-/compensatieplan + ontheffing	Mitigatie-/compensatieplan + ontheffing	Mitigatie-/compensatieplan + ontheffing