

RAPPORT

**Kansen voor het
Soortmanagementplan (SMP) binnen
Rijkswaterstaat (RWS)**

In het kader van de Wet natuurbescherming

Klant: Rijkswaterstaat

Referentie: BH8087-WM-RP-211223-1011

Status: Definitief/2.0

Datum: 23-12-2021

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Water & Maritime
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Kansen voor het Soortmanagementplan (SMP) binnen Rijkswaterstaat (RWS)

Ondertitel: SMP RWS
Referentie: BH8087-WM-RP-211223-1011
Status: 2.0/Definitief
Datum: 23-12-2021
Projectnaam: Verkenning analyse SMP RWS
Projectnummer: BH8087
Auteur(s): AB, PM

Opgesteld door: AB, RHDHV

Gecontroleerd door: PM, RHDHV

11 oktober 2021, voorlopig concept
Datum: 5 november 2021, conceptversie
23 december 2021, definitieve versie

Goedgekeurd door: EV, RWS

Datum: 6 december 2021

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veelevoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen en doel	1
1.3	Leeswijzer	1
2	Analyse natuurwet- en regelgeving	2
2.1	Inleiding Wet natuurbescherming	2
2.2	Soortenbescherming (flora en fauna)	2
2.3	Gedragcode soortenbescherming RWS	5
2.4	Generieke ontheffing en soortmanagementplan (SMP)	8
3	Prioritaire soorten voor een SMP	9
3.1	Werkwijze	9
3.2	Resultaten	10
3.3	Samenvatting en conclusie	13
4	Aansluiting SMP bestaande werkwijze RWS	14
4.1	Ecologen van RWS over een SMP	14
4.2	Het bevoegde gezag (RVO) over een SMP	15
4.3	Samenvatting en conclusie	15
5	Samenvatting en conclusie	15
5.1	Analyse natuurwet- en regelgeving	15
5.2	Prioritaire soorten voor een SMP	16
5.3	Aansluiting SMP bestaande werkwijze RWS	16
5.4	Conclusies en advies	17

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

Bij de beheerprojecten van Rijkswaterstaat (RWS) is regelmatig sprake van werkzaamheden in leefgebied van onder de Wet natuurbescherming beschermde flora en fauna. Beoogde beheerwerkzaamheden aan wegen en vaarwegen kunnen leiden tot overtreding van de Wet natuurbescherming, waarvoor ontheffing of het werken middels een door het ministerie goedgekeurde Gedragscode vereist is. Om deze reden is het noodzakelijk de mogelijke effecten op beschermde flora en fauna van tevoren in kaart te brengen. De beoogde beheergebieden, worden meestal niet al op voorhand geïnventariseerd op beschermde soorten door RWS zelf. De inspanningen voor het onderzoek in het kader van de Wnb zijn daarom vaak groot en tijdrovend. RWS schakelt vaak ecologische adviesbureaus in voor deze inventarisatie.

Een onderzoek naar het voorkomen van vleermuizen in te kappen bomen duurt al snel langer dan een half jaar. Pas na het onderzoek kan beoordeeld worden of negatieve effecten uitgesloten of te voorkomen zijn, of dat werken onder een ontheffing of gedragscode mogelijk is. Hierdoor loopt de projectuitvoering vaak vertraging op. Dit leidt tot de vraag of beheerprojecten van RWS om een meer gebiedsgerichte aanpak vragen, waarbij de aanwezigheid van beschermde soorten in het projectgebied op voorhand al inzichtelijk gemaakt is en ontheffing op voorhand verleend is.

1.2 Onderzoeksvragen en doel

Rijkswaterstaat heeft aangegeven te willen verkennen of het soortmanagementplan (SMP) een meerwaarde kan bieden, omdat hiermee meteen -onder voorwaarden- een ontheffing verzekerd is.

Om te onderzoeken of het SMP voor RWS een geschikt instrument is, met name om het proces rondom de planning van projecten efficiënter te laten verlopen, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke wet- en regelgeving is verbonden aan een SMP?
- Voor welke soorten flora- en of fauna zou RWS een SMP nodig hebben?
- Sluit een SMP aan bij de bestaande werkwijze van RWS?

Royal HaskoningDHV is gevraagd om samen met Business Unit Natuurlijk Kapitaal (BUNK) van Rijkswaterstaat (RWS) in deze verkenning tot een afweging te komen. BUNK voert veel projecten waarbij bos- en bomenbeheer een grote rol spelen uit. BUNK richt zich onder andere op het omgaan met de hout- en grasstromen die binnen deze projecten vrijkomen en hoe deze stromen verwaard kunnen worden. Onderhavige analyse is uitgevoerd voor projecten waarbij sprake is van beheer van houtopstanden gelegen binnen RWS areaal. Het betreft altijd projecten met als doel oogst en herplant van houtopstanden langs snelwegen of waterwegen¹.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader weergegeven, waarin de wet- en regelgeving van beschermde soorten in relatie tot het SMP beschreven is. In hoofdstuk 3 worden aan de hand van een analyse van oude ecologische onderzoeken in relatie tot oogst en herplant projecten, prioritaire soorten aangewezen voor een SMP. In hoofdstuk 4 is aan de hand van gesprekken met RVO en ecologen van RWS bepaald of een SMP past binnen de werkwijze van RWS. Als laatste bevat hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen.

¹ De analyse is gedaan op basis van een selectie van rapporten van RWS. De geanalyseerde projecten zijn in opdracht van BUNK uitgevoerd en waren altijd gericht op beheer van houtopstanden (oogst en herplant) naast snelwegen en/of waterwegen.

2 ANALYSE NATUURWET- EN REGELGEVING

2.1 Inleiding Wet natuurbescherming

In Nederland is de bescherming van flora en fauna geregeld in de Wet natuurbescherming (hierna Wnb). De wet bevat regels voor de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten en de belangrijkste natuurgebieden in Nederland. Daarnaast bevat de wet onder meer bepalingen ten aanzien van de jacht en houtopstanden. De Europese regelgeving, met name de Vogel- en Habitatrichtlijn, vormt het kader en het uitgangspunt van deze wet. Het SMP sluit aan op de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten (Hoofdstuk 3 Soorten van de Wnb). Onderstaand wordt dit onderdeel van de Wnb nader toegelicht en is beschreven hoe een SMP daar binnen past.

2.2 Soortenbescherming (flora en fauna)

Beschermingsregimes

De Wnb kent drie algemene beschermingsregimes waarin de voorschriften van de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en twee verdragen (Bern en Bonn) zijn geïmplementeerd en waarin aanvullende voorschriften zijn gesteld voor de dier- en plantensoorten die niet onder die specifieke voorschriften vallen, maar wel bescherming nodig hebben. Het gaat om de volgende beschermingsregimes (verwezen wordt naar de paragrafen van de wet):

- *Beschermingsregime soorten Vogelrichtlijn (paragraaf 3.1)*
Dit zijn alle van nature in Nederland in het wild levende vogels (zoals bedoelt in artikel 1 van de Vogelrichtlijn).
- *Beschermingsregime soorten Habitatrichtlijn (paragraaf 3.2)*
Dit zijn soorten die genoemd zijn in Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, Bijlage I of II bij het Verdrag van Bern en Bijlage II bij het Verdrag van Bonn.
- *Beschermingsregime andere soorten (paragraaf 3.3).*
Dit zijn soorten die genoemd zijn in Bijlage A en B van de Wnb. Het gaat hier om de bescherming van zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen, kevers en vaatplanten, welke in het wild voorkomen in Nederland.

Verbodsbepalingen

Elk van deze beschermingsregimes kent zijn eigen verbodsbepalingen en vereisten voor vrijstelling of ontheffing van de verboden. De verbodsbepalingen in de paragrafen 3.1 en 3.2 (van de wet) zijn een-op-een overgenomen uit de genoemde richtlijnen (zie Tabel 2-1) en verdragen en zijn uitsluitend van toepassing op de in deze richtlijnen en verdragen genoemde soorten. De bepalingen in paragraaf 3.3 zien toe op de 'nationale' andere soorten die zijn genoemd in de bijlagen A en B bij de Wnb. Hiervoor geldt een kleiner aantal verbodsbepalingen.

Bij de toetsing aan het soortbeschermingsdeel van de Wnb wordt bepaald of beschermde plant- en diersoorten kunnen voorkomen in het plangebied en of de functionaliteit van het leefgebied van deze soorten aangetast wordt als gevolg van het project, waardoor de gunstige staat van instandhouding in gevaar komt. Deze toetsing wordt vaak gedaan aan de hand van een verkennend onderzoek in het kader van de Wnb. Indien een quickscan niet voldoende uitsluitsel kan geven over de aanwezigheid van leefgebied van beschermde soorten in het plangebied, wordt vervolgonderzoek uitgevoerd. Vervolgens kan een onderbouwde effectanalyse uitgevoerd worden.

Tabel 2-1. Verbodsbepalingen Wet natuurbescherming

Beschermingsregime soorten Vogelrichtlijn § 3.1	Beschermingsregime soorten Habitatrictlijn § 3.2	Beschermingsregime andere soorten § 3.3
Art. 3.1 lid 1 Het is verboden in het wild levende vogels opzettelijk te doden of te vangen.	Art. 3.5 lid 1 Het is verboden soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te doden of te vangen.	Art. 3.10 lid 1a Het is verboden soorten opzettelijk te doden of te vangen.
Art. 3.1 lid 2 Het is verboden opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren van vogels te vernielen of te beschadigen, of nesten van vogels weg te nemen.	Art. 3.5 lid 4 Het is verboden de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren te beschadigen of te vernielen	Art. 3.10 lid 1b Het is verboden de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren opzettelijk te beschadigen of te vernielen.
Art. 3.1 lid 3 Het is verboden eieren te rapen en deze onder zich te hebben.	Art. 3.5 lid 3 Het is verboden eieren van dieren in de natuur opzettelijk te vernielen of te rapen.	Niet van toepassing
Art. 3.1 lid 4 en lid 5 Het is verboden vogels opzettelijk te storen, tenzij de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.	Art. 3.5 lid 2 Het is verboden dieren opzettelijk te verstoren.	Niet van toepassing
Niet van toepassing	Art. 3.5 lid 5 Het is verboden plantensoorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te plukken en te verzamelen, af te snijden, te ontwortelen of te vernielen.	Art. 3.10 lid 1c Het is verboden plantensoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied opzettelijk te plukken en te verzamelen, af te snijden, te ontwortelen of te vernielen.

Uit deze analyse volgt een beoordeling of het project kan leiden tot overtreding van verbodsbepalingen van soorten die voorkomen binnen de invloedssfeer van het voornemen. Indien dit het geval is, dient overtreding voorkomen te worden. Indien het voorkomen van overtreding niet mogelijk is, en de betreffende soort of soorten niet vrijgesteld zijn, is een ontheffing voor het overtreden van verbodsbepalingen vereist. Daarnaast kunnen mitigerende en zelfs compenserende maatregelen noodzakelijk zijn.

In specifieke gevallen geldt een vrijstelling van ontheffingsplicht als ruimtelijke ontwikkelingen uitgevoerd worden volgens een goedgekeurde gedragscode. RWS heeft een gedragscode soortenbescherming. De toepassing van deze gedragscode wordt in de volgende paragraaf (2.3) toegelicht.

Ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden

In beginsel moet met voorzorgsmaatregelen worden geborgd dat de functionaliteit van het leefgebied van beschermde soorten niet wordt aangetast. Lukt dat niet en worden dus verbodsbepalingen overtreden, dan moeten mitigerende maatregelen genomen worden en is een ontheffing nodig. Het beschermingsregime van de soort bepaalt de mogelijkheid tot het verkrijgen van een ontheffing.

Artikelen 3.3, 3.8 en 3.10 van de Wnb beschrijven de ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden van de genoemde verboden. Voor soorten van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn kan alleen vrijstelling worden verleend op basis van de in deze richtlijnen genoemde belangen (bijvoorbeeld openbare veiligheid of dwingende reden van groot openbaar belang). Onder de Wnb geldt voor deze soorten een ontheffingsplicht, behalve als het bevoegd gezag door middel van een zogenoemde vrijstelling anders besluit². Voor de 'andere soorten' van artikel 3.10 kunnen provincies en het ministerie van LNV een algemene vrijstelling van de ontheffingsplicht vaststellen middels een verordening. De provincie is het bevoegd gezag voor het al dan

² Met uitzondering van een aantal in art 1.3 van de Wnb genoemde projecten (van nationaal belang)

niet verlenen van vergunningen en ontheffingen in het kader van de Wnb. Alleen bij ruimtelijke ingrepen waarmee grote nationale belangen zijn gemoeid, is het Rijk, vertegenwoordigd door het ministerie van LNV bevoegd gezag³. Aangezien de werkzaamheden van RWS vaak werkzaamheden langs snelwegen betreffen of grote projecten betreffen, is het ministerie van LNV meestal het bevoegde gezag.

Vorzorgsmaatregelen en mitigerende maatregelen

Indien negatieve effecten door voorzorgsmaatregelen volledig kunnen worden opgeheven, zodat overtreding van verbodsbepalingen voorkomen kan worden, is het aanvragen van een ontheffing niet nodig. Het gaat erom dat de functionaliteit van voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaatsen van de aanwezige beschermde soort worden gewaarborgd, alsook bescherming van individuen van de betreffende soort. De voorzorgsmaatregelen moeten als randvoorwaarden meegegeven worden aan de uitvoerende partij.

Indien het nemen van voorzorgsmaatregelen, ter voorkoming van overtreding van verbodsbepalingen van de Wnb, niet mogelijk is dan moeten mitigerende maatregelen genomen worden om optredende negatieve effecten zo veel als mogelijk te verzachten en dient voor het overtreden van verbodsbepalingen een ontheffing worden aangevraagd. Het verkrijgen van een ontheffing is een langdurig proces. Het bevoegde gezag heeft circa 20 weken verwerkingstijd nodig.

Zorgplicht soortenbescherming

Voor alle in het wild levende planten en dieren (dus ook voor soorten, die niet zijn opgenomen in de Wnb) geldt de algemene zorgplicht conform Wnb artikel 1.11. Deze plicht houdt in dat iedereen 'voldoende zorg' in acht moet nemen voor alle in het wild levende planten en dieren en hun leefomgeving. Veelal komt de zorgplicht erop neer dat tijdens werkzaamheden negatieve effecten op planten en dieren zoveel mogelijk worden voorkomen en dat bij de inrichting aandacht wordt besteed aan de realisatie van geschikt habitat voor plant en dier. De zorgplicht geldt altijd en voor alle in het wild levende planten en dieren, of ze beschermd zijn of niet, en in het geval dat ze beschermd zijn ook als ontheffing of vrijstelling is verleend. De zorgplicht betekent niet dat er geen effecten mogen optreden, maar wel dat dit, indien noodzakelijk, op zodanige wijze gebeurt dat de verstoring en eventueel lijden zo beperkt mogelijk is.

Opzettelijkheid

In de Wnb is voor veel verbodsbepalingen de term opzettelijk van toepassing. Niet-opzettelijke handelingen waarbij verbodsbepalingen overtreden worden zijn niet verboden. Daarbij is van belang dat het Europese Hof van Justitie in zijn jurisprudentie heeft bepaald dat onder opzet ook voorwaardelijke opzet moet worden begrepen:

“Daarvan is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor een dier of plant...”.

Wezenlijke invloed

Met de term 'wezenlijke invloed' wordt bedoeld op een wezenlijk negatieve invloed op een soort of populatie. Om te bepalen of sprake is van een wezenlijk (negatieve) invloed dienen de effecten van de activiteiten of werkzaamheden op de populatie te worden onderzocht. Of hiervan sprake is hangt af van de lokale, regionale, landelijke en Europese stand van de soort.

Op welk van deze niveaus de effecten op een soort moeten worden onderzocht, hangt af van de soort (zie voorbeelden). Er is geen sprake van een wezenlijke invloed wanneer de populatie de mogelijke negatieve effecten van de activiteiten of werkzaamheden zélf op een zodanige wijze (bijvoorbeeld doordat voldoende uitwijkmogelijkheden zijn naar een volwaardig leefgebied elders) teniet kan doen dat er geen invloed is op de gunstige staat van instandhouding van de soort. In alle gevallen geldt proportionaliteit. Effecten op een zeer zeldzame soort zullen op een lager niveau moeten worden gezien dan een zeer algemene soort. Bij soorten die zich niet over grote afstanden kunnen verplaatsen, zoals amfibieën, reptielen, planten en veel soorten insecten, is eerder sprake van een wezenlijk negatieve invloed dan bij soorten die zich over grotere afstanden kunnen verplaatsen. Verder is van belang of het effect van tijdelijke of permanente aard is. Van tijdelijke effecten kan een populatie van een soort zich over het algemeen gemakkelijker herstellen dan wanneer het om een aanhoudend negatief effect gaat.

³ Besluit Wnb 11 oktober 2016, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038662/2018-01-01>

2.3 Gedragscode soortenbescherming RWS

In deze paragraaf wordt beschreven wanneer werkzaamheden van RWS onder de gedragscode vallen, voor welke verbodsbepalingen de gedragscode een vrijstelling van ontheffingsplicht kan bieden en als laatst welke verantwoordelijkheden bij RWS liggen wanneer zij werken onder de gedragscode.

De Wnb kent de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden vrijstelling van ontheffingsplicht te krijgen. Op grond van artikel 3.31 Wnb wordt voor bepaalde activiteiten vrijstelling verleend mits er gewerkt wordt volgens een door LNV goedgekeurde gedragscode. RWS heeft zo'n gedragscode, bestemd voor bestendig beheer en onderhoud en kleinschalige ruimtelijke inrichting of ontwikkeling⁴.

De gedragscode is vastgesteld en goedgekeurd op 29 september 2018 door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. In de Gedragscode is aangegeven op welke wijze RWS omgaat met beschermde soorten planten en dieren binnen dergelijke projecten.

De gedragscode verkleint risico's voor activiteiten, doordat in een vroeg stadium duidelijk is hoe moet worden omgegaan met in het wild levende planten en dieren. Voor RWS betekent een gedragscode bovendien een vermindering van de administratieve last en een verkorting van proceduretijd, omdat minder vaak een ontheffing op grond van de Wnb hoeft te worden aangevraagd. Hierdoor zijn er ook minder bezwaar- en beroep-momenten, wat ook de risico's voor activiteiten verkleint.

Voor welke werkzaamheden geldt de Gedragscode?

De Gedragscode Soortenbescherming van RWS kan uitsluitend worden toegepast bij regelmatig voorkomende en terugkerende werkzaamheden die worden verricht in het kader van bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik en in het kader van kleinschalige ruimtelijke inrichting of ontwikkeling.

Bestendig beheer en onderhoud

Voor het bestendig gebruik van wegen, vaarwegen en verzorgingsplaatsen moet er bestendig beheer en onderhoud plaatsvinden. Onder bestendig beheer en onderhoud wordt verstaan: het voortzetten van met enige regelmaat terugkerende activiteiten om de bestaande situatie in stand te houden. Het gaat hierbij om beheer van en onderhoud aan objecten die in beheer zijn bij RWS zoals (vaar-)wegen, watergangen, bermen en kunstwerken.

Projecten waarbij sprake is van oogst en herplant van houtopstanden langs snelwegen of waterwegen gelegen binnen RWS areaal, (met een langdurige cyclus (10 jaar of meer) vallen meestal niet onder beheer. Dit is zo, omdat met het kappen van hele opstand de huidige situatie niet gehandhaafd blijft en veranderingen optreden die kunnen leiden tot effecten op de aanwezige beschermde soorten. De geanalyseerde oogst en herplant projecten vallen daarom in de categorie 'Kleinschalige ruimtelijke ontwikkeling en inrichting'.

Kleinschalige ruimtelijke inrichting en ontwikkeling

Onder ruimtelijke inrichting en ontwikkeling worden werkzaamheden verstaan waarbij een functieverandering of verandering van de omgevingskwaliteit optreedt (b.v. vegetatiestructuur, bodem, hydrologie). Ook het plegen van achterstallig onderhoud en renovatie wordt hieronder verstaan, aangezien daarbij meestal sprake is van een functieverandering of een uiterlijke verandering van het gebied.

⁴ *Rijkswaterstaat (2018). Gedragscode Soortenbescherming Rijkswaterstaat.*

De gedragscode is alleen van toepassing op ruimtelijke inrichting en ontwikkelingen als deze kleinschalig zijn. Met kleinschalige ruimtelijke inrichtingen of ontwikkelingen worden in deze gedragscode plannen of projecten bedoeld waarvoor geen MER is opgesteld of moet worden opgesteld. Als er voor het project een MER* is opgesteld of zal worden opgesteld, wordt ontheffing aangevraagd voor alle beschermde soorten.

Oogst en herplant van houtopstanden kunnen op basis van de bovenstaande definitie worden gerekend tot kleinschalige ruimtelijke inrichting en ontwikkeling. Deze projecten vallen (mits geen MER is vereist) in ieder geval binnen de reikwijdte van deze Gedragscode als het gaan om:

- Aanleg/renovatie/achterstallig onderhoud van houtige vegetaties;
- Slopen/verwijderen van houtige vegetatie.

Voor welke verbodsbepalingen geldt de gedragscode?

Het werken volgens deze gedragscode is een voorwaarde voor het mogen gebruiken van vrijstellingen van ontheffingsplicht op de relevante verboden. De gedragscode is van toepassing op alle verbodsbepalingen zoals beschreven in Tabel 2-1. *Verbodsbepalingen Wet natuurbescherming*.

Bij de toetsing aan het soortbeschermingsdeel van de Wnb wordt bepaald of beschermde plant- en diersoorten kunnen voorkomen in het plangebied en of de functionaliteit van het leefgebied van deze soorten aangetast wordt als gevolg van het project, waardoor de gunstige staat van instandhouding in gevaar komt. Deze toetsing wordt vaak gedaan aan de hand van een verkennend onderzoek in het kader van de Wnb. Indien een quickscan niet voldoende uitsluitsel kan geven over de aanwezigheid van leefgebied van beschermde soorten in het plangebied, wordt vervolgonderzoek uitgevoerd. Vervolgens kan een onderbouwde effectanalyse uitgevoerd worden.

Dit onder voorbehoud dat voor Vogelrichtlijn-soorten wordt voldaan aan artikel 3.3 van de Wnb en voor Habitatrichtlijn-soorten wordt voldaan aan artikel 3.8 van de Wet natuurbescherming. Dit houdt in dat alleen onder de gedragscode gewerkt kan worden als:

- Er geen andere bevredigende oplossing bestaan,
- Er een beroep kan worden gedaan op één van de (limitatief opgesomde) wettelijk belangen
- En de maatregelen niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

Voor de verbodsbepalingen die niet in de tabel zijn opgenomen, moet bij overtreding voorafgaand een ontheffing worden aangevraagd. Zoals voor beheer en schadebestrijding (bijvoorbeeld voor het afschieten van schadeveroorzakende konijnen of het verjagen van zwanen en ganzen). Niet uit het oog mag worden verloren dat naast het beperken van optredende negatieve effecten en het overtreden van de verbodsbepalingen, een algemene zorgplicht voor alle soorten geldt (zie paragraaf 2.2).

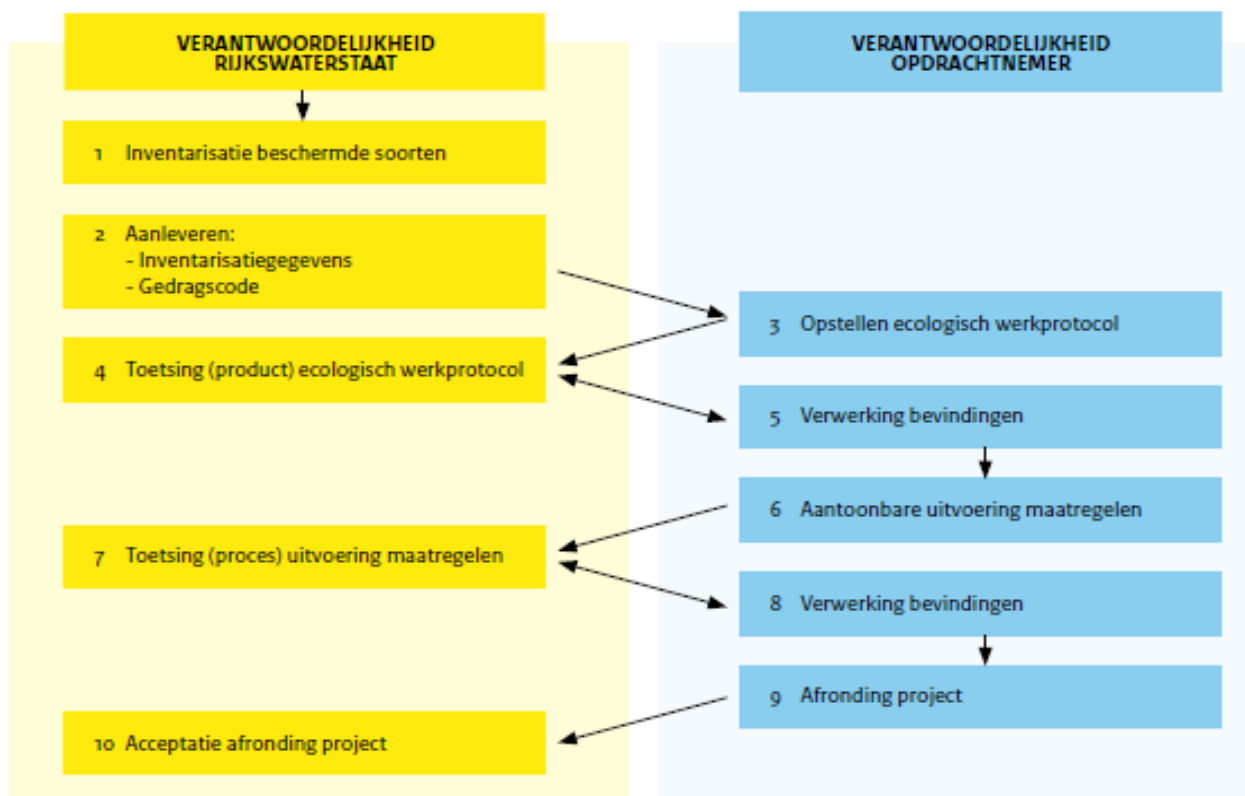
Voor welke soorten geldt de gedragscode?

Door te handelen volgens de gedragscode kan ingevolge artikel 3.31 Wnb vrijstelling worden verkregen van de genoemde verboden en beschermde soorten uit de VRL, HRL, Bern Conventie (bijlagen I en II), Bonn Conventie (bijlage I) en andere beschermde soorten (bijlage 3 bij de Wnb).

Verantwoordelijkheden Rijkswaterstaat en opdrachtnemer

RWS is hoofverantwoordelijk voor de naleving van de gedragscode en hierop aanspreekbaar door het bevoegd gezag. Dit laat onverlet dat de opdrachtnemer een eigen verantwoordelijkheid heeft. Hij kan dan ook door RWS (privaatrechtelijk) aansprakelijk gesteld worden voor eventuele schade die ontstaat door het niet correct naleven van de gedragscode.

Het volgende stroomschema uit de gedragscode geeft aan wie welke stappen doorloopt en welke verantwoordelijkheden daarbij horen. Onder het schema worden de stap van het inventariseren van soorten nader toegelicht.



Figuur 2-1 Stroomschema van de verantwoordelijkheden en stappen die doorloopt moeten worden voor de naleving van de Gedragscode. Bron: Rijkswaterstaat 2018

Inventarisatie beschermde soorten

Een belangrijke vereiste bij het mogen werken onder de gedragscode is dat RWS zelf verantwoordelijk is voor het verzamelen en ter beschikking stellen van inventarisatiegegevens van de wettelijk beschermde soorten binnen het beheergebied. Hiervoor is een landelijke inventarisatie opgezet. Landelijk wordt geïnventariseerd in de meeste gebieden waar regelmatig terugkerend beheer plaatsvindt. Over het algemeen zijn dit grasachtige vegetaties, bermen van wegen en kanalen, oevers en watergangen. De verzamelde gegevens worden toegevoegd aan de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFD).

Voor vogels en vleermuizen geldt dat deze niet worden geïnventariseerd, omdat deze op steeds wisselende plaatsen in het terrein aanwezig zijn. Ook de waterspitsmuis en Noordse woelmuis worden niet onderzocht. Voor deze soorten geldt, dat opdrachtnemers hun werk zo moeten inrichten (met de maatregelen uit de gedragscode) dat negatieve effecten op niet-geïnventariseerde soorten binnen hun verspreidingsgebied en bij geschikt habitat op voorhand worden uitgesloten, bijvoorbeeld door te werken kwetsbare perioden.

Daarnaast wordt door RWS niet landelijk geïnventariseerd in gebieden zonder regelmatig terugkerend onderhoud, in het natte beheergebied en in gebieden waar onderhoud standaard plaatsvindt buiten de gevoelige perioden voor flora en fauna (open water, sluizen en Deltadammen). Concreet betekent dit dat niet periodiek geïnventariseerd wordt in de oogst- en herplantgebieden langs snel- en waterwegen van RWS. Het gevolg is dat RWS aan de start van een oogst- en herplantproject het inventariseren van beschermde soorten nog moet organiseren (waaronder de projecten van BUNK).

2.4 Generieke ontheffing en soortmanagementplan (SMP)

Naast het instrument “Gedragscode”, bestaat de “Generieke ontheffing op de Wnb”. Evenals voor de gedragscode geldt dat een generieke ontheffing risico’s voor de doorloop verkleint, doordat in een vroeg stadium duidelijk is hoe moet worden omgegaan met beschermde flora en fauna. Gezien de inventarisatie van plangebieden voor oogst- en herplantprojecten niet standaard wordt uitgevoerd door RWS, zou inventarisatie mogelijk wel geborgd kunnen worden onder een generieke ontheffing. Daarnaast zorgt deze ontheffing eveneens voor een vermindering van de administratieve last en een verkorting van proceduretijd, omdat minder vaak een ontheffing op grond van de Wnb hoeft te worden aangevraagd.

Generieke ontheffing

De generieke ontheffing biedt momenteel vooral een oplossing voor met name woningbouwverenigingen, die elk jaar verschillende grootschalige renovatieprojecten uitvoeren. De ontheffing wordt verleend voor een groot gebied, denk bijvoorbeeld aan een stad, of een gemeente. Een dergelijke ontheffing is geldig voor 10 jaar, wat betekent dat projecten met deze ontheffing over een periode van 10 jaar kunnen worden uitgevoerd⁵.

Het soortmanagementplan (SMP)

Het SMP beschrijft de staat van instandhouding van beschermde soorten in een bepaald gebied en is gebaseerd op een grootschalige inventarisatie middels bestaande gegevens, maar ook door het uitvoeren van inventarisatierondes. Per deelgebied wordt een schatting over de geschiktheid als verblijfplaats en welke en hoeveel soorten hierin verwacht worden. In het plan staat beschreven welke maatregelen getroffen moeten worden om verblijfplaatsen ongeschikt te maken en welke tijdelijke en permanente verblijfplaatsen moeten worden aangebracht. Er zijn nog geen voorbeelden van SMP’s bekend uit plangebieden die voornamelijk houtopstanden betreffen. De basis voor een SMP is een generieke ontheffing.

Alleen voor grootschalige projecten

De generieke ontheffingen zijn vooral voordelig voor grote projecten. Wanneer slechts één ruimtelijke ontwikkeling is beoogd, is een generieke ontheffing niet op zijn plaats. Bij renovatie of sloop van bijvoorbeeld één pand (kleinschalige project) is het niet voordelig om standaard al aan te nemen dat vleermuizen aanwezig zijn, omdat dan veel maatregelen getroffen moeten worden en het soms om unieke gebouwen gaat. Een uitvoerig onderzoek kan juist bij unieke projecten inzicht geven over mogelijke verblijfplaatsen waarna vervolgens maatwerk-maatregelen getroffen kunnen worden. Tevens kan ook bij het onderzoek van één pand duidelijk worden aangetoond of en waar verblijfplaatsen van de huismus, gierzwaluw of vleermuis aanwezig zijn⁶. Wanneer je dit vertaalt naar de oogst- en herplant projecten voor de beheerstanden van RWS, dan zou een generieke ontheffing voordelig zijn wanneer het gaat om een groot gebied, waar over de loop van meerdere jaren meerdere houtopstanden worden aangetast. Bij een kleine opstand waar éénmalig werkzaamheden plaatsvinden, is uitvoerig onderzoek op juist die locatie voordeliger.

Bevoegd gezag

De provincies dienen vaak als het bevoegde gezag, maar hebben nog niet veel ervaring met generieke ontheffingen en SMP. Zo heeft de Omgevingsdienst Haaglanden pas sinds juli 2020 een richtlijn voor SMP’s (in stedelijk gebied)⁷ en is de provincie Gelderland, pas in 2018 gestart met enkele pilots om praktische ervaring op te doen met SMP’s en generieke ontheffingen⁸. Niet elk bevoegd gezag heeft duidelijke toetsingskaders voor het SMP. Het ministerie van LNV is het bevoegde gezag voor de meeste projecten van RWS waarbij het gaat om beheer van houtopstanden. Het ministerie heeft nog geen toetsingskader.

⁵ Ecoconsultancy, via: <https://www.econsultancy.nl/werk-in-uitvoering/nieuwe-aanpak-voor-bescherming-natuur/10/291>

⁶ Ecoconsultancy, via: <https://www.econsultancy.nl/werk-in-uitvoering/nieuwe-aanpak-voor-bescherming-natuur/10/291>

⁷ Omgevingsdienst Haaglanden, 2020. Richtlijn soortenmanagementplan stedelijk gebied.

⁸ Eelerwoude 2018, Soortmanagementplan gemeente Lochem- plan voor een duurzame instandhouding van vleermuizen.

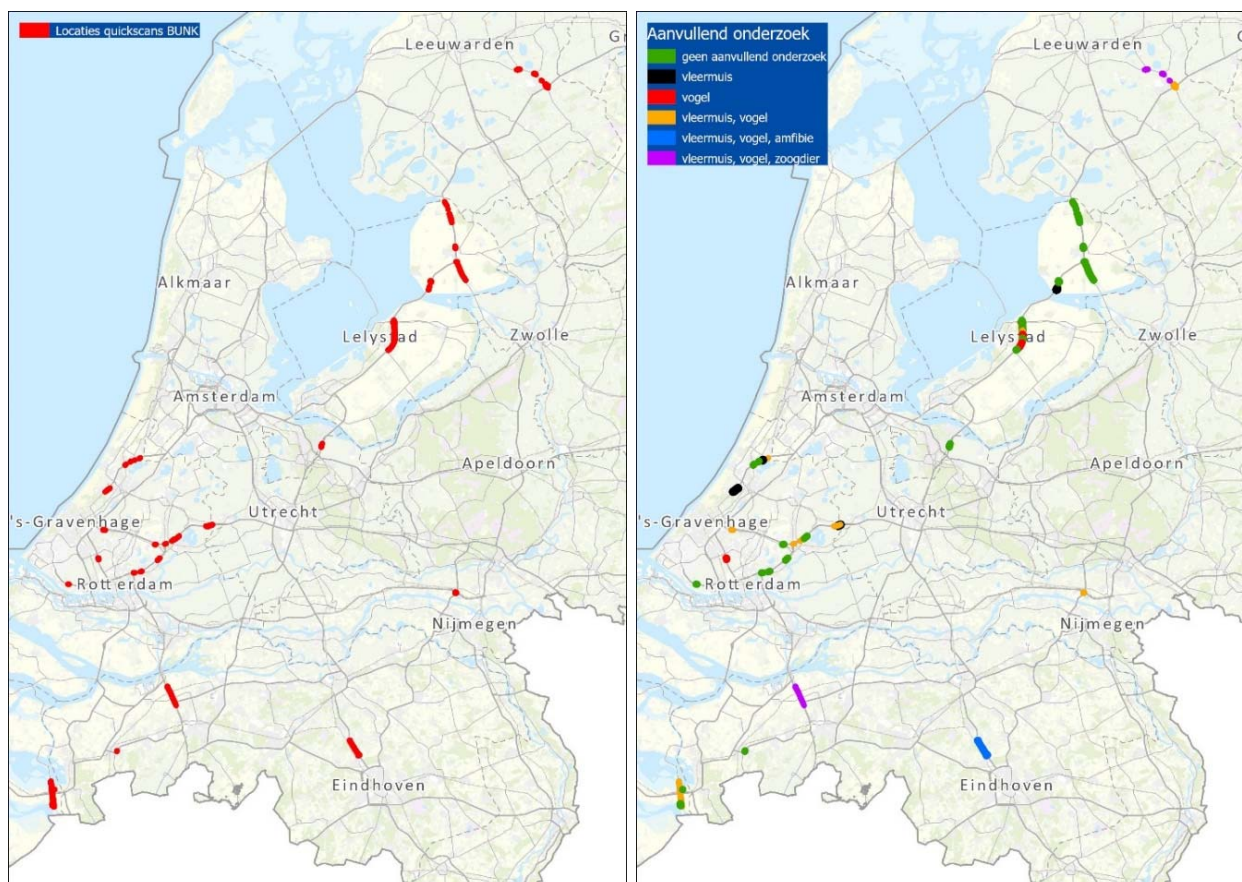
3 PRIORITAIRE SOORTEN VOOR EEN SMP

Omdat de houtopstanden van RWS, langs snelwegen en/of waterwegen, niet standaard geïnventariseerd wordt, is nader onderzoek bij oogst- en herplantprojecten vaak nodig. Dit leidt tot de verwachting dat voor vaak voorkomende soorten een SMP een uitkomst zou kunnen bieden. Vooral omdat hiermee langdurige onderzoeksperiodes in een vroegtijdig stadium van het project plaatsvinden en vertraging van projecten zou daarmee voorkomen kunnen worden.

Gezien SMP's soortspecifiek zijn, is belangrijk om na te gaan of en voor welke soorten een SMP een voordeel kan bieden bij oogst- en herplantprojecten van RWS. Om hier een gegronde uitspraak over te kunnen doen, zijn de resultaten van ecologische onderzoeken verzameld en geanalyseerd. Aan de hand van deze analyse is een prioritering gegeven van soorten waarvoor een SMP mogelijk relevant kan zijn bij oogst- en herplantprojecten.

3.1 Werkwijze

In totaal zijn van de afgelopen drie jaar 14 ecologische quickscans aangeleverd door RWS. De ruimtelijk ingreep die beoordeeld is, betrof altijd oogst en herplant van houtopstanden langs snelwegen of waterwegen. Het ging veelal om grote plangebieden opgedeeld in meerdere deellocaties, in totaal 85. De locaties van de betreffende plangebieden zijn weergegeven in Figuur 3-1.



Figuur 3-1 Links: locaties van de ecologische quickscans die zijn mee genomen in de analyse van prioritaire soorten. Rechts: de locaties waar aan de hand van de ecologische quickscan nader onderzoek is uitgevoerd. Daarbij is aangegeven om welke soortgroepen het ging. Opmaak: RHDHV, 2021.

Per quickscan zijn voor alle bijbehorende deellocaties de volgende gegevens genoteerd:

- Of in de quickscan nader onderzoek wordt geadviseerd.
- Naar welke soorten nader onderzoek wordt geadviseerd.

Vervolgens zijn voor de bijbehorende nader onderzoeken de volgende gegevens genoteerd:

- Of het onderzoek heeft aangetoond dat beschermde soorten aanwezig waren in het plangebied.
- Of aldus het onderzoek een ontheffing op de Wnb nodig was voor de uit te voeren werkzaamheden.

De verzamelde gegevens zijn vervolgens geanalyseerd om antwoord gegeven op de vraag voor welke soorten een SMP het meeste een voordeel kan bieden in oogst en herplant-projecten van RWS.

3.2 Resultaten

Advies tot nader onderzoek beschermde soorten

In totaal is in 31 van de 85 deellocaties waar een quickscan is uitgevoerd, geadviseerd om nader onderzoek uit te voeren naar beschermde soorten. Het gaat hierbij om 12 van de 14 quickscan rapportages. In Figuur 3-1 is ruimtelijk weergegeven om welke deelgebieden het gaat en naar welke soortgroepen onderzoek is geadviseerd. Een quickscan leidt vaak tot een advies tot nader onderzoek. Het onderzoek is echter vaak niet in het gehele plangebied nodig.

Doelsoorten nader onderzoek

Tabel 3-1 toont de specifieke soorten waarnaar nader onderzoek is geadviseerd en voor hoeveel deelgebieden dat is gedaan.

Buizerd, sperwer, havik en boomvalk

Te zien is dat nader onderzoek naar de buizerd het meest is geadviseerd. Dit is gedaan in 27 van 85 deelgebieden. Het onderzoek naar de buizerd is vaak geadviseerd in combinatie met onderzoek naar andere boom-broedende soorten met een jaarrond beschermd nest als sperwer, havik en boomvalk.

Ruige dwergvleermuis, rosse vleermuis, gewone dwergvleermuis en watervleermuis

Nader onderzoek naar ruige dwergvleermuis is geadviseerd in 24 van de 85 deelgebieden. Onderzoek naar de ruige dwergvleermuis vaak geadviseerd in combinatie met onderzoek naar andere boom bewonende vleermuissoorten als rosse vleermuis, gewone dwergvleermuis en watervleermuis. Naast onderzoek naar verblijfplaatsen van deze soorten is ook onderzoek gedaan naar foerageergebied, vlieg- en migratie routes van deze soorten.

Grondgebonden zoogdieren en amfibieën

Bij de grondgebonden zoogdieren is onderzoek naar de boommarter het vaakst geadviseerd (4 van de 85 deelgebieden), daarnaast is onderzoek naar steenmarter en kleine marterachtigen (wezel, hermelijn en bunzing) geadviseerd omdat het voorkomen niet zondermeer uitgesloten was. Bij de amfibieën ging het alleen om de alpenwatersalamander (2 van de 85 deelgebieden). De Alpenwatersalamander is niet kieskeurig wat betreft zijn voortplantingsbiotoop, maar ze overwinteren voornamelijk op land in of rondom houtwallen en bossen.

Analyse buizerd en ruige dwergvleermuis

Voor zowel de buizerd als de ruige dwergvleermuis geldt dat ze in een groot deel van Nederland algemeen voorkomend zijn⁹. Dit maakt de kans dat deze soorten binnen een plangebied voorkomen relatief groot. Daarnaast gaat het om boombewonende soorten. Vogels met jaarrond beschermde nesten, zoals de

⁹ BIJ 12. juli 2017, Kennisdocument Buizerd *Buteo buteo*. & BIJ 12. juli 2017, Kennisdocument Ruige dwergvleermuis *Pipistrellus nathusii*.

buizerd, broeden regelmatig in bomen in bermpercelen. Vleermuizen als de ruige dwergvleermuis verblijven in bomen met scheuren en/of boomholten. Daarnaast volgen ze graag lijnstructuren van berm beplantingen om zich langs te verplaatsen. Het is logisch dat negatieve effecten op deze boombewoners bij bos- en bomen beheer projecten niet op voorhand uitgesloten kunnen worden en nader onderzoek noodzakelijk is om hier inzicht in te geven. Het gevolg is dat nader onderzoek naar soorten met leefgebiedsfuncties in en rondom bomen het meest wordt geadviseerd. Vogels met jaarrond beschermde nesten en de meest voorkomende (boombewonende) vleermuissoorten lijken daarom prioritair voor een SMP.

NB: Onder de gedragscode van RWS mogen ook alternatieve voortplantings- of rustplaatsen gerealiseerd worden die de betreffende functie op een volwaardige wijze kunnen overnemen waardoor de functionaliteit ervan behouden blijft. De alternatieve voortplantings- of rustplaatsen moeten functioneren voordat de werkzaamheden van start gaan. Er hoeft dan eveneens geen ontheffing worden aangevraagd (mits werken onder de gedragscode mogelijk is en de werkzaamheden onder beheer en onderhoud vallen), maar onderzoek blijft dan nog steeds noodzakelijk om in te schatten om welke soorten en functies het gaat.

Zowel de buizerd als de ruige dwergvleermuis zijn daarnaast zwaarder beschermde soorten. Voor deze soorten geldt dat naast doding en vernietiging van verblijfplaatsen ook verstoring een overtreding van de Wnb is. Het feit dat daarmee een overtreding van de Wnb lastiger te voorkomen kan zijn, draagt mogelijk bij aan het hoge aantal onderzoeken naar deze soorten.

Analyse marterachtigen (boom-, steen- en kleine marterachtigen)

Marterachtigen als boommarter, bunzing, wezel, hermelijn en steenmarter zijn ook algemeen voorkomend in grote delen van Nederland. Marterachtigen hebben vaak enige vorm van rust nodig in hun leefgebied, desondanks kunnen deze dieren voorkomen in de bermpercelen van RWS. Het gaat dan om verblijfplaatsen in boomholten, muizenholten, takkenrillen en aangrenzende bebouwing. Voor deze soorten geldt dat verstoring geen overtreding is van de Wnb. Omdat het mobiele soorten betreft zal een overtreding van de Wnb makkelijker te voorkomen zijn en is nader onderzoek minder vaak nodig. Een SMP lijkt voor deze soorten minder nuttig.

Analyse amfibieën

De Alpenwatersalamander komt voornamelijk voor in het zuiden van Nederland¹⁰. De soort komt voor in de buurt van loofbos of houtwallen in de nabije omgeving van voortplantingswater¹¹. Bermpercelen nabij stilstaande, niet te voedselrijke wateren, zoals greppels zijn mogelijk geschikt winterbiotoop voor de soort. Omdat de soort niet voorkomt in heel Nederland en plangebieden ook niet regelmatig grenzen aan geschikt voortplantingswater, zal een overtreding van de Wnb ten aanzien van deze soort niet vaak aan de orde zijn. Nader onderzoek is mogelijk weinig aan de orde. Een SMP is voor deze soort eveneens minder nuttig.

Beschermde soorten aanwezig in plangebied

Uiteindelijk is in 30 van de 85 deelgebieden nader onderzoek uitgevoerd (35%). Dit betrof 11 van de 14 plangebieden waar een quickscan was uitgevoerd (79%). Tabel 3-1 toont hoe vaak dit nader onderzoek geleid heeft tot het aantonen van beschermde diersoorten in het betreffende deelgebied.

Vleermuizen worden het meest waargenomen tijdens nader onderzoek. Het gaat dan voornamelijk om de ruige dwergvleermuis, rosse vleermuis en gewone dwergvleermuis. Soms zijn deze soorten niet als de betreffende doelsoorten van het onderzoek zoals benoemd in de quickscan, in dat geval is het "bijvangst" genoemd. In slechts vier van de op vleermuizen onderzochte deelgebieden waren ook verblijfplaatsen van deze soortgroep aanwezig¹². Het ging om verblijfplaatsen van gewone- en ruige dwergvleermuis. In veel

¹⁰ Verspreidingsatlas, Via: <https://www.verspreidingsatlas.nl/A111>. Geraadpleegd: 24-09-2021

¹¹ RAVON, Alpenwatersalamander, Via: <https://www.ravon.nl/Soorten/Soortinformatie/alpenwatersalamander>, 24-09-2021

¹² In drie deelgebieden is nader onderzoek geadviseerd, waar dit echter nog niet heeft plaatsgevonden.

onderzoeken is naast verblijfplaatsen ook gekeken naar de functie van essentiële vlieg- of migratieroutes en foerageergebieden. Deze is in twee plangebieden aangetoond.

Andere soorten worden minder vaak daadwerkelijk aangetroffen tijdens nader onderzoek. Na de ruige dwergvleermuis, rosse vleermuis en gewone dwergvleermuis volgt de buizerd. In 7 van de 27 onderzochte deelgebieden waren jaarrond beschermde nesten van deze soort aanwezig. Daarnaast zijn ook eenmaal jaarrond beschermde nesten van ransuil en roek waargenomen. Als laatst zijn ook boommarter en steenmarter éénmaal aangetoond. Het meest geadviseerde onderzoek leidt niet vaak tot het aantonen van een beschermde leefgebiedsfuncties van de betreffende soorten. Een SMP had de onderzoeksperiode binnen deze projecten kunnen verkorten.

Ontheffing op de Wnb nodig

Uit de analyse blijkt dat tweemaal een ontheffing nodig is geweest voor ruige- en gewone dwergvleermuis en éénmaal een ontheffing voor de buizerd, roek en boommarter. Voor de vleermuizen geldt dat het éénmaal ging om het aantasten van een verblijfplaats en éénmaal om het aantasten van een vliegroute. Indien kon worden voldaan aan artikel 3.3 van de Wnb en de staat van instandhouding van deze soorten niet in het geding kwam, had hier mogelijk ook onder de gedragscode gewerkt kunnen worden. Indien de staat van instandhouding in het geding is, dient een ontheffing te worden aangevraagd en kan net onder de gedragscode gewerkt worden.

Analyse

In het over grote deel van de projecten werden uiteindelijk negatieve effecten voorkomen door bomen met verblijfplaatsen te laten staan, of door kap gefaseerd plaats te laten vinden. Een overtreding van de Wet natuurbescherming kon daardoor bijna altijd voorkomen worden. Indien negatieve effecten voorkomen worden is er ook geen noodzaak tot een SMP (of gedragscode; zonder overtredingen kunnen werkzaamheden immers in overeenstemming met de verbodsbepalingen van de Wnb worden uitgevoerd).

Tabel 3-1 De soorten waarnaar nader onderzoek is geadviseerd, hoe vaak deze soorten daadwerkelijk zijn aangetroffen, hoe vaak ze een verblijfplaats hadden in de betreffende deelgebied en hoe vaak er een ontheffing nodig was om de beoogde werkzaamheden uit te mogen voeren. De analyse is uitgevoerd voor een totaal van 85 deelgebieden.

Soort	Aanvullend onderzoek geadviseerd	Aangetroffen in plangebied	Bijvangst (onderzoek andere soorten)	Verblijfplaats aanwezig in plangebied	Ontheffing op de Wnb nodig
<i>Vogels</i>					
Buizerd	27	7		7	1
Sperwer	27				
Havik	25	1			
Boomvalk	24				
Ransuil	13	1		1	
Wespendief	3				
Kerkuil	2				
Roek			1	1	1

Soort	Aanvullend onderzoek geadviseerd	Aangetroffen in plangebied	Bijvangst (onderzoek andere soorten)	Verblijfplaats aanwezig in plangebied	Ontheffing op de Wnb nodig
<i>Vleermuizen</i>					
Ruige dwergvleermuis	24	16		2 verblijfplaatsen & 2 gehele plangebieden zijn essentiële vliegroute	1 voor een verblijfplaats 1 voor een vliegroute
Rosse vleermuis	23	10			
Gewone dwergvleermuis	16	16	4	2 verblijfplaatsen & 2 gehele plangebieden zijn essentiële vliegroute	1 voor een verblijfplaats 1 voor een vliegroute
Watervleermuis	16	2			
Gewone grootvleermuis	10	3			
Baardvleermuis	3				
Franjestaart	2	1			
Laatvlieger	2	2	13	1 vliegroute	
Bosvleermuis	1				
Meervleermuis	1	1			
Tweekleurige vleermuis			1		
Myotis spec.			1		
<i>Zoogdieren</i>					
Boommarter	4	1		1	1
Kleine marters (bunzing, wezel hermelijn)	1	1			
Steenmarter			2	1	
<i>Amfibieën</i>					
Alpenwatersalamander	2	0			

3.3 Samenvatting en conclusie

De projecten waarbij houtopstanden van RWS gekapt en herplant moeten worden vragen bijna altijd om nader onderzoek. Leefgebiedsfuncties van vogels met jaarrond beschermde nesten en algemeen voorkomende vleermuizen worden daarbij het meest onderzocht. Soorten als de buizerd en de ruige dwergvleermuis lijken daarom prioritair voor een SMP voor de houtopstanden van RWS. Nader onderzoek toont beschermde leefgebiedsfuncties echter in lage dichtheden binnen het plangebieden aan.

Indien beschermde leefgebiedsfunctie aanwezig zijn, worden negatieve effecten bijna altijd voorkomen door het nemen van voorzorgsmaatregelen. Slechts incidenteel blijkt het aanvragen van een ontheffing in het kader van de Wnb nodig. Een SMP heeft geen meerwaarde indien overtreding van verbodsbepalingen op voorhand wordt voorkomen. In dat geval wordt geadviseerd langdurige onderzoeksperiodes en ontheffingsaanvragen te voorkomen door van tevoren te bepalen of negatieve effecten voorkomen kunnen worden door het sparen van bomen met boomholten en grote nesten en door gefaseerd te werken.

4 AANSLUITING SMP BESTAANDE WERKWIJZE RWS

Om een helder te krijgen of een generieke ontheffing, onderbouwd met een SMP aansluit bij de bestaande werkwijze, is in gesprek gegaan met verschillende ecologen van RWS. Daarnaast is het gesprek aangegaan met vergunningsverleners van RVO. Aan hen is voorgelegd wat de kansen voor het SMP zijn binnen de projecten waarbij het gaat om te beheren houtopstanden op RWS areaal. Onderstaand is een samenvatting gegeven van deze gesprekken.

4.1 Ecologen van RWS over een SMP

In mei zijn twee overleggen geweest met adviseurs ecologie, werkzaam bij RWS. Het doel van het eerste overleg was om te informeren, hoe deze ecologen staan tegenover het opstellen van een SMP voor de activiteiten van RWS, waarbij in het bijzonder gaat om te beheren houtopstanden op RWS areaal. Het doel van het tweede gesprek was om, voorafgaand aan een gesprek met RVO een beeld te krijgen hoe zij tegenover de gedragscode en het opstellen van een SMP voor oogst- en herplantprojecten staan.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, vallen veel oogst- en herplantprojecten onder de gedragscode van RWS. Gezien de beheeropstanden op RWS areaal vaak niet systematisch worden geïnventariseerd, zou het werken onder een SMP een optie kunnen zijn. Het voordeel van een SMP is dat de benodigde inventarisaties in een vroeg stadium van het project worden uitgevoerd, wat kan zorgen voor tijdswinst.

De ecologen geven aan dat de gedragscode de mogelijkheid biedt om zonder aanvullend onderzoek compenserende maatregelen te nemen. Hiermee zou tijdrovend onderzoek eveneens overgeslagen kunnen worden. De betreffende compensatie moet wel (conform gedragscode) voorafgaand aan de vernieling gerealiseerd worden en werkzaam zijn.

Uit de bevindingen van RHDHV (hoofdstuk 3) komt naar voren dat nader onderzoek vaak leidt tot advies in de richting van (mogelijke) verblijfplaatsen fysiek behouden. Aldus de ecologen was in dat geval geen aanvullend onderzoek nodig geweest. Alleen in projecten waarin (mogelijke) verblijfplaatsen worden vernield, is het uitvoeren van aanvullend (vleermuis)onderzoek onderdeel van het werken volgens de gedragscode (stap 1 in het stroomschema in de gedragscode, zie paragraaf 2.3). Desalniettemin wordt in de praktijk bij ruimtelijke ingrepen vanuit zorgvuldigheidsoverwegingen vaak toch aanvullend onderzoek uitgevoerd om effecten goed in beeld te hebben.

Het advies is om kritisch te zijn of (negatieve) effecten op voorhand voorkomen kunnen worden, omdat nader onderzoek dan niet nodig is. Hetzelfde geldt wanneer onder de gedragscode compensatie voorafgaande aan het vernietigen van verblijfplaatsen gerealiseerd kan worden.

Ten aanzien van RVO laten de ecologen weten dat RVO de reikwijdte van de gedragscode van RWS momenteel te groot vindt. De gedragscode is tot augustus 2023 geldig. Vermoedelijk wordt daarna, bij een verlenging, de reikwijdte van de gedragscode ingeperkt. Hierdoor ontstaat mogelijk vaker de noodzaak tot nader onderzoek en biedt een SMP mogelijk een uitkomst.

Echter, een SMP voor projecten van RWS vraagt om monitoring van een groot landelijk areaal (dit kan wel een optie zijn voor beheereenheden). Daar komen hoge kosten bij kijken. Het op hoofdlijnen volgen van het spoor van een SMP is ook een mogelijkheid, waarbij binnen beheereenheden mogelijke leefgebiedsfuncties in kaart worden gebracht en vervolgens ingestoken wordt op het ontwijken van overtredingen van de Wnb.

Het in beeld hebben van soorten en potenties voor soorten is dan gerealiseerd, maar doordat je geen SMP volgt, vervallen inspanningen voor de monitoringsverplichtingen. Je behaalt dan mogelijk wel snellere doorlooptijden voor wat betreft het onderzoek, maar wanneer een ontheffing noodzakelijk is, moet het traject wel doorlopen worden.

4.2 Het bevoegde gezag (RVO) over een SMP

Op donderdag 26 augustus 2021 is er overleg geweest met RVO. Het doel van overleg was om te informeren hoe RVO tegenover het opstellen van een SMP voor (deel)activiteiten van RWS staat.

Zoals aangegeven in het voorgaande gesprek zullen de randvoorwaarden voor gedragscodes in de toekomst worden gewijzigd. Enkel voor soorten waar bewezen effectieve maatregelen voor zijn zal vooraf voor mogen worden gecompenseerd.

Voor overige soorten zal de insteek het voorkomen van negatieve effecten zijn. Indien negatieve effecten niet te voorkomen zijn, zou een SMP een uitkomst kunnen bieden. Het SMP leent zich voor grootschalige gebieden met meerdere partijen en projecten. Gezien RWS werkt in grote afgebakende gebieden (beheereenheden), is de gebiedsgerichte benadering van een soortmanagementplan een mogelijkheid.

RVO benadrukt echter dat een generieke ontheffing, onderbouwd met een SMP, een ontheffing is die vraagt om een grote onderzoeksinspanning. Het plangebied dient namelijk volledig onderzocht worden. De tijdswinst die wordt beoogd met een SMP wordt daarom in twijfel getrokken, ook gezien de beperkte geldigheid van circa 3 jaar. Onderzoek zal daarom periodiek herhaald moeten worden, uitgevoerd conform landelijke geldende protocollen.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is er momenteel alleen ervaring met SMP's bij de provincies. Het gaat daarbij om grootschalige bouwprojecten. In het buitengebied vraagt het soortmanagement plan om een grotere inspanning. Het is lastig te bepalen wanneer een onderzoeksinspanning voldoende is. Het verkrijgen van goedkeuring vanuit RVO is dan ook een moeilijk proces. RVO adviseert RWS dan ook niet om een SMP op te stellen, maar om in te zetten op het voorkomen van negatieve effecten.

De vraag over SMP's heeft nogal wat stof op doen waaien bij RVO. Het is een veelzijdig en complex instrument. De toepassing is nog complexer geworden door de recente jurisprudentie door de uitspraak van de Raad van State over stroomversnelling¹³: het goedkeuringsbesluit werd vernietigd op 21 april 2021.

4.3 Samenvatting en conclusie

Het SMP vraagt met regelmaat om een grote onderzoeksinspanning, wegens de verplichting om landelijk geldende onderzoeksprotocollen in acht te nemen. Naast de kosten die een onderzoek op landelijke schaal met zich meebrengen, is het verkrijgen van goedkeuring vanuit RVO een moeilijk proces.

Het advies van de ecologen van RWS en het advies van RVO komt grotendeels overeen: stel geen SMP op, maar wees in eerste instantie kritisch of negatieve effecten niet op voorhand voorkomen kunnen worden.

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

5.1 Analyse natuurwet- en regelgeving

De Wnb kent de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden vrijstelling te krijgen van ontheffingsplicht. Op grond van artikel 3.31 Wnb wordt voor bepaalde activiteiten vrijstelling verleend mits er gewerkt wordt volgens een door LNV goedgekeurde gedragscode. RWS heeft zo'n gedragscode, bestemd voor bestendig beheer en onderhoud en kleinschalige ruimtelijke inrichting of ontwikkeling. De projecten van RWS waarbij het gaat om het oogst en herplant van houtopstanden, vallen in de categorie 'Kleinschalige ruimtelijke ontwikkeling en inrichting'.

¹³ Uitspraak 201900294/1/R2 - Raad van State, zie <https://www.raadvanstate.nl/@125127/201900294-1-r2/>

De gedragscode van RWS kan goed werken, en mogelijk ook voldoende reikwijdte biedt voor oogst- en herplantprojecten. Een van de bevindingen van de analyse is dat er projecten zijn waarvoor nader onderzoek is uitgevoerd, maar waarbij toch middels het aanpassen van de scope aangesloten is bij de gedragscode of waarbij middels het aanpassen van de scope overtreding van verbodsbepalingen in het geheel voorkomen kon worden. Nader onderzoek wordt gebruikt als reden voor het wijzigen van de scope, want daarvoor was de bereidbaarheid de scope aan te passen niet groot. Punt is dat wanneer potentiële functies voor beschermde soorten werden vastgesteld, vaak maatregelen zijn genomen om effecten te voorkomen. Het gevolg is dat de projecten vervolgens niet meer leiden tot negatieve effecten en daarmee dat een ontheffing niet benodigd is.

Naast het instrument “Gedragscode”, is bestaat de “Generieke ontheffing op de Wnb”. Evenals voor de gedragscode geldt dat generieke ontheffing risico’s voor de doorloop verkleint, doordat in een vroeg stadium duidelijk is hoe moet worden omgegaan met beschermde flora en fauna. De ontheffing wordt verleend voor een groot gebied, denk bijvoorbeeld aan een stad, of een gemeente. Een dergelijke ontheffing is geldig voor 10 jaar, wat betekent dat projecten met deze ontheffing over een periode van 10 jaar kunnen worden uitgevoerd. De generieke ontheffingen zijn vooral voordelig voor grote projecten, wanneer slechts één ruimtelijke ontwikkeling is beoogd, is deze generieke ontheffing niet op zijn plaats.

Wanneer je dit vertaalt naar de projecten van RWS, dan zou een generieke ontheffing voordelig zijn wanneer het gaat om een groot gebied, waar over de loop van meerdere jaren verschillende houtopstanden worden ‘beheerd’. Bij een kleine opstand waar éénmalig werkzaamheden plaatsvinden, is uitvoerig onderzoek op juist die locatie voordeliger. Het SMP biedt mogelijkheden, het onderzoeksgebied van RWS is echter mogelijk te groot en dient afgebakend te worden. Wanneer processen anders worden ingeregeld, zijn er mogelijkheden om -vaker- gebruik te maken van de gedragscode van RWS, zie ook paragraaf 5.3.

5.2 Prioritaire soorten voor een SMP

De projecten waarbij houtopstanden van RWS gekapt moeten worden vragen bijna altijd om nader onderzoek. Leefgebiedsfuncties van vogels met jaarrond beschermde nesten en algemeen voorkomende vleermuizen worden daarbij het meest onderzocht. Nader onderzoek toont beschermde leefgebiedsfuncties echter in lage dichtheden binnen de plangebieden aan. Soorten als de buizerd en de ruige dwergvleermuis lijken daarom prioritair voor een SMP voor de houtopstanden van RWS.

Indien beschermde leefgebiedsfuncties aanwezig zijn, worden negatieve effecten bijna altijd voorkomen door het nemen van voorzorgsmaatregelen of door onder de gedragscode goedgekeurde maatregelen. Slechts incidenteel blijkt het aanvragen van een ontheffing in het kader van de Wnb nodig.

Een SMP heeft geen meerwaarde indien overtreding van verbodsbepalingen op voorhand wordt voorkomen. In dat geval wordt geadviseerd langdurige onderzoeksperiodes en ontheffingsaanvragen te voorkomen door van tevoren negatieve effecten te voorkomen door het sparen van bomen met boomholten en grote nesten en door gefaseerd te werken.

5.3 Aansluiting SMP bestaande werkwijze RWS

Het SMP vraagt met enige regelmaat om een grote onderzoeksinspanning. Naast de kosten die hierbij komen kijken, is het verkrijgen van goedkeuring vanuit RVO ook een moeilijk proces.

Het advies van de ecologen van RWS en het advies van RVO komt veelal overeen: stel geen soortmanagementplan op, maar wees in eerste instantie kritisch of negatieve effecten op voorhand voorkomen kunnen worden. Daarmee kan onnodig langdurig onderzoek voorkomen worden.

Hetzelfde geldt wanneer onder de gedragscode compensatie voorafgaand aan het vernietigen van leefgebiedsfuncties gerealiseerd kan worden. Ook dan is nader onderzoek namelijk niet noodzakelijk.

5.4 Conclusies en advies

Het voordeel van een SMP is dat de benodigde inventarisaties in een vroeg stadium van het project worden uitgevoerd, wat kan zorgen voor tijdswinst. Echter, een SMP voor RWS vraagt om monitoring van een groot landelijk areaal. Daar komen hoge kosten bij kijken. Een SMP op landelijk niveau is daarmee niet realistisch, gezien de onderzoeks- en monitoringsverplichtingen van het SMP. Het SMP kan mogelijk wel uitkomst bieden voor afgebakende gebieden van RWS, waar meerdere ontwikkelingen uitgevoerd worden.

Wanneer kan een SMP worden toegepast voor RWS?

1: Check op werkgebied

Betreft het een afgebakend gebied van het RWS areaal? Ja of nee?

Nee, een SMP kan niet worden toegepast, gebied is te groot en er is sprake van hoge kosten voor onderzoek en de verplichte monitoring

Ja, een SMP kan mogelijk worden toegepast, voor een afgebakend gebied, zoals een beheer-eenheid of regio

2: Check op werkperiode

Betreft het een afgebakende werkperiode? Ja of nee?

Nee, een SMP is niet het juiste instrument voor projecten van beperkte duur

Ja, een SMP kan mogelijk worden toegepast, voor meerdere gelijksoortige projecten over een langere uitvoeringsperiode

Een deel van de nadere soortgerichte onderzoeken en/of ontheffingsaanvragen zijn te voorkomen, mits in de planfase direct concessie gedaan kan worden over de uitvoering en scope van projecten van RWS. De praktijk leert echter dat wijzigingen in de scope ("concessies") die gedaan zijn in de planuitvoering, pas juist werden overwogen wanneer deze noodzakelijk waren om een ontheffingsaanvraag te ontwijken. Daarmee vervuld nader onderzoek ook een onderbouwende taak om tot een afgewogen beslissing te komen.

Wanneer is nader onderzoek, zoals een eerste inventarisatie van leefgebiedsfuncties, noodzakelijk?

Wanneer effecten voorafgaande het project gemitigeerd en/of gecompenseerd worden, kan gewerkt worden volgens de gedragscode van RWS, mits op voorhand effecten worden gecompenseerd.

Voor de inschatting van de effecten en de benodigde compensatie is vervolgens alsnog nader onderzoek noodzakelijk. Nader onderzoek voor onder de gedragscode vallende oogst- en herplantprojecten van RWS is dus noodzakelijk wanneer:

i) de verplichtingen ter mitigatie en compensatie niet op voorhand voldoende ingeschat kunnen worden (juridische haalbaarheid);

ii) niet voorafgaande afdoende mitigerende of compenserende (bewezen effectieve) maatregelen genomen kunnen worden waardoor niet gewerkt kan worden onder de gedragscode;

iii) de scope onder geen beding aanpast zal worden, waardoor mitigatie doormiddel van bijvoorbeeld gefaseerd werken en/of het aanpassen van het plan, niet mogelijk zijn;

iv) te verwachten valt dat kritische of bijzondere soorten voorkomen, waarop het voornemen de staat van instandhouding negatief zal beïnvloeden

Indien effecten vanuit een project op voorhand voorkomen kunnen worden, dan wel gemitigeerd kunnen worden in lijn met de gedragscode van RWS, is het toepassen van een SMP niet voordelig. Wanneer echter veel effecten worden verwacht, welke niet te voorkomen zijn dan wel welke op voorhand te compenseren zijn en wanneer een project daarom veel onderzoek behoeft, biedt een SMP uitkomst. SMP's zijn daarmee relevant voor mer plichtige projecten, welke niet kunnen vallen onder de gedragscode van RWS.

Een nadeel van het instrument is dat er geen toetsingskader bij RVO bestaat, waardoor de haalbaarheid niet op voorhand in te schatten is. Het op hoofdlijnen volgen van het spoor van een SMP is ook een mogelijkheid. Gelijk aan de verplichtingen bij een SMP, worden binnen beheereenheden vooraf mogelijke leefgebiedsfuncties in kaart gebracht. Vervolgens wordt ingestoken op het voorkomen van overtredingen van de Wnb zonder het uitvoeren van nader onderzoek. Dat kan dan door maatregelen te nemen, zoals het gefaseerd uitvoeren van het werk tot aan het aanpassen van het voornemen, waardoor geen sprake is van negatieve effecten op de instandhouding van voorkomende beschermde soorten in het plangebied.

Het in beeld hebben van soorten en potenties voor soorten is dan door het in beeld brengen van mogelijke leefgebiedsfuncties gerealiseerd, maar doordat je geen SMP volgt (en effecten voorkomt) vervallen inspanningen voor de monitoringsverplichtingen en/of het aanvragen van een ontheffing. De ecologen van RWS adviseren niet positief over het SMP als instrument. Het bevoegd gezag en de interne ecologen geven aan dat dit instrument een zeer grote monitoringslast met zich brengt, zie paragraaf 4.4.

Voor een vervolproces moet de afweging een dergelijk zwaar instrument als het SMP te gebruiken breder gemaakt moeten worden (in relatie tot monitoring algemeen bij RWS, tot de werkwijzen bij soortenbescherming bij ontwikkelingen, bij de besprekingen over een nieuwe gedragscode enz.). Onderhavige rapportage dient dan ook als aanzet om op hoofdlijnen gebruikt te worden voor een betere besluitvorming, met name voor projecten die herhaaldelijk zijn (beheer en/of kap van houtopstanden) en waar steeds min of meer sprake is van de dezelfde soorten die kunnen voorkomen, maar welke vervolgens middels nader onderzoek toch afwezig blijken te zijn (wat blijkt uit de steekproef, zie hoofdstuk 3).