Besluit van [DATUM], tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de herijking van het instrument gedragscode soortenbescherming voor flora- en fauna-activiteiten

[KetenID WGK25823]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, nr. WJZ……;

Gelet op de artikelen 4.3, derde lid, onder d, 5.1, tweede lid, onder g, 5.2, derde lid, en 16.1, tweede lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ……. nr. ……..);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van ……, nr. WJZ…….,;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 11.45 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt ‘‘beschreven en die’’ vervangen door ‘‘beschreven en’’.

b. In onderdeel a wordt ‘‘aantoonbaar’’ vervangen door ‘‘die aantoonbaar’’ en vervalt aan het slot ‘‘en’’.

c. Onderdeel b komt te luiden:

b. die plaatsvinden in het kader van:
1°. bestendig beheer en onderhoud;
2°. gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie;
3°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting; of
4°. ecologisch onderzoek; en.

d. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. waarbij gegevens en bescheiden overeenkomstig artikel 11.45a worden verstrekt aan het bevoegd gezag voor zover de activiteit plaatsvindt in het kader van:
1°. beheer en onderhoud en betrekking heeft op het verwijderen of verplaatsen van nesten of rustplaatsen in aanbouw op hoogspanningsleidingen, op spoorleidingen, op portalen, of op wegverlichting waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen; of
2°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt ‘‘voldoen aan artikel 8.74j, eerste lid, onder b’’ vervangen door ‘‘voldoen aan artikel 8.74j, eerste lid, onder a, b en c’’.

3. Het derde lid vervalt.

CONCEPT

B

Aan paragraaf 11.2.2 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 11.45a (gegevens en bescheiden: voor het begin van de activiteit)
1. Ten minste een week voor het begin van een activiteit als bedoeld in artikel 11.45, eerste lid, onder c, onder 1°, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.24 of 11.25, de gegevens en bescheiden verstrekt, bedoeld in het derde lid.
2. Ten minste vier weken voor het begin van een activiteit als bedoeld in artikel 11.45, eerste lid, onder c, onder 2°, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.24 of 11.25, de gegevens en bescheiden verstrekt, bedoeld in het derde lid.
3. De volgende gegevens en bescheiden worden verstrekt:
a. de naam, het e-mailadres en het telefoonnummer van de persoon die voorafgaand aan de activiteit het natuurwaardenonderzoek verricht, de opdrachtgever van de activiteit en de uitvoerder;
b. een beschrijving van de activiteit;
c. de te gebruiken gedragscode;
d. de startdatum van de activiteit en verwachte einddatum;
e. een aanduiding van de locatie waar de activiteit wordt verricht; en
f. de resultaten van het verrichte natuurwaardenonderzoek.
4. Als de in de verstrekte gegevens en bescheiden vermelde startdatum van de activiteit wijzigt als gevolg van bijzondere weersomstandigheden, wordt het bevoegd gezag geïnformeerd over de gewijzigde startdatum met inachtneming van de bij de aanwijzing van de gedragscode daarvoor bepaalde termijn.

Artikel 11.45b (elektronisch formulier en ondertekening)
1. De gegevens en bescheiden worden verstrekt met gebruikmaking van een elektronische voorziening en een elektronisch formulier die door Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur beschikbaar worden gesteld.
2. De gegevens en bescheiden die zijn verstrekt via het elektronisch formulier gelden als ondertekend.

C

Artikel 11.53 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt ‘‘beschreven en die’’ vervangen door ‘‘beschreven en’’.

b. In onderdeel a wordt ‘‘aantoonbaar’’ vervangen door ‘‘die aantoonbaar’’ en vervalt aan het slot ‘‘en’’.

c. Onderdeel b komt te luiden:

b. die plaatsvinden in het kader van:
1°. bestendig beheer en onderhoud;
2°. gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie;
3°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting; of
4°. ecologisch onderzoek; en.

d. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. waarbij gegevens en bescheiden overeenkomstig artikel 11.53a worden verstrekt aan het bevoegd gezag voor zover de activiteit plaatsvindt in het kader van:
1°. beheer en onderhoud en betrekking heeft op het verwijderen van rustplaatsen in aanbouw in spoor- en wegtaluds en waterkeringen waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen; of
2°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

CONCEPT

2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt ‘‘voldoen aan artikel 8.74k, eerste lid, onder b’’ vervangen door ‘‘voldoen aan artikel 8.74k, onder a, b en c’’.

3. Het derde lid vervalt.

D

Aan paragraaf 11.2.3 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 11.53a (gegevens en bescheiden: voor het begin van de activiteit)
1. Ten minste een week voor het begin van een activiteit als bedoeld in artikel 11.53, eerste lid, onder c, onder 1°, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.24 of 11.25, de gegevens en bescheiden verstrekt, bedoeld in het derde lid.
2. Ten minste vier weken voor het begin van een activiteit als bedoeld in artikel 11.53, eerste lid, onder c, onder 2°, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.24 of 11.25, de gegevens en bescheiden verstrekt, bedoeld in het derde lid.
3. De volgende gegevens en bescheiden worden verstrekt:
a. de naam, het e-mailadres en het telefoonnummer van de persoon die voorafgaand aan de activiteit het natuurwaardenonderzoek verricht, de opdrachtgever van de activiteit en de uitvoerder;
b. een beschrijving van de activiteit;
c. de te gebruiken gedragscode;
d. de startdatum van de activiteit verwachte einddatum;
e. een aanduiding van de locatie waar de activiteit wordt verricht; en
f. de resultaten van het verrichte natuurwaardenonderzoek.
4. Als de in de verstrekte gegevens en bescheiden vermelde startdatum van de activiteiten wijzigt als gevolg van bijzondere weersomstandigheden, wordt het bevoegd gezag geïnformeerd over de gewijzigde startdatum met inachtneming van de bij de aanwijzing van de gedragscode daarvoor bepaalde termijn.

Artikel 11.53b (elektronisch formulier en ondertekening)
1. De gegevens en bescheiden worden verstrekt met gebruikmaking van een elektronische voorziening en een elektronisch formulier die door Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur beschikbaar worden gesteld.
2. De gegevens en bescheiden die zijn verstrekt via het elektronisch formulier gelden als ondertekend.

E

Artikel 11.59 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt ‘‘beschreven en die’’ vervangen door ‘‘beschreven en’’.

b. In onderdeel a wordt ‘‘aantoonbaar’’ vervangen door ‘‘die aantoonbaar’’ en vervalt ‘‘en’’.

c. Onderdeel b komt te luiden:

b. die plaatsvinden in het kader van:
1°. bestendig beheer en onderhoud;
2°. gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie;
3°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting; of
4°. ecologisch onderzoek; en.

d. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. waarbij gegevens en bescheiden overeenkomstig artikel 11.59a worden verstrekt aan het bevoegd gezag voor zover de activiteit plaatsvindt in het kader van:
1°. beheer en onderhoud en betrekking heeft op het verwijderen van rustplaatsen in aanbouw in spoor- en wegtaluds en waterkeringen waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen; of
2°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

CONCEPT

2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt ‘‘voldoen aan artikel 8.74l, eerste lid, onder b’’ vervangen door ‘‘voldoen aan artikel 8.74l, eerste lid, onder a, b en c.’’.

3. Het derde lid vervalt.

F

Aan paragraaf 11.2.4 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 11.59a (gegevens en bescheiden: voor het begin van de activiteit)
1. Ten minste een week voor het begin van een activiteit als bedoeld in artikel 11.59, eerste lid, onder c, onder 1°, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.24 of 11.25, gegevens en bescheiden verstrekt als bedoeld in het derde lid.
2. Ten minste vier weken voor het begin van een activiteit als bedoeld in artikel 11.45, eerste lid, onder c, onder 2°, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.24 of 11.25, de gegevens en bescheiden verstrekt, bedoeld in het derde lid.
3. De volgende gegevens en bescheiden worden verstrekt:
a. de naam, het e-mailadres en het telefoonnummer van de persoon die voorafgaand aan de activiteit het natuurwaardenonderzoek verricht, de opdrachtgever van de activiteit en de uitvoerder;
b. een beschrijving van de activiteit;
c. de gebruikte gedragscode;
d. de startdatum van de activiteit en verwachte einddatum;
e. een aanduiding van de locatie waar de activiteit wordt verricht; en
f. de resultaten van het verrichte natuurwaardenonderzoek.
4. Als de in de verstrekte gegevens en bescheiden vermelde startdatum van de activiteit wijzigt als gevolg van bijzondere weersomstandigheden, wordt het bevoegd gezag geïnformeerd over de gewijzigde startdatum met inachtneming van de bij de aanwijzing van de gedragscode daarvoor bepaalde termijn.

Artikel 11.59b (elektronisch formulier en ondertekening)
1. De gegevens en bescheiden worden verstrekt met gebruikmaking van een elektronische voorziening en een elektronisch formulier die door Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur beschikbaar worden gesteld.
2. De gegevens en bescheiden die zijn verstrekt via het elektronisch formulier gelden als ondertekend.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

CONCEPT

Nota van toelichting

I Algemeen

1. Inleiding

Met dit besluit wordt het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) gewijzigd. Op grond van het Bal geldt een vrijstelling van de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten, als overeenkomstig een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode wordt gehandeld.[1] Gedragscodes worden aangewezen in de Omgevingsregeling (Or). Dit is een bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) op grond van het Bal.[2]

Met het onderhavige besluit wordt voor de formulering van de voorwaarden voor de aanwijzing van gedragscodes voor flora- en fauna-activiteiten beter aangesloten bij de eisen die de vogelrichtlijn[3] en de Habitatrichtlijn[4] stellen om een uitzondering te kunnen maken op de - in beginsel - verboden handelingen ten aanzien van vogels en dieren en planten van strikt beschermde soorten.

Ook zijn de categorieën van flora- en fauna-activiteiten waarvoor een gedragscode kan worden aangewezen herzien. Er wordt een nieuwe categorie activiteiten geïntroduceerd, te weten activiteiten die plaatsvinden in het kader van 'ecologisch onderzoek'. De categorie voor 'bestendig gebruik' wordt gewijzigd in 'gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie'. De categorie van activiteiten in het kader van 'bestendig beheer en onderhoud' wordt verruimd.

Ten slotte wordt voor enkele specifieke flora- en fauna-activiteiten voortaan als voorwaarde gesteld dat gegevens en bescheiden moeten worden verstrekt, wil gebruik kunnen worden gemaakt van de vrijstelling van de vergunningplicht. Het gaat om activiteiten waarbij het van belang is dat het bevoegd gezag al voorafgaand aan de uitvoering van de activiteit zich van de situatie ter plekke en de aangewezen maatregelen op de hoogte kan stellen. Dit komt het toezicht en handhaving van gedragscodes ten goede.

Deze nota van toelichting gaat eerst in op de aanleiding en achtergrond van dit besluit (hoofdstuk 2). Daarna wordt ingegaan op het instrument gedragscode (hoofdstuk 3), het juridisch kader en de procedure die ten grondslag ligt aan de aanwijzing van een gedragscode soortenbescherming (hoofdstuk 4). Vervolgens zullen de hoofdlijnen van de wijziging van het Bal worden uiteengezet (hoofdstuk 5) en zal worden toegelicht op welke wijze de handhaving en het toezicht op de naleving zijn ingericht (hoofdstuk 6) en een verantwoording op het verwerken van persoonsgegevens (hoofdstuk 7). Het onderdeel rechtsbescherming (hoofdstuk 8) en de gevraagde adviezen en het resultaat van de consultatie en voorhang worden besproken aan het slot van het algemeen deel van de nota van de toelichting (hoofdstuk 9).

2. Aanleiding en achtergrond

Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verplicht voor in het Bal aangewezen activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor dieren of planten van beschermde soorten die van nature in het wild voorkomen.[5] Voor activiteiten die frequent worden uitgevoerd en die een voorzienbaar en voorspelbaar effect hebben op soorten en hun leefgebied, geldt een uitzondering op de vergunningplicht als wordt gewerkt overeenkomstig een bij

[1] Artikelen 11.45, 11.53, 11.59 en 11.131, eerste lid, onder d, Bal.

[2] Artikelen 11.45, 11.53, 11.59 en 11.131, eerste lid, onder d, Bal.

[3] Vogelrichtlijn: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.

[4] Habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

[5] Artikel 5.2, tweede lid, onder g Ow jo. 11.37, 11.46 en 11.54 Bal.

ministeriële regeling aangewezen gedragscode. Dergelijke activiteiten gelden dan als vergunningvrij.[6]

Maatschappelijke organisaties en overheden maken gebruik van gedragscodes voor werkzaamheden die regelmatig worden uitgevoerd en waarvan de effecten op soorten en het leefgebied voorspelbaar zijn. Voorbeelden van organisaties die een gedragscode hebben opgesteld zijn Rijkswaterstaat, havenbedrijven (zoals Havenbedrijf Rotterdam en Groningen Seaports) en de brancheorganisatie van woningbouwverenigingen (Aedes).[7] Het werken volgens een aangewezen gedragscode voorkomt dat betreffende organisaties frequent vergunningen voor een flora- en fauna-activiteit moeten aanvragen. De vrijstelling geldt niet alleen voor de initiatiefnemer van een gedragscode, maar voor eenieder die een activiteit in de fysieke leefomgeving verricht overeenkomstig een aangewezen gedragscode.

Bij brief van 14 oktober 2022 heeft de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof de Tweede Kamer geïnformeerd over enkele wijzigingen in het beleid, de procedures en de juridische vormgeving van gedragscodes.[8] Deze brief was een vervolg op een brief van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van de voorhang van het ontwerp van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Dit naar aanleiding van eerder tijdens de consultatie over het ontwerp ontvangen opmerkingen van belangenorganisaties.[9] Dat ontwerp voorzag conform de algemene uitgangspunten bij de aanvullingswetgeving op het vlak van natuur in een beleidsarme omzetting van de bestaande regels gesteld in de toenmalige Wet natuurbescherming (hierna: Wnb).

Wijziging van de bestaande regels is ook noodzakelijk gezien de uitspraak in 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) over de gedragscode Natuurinclusief renoveren, waarop in hoofdstuk 5.1 van deze toelichting nog nader wordt ingegaan.

Er is een evaluatie van het geldende kader voor gedragscodes uitgevoerd, met betrokkenheid van gebruikers van gedragscodes, overheden, soortenorganisaties en adviesbureaus. Dit heeft geleid tot een eindadvies met verschillende aanbevelingen, waarin een balans is gevonden tussen een lastenarme en praktische toepassing van het instrument gedragscodes enerzijds en een zorgvuldige omgang met de natuur anderzijds, binnen de strikte Europeesrechtelijk kaders voor de bescherming van soorten. De uit de evaluatie voortkomende aanbevelingen zijn overgenomen in voornoemde brief van 14 oktober 2022.

De meeste aanbevelingen uit de evaluatie zijn direct doorgevoerd en worden reeds toegepast bij de beoordeling van nieuw ingediende gedragscodes. Dit betreft de toepassing van de maatregelencatalogus met alle in de literatuur bekende effectieve maatregelen[10] en het inzichtelijk maken van het toetsingsproces.[11] In september 2024 is de Beleidsregel aanwijzing gedragscodes soortenbescherming en houtopstanden (hierna: beleidsregel) vastgesteld.[12] De beleidsregel is een invulling van de bevoegdheid van de minister voor het aanwijzen van gedragscodes in de Omgevingsregeling op grond van het Bal.[13] De beleidsregel geeft een overzicht van activiteiten die in ieder geval worden begrepen onder 'bestendig beheer en onderhoud' en onder 'ruimtelijke ontwikkeling of inrichting', alsmede nadere regels voor participatie, evaluatie en het zorgvuldig uitvoeren van activiteiten onder begeleiding van een ecologisch deskundige bij de aanwijzing van gedragscodes.

Voor een aantal aanbevelingen uit de evaluatie en de aangekondigde wijzigingen, is een wijziging van het Bal nodig. Dit betreft het in overeenstemming brengen van de eisen voor de aanwijzing

[6] Op basis van de artikelen 11.45 voor Vogelrichtijnsoorten, 11.53 voor habitatrichtlijnsoorten, 11.59 voor andere beschermde soorten en 11.131, eerste lid onder d, van het Bal voor houtopstanden.

[7] Zie artikelen 4.23a, 4.26a en 4.31a Or.

[8] *Kamerstukken II 2022/23, 33 576, nr. 325.*

[9] *Kamerstukken II 2018/19, 34 985, nr. 10.*

[10] Te vinden op https://www.rvo.nl/onderwerpen/buiten-werken/gedragscode-regelen.

[11] Zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/buiten-werken/gedragscode-regelen.

[12] *Strct. 2024, 29932.*

[13] Artikelen 11.45, 11.53, 11.59 en 11.131, eerste lid, onder d, Bal.

van gedragscodes met het kader voor afwijking van de soortenbeschermingsbepalingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, het verstrekken van gegevens en bescheiden voor specifieke activiteiten in het kader van toezicht en handhaving en ten slotte de herziening van de categorieën waarvoor een gedragscode kan worden aangewezen. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

3. Het instrument gedragscode

Het instrument gedragscode en de bevoegdheid tot het aanwijzen van een gedragscode soortenbescherming zijn geregeld in de artikelen 11.45, 11.53 en 11.59 van het Bal.

Voor activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor dieren en planten van beschermde soorten, is een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verplicht in de gevallen die in het Bal worden aangewezen.[14] De verplichting van een omgevingsvergunning geldt niet voor flora- en fauna-activiteiten die overeenkomstig een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode worden uitgevoerd.

De uitzonderingen voor overeenkomstig een aangewezen gedragscode soortenbescherming verrichte activiteiten kan relevant zijn voor de handelingen ten aanzien van:

- in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn[15] die worden genoemd in de artikelen 11.37 en 11.39 van het Bal;
- soorten als bedoeld in bijlage IV, onder a, bij de Habitatrichtlijn[16], bijlage II bij het Verdrag van Bern[17] of bijlage I of II bij het Verdrag van Bonn[18] die worden genoemd in 11.46 van het Bal; en
- soorten als bedoeld in bijlage IX, onder A en onder B van het besluit die worden genoemd in artikel 11.54 van het Bal.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat naast een gedragscode soortenbescherming, ook een gedragscode houtopstanden kan worden aangewezen. Voor het vellen van een houtopstand geldt op grond van de regels gesteld in afdeling 11.3 van het Bal in beginsel een verplichting tot melding en herbeplanting, waarop echter een uitzondering wordt gemaakt als het vellen van de houtopstand wordt uitgevoerd overeenkomstig een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode. Dit is een aparte categorie gedragscodes, waar deze wijziging niet op van toepassing is. De regels over houtopstanden geven geen uitvoering aan de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en staan naast de ter uitvoering van die richtlijnen gestelde regels in het kader van de soortenbescherming.

4. Juridisch kader aanwijzing gedragscode soortenbescherming

4.1 Inleiding

Zoals in het voorgaande is aangegeven, is voor verschillende aangewezen activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor dieren en planten van beschermde soorten ten algemene een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verplicht[19], maar geldt er een uitzondering voor activiteiten waarbij wordt gewerkt overeenkomstig een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode.[20] In deze paragraaf zal worden toegelicht voor welke vergunningplichtige activiteiten een vrijstelling kan gelden door middel van een aangewezen gedragscode en aan welke eisen een gedragscode moet voldoen.

[14] Artikel 5.2, tweede lid, onder g, Omgevingswet en artikelen 11.37, 11.46 en 11.54 Bal.

[15] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.

[16] Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

[17] Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving, Bern, 19 september 1979 (Trb. 1979, 175).

[18] Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23 juni 1979 (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

[19] Artikel 5.1, tweede lid, onder g, Ow en artikelen 11.37, 11.46 en 11.54 Bal.

[20] Artikel 5.2, derde lid, onder b, Ow.

4.2 Algemene verboden ter bescherming van dieren of planten en toegestane afwijkingen van de verbodsbepalingen in de Omgevingswet

Vergunningplichtige flora- en fauna-activiteiten zijn op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet aangewezen in de artikelen 11.37 tot en met 11.40 van het Bal ten aanzien van beschermde soorten op grond van de vogelrichtlijn, in de artikelen 11.46 tot en met 11.48 van het Bal voor strikt beschermde soorten op grond van de habitatrichtlijn, en in artikel 11.54 van het Bal voor andere beschermde soorten. Het gaat dan onder meer om handelingen zoals het opzettelijk doden of vangen van dieren, het opzettelijk beschadigen van nesten van vogels, het opzettelijk vernielen van vaste voortplantings-, en rustplaatsen van dieren, en het opzettelijk plukken of vernielen van planten.

Deze handelingen moeten voor vogels en voor (andere) strikt beschermde soorten door de lidstaten worden verboden op grond van de artikelen 5 e.v. van de vogelrichtlijn en de artikelen 12 e.v. van de habitatrichtlijn.

De artikelen 9 van de vogelrichtlijn en 16 van de habitatrichtlijn bieden het kader voor afwijkingen van de verbodsbepalingen. Dit kader is opgenomen in de artikelen 8.74j en verder van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) voor de beoordeling van aanvragen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. De omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is immers het instrument om in individuele gevallen afwijkingen te kunnen toestaan.

In het Bal zijn daarnaast een aantal uitzonderingen gemaakt op de omgevingsvergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten, door de aanwijzing van vergunningvrije activiteiten die voldoen aan in het Bal gestelde kaders. Dat is onder andere gebeurd voor flora- en fauna-activiteiten die worden verricht overeenkomstig een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode.[21]

4.3 Inhoudelijke criteria voor aanwijzing van een gedragscode soortenbescherming

Een gedragscode soortenbescherming moet aan een aantal inhoudelijke criteria voldoen, voordat deze kan worden aangewezen. Deze criteria vloeien voor een belangrijk deel direct voort uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. De voorwaarden van artikel 9 van de vogelrichtlijn en artikel 16 van de habitatrichtlijn zijn het inhoudelijke toetsingskader voor de aanwijzing van een gedragscode.

Voor de aanwijzing van de vergunningvrije gevallen, zoals een gedragscode, bevat het Bal een inhoudelijk beoordelingskader voor de afwijking van de op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn in beginsel verboden handelingen, waaronder de eisen die bij de richtlijnen worden gesteld. Het Bal verwijst voor deze eisen naar het Bkl, die daar zijn uitgeschreven.[22]

De op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voor afwijkingen van de verboden te stellen eisen zijn de volgende.

Ten eerste mag er geen andere bevredigende oplossing voor de activiteit bestaan.[23] Dit betekent dat de handeling redelijkerwijs noodzakelijk is en dat er geen minder schadelijke alternatieven zijn. Dat betekent ook dat voor de beschermde soort een oplossing moet worden gekozen waarmee de beste bescherming wordt verzekerd.

Ten tweede moet er sprake zijn van één van de in de richtlijnen genoemde rechtvaardigingsgronden voor afwijking. Handelingen kunnen in een gedragscode worden opgenomen wanneer deze vallen binnen één van de limitatief genoemde rechtvaardigingsgronden.[24] In de praktijk wordt voor vogels beschermd onder de vogelrichtlijn, vaak een beroep gedaan op het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid.[25] Voor de soorten beschermd onder de habitatrichtlijn zijn de rechtvaardigingsgronden iets ruimer[26], en wordt in de praktijk regelmatig beroep gedaan op het belang van de bescherming van wilde flora

[21] Artikel 5.2, derde lid, onder b, Ow.

[22] Vergelijk artikel 11.45, tweede lid, onder a, 11.53, tweede lid, onder a, en 11.59, tweede lid, onder a, Bal.

[23] Zie artikelen 8.74j, 8.74k en 8.74l, eerste lid, onder a, Bkl.

[24] Zie artikelen 8.74j, 8.74k en 8.74l, eerste lid, onder b, Bkl.

[25] Artikel 8.74j, eerste lid, onder b, onder 1°, Bkl.

[26] Artikel 8.74k, eerste lid, onder b, Bkl.

en fauna.[27] Bij de andere beschermde soorten wordt het belang in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden of van kleinschalige bouwactiviteiten vaak aangehaald.

Ten derde mag de activiteit niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de betrokken soort in het geval van vogels. Bij beschermde soorten op grond van de habitatrichtlijn geldt dat de activiteit geen afbreuk mag doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU moet de staat van instandhouding van de betrokken populatie en het effect van de activiteit worden beoordeeld op zowel lokaal niveau, als op het niveau van het grondgebied van de lidstaat.[28] Wanneer er meerdere biogeografische regio's worden afgebakend, moet de staat van instandhouding op dat niveau worden beoordeeld. Ten slotte zal, indien het natuurlijke verspreidingsgebied van de beschermde soort dit vereist, en voor zover dit mogelijk is, het effect op grensoverschrijdend niveau moeten worden beoordeeld.[29]

Voor activiteiten in het kader van bestendig beheer en onderhoud (zie paragraaf 5.2) geldt het volgende. Bestendig beheer en onderhoud betreft regelmatig terugkerend beheer of onderhoud, dat zodanig wordt uitgevoerd dat het niet in de weg staat aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten op locaties waar het beheer of onderhoud plaatsvindt. De wijze van uitvoering is gericht op het handhaven van de bestaande functionaliteit van het leefgebied of de bestaande situatie met inbegrip van de aanwezige beschermde soorten. Bij deze activiteiten is er geen negatief effect te verwachten op de staat van instandhouding op lokaal niveau noch op landelijk niveau, en zal in veel gevallen überhaupt geen sprake zijn van vergunningplichtige handelingen.

Voor activiteiten in het kader van gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie geldt hetzelfde als voor activiteiten in het kader van bestendig beheer en onderhoud.

Bij activiteiten in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting is de kans op nadelige effecten voor dieren of planten van beschermde soorten groter. Dit zijn activiteiten, die een verandering van de fysieke inrichting van een bepaalde locatie tot gevolg hebben, als gevolg waarvan de functionaliteit van het leefgebied van een beschermde soort wezenlijk wordt aangetast of permanent verdwijnt op de betreffende locatie. Het gaat ook om beheer- en onderhoudsactiviteiten, die niet op reguliere schaal of wijze met een regelmatige frequentie plaatsvinden. Gelet op deze mogelijke effecten is het uitvoeren van deze activiteiten onder een gedragscode maar voor een beperkt aantal soorten mogelijk, waarbij de staat van instandhouding bij het opstellen van de gedragscode in kaart wordt gebracht.

Dit betekent dat er hoge eisen worden gesteld aan de onderbouwing van een gedragscode en aanwijzing in de Omgevingsregeling. Deze onderbouwing wordt daarom in een adviesdocument vastgelegd dat wordt opgesteld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

4.4 Gedragscode soortenbescherming voor activiteiten in het kader van bestendig beheer en onderhoud, voor gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie of voor ruimtelijke ontwikkeling of inrichting

Een gedragscode soortenbescherming bevat activiteiten in het kader van bestendig beheer en onderhoud, gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie dan wel ruimtelijke ontwikkeling of inrichting (zie paragraaf 5.2).[30] De categorisering van de gedragscode heeft gevolgen voor de reikwijdte van de gedragscode en voor welke beschermde soorten de gedragscode geldt.

Een initiatiefnemer geeft bij het opstellen van de gedragscode aan voor welke beschermde soorten de vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht middels een aangewezen gedragscode wenst te gelden. Per beschermde soort wordt vervolgens in de gedragscode een bijpassende maatregel

[27] Artikel 8.74k, eerste lid, onder b, onder 1°, Bkl.

[28] Zaak C-674/17, *Tapiola,* ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 59.

[29] Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, par. 3-64.

[30] Vergelijk artikel 11.45, eerste lid, onder b, 11.53, eerste lid, onder b, en 11.59, eerste lid, onder b, Bal.

opgenomen voor de activiteit.

Voor flora- en fauna-activiteiten in het kader van 'ruimtelijke ontwikkeling of inrichting' kan maar voor een beperkt aantal beschermde soorten een vrijstelling van de omgevingsvergunningsplicht door middel van een aangewezen gedragscode worden verleend.

Voor 'bestendig beheer en onderhoud' is de categorie beschermde soorten ruimer. Bij activiteiten in het kader van 'bestendig beheer en onderhoud' is sprake van regelmatig terugkerend beheer of onderhoud, zonder dat dit beheer of onderhoud in de weg heeft gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten op locaties waar het beheer of onderhoud plaatsvindt.

Voor activiteiten in het kader van 'gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie' geldt hetzelfde als voor activiteiten in het kader van 'bestendig beheer en onderhoud'. Het kan onder omstandigheden voorkomen dat activiteiten in het kader van 'ruimtelijke ontwikkeling of inrichting' onderdeel uitmaken van een gebruik dat past binnen de functie van een terrein. Deze activiteiten zullen opgenomen moeten worden in een gedragscode voor de categorie 'ruimtelijke ontwikkeling of inrichting'. Het beleid is erop gericht gedragscodes binnen de categorie 'gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie' uitsluitend aan te wijzen voor activiteiten die geen 'ruimtelijke ontwikkeling of inrichting' inhouden.

In de beleidsregel zijn, zoals in het voorgaande al is aangegeven, lijsten van werkzaamheden opgenomen die in ieder geval worden begrepen als activiteiten in het kader van bestendig beheer en onderhoud, dan wel ruimtelijke ontwikkeling of inrichting. Voor gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie is dat nog niet het geval. Met de eerstvolgende aanpassing van de beleidsregel zal hier invulling aan worden gegeven. Daarnaast bevat de beleidsregel een lijst van soorten waarvoor een gedragscode in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting in ieder geval kan worden aangewezen.[31]

5. Hoofdlijnen van het wijzigingsbesluit

5.1 Betere aansluiting bij de eisen uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 21 april 2021 de goedkeuring van een gedragscode voor ruimtelijke ingrepen in de vorm van de renovatie van woningen vernietigd (gedragscode 'natuurinclusief renoveren').[32] De Afdeling bestuursrechtspraak concludeerde dat artikel 9, eerste lid, en artikel 13 van de vogelrichtlijn, en artikel 16, eerste lid, van de habitatrichtlijn niet volledig waren geïmplementeerd.

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde over de implementatie van de eisen in de vogel- en habitatrichtlijn in het systeem van de Wnb. Zoals eerder opgemerkt, zijn de eisen uit de Wnb beleidsneutraal omgezet naar het Bal. Daarom is de uitspraak, hoewel wordt verwezen naar de Wnb, ook van toepassing op het Bal.

Het vereiste dat sprake moet zijn van in de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn genoemde belangen en de eis dat de staat van instandhouding van vogels niet verslechtert, dan wel geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, waren volgens de Afdeling correct geïmplementeerd. De eis dat geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de in de gedragscode beschreven handelingen, was evenwel niet goed geïmplementeerd in de Wnb volgens de Afdeling.[33]

In de praktijk wordt bij gedragscodes getoetst op deze eis, zoals verwoord in de vogelrichtlijn en in de habitatrichtlijn, maar het is wenselijk ook in de wetgeving de eis dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat expliciet tot uitdrukking te brengen. De onderhavige wijziging van het Bal voorziet daarin: in artikel 11.45 van het Bal wordt voor de vogelrichtlijnsoorten en in artikel 11.53 van het Bal wordt voor de habitatrichtlijnsoorten de verplichting tot toetsing of er geen andere bevredigende oplossing is, toegevoegd. Dat gebeurt door het van toepassing verklaren van álle voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 8.74j, eerste lid, van het Bkl in geval

[31] Zie bijlage I, II en III van de beleidsregel.

[32] Uitspraak van 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853.

[33] R.o. 7.2.

van vogelrichtlijnsoorten en artikel 8.74k, eerste lid, van het Bkl in het geval van habitatrichtlijnsoorten voor het kunnen verlenen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit.

In principe is een aanpassing van artikel 11.59 van het Bal strikt genomen niet nodig. Dit artikel betreft soorten, die niet worden beschermd door de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn. Om het beschermingsniveau van alle beschermde soorten in Nederland niet onnodig van elkaar te laten verschillen en omdat de eis van het niet bestaan van een andere bevredigende oplossing vanuit de te bieden bescherming logisch is en ook aansluit bij de specifieke zorgplicht, wordt in artikel 11.59 van het Bal ook voor deze 'nationale' soorten de eis gesteld dat 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. Dat gebeurt door het integraal van toepassing verklaren van de eisen die zijn opgenomen in artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl.

Door het direct verwijzen naar het Bkl, waarin de eisen uit de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn zijn opgenomen voor het kunnen toestaan van handelingen in afwijking van de in de richtlijnen genoemde verbodsbepalingen, kan het derde lid in artikel 11.45, 11.53 en 11.59 vervallen. Het derde lid van deze artikelen was een uitwerking van het richtlijnvereiste dat de activiteit niet mag leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de soort, maar dekte de eisen van de richtlijnen niet integraal.

5.2 Wijziging van categorieën handelingen waarvoor een gedragscode kan worden aangewezen

Op grond van het Bal konden tot nu voor de volgende categorieën van activiteiten gedragscodes worden aangewezen:

1°. het bestendig beheren of onderhouden van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, luchthavens, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
2°. een bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw;
3°. een bestendig gebruik; of
4°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting

Deze categorieën van activiteiten en de omschrijvingen sloten niet op alle punten meer goed aan op de praktijk.

Ten eerste is er behoefte aan een gedragscode voor het uitvoeren van activiteiten, die het gebruik en niet het beheer van terreinen betreffen. Met de huidige formulering van 'bestendig gebruik' kunnen gebruikers in de praktijk onvoldoende uit de voeten; er zijn op dit moment ook geen gedragscodes aangewezen voor bestendig gebruik. Dit heeft mogelijk te maken met de definitie van 'bestendig', hetgeen inhoudt dat in het verleden dit gebruik regelmatig van toepassing moet zijn geweest, terwijl toekomstig regelmatig gebruik niet onder deze uitleg valt. Daarom wordt deze categorie gewijzigd in 'gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie'. Met deze formulering wordt een relatie gelegd tussen het gebruik en de in het omgevingsplan toegedeelde functie van het terrein. Gebruik dat niet passend is bij de toegedeelde ruimtelijke functie van het betrokken terrein, kan niet onder de vrijstelling van een gedragscode kan vallen. Daarnaast is het beleid dat gehanteerd gaat worden erop gericht om ruimtelijke ingrepen niet vrij te stellen onder deze categorie. Daarvoor moet de categorie 'ruimtelijke ontwikkeling en inrichting' worden gebruikt.
In zijn algemeenheid blijft gelden dat de vrijstelling van een gedragscode geldt voor regelmatig terugkerende activiteiten, waarvan de gevolgen voor beschermde soorten voorzienbaar en voorspelbaar zijn.

Ten tweede blijkt dat de categorie "een bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer" te beperkt is geformuleerd. Onder bestendig beheer en onderhoud vallen bijvoorbeeld ook het kleinschalig beheer en onderhoud van kabels en leidingen, hoogspanningsleidingen en –stations en herstelwerkzaamheden aan gebouwen. Daarom is de categorie verruimd tot alle vormen van bestendig beheer en onderhoud. Dit voorkomt toekomstige discussies over andere vormen van bestendig beheer en onderhoud en komt ook overeen met de andere genoemde categorieën, die niet nader zijn gespecificeerd.

Ten derde lopen in de praktijk ecologische bureaus, universiteiten en soortenorganisaties die onderzoek doen in heel Nederland, aan tegen het feit dat ze bij dertien bevoegde gezagen (12 provincies en RVO) een vergunningsaanvraag moeten indienen voor het verrichten van flora- en fauna-activiteiten bij onderzoek. Onderzoek kan activiteiten betreffen met een voorspelbaar karakter en voorzienbare effecten. Naar zijn aard betreft dit handelingen die zich goed kunnen lenen voor een gedragscode omdat het doorgaans een zeer gestandaardiseerde manier van werken betreft, waarbij geborgd kan worden dat er geen wezenlijke negatieve effecten zijn.

Ecologisch onderzoek waarbij beschermde soorten opzettelijk gedood worden valt hier niet onder. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een natuurwaardenonderzoek als bedoeld in 7.197j Omgevingsregeling ecologisch onderzoek is dat kan worden uitgevoerd overeenkomstig een aangewezen gedragscode.

In het licht van het voorgaande worden thans in de artikelen 11.45, 11.53 en 11.59 van het Bal de volgende categorieën van activiteiten onderscheiden waarvoor een gedragscode kan worden aangewezen, namelijk activiteiten in het kader van:

1°. bestendig beheer en onderhoud;
2°. gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie;
3°. ruimtelijke ontwikkeling of inrichting; of
4°. ecologisch onderzoek.

5.3 Verstrekken gegevens en bescheiden voor het gebruiken van een gedragscode ruimtelijke ontwikkeling en inrichting en specifiek bestendig beheer en onderhoud

In de praktijk is gebleken dat bij bepaalde activiteiten onvoldoende aangrijpingspunten zijn voor controle, omdat er geen informatie is over waar en wanneer wordt gewerkt met gedragscodes. Dat speelt in het bijzonder bij werkzaamheden in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling en inrichting en bij het weghalen van nesten bij rijksinfrastructuur (spoorportalen, hoogspanningsverbindingen).

Bij deze activiteiten vindt een ingrijpende wijziging plaats van het gebied of het leefgebied van de soort en dat maakt dat dit gebied na de werkzaamheden niet (altijd) meer geschikt is voor de betreffende soort(en). De potentiële effecten van deze handelingen zijn daarmee groter dan bij reguliere activiteiten onder de categorieën bestendig beheer en onderhoud, gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie en onderzoek en dat maakt de wenselijkheid om gericht toezicht te houden op deze handelingen groter.

Het verstrekken van gegevens en bescheiden wordt dan ook beperkt tot activiteiten in gedragscodes die betrekking hebben op een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting, of bij beheer en onderhoud voor zover de activiteit betrekking heeft op het verwijderen en verplaatsen van nesten of rustplaatsen op hoogspannings- en spoorleidingen, portalen en wegverlichtingen, dijk- of wegtalud waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen.

Voor activiteiten die betrekking hebben op een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting wordt het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.24 of 11.25, daarover geïnformeerd. Hiervoor geldt een periode van vier weken. Dit betekent dat uiterlijk vier weken voorafgaand aan de activiteit, het bevoegd gezag moet worden geïnformeerd.

Voor activiteiten die betrekking hebben op het verwijderen en verplaatsen van nesten of rustplaatsen op hoogspannings- en spoorleidingen, portalen en wegverlichtingen, dijk- of wegtalud waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen geldt een termijn van één week. Van deze termijnen kan bij de aanwijzing van een gedragscode in de Omgevingsregeling worden afgeweken, wanneer bijzondere weersomstandigheden dat noodzakelijk maken.

De gegevens en bescheiden die moeten worden verstrekt, worden genoemd in het 'ecologisch werkprotocol' (EWP). Het EWP is de doorvertaling van de gedragscode naar de specifieke locatie en de voorgenomen werkzaamheden. Een EWP legt de mitigerende maatregelen vast voor bescherming van soorten. De verplichting om een EWP op te stellen is een vast onderdeel van gedragscodes. De informatie wordt opgenomen in het EWP, waarvoor een format is opgesteld en beschikbaar wordt gesteld op de website van RVO. Het verstrekken van gegevens en bescheiden leidt dan ook niet tot een noemenswaardige vergroting van de administratieve lasten.

De informatie kan voorts gebruikt worden bij de reactie op meldingen van derden over mogelijke overtredingen. Het bevoegde gezag kan snel nagaan of er volgens een vergunning of vrijstelling van de omgevingsvergunningplicht gewerkt wordt. Om deze reden wordt het verstrekken van gegevens en bescheiden ingesteld voor werkzaamheden die potentieel de grootste effecten op soorten kunnen hebben.

Het verstrekken van gegevens en bescheiden is een verplicht onderdeel om van de vrijstelling gebruik te maken om zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te werken in het geval van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting. Wanneer deze gegevens en bescheiden niet of niet volledig verstrekt worden, dan geldt de vrijstelling niet en wordt in strijd gehandeld met het verbod in artikel 5.1, tweede lid, van de Ow om zonder omgevingsvergunning de bij het Bal aangewezen flora- en fauna-activiteiten te verrichten. Dit is strafbaar gesteld in artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

Er is bewust gekozen om het verstrekken van gegevens en bescheiden niet als *meldingsplicht* vorm te geven. Meldingen worden ingediend via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze informatie wordt vervolgens ook openbaar. Uit de eerdergenoemde evaluatie is gebleken dat de informatie tot doel heeft om de effectiviteit van het toezicht door het bevoegd gezag te vergroten. Actieve openbaarmaking van de informatie past niet binnen dat doel. Dat neemt niet weg dat de informatie wel gebruikt kan worden bij het beantwoorden van meldingen van derden. Door middel van het verstrekken van de gegevens uit het EWP middels een e-mail, wordt het zo lastenluw mogelijk ingericht.

6. Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn een belangrijk aandachtspunt bij gedragscodes. Om de effectiviteit hiervan te vergroten is er aan de kant van de bevoegde gezagen voor flora- en fauna-activiteiten behoefte aan meer informatie over waar er gewerkt wordt met gedragscodes. Aan de hand van deze informatie kan gerichter toezicht worden gehouden.

Voor de verplichting van het verstrekken van gegevens en bescheiden werd door het bevoegd gezag veelal achteraf, dus na uitvoering van de activiteiten, gehandhaafd. Het is daardoor minder goed te bepalen of de gebruiker van de gedragscode conform de voorschriften heeft gehandeld, als de activiteiten inmiddels al hebben plaatsgevonden. Zonder voorafgaande melding heeft de handhaver niet de mogelijkheid aanwezig te zijn bij de uitvoering van de activiteit, tenzij hij tijdig wordt geïnformeerd door een burger of maatschappelijke organisatie. Is niet conform de voorschriften gehandeld, dan voldoet degene die de activiteit verricht niet aan de voorwaarden voor vrijstelling van de verplichting om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te hebben. In dat geval kan bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving plaatsvinden, wegens het handelen in strijd met artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

De provincies zijn voor de meeste gedragscodes bevoegd gezag voor toezicht en handhaving voor een flora- en fauna-activiteit.[34] RVO is namens de Minister van LVVN bevoegd gezag voor toezicht en handhaving voor flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang.[35] Bevoegde gezagen hebben onderling contact middels vergaderstructuren om elkaar te informeren over zaken die spelen of over meldingen waar een ander bevoegd voor is.

7. Gegevensbescherming

Bij het voldoen aan de verplichting tot het verstrekken van gegevens en bescheiden voor specifieke activiteiten die worden uitgevoerd met toepassing van een gedragscode, worden persoonsgegevens verwerkt. Persoonsgegevens behoren tot de persoonlijke levenssfeer en worden beschermd door onder meer de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Indien er sprake is van de verwerking van persoonsgegevens dient te worden voldaan aan de beginselen en vereisten van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de AVG moet de verwerking van persoonsgegevens onder meer rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn. Voor dit wijzigingsbesluit is daarom een Data

[34] Artikel 4.6, eerste lid, onder e, Ob.

[35] Artikel 4.12 Ob, in samenhang met artikel 24, eerste lid, onder x, Besluit mandaat, volmacht en machtiging 2019.

Protection Impact Assessment (hierna: DPIA) opgesteld. Met behulp van de DPIA is de noodzaak onderzocht van de verwerking van persoonsgegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden.

Bij het invullen van het EWP moeten een aantal gegevens verplicht worden ingevuld. De (i) ecologisch deskundige, de (ii) opdrachtgever / initiatiefnemer en de (iii) aannemer / uitvoerder moeten hun naam, telefoonnummer en e-mailadres verstrekken naar het bevoegd gezag ter plaatse.

Het invullen en verstrekken van het EWP behelst een verwerking van persoonsgegevens. RVO (namens de Minister van LVVN) en de provincies zijn het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving van de gedragscodes, en ontvangen de EWP's. Zij zijn daarmee *ontvanger* en *verwerkingsverantwoordelijke*.

Het verstrekken van het EWP is noodzakelijk voor het bevoegd gezag om in het kader van toezicht en handhaving te kunnen controleren of er correct overeenkomstig de gedragscode wordt gewerkt. Op de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit wordt hieronder kort ingegaan.

Proportionaliteit
Het format van het EWP zorgt ervoor dat alleen die gegevens worden verwerkt, die nodig zijn voor toezicht en handhaving De gegevens die worden verwerkt, zijn *gewone persoonsgegevens* in de zin van de AVG. De AVG maakt onderscheid tussen *gewone* en *bijzondere* persoonsgegevens, waarbij de laatste categorie zo gevoelig is, dat deze extra bescherming wordt geboden.

Het verstrekken van gegevens en bescheiden geldt maar voor een beperkt aantal activiteiten die onder een gedragscode worden uitgevoerd. De verplichting is beperkt tot activiteiten in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling en inrichting en bij het weghalen van nesten bij rijksinfrastructuur (spoorportalen, hoogspanningsverbindingen).

De potentiële effecten van deze handelingen zijn daarmee groter dan bij reguliere activiteiten onder de categorieën bestendig beheer en onderhoud en onderzoek en dat maakt de wenselijkheid om gericht toezicht te houden op deze handelingen groter. De gegevens bij een reguliere aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit komen grotendeels overeen met de te verstrekken gegevens en bescheiden.[36] De aard van deze activiteiten maakt dus dat een verstrekken gegevens en bescheiden in die gevallen gewenst is.

Met inachtneming van het feit dat er met het verstrekken van gegevens en bescheiden alleen gewone persoonsgegevens worden verwerkt, in combinatie met de aard van de activiteiten waarvoor een verstrekken gegevens en bescheiden wordt gevraagd, staat de inbreuk op de privacyrechten van betrokkenen in deze gevallen in een evenredige verhouding tot het verwerkingsdoel: (adequaat) toezicht en handhaving.

Subsidiariteit
Het verstrekken van gegevens en bescheiden voldoet eveneens aan het subsidiariteitsvereiste, omdat er geen minder ingrijpende wijze is om het doel (toezicht en handhaving) te verwezenlijken. Er worden alleen die persoonsgegevens verwerkt die nodig zijn om te borgen dat gedragscodes op een correcte wijze worden toegepast.

Het is noodzakelijk dat een ecologisch deskundige het werkveld heeft geïnspecteerd, en dat er iemand verantwoordelijk is voor de werkzaamheden. Op basis van het EWP kan bij steekproeven worden vastgesteld dat de gedragscode zorgvuldig wordt toegepast.

Tot slot worden de gegevens enkel gebruikt voor het doel waarvoor het wordt verkregen. Zo wordt invulling gegeven aan de vereisten van databeperking en opslagbeperking.

8. Rechtsbescherming

Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen via exceptieve toetsing. Bij exceptieve toetsing toetst de bestuursrechter, in het kader van een beroep tegen een besluit - bijvoorbeeld een besluit op een handhavingsverzoek - de rechtmatigheid van het wettelijk voorschrift waarop het besluit is gebaseerd aan hoger recht of algemene rechtsbeginselen.

[36] Artikel 7.3 Or.

Daarnaast kan een belanghebbende ervoor kiezen een civiele procedure te starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad.

9. Advies, consultatie en voorhang

9.1 Regeldruk

In deze paragraaf wordt kwalitatief en kwantitatief beschreven welke investeringen en (tijds)inspanningen bedrijven of burgers moeten doen om zich aan de verplichtingen of wijzigingen in het voorstel te houden. Dit zal aan de hand van drie concrete vragen worden beantwoord.

1. Welke verplichting is nieuw, vervalt of wijzigt en wat moet een burger, bedrijf of professional anders, meer of minder doen door deze wijziging?

Het verstrekken van gegevens en bescheiden:
Nieuw is de verplichting voor de uitvoerder van een activiteit, die een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting beoogt, om hiervan ten minste 4 weken voorafgaand aan de uitvoering gegevens en bescheiden te verstrekken aan het bevoegd gezag. In het kader van bestendig beheer en onderhoud dat betrekking heeft op het verwijderen of verplaatsen van nesten of rustplaatsen op hoogspanningsleidingen, op spoorleidingen, op portalen, op wegverlichting, in dijktaluds of in wegtaluds, waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen, geldt de verplichting voor de uitvoerder om hiervan ten minste 1 week voorafgaand aan de uitvoering melding te doen aan het bevoegd gezag.

De reden voor de invoering van het verstrekken van gegevens en bescheiden is dat het bevoegd gezag op deze wijze in staat wordt gesteld adequaat te handhaven (zie paragrafen 5.3 en 6). Deze melding gebeurt door het EWP te mailen naar het bevoegd gezag. Het opstellen van het EWP is voor elke activiteit een verplichting, die onderdeel uitmaakt van een aangewezen gedragscode en is derhalve geen nieuw voorschrift. De wijziging van het Bal voegt hier het mailen van het EWP naar het bevoegd gezag aan toe; voor het mailen van het EWP is geen substantiële tijdsinspanning nodig.

Gedragscode voor onderzoek:
Door te werken overeenkomstig een aangewezen gedragscode, vervalt de verplichting voor een bedrijf of burger om in specifieke gevallen een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit aan te vragen bij het bevoegd gezag. Dit is in de meeste gevallen de provincie. De voorwaarden en de maatregelen in de gedragscode soortenbescherming verzekeren dat zorgvuldig wordt omgegaan met de relevante natuurwaarden bij het uitvoeren van activiteiten. Het gaat hierbij om activiteiten die regelmatig worden uitgevoerd en daarom zijn de effecten op soorten en het leefgebied voorspelbaar. Als aantoonbaar conform die voorwaarden en maatregelen wordt gewerkt, geldt de vrijstelling van het Bal en hoeft niet iedere keer apart een omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Dat voorkomt aanzienlijke lasten bij degenen die dergelijke activiteiten verrichten.

Nieuw is de mogelijkheid om een gedragscode in te dienen voor het uitvoeren van ecologisch onderzoek. Gebruikers van een gedragscode onderzoek (bijvoorbeeld een adviesbureau of een universiteit) behoeven dan voor deze activiteit geen omgevingsvergunning meer in te dienen bij het bevoegd gezag, hetgeen voor de gebruiker een substantiële tijdsbesparing tot gevolg heeft.

2. Hoeveel tijd (bijv. administratie) of euro's (bijv. investering) kost het of bespaart het een burger, bedrijf of professional om deze nieuwe verplichting of wijziging na te leven?

Verstrekken gegevens en bescheiden:
Het verstrekken van gegevens en bescheiden leidt niet tot een extra substantiële tijdsinspanning voor de gebruiker. Het invullen van het EWP is een vast onderdeel bij het werken met een gedragscode.

Gedragscode voor onderzoek:
De effecten van de regeling worden uitgedrukt in de kosten van een handeling (P) en de grootte van de doelgroep en frequentie (Q).

Door de aanwijzing van de gedragscode voor het uitvoeren van onderzoek kan worden uitgegaan van regeldruk- en kostenbesparing. Het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een flora-

en fauna-activiteit met een looptijd van maximaal 1 jaar kost €600,-.[37] Daarnaast kost het een bedrijf gemiddeld 30 minuten om een complexe aanvraag in te dienen.[38] Het aanvragen van een omgevingsvergunning vraagt om het aanleveren van de locatie, activiteiten, verschillende documenten en gegevens. De gemiddelde kosten per uur zijn €33,-.[39] De kosten voor de aanvraag van één omgevingsvergunning kunnen daarom worden ingeschat op €600,- + (€33,- * (30/60)) = €616,50 op jaarbasis.

Op jaarbasis worden ten minste 9 omgevingsvergunningen voor het uitvoeren van onderzoek aangevraagd. De kostenbesparing die het aanwijzen van een gedragscode onderzoek op jaarbasis met zich meebrengt, is daarom ten minste €616,50 X 9 = € 5.548,50 per jaar.

3.

a. Wie moet deze gewijzigde verplichting(en) naleven?

Verstrekken gegevens en bescheiden:
De doelgroep bestaat uit de gebruikers van de aangewezen gedragscode.

Gedragscode voor onderzoek:
De doelgroep bestaat uit de initiatiefnemer en de gebruikers van de aangewezen gedragscode.

b. Hoeveel van deze partijen zijn er?

Verstrekken gegevens en bescheiden:
Het zijn met name maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden (bijvoorbeeld Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren, ProRail, Rijkswaterstaat, Unie van Waterschappen, Havenbedrijven), die moeten voldoen aan de verstrekken gegevens en bescheiden bij het uitvoeren van een activiteit, die een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting beoogt.

Gedragscode voor onderzoek:
Het zijn met name adviesbureaus en onderwijsinstellingen, die beoogd gebruiker zijn van een gedragscode voor onderzoek.

c. Hoe vaak moeten zij aan de (gewijzigde) verplichtingen voldoen?

Verstrekken gegevens en bescheiden:
Elke uitvoerder van een activiteit, die een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting, gaat uitvoeren, of een activiteit voor beheer en onderhoud dat betrekking heeft op het verwijderen of verplaatsen van nesten of rustplaatsen op hoogspanningsleidingen, op spoorleidingen, op portalen, op wegverlichting, in dijktaluds of in wegtaluds, waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen, moet voldoen aan de verplichting om gegevens en bescheiden te verstrekken.

Gedragscode voor onderzoek:
De verplichting om een omgevingsvergunning aan te vragen vervalt voor uitvoerders van onderzoek, die conform de aangewezen gedragscode voor onderzoek, hun activiteiten uitvoeren.

De regeldruk is voldoende in kaart gebracht, ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen significante gevolgen voorziet voor de regeldruk.

9.2 Consultatie

Inleiding
De wijziging van het Bal is recent voor een uitvoeringstoets neergelegd bij de RVO en het IPO. Daarnaast is de projectgroep 'Gedragscodes hoe verder' om reactie gevraagd op het concept van de wijziging. Deze projectgroep is in 2019 samengesteld om een advies op te stellen op welke wijze beleid en procedures rond gedragscodes kan worden verbeterd.

[37] Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteiten (rvo.nl)
[38] Handboek Meting Regeldrukkosten (kcbr.nl), p. 17.
[39] Handboek Meting Regeldrukkosten (kcbr.nl), p. 15.

De projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Havenbedrijf Rotterdam, ProRail, Stadswerk, Rijkswaterstaat, Stroomversnelling, leden van het Netwerk Groene Bureaus, Vereniging van Bos- en Natuurterrein Eigenaren, Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, TenneT en Aedes.

Een concept van de wijziging van het Bal heeft vervolgens opengestaan voor internetconsultatie van 5 januari tot en met 16 februari 2026[40]. Naar aanleiding van de schriftelijke consultatie zijn er 12 reacties binnengekomen, waarvan 10 uniek zijn[41]. Deze paragraaf bevat een kort overzicht van de reacties op de belangrijkste onderwerpen, waar per reactie gemotiveerd op wordt ingegaan. Een deel van de reacties ziet niet op de inhoud en strekking van de wijziging van het Bal, maar op het systeem van gedragscodes. Op deze reacties wordt hier dan ook niet ingegaan. In een aantal gevallen hebben reacties geleid tot aanpassingen van de tekst in het besluit ter verduidelijking en zijn tekstcorrecties doorgevoerd.

<u>Termijn informatieplicht</u>
De Unie van Waterschappen (UvW) en ProRail hebben voorgesteld om de termijn van de informatieplicht van één week te wijzigen in 24 uur. Anders moeten zij één week wachten alvorens te kunnen starten met het verwijderen van beginnende graafschade door dassen en bevers of van nesten op spoorportalen. Dit brengt een onnodig groot risico met zich.

De termijn van één week betreft een uitzondering die uitsluitend voor specifiek benoemde situaties op aangewezen risicolocaties van toepassing is. Dit om te voorkomen dat zich later calamiteiten kunnen voordoen. Mocht een situatie worden aangetroffen die binnen een week (of binnen 24 uur) actie vereist, dan is sprake van een calamiteit en kan *geen* gebruik gemaakt worden van een gedragscode.

Gedragscodes zijn namelijk bedoeld voor regelmatige terugkerende activiteiten met voorspelbare effecten die met bewezen maatregelen zijn te mitigeren. Dit is nogmaals benadrukt in de Beleidsregel aanwijzing gedragscodes, waarin is aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarde de Minister van LVVN invulling kan geven aan de bevoegdheid om gedragscodes aan te wijzen in de Omgevingsregeling. Hierbij wordt geen ruimte gegeven voor het opnemen van calamiteiten in gedragscodes.

<u>De informatieplicht zou leiden tot lastenverzwaring</u>
ProRail heeft in haar reactie naar voren gebracht dat de informatieplicht zou leiden tot een ongewenste lastenverzwaring vanwege termijnbewaking en het vervroegd opstellen van het Ecologisch Werkprotocol.

De informatieplicht levert geen extra administratieve last voor de gebruiker op anders dan het Ecologisch Werkprotocol, dat voor elke in de gedragscode opgenomen activiteit moet worden opgesteld, voorafgaand aan de uitvoering naar het bevoegd gezag te sturen. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen significante gevolgen voorziet voor de regeldruk.

Ook zal de informatieplicht niet tot vertraging in de uitvoering leiden, omdat de door de gebruiker voorgenomen activiteiten niet behoeven te worden uitgesteld als gevolg van de informatieplicht. Indien de voor de informatieplicht gestelde termijn leidt tot ongewenst uitstel van de activiteit is sprake is van een calamiteit; in dat geval kan echter geen gebruik worden gemaakt van de vrijstelling op grond van een gedragscode.

<u>Verstrekken van persoonlijke gegevens op het Ecologisch Werkprotocol</u>
De UvW en de gemeente Hellendoorn hebben bezwaar gemaakt tegen het verstrekken van gegevens van medewerkers en verzoeken om de verplichting om de naam, het e-mailadres en het telefoonnummer van de persoon, die voorafgaand aan de activiteit het natuurwaardenonderzoek verricht, alsmede de opdrachtgever en de uitvoerder, niet in het Bal op te nemen.

[40] Https://www.internetconsultatie.nl/bal/b1.
[41] Https://www.internetconsultatie.nl/bal/b1.

In de toelichting bij deze wijziging van het Bal is reeds aangegeven dat is voldaan aan de beginselen en vereisten van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Op grond van de AVG moet de verwerking van persoonsgegevens onder meer rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn. Voor dit wijzigingsbesluit is daarom een Data Protection Impact Assessment (DPIA) opgesteld. Met behulp van de DPIA is de noodzaak onderzocht van de verwerking van persoonsgegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen bezwaar tegen de gevraagde gegevens van contactpersonen. De gegevens zijn overigens niet openbaar en worden uitsluitend gezonden naar de bevoegde gezagen, zijnde provincies of RVO.

Natuurbeheer als aparte categorie behouden
De VBNE heeft in haar reactie aangegeven dat natuurbeheer als aparte categorie niet mag vervallen aangezien natuurbeheer een activiteit is die de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen beoogt te bevorderen. Dit in tegenstelling tot andere vormen van bestendig beheer. Natuurbeheer is daarnaast gestoeld op het beleid van het bevoegd gezag.

Bij de beoordeling van een ingediende gedragscode staat de uit te voeren activiteit centraal, niet het doel van de activiteit. De activiteit is óf bestendig beheer en onderhoud óf een ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Natuurbeheer is het doel van de activiteit. Per activiteit binnen het natuurbeheer moet dus worden bepaald of sprake is van een activiteit beheer of een activiteit die een ruimtelijke ingreep beoogt. Het vasthouden aan een categorie natuurbeheer heeft dan ook geen toegevoegde waarde, omdat dit geenszins betekent dat alle activiteiten, die onder natuurbeheer worden uitgevoerd, beheeractiviteiten zijn, zoals omschreven in de Beleidsregel.

Ecologisch onderzoek
De VBNE heeft gevraagd het begrip 'ecologisch onderzoek' te verduidelijken. Dat is gebeurd in de artikelsgewijze toelichting onder Artikel I.

Gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie

Tijdens de internetconsultatie is ook gebleken dat er behoefte is aan een categorie 'gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie', ter vervanging van de thans bestaande categorie 'bestendig gebruik'. Hiermee wordt de mogelijkheid behouden een gedragscode aan te wijzen voor activiteiten, die niet kunnen worden geschaard onder het begrip bestendig beheer en onderhoud, maar die alleen het gebruik van terreinen beogen passende bij hun ruimtelijke functie. De Beleidsregel aanwijzing gedragscodes zal worden aangepast, waarbij zal worden aangegeven met welke criteria invulling wordt gegeven aan deze categorie.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

Artikel I berust op de volgende bepalingen van de Omgevingswet, die worden opgesomd in de aanhef van deze regeling:

- artikel 4.3, derde lid, onder d, is de grondslag voor het stellen van inhoudelijke regels bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien van flora- en fauna-activiteiten;
- artikel 5.1, tweede lid, onder g, is de grondslag voor het verbieden van flora- en fauna-activiteiten zonder omgevingsvergunning, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval;
- artikel 16.1, tweede lid van de Omgevingswet is de grondslag voor het opnemen van een verplichting voor het verstrekken van gegevens en bescheiden.

Onderdeel A (wijziging artikel 11.45: aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten vogelrichtlijn op basis van aangewezen gedragscode)

Met dit onderdeel wordt het kader voor het aanwijzen van een gedragscode voor soorten die beschermd worden op grond van de vogelrichtlijn gewijzigd.

Ten eerste worden de categorieën in het eerste lid, onderdeel b, van handelingen waarvoor een gedragscode kan worden aangewezen gewijzigd. Zie voor een uitgebreide toelichting over de herstructurering van de categorieën van handelingen voor de aanwijzing van gedragscodes paragraaf 5.2 van de algemene toelichting.

De categorieën voor bestendig beheer of onderhoud worden gewijzigd. Het bestendig beheren of onderhouden van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, luchthavens, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer, en een bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw, wordt samengevoegd tot één categorie bestendig beheer of onderhoud (onder 1°). De categorie 'bestendig gebruik' wordt gewijzigd in 'gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie' (onder 2°).
Het aanwijzen van gedragscodes voor ruimtelijke ontwikkeling of inrichting wordt in zijn huidige vorm in stand gehouden (onder 3°). Ten slotte wordt de mogelijkheid gecreëerd om gedragscodes /aan te wijzen in het kader van ecologisch onderzoek (onder 4°).

De wijziging van de categorie 'bestendig gebruik' in 'gebruik van terreinen overeenkomstig de daaraan toegedeelde functie' zorgt ervoor dat er nu wel ruimte is voor regelmatig toekomstig gebruik. Waar de categorie 'bestendig gebruik' die ruimte niet bood, kan ook regelmatig gebruik in de nabije toekomst nu onder de gedagscode vallen. Het blijft daarbij gaan om gebruik dat passend is gegeven de bestaande ruimtelijke functie van het terrein. Met deze formulering wordt een relatie gelegd tussen het gebruik en de functie van het terrein, zodat niet gebruik op willekeurige terreinen onder de vrijstelling van een gedragscode kan vallen.

Een gedragscode voor activiteiten in het kader van ecologisch onderzoek is alleen mogelijk voor *inventarisatieonderzoek en wetenschappelijk onderzoek*. Inventarisatie- en wetenschappelijk onderzoek leveren informatie over beschermde soorten en dragen onder andere bij aan informatie over de staat van instandhouding van beschermde soorten op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

Inventarisatie onderzoek betreft onderzoek naar de aanwezigheid van beschermde soorten in een leefgebied en naar de functie van het leefgebied voor de betreffende soorten. Deze informatie is relevant voor het uitwerken van mitigerende maatregelen en noodzakelijk bij het opstellen van het Ecologisch Werkprotocol. Met wetenschappelijk onderzoek wordt bijvoorbeeld dispersie, gedrag, doodsoorzaak, verwantschap, klimaat en milieu van (beschermde) soorten onderzocht.

Inventarisatieonderzoek en wetenschappelijk onderzoek worden in veel gevallen uitgevoerd door ecologische adviesbureaus, die hiervoor moeten beschikken over een omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning moet, afhankelijk van het werkgebied, aangevraagd worden bij één of meer provincies of bij RVO.

Ten tweede worden de voorwaarden waar een gedragscode aan moet voldoen om te worden aangewezen uitgebreid (tweede lid, onderdeel a). Zie voor een uitgebreide toelichting over het beter aansluiten op de eisen uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, paragraaf 5.1 van de algemene toelichting.

Eén van de gronden waarop de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de gedragscode Natuurinclusief renoveren vernietigde was dat de gedragscode niet voldeed aan de voorwaarden die de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn stellen aan afwijkingen van de verbodsbepalingen, omdat deze eisen onvoldoende in de wettelijke grondslag voor gedragscodes was geïmplementeerd. Door middel van dit onderdeel wordt die omissie gerepareerd.

Ten derde vervalt het derde lid. Het derde lid vereist dat de activiteiten in de gedragscode zorgvuldig worden verricht, met als doel dat de activiteiten niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de soort.[42] Nu er direct wordt verwezen naar de eisen uit de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn, kan deze bepaling vervallen.

Onderdeel B (artikel 11.45a en 11.45b (nieuw): verstrekken van gegevens en bescheiden bij het starten van een flora- en fauna-activiteit in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting

[42] *Stb. 2021, 22*, p. 254.

en specifiek bestendig beheer en onderhoud onder een gedragscode)

Artikel 11.45a (gegevens en bescheiden: voor het begin van de activiteit)

In het systeem van de Omgevingswet worden plichten om het bevoegd gezag te informeren, in het geval van gedragscodes de Minister van LVVN of de provincies, in aparte artikelen opgenomen.[43] Voor een uitgebreide toelichting voor de invoering van een verplichting voor het verstrekken van gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag zie paragraaf 5.3 van de algemene toelichting.

Door middel van het nieuwe artikel 11.45a wordt het verstrekken van gegevens en bescheiden geïntroduceerd voor de gebruikers van een gedragscode in het kader van bestendig beheer en onderhoud en betrekking heeft op het verwijderen of verplaatsen van nesten of rustplaatsen op hoogspanningsleidingen, op spoorleidingen, op portalen, of op wegverlichting waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen (eerste lid) of een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting (tweede lid). Voor de eerste categorie geldt een termijn van een week, voor de tweede categorie van vier weken.

Bij deze categorieën vindt een functiewijziging plaats van het gebied of het leefgebied van de soort. Dit maakt het gebied na de werkzaamheden niet (altijd) meer geschikt is voor de betreffende soort(en). De potentiële effecten van deze handelingen zijn daarmee het grootst en dat maakt de wenselijkheid om effectiever toezicht te houden op deze handelingen groter. Daarom zal voorafgaand aan iedere activiteit die wordt uitgevoerd door middel van een gedragscode in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting, dan wel specifiek bestendig beheer en onderhoud, deze activiteit moeten melden bij het bevoegd gezag. In het geval van activiteiten binnen de categorie bestendig beheer en onderhoud betreft het meestal de ooienvaar, buizerd, raaf en slechtvalk.

Het gaat bij beheer en onderhoud in het kader van het verwijderen of verplaatsen van nesten of rustplaatsen op hoogspanningsleidingen, op spoorleidingen, op portalen, of op wegverlichting waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen, nadrukkelijk om nesten of rustplaatsen *in aanbouw*. Het verwijderen van een afgebouwd nest is geen activiteit die geschikt is om onder een gedragscode uit te voeren, en daar zal een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit moeten worden aangevraagd. In de gedragscode zullen de locaties worden aangewezen waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen.

Als om informatie wordt gevraagd, is dat zo beperkt, concreet en eenduidig mogelijk. Bij gedragscodes wordt gewerkt overeenkomstig het EWP. Daarom worden alleen de gegevens uit het EWP gevraagd die voor het bevoegd gezag relevant zijn om te weten in het kader van toezicht en handhaving (derde lid). Het gaat om de volgende gegevens.

<u>a. de naam, het e-mailadres en het telefoonnummer van de persoon die voorafgaand aan de activiteit het natuurwaardenonderzoek verricht, de opdrachtgever en de uitvoerder</u>

Bij het uitvoeren van de activiteiten zijn drie actoren relevant: de persoon die het natuurwaardenonderzoek verricht, de opdrachtgever en de uitvoerder.

Voorafgaand aan de activiteiten voert een ecologisch deskundige een natuurwaardenonderzoek uit (zie onder f). Daarnaast is er een persoon die voor de opdrachtgever de activiteiten onder de gedragscode daadwerkelijk uitvoert. Het is in het kader van toezicht en handhaving belangrijk dat deze personen bevraagd kunnen worden naar de activiteiten onder de gedragscode.

<u>b. een beschrijving van de activiteiten</u>

De verplichting voor het verstrekken van gegevens en bescheiden geldt voor de categorieën ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, en het verwijderen van rustplaatsen in spoor- en wegtaluds en waterkeringen waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen. In het kader van toezicht en handhaving is het belangrijk om te weten welke activiteiten precies verricht zullen worden onder de gedragscode.

<u>c. de te gebruiken gedragscode</u>

[43] Vergelijk artikelen 11.13, 11.34 en 11.123 Bal.

Met de aanwijzing van de gedragscode soortenbescherming gemeenten zijn er momenteel negen gedragscodes soortenbescherming aangewezen.[44] In de praktijk is gebleken dat bij bepaalde activiteiten onvoldoende aangrijpingspunten zijn voor controle, omdat er geen informatie is over waar en wanneer wordt gewerkt met gedragscodes. Daarom is het belangrijk om bij het verstrekken van gegevens en bescheiden te vermelden welke gedragscode wordt gehanteerd.

d. de startdatum van de activiteiten en verwachte einddatum

De activiteiten die worden uitgevoerd door middel van een gedragscode, duren bijna altijd langer dan één dag. In het EWP wordt daarom vermeld wat de start- en einddatum is van de activiteiten. Het gaat daarbij om de startdatum van de activiteit in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling of inrichting, dan wel specifiek bestendig beheer en onderhoud.

e. een aanduiding van de locatie waar de activiteiten worden verricht

Eerder is aangegeven dat het onduidelijk is waar en wanneer wordt gewerkt met een gedragscode. Daarom zal voor iedere aparte locatie het bevoegd gezag op de hoogte moeten worden gesteld.

f. de resultaten van het verrichte natuurwaardenonderzoek

Voorafgaand aan de activiteit moet, net als bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, een *natuurwaardenonderzoek* worden verricht door een ecologisch deskundige.[45]

Het natuurwaardenonderzoek moet de staat van instandhouding van de betrokken soort inzichtelijk maken. In veel gevallen start een natuurwaardenonderzoek met een (literatuur)studie naar historische gegevens die de deskundige inzage geven in belangrijke trends die van belang kunnen zijn bij het onderzoek. Het is aan de deskundigheid van de betrokken ecoloog om te bepalen welke gegevens deze verstrekt om het gevraagde inzicht te bieden. Hierbij mogen de jongste onderzoeksgegevens niet ouder zijn dan 3 jaar.

In het vierde lid wordt ten slotte de mogelijkheid geregeld om in de gedragscode zelf een uitzondering op te nemen voor de termijnen om het bevoegd gezag te informeren. Dit is alleen mogelijk voor situaties die buiten de macht van de uitvoerder van de activiteit ligt, zoals onvoorziene weersomstandigheden.

Artikel 11.45b (elektronisch formulier en ondertekening)

Het verstrekken van de gegevens en bescheiden geschiedt door middel van het EWP. Het eerste lid regelt dat dit kan door middel van een elektronische voorziening en een elektronisch formulier die door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit beschikbaar worden gesteld. Een format van het EWP is te vinden op de website van de RVO.[46] Met het verstrekken van het ingevulde EWP geldt het formulier als ondertekend (tweede lid). Op de website van RVO staat een overzicht van de contactgegevens per provincie, alsmede het e-mailadres van RVO zelf.[47]

Onderdeel C (wijziging artikel 11.53: gedragscode voor soorten habitatrichtlijn)

Met dit onderdeel wordt het kader voor het goedkeuren van een gedragscode voor soorten die beschermd worden op grond van de habitatrichtlijn gewijzigd. De voorwaarden en wijzigingen zijn identiek ten opzichte van 11.45, met uitzondering van de wijziging in het tweede lid.

Een gedragscode voor soorten die worden beschermd op basis van de habitatrichtlijn kan alleen worden aangewezen indien wordt voldaan aan alle eisen uit artikel 8.74k, eerste lid. Ook voor deze soorten geldt, op basis van de habitatrichtlijn dat er geen andere bevredigende oplossing voor het verrichten van de activiteit mag volstaan. Dit vereiste staat in de beoordelingsregels voor flora- en fauna-activiteiten in 8.74k, tweede lid onderdeel a.

---

[44] *Stcrt. 2025, 19975.* Zie artikelen 4.23a, 4.26a en 4.31a Omgevingsregeling.

[45] Art. 7.197j Or.

[46] https://www.rvo.nl/onderwerpen/buiten-werken/gedragscode-regelen.

[47] https://www.rvo.nl/onderwerpen/buiten-werken/overzicht-gedragscodes#informatieplicht-bij-ruimtelijke-ingrepen.

Onderdeel D (artikel 11.53a en 11.53b (nieuw): verstrekken gegevens en bescheiden bij informeren: starten van een flora- en fauna-activiteit in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting onder een gedragscode)

Door middel van het nieuwe artikel 11.53a en 11.53b wordt een verplichting voor het verstrekken gegevens en bescheiden geïntroduceerd voor de gebruikers van een gedragscode met activiteiten in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting, of bestendig beheer en onderhoud van spoor- en wegtaluds en waterkeringen waar zich rustplaatsen in aanbouw bevinden. In de praktijk gaat het hierbij meestal om bevers. Zie voor een uitgebreide toelichting op dit punt *onderdeel B*.

Onderdeel E (wijziging artikel 11.59: gedragscode voor overige beschermde soorten)

Met dit onderdeel wordt het kader voor het goedkeuren van een gedragscode voor andere soorten die beschermd worden dan op grond van de Vogel- en habitatrichtlijn. Dit zijn in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers van de soorten, genoemd in bijlage IX, onder A van het Bal. De voorwaarden en wijzigingen zijn identiek ten opzichte van 11.45, met uitzondering van de wijziging in het tweede lid.

Voor deze soorten wordt de eis dat er geen andere bevredigende oplossing voor het verrichten van de activiteit mag volstaan, gelijkgetrokken met die van vogelrichtlijnsoorten en habitatrichtlijnsoorten. Dit vereiste staat in de beoordelingsregels voor flora- en fauna-activiteiten in 8.74l, tweede lid onderdeel a. De voorziening is gelijkluidend aan de in artikel 11.45 van het Bal voor vogelrichtlijnsoorten en de in artikel 11.53 van het Bal voor habitatrichtlijnsoorten opgenomen voorziening, behalve dan dat de rechtvaardigingsgronden voor afwijking iets ruimer zijn dan die van artikel 9 van de vogelrichtlijn en artikel 16 van de habitatrichtlijn. Zie voor een uitgebreide toelichting op dit punt *onderdeel A*.

Onderdeel F (artikel 11.59a en 11.59b(nieuw): verstrekken gegevens en bescheiden bij informeren: starten van een flora- en fauna-activiteit in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting onder een gedragscode)

Door middel van het nieuwe artikel 11.59a en 11.59b wordt een verplichting voor het verstrekken van gegevens en bescheiden geïntroduceerd voor de gebruikers van een gedragscode in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling of inrichting of een bestendig beheer en onderhoud van spoor- en wegtaluds en wateringen waar zich rustplaatsen in aanbouw bevinden en waarbij de openbare veiligheid in het geding kan komen. In de praktijk gaat het hierbij meestal om dassen. Zie voor een uitgebreide toelichting op dit punt *onderdeel B*.

Artikel II (Inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

J. van Essen

CONCEPT