

Vergaderjaar 2016–2017

29 446

Uitvoering Flora- en Faunawet

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2016

Naar aanleiding van de motie Visser-Knops (Kamerstuk 33 750 XVIII, nr. 26) bied ik u mede namens de Staatsecretaris van Economische Zaken het rapport «Economische gevolgen Flora- en faunawet»¹ alsmede de uit dit rapport voortvloeiende beleidsconclusies aan.

In de betrokken motie wordt geconstateerd dat Nederland een veelvoud aan wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en flora- en faunabescherming kent. In de motie wordt aangegeven dat volgens een rapport van de Wereldbank het verkrijgen van een bouwvergunning in Nederland tijdrovend en lastig is, hetgeen een negatief effect heeft op het ondernemersklimaat. Uw Kamer heeft in dat licht gevraagd om bij de uitwerking van de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming de economische gevolgen voor (agrarische) ondernemers in beeld te brengen en indien hiertoe aanleiding is te komen met voorstellen voor aanpassing van de bouwregelgeving.

Op het terrein van de bouwregelgeving zijn de afgelopen paar jaar diverse maatregelen genomen om de verlening van bouwvergunningen soepeler te laten verlopen. Ook op het terrein van de ruimtelijke besluitvorming zijn verbeteringen aangebracht of in gang gezet om processen soepeler te laten verlopen en onderzoekslasten te verminderen. Voorbeelden zijn de gebiedsgerichte aanpak ten aanzien van het NSL, de herziening van de Ladder voor Duurzame verstedelijking en ook de Crisis- en herstelwet heeft een bijdrage aan de versnelling van procedures geleverd. De Omgevingswet zet de initiatiefnemer centraal met inzichtelijke regels, meer flexibiliteit en vereenvoudiging van procedures rondom initiatieven met minder onderzoekslasten. Voorbeelden daarvan zijn verkorten van de beslistermijnen voor vergunningen, het schrappen van onnodige onderzoeksverplichtingen en door het mogelijk maken van uitnodigingsplanologie in het omgevingsplan waarin ruimte maken voor gewenste initiatieven voorop staat.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De Wet Natuurbescherming biedt binnenkort een gemoderniseerd wettelijk kader voor de bescherming van natuurgebieden, dier- en plantensoorten en houtopstanden. Implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, decentralisatie en aansluiten bij het omgevingsrecht zijn hierbij de belangrijkste uitgangspunten.

Ten aanzien van het in de motie gevraagde in kaart brengen van economische effecten van de flora- en faunabescherming voor ondernemers is door Ecorys een onderzoek uitgevoerd naar deze effecten op bouwprocessen en op welke wijze initiatiefnemers op dit moment in de praktijk deze effecten zoveel als mogelijk mitigeren. Tevens wordt in deze brief ingegaan op hoe in de toekomst belemmeringen als gevolg van deze flora- en faunabescherming voor bouwprocessen verder verminderd zouden kunnen worden, waarin zowel de op 1 januari 2017 in werking tredende Wet natuurbescherming als de in 2019 in werking tredende Omgevingswet een rol spelen.

1. Doelstelling en inkadering van het onderzoek.

Doelstelling van het onderzoek was niet alleen om in te gaan op de economische gevolgen van de flora- en faunawetgeving voor de bouwsector, maar om ook te kijken naar de wijze waarop natuurinclusieve vormen van bouwen en projectontwikkeling deze negatieve effecten geheel of deels kunnen mitigeren. Dit laatste element kon in het onderzoek meegenomen worden, omdat de laatste jaren steeds meer ervaring is opgedaan met hoe de flora- en faunawet geïncorporeerd kan worden in bouwprocessen, om negatieve economische effecten van die flora- en faunawet op bouwprocessen zoveel als mogelijk te beperken. In dat kader zijn er in het onderzoek twee onderzoeksvragen gesteld:

- a) Wat zijn de feitelijke economische effecten en kosten van de flora- en faunawetgeving bij bouwprojecten?
- b) Wat zijn economische voordelen van natuurinclusief bouwen en natuur-inclusieve projectontwikkeling.

2. De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Uit het onderzoek komt naar voren dat voor de relevantie van de economische effecten van de flora- en faunawetgeving er onderscheid gemaakt moet worden in bouw-, verbeterings- en (groot) onderhoudsprojecten van professionele partijen en verbeterings- en (groot) onderhoudsprojecten van particuliere woningeigenaren.

Gevolgen voor professionele partijen/professionele projecten.

Vertraging is belangrijkste kostenpost

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat flora- en faunawetgeving maar zeer sporadisch een reden is waarom een project niet uitgevoerd zou kunnen worden. Veelal kon met het treffen van maatregelen de ontheffing van de Flora- en faunawet verleend worden. Wel kan geconstateerd worden dat zich regelmatig grotere kostenposten voordoen die te maken hebben met vertragingen in het ontwikkelproces, die vooral het gevolg zijn van het te laat rekening houden met de Flora en Fauna wet, zoals het verrichten van ecologisch onderzoek of het te laat aanvragen van een ontheffing.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat kostenposten a.g.v. de flora- en faunawetgeving voor professionele partijen met betrekking tot de uit te voeren flora- en faunaonderzoeken of de te nemen maatregelen om die flora- en fauna te beschermen beperkt zijn. Gemiddelde kosten daarvan liggen tussen de € 200,- en € 1.600 per vastgoedeenheden, afhankelijk van

de grootte van het project (hoe groter het project, hoe lager de kosten per eenheid).

Bovendien blijkt dat de kosten beperkt kunnen worden door op tijd rekening te houden met de regelgeving, omdat dan de verdragingskosten beperkt kunnen worden. Zeker als al bouwmaterialen besteld zijn en de werkzaamheden door de aannemer concreet zijn ingepland, kunnen verdragingskosten sterk oplopen, omdat het doen van nader flora- en faunaonderzoek en het aanvragen van een ontheffing snel een ½ jaar of meer kunnen belopen. Dit heeft te maken met het feit dat nader onderzoek naar specifieke fauna slechts in een beperkte tijdsperiode in het jaar uitgevoerd kan worden en een ontheffingsaanvraag tot 16 weken in beslag kan nemen.

Deze verdragingskosten kunnen bij dergelijke projecten echter relatief eenvoudig vooraf gemitigeerd worden door vroegtijdig in het voorbereidingsproces de benodigde onderzoeken en ontheffingsaanvraag in te dienen. Voorbereidingsprocessen voor grote projecten kennen vanaf het moment van opnemen in de begroting veelal een tijdsduur van 1 jaar en veelal langer, zodat bij een vroegtijdige start van het onderzoeks- en aanvraagproces verdragingskosten voorkomen kunnen worden.

Gevolgen voor particuliere woningeigenaren

Uit het Ecorys onderzoek komt naar voren dat door particuliere woningeigenaren slechts zeer beperkt ontheffingsverzoeken voor de Flora- en faunawet worden ingediend in het kader van verbouwingen of (groot) onderhoud of het nemen van energetische maatregelen aan de schil van de woning (dak en spouwmuren). Dit is opvallend, omdat niet aannemelijk is dat in particuliere woningen verhoudingsgewijs minder beschermde flora- en fauna aanwezig zal zijn dan in bijvoorbeeld het woningbezit van woningcorporaties. De onderzoekers geven aan dat deze onderaanvraag van ontheffingen waarschijnlijk te maken heeft met twee oorzaken:

- Particuliere woningeigenaren zijn minder bekend met de flora- en faunawet dan de grote professionele partijen.
- Er wordt geen ontheffingsverzoek ingediend vanwege de relatief hoge kosten van een ontheffingsverzoek.

Bij particuliere woningeigenaren zijn de financiële effecten van het doen van onderzoek, het indienen van een aanvraag en het nemen van maatregelen over het algemeen relatief groot t.o.v. de omvang van de investering, omdat onderzoek en aanvraag slechts betrekking hebben op één vastgoedeenheden. Veelal zal een ecooloog of ecologisch bureau ingeschakeld moeten worden voor het onderzoek, de maatregeladviezen en de begeleiding van de ontheffingsaanvraag. Kosten belopen dan snel € 3.500,- of meer. Op een gemiddelde investering van € 10.000,- (bij een eenvoudiger ingreep) tot € 50.000,- (bij een wat grotere verbouwing) gaat het dan om een aanzienlijk bedrag. Tevens wordt er als gevolg van de lage investeringsbedragen tijdens offertetrajecten weinig onderzoek gedaan, waardoor aanwezige fauna gemakkelijk over het hoofd gezien kan worden. Pas bij start van de werkzaamheden wordt die dan door de aannemer gesignaleerd, en als de werkzaamheden dan stilgelegd zouden worden, lopen de kosten relatief sterk op. Aannemers willen particuliere woningeigenaren hiermee niet opzadelen. Veelal zal daarom besloten worden om geen nader faunaonderzoek en geen ontheffingsaanvraag te doen. Bij de beleidconclusies (zie paragraaf 3) wordt op deze problematiek specifiek ingegaan.

Mogelijkheden en voordelen van natuurinclusief bouwen en projectontwikkeling

Een recent voorbeeld van natuurinclusief bouwen betreft de Stroomversnellings-aanpak. In dit project wordt op industriële wijze de energieprestatie van woningen sterk verbeterd tegen relatief lage kosten. Op basis van een activiteitenplan, dat opgesteld is door bouwondernemingen en een ecologisch adviesbureau met inbreng van natuurorganisaties heeft de RvO inmiddels tweemaal ontheffingen aan de bouwondernemingen verleend. In eerste instantie voor de renovatie van enkele duizenden woningen, op termijn zullen dat er 111.000 zijn en mogelijk meer. In het renovatieconcepten van de Stroomversnelling zijn permanente verblijfplaatsen voor de meest voorkomende beschermde diersoorten verwerkt. Dit betekent dat ook daar waar in bestaande woningen of woningcomplexen geen beschermde soorten fauna voorkomen, daar toch verblijfplaatsen voor die soorten gecreëerd worden, waardoor die zich daar in de toekomst in kunnen nestelen. De faseringseisen aan de werkzaamheden moeten voldoende aannemelijk maken dat bij aanwezigheid van soorten er voldoende alternatieve verblijfsmogelijkheden voor hen in de buurt aanwezig zijn.

Voor grootschalige projecten is een dergelijk aanpak volgens Ecorys ook in andere situaties denkbaar, mits sprake is van voldoende voorspelbaarheid ten aanzien van de aanwezigheid van beschermde soorten en de eenvormigheid van de woningen of andere panden een grootschalige en industriële aanpak mogelijk maakt. In veel gevallen zal maatwerk noodzakelijk blijven. Bij de Stroomversnellingsaanpak constateert Ecorys overigens dat er sprake is van «overcompensatie» aan maatregelen, omdat uit de flora- en faunawet alleen voortvloeit dat waar beschermde soorten worden aangetroffen beschermende maatregelen nodig zijn. Bij de Stroomversnelling worden in alle aan te pakken woningen voorzieningen voor fauna aangebracht. Door de grootschalige en industriële aanpak en de verkregen «zekerheden» is de Stroomversnellingsaanpak ondanks die «overcompensatie» economisch voordelig voor de initiatiefnemers.

3. Beleidsconclusies uit het onderzoek

Grotere projecten met relatief lange voorbereidingstermijnen

Bij grotere bouw- en ontwikkelprojecten hoeft de flora- en faunawetgeving in algemene zin geen relevante negatieve economische effecten te hebben, indien de initiatiefnemers vroegtijdig in het voorbereidingsproces mogelijk aanwezige beschermde flora- en fauna in ogenschouw nemen, daar maatregelen voor in het bouw- en ontwikkeltraject opnemen en tijdig een omgevingsvergunning of ontheffing aanvragen. Daarnaast kunnen voor zich repeterende projecten ook natuurinclusieve bouw- en ontwikkelmethoden ontwikkeld worden, waarbij vooraf ontheffingen verkregen kan worden op basis van uitgewerkte standaard maatregelen- en activiteitenplannen. Door daarbij standaard verblijfplaatsen voor gebouwbewonende fauna (vooral vleermuizen, gierzwaluwen en huismussen) in de woning aan te brengen, kan er op termijn zelfs een positief effect kan optreden voor de instandhouding van die beschermde fauna. Dit resulteert per bouweenheid in een goede en goedkope oplossing. Voordeel vanuit het perspectief van de Flora- en faunawet is dat door het beschikbaar komen van extra verblijfsplaatsen dit op termijn voordelig kan zijn voor de instandhouding van de soorten waar die verblijfplaatsen op gericht zijn.

Met de nieuwe Wet natuurbescherming wordt de bevoegdheid voor het verlenen van ontheffing of vrijstelling van het soortenbeschermingsregime (grotendeels gebaseerd op de Vogel- en Habitatrichtlijn) gedecentraliseerd naar de provincies. Dat maakt het voor gemeenten als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning makkelijker om met het nieuwe bevoegd gezag – de provincies – afspraken te kunnen maken over de procedures en lokale voorwaarden voor ontheffingen van de flora- en faunaregels. Gemeenten en provincies zijn door de regionale en lokale betrokkenheid beter dan het Rijk in staat om initiatiefnemers in hun regio vroegtijdig te wijzen op vergunningplichten op grond van de natuurwetgeving en onder welke voorwaarden vergunningen verleend kunnen worden. Bovendien investeert het Ministerie van EZ ter implementatie van de Wet natuurbescherming in samenwerking met VNG en de provincies in kennis en bewustzijn van gemeenten, opdat gemeenten initiatiefnemers proactief kunnen adviseren om vroegtijdig onderzoek te doen.

Kleinschalige projecten

Voor kleinschalige en individuele woningverbeterings- of isolatieprojecten zijn er op het individuele projectniveau en door individuele eigenaren minder eenvoudig financieel aanvaardbare oplossingen voor de bescherming van aanwezige beschermde fauna (en soms flora) te vinden. Juist voor deze categorie projecten is dat wel belangrijk omdat aan vooral particuliere woningen straks grote isolatie-inspanningen gepleegd zullen moeten gaan worden. Het gaat dan ook vaak om ingrepen aan de schil van woningen (spouwmuurisolatie en dakisolatie), waar vooral beschermde faunasoorten in aanwezig kunnen zijn.

Het is derhalve gewenst dat juist daar gezocht gaat worden naar andere oplossingen om die fauna te beschermen.

Daar kunnen gemeenten als omgevingsplan opstellers een belangrijke initiële rol in gaan spelen. Het kan daarbij gaan om:

- het samen met lokale natuurorganisaties op voorhand inventariseren welke beschermde fauna (en flora) in wijken en buurten aanwezig zijn, en gebouweigenaren over risico's m.b.t. aanwezigheid van flora en fauna te informeren (voorkomen van onderzoekskosten voor de betrokken eigenaren). Het voorgenomen informatiehuis Natuur kan gemeenten daarbij op termijn ontzorgen;
- het op voorhand al maatregelen nemen op gebiedsniveau, zoals het samen met lokale natuurorganisaties zorgen voor voldoende nestmogelijkheden voor die beschermde diersoorten (eventueel ook via stimuleringsprogramma's richting gebouweigenaren) en te monitoren hoe de stand van die diersoorten zich ontwikkelt.
- Gebouweigenaren standaard te informeren in welke periode zij het beste bepaalde werkzaamheden kunnen uitvoeren en welke maatregelen men kan nemen om, in relatie tot die werkzaamheden, op de lange termijn de instandhouding van beschermde diersoorten te bevorderen (via aanbrenge van nestelmogelijkheden in of rond de woning).»
- Verder zouden gemeenten met provincies afspraken kunnen maken over vereenvoudigde en snelle vergunningverleningen in wijken of buurten,

Het betreft hier overigens geen verplichte opgave voor gemeenten, maar het kan aanvullend gemeentelijk beleid zijn om enerzijds flora en faunastanden te bevorderen, die van belang zijn voor de leefkwaliteit in een stad, en anderzijds ook bouw-, renovatie en energetische investeringen te vergemakkelijken voor haar inwoners. De gemeenten Amersfoort en Utrecht experimenteren met voorbeelden uit bovenstaande aanpak: inventariseren van beschermde gebouwbewonende faunasoorten en het treffen van mitigerende maatregelen (preventief creëren van extra verblijfplaatsen).

De Omgevingswet en de daarin opgaande Wet natuurbescherming kunnen een belangrijke bijdrage leveren als het gaat om de verbetering van de besluitvorming en het borgen van flora- en faunastanden. Zo bieden het omgevingsplan en gemeentelijke programma's in samenhang met het provinciale natuurbeleid mogelijkheden voor een gemeentelijke gebiedsgerichte aanpak rond het borgen van flora- en faunastanden, zoals het oogmerk is van de Europese richtlijnen.

De op een «soortenmanagementplan» verleende ontheffing die dit voorjaar aan de gemeente Tilburg² verleend is, is een voorbeeld van een dergelijke gebiedsgerichte aanpak. Met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan kunnen immers niet alleen regels worden gesteld over de ruimtelijke ordening, maar ook over de leefomgeving.

Daarbij kan bijvoorbeeld gemonitord worden en kunnen programma's met maatregelen opgesteld worden om standen te zekeren indien zij in gevaar komen, aanvullend op de door het Rijk gestelde regels met betrekking tot beschermde soorten en het door de provincie opgestelde natuurbeleid. In het omgevingsplan kunnen regels voor bepaalde activiteiten (als isolatiewerkzaamheden) worden opgenomen in relatie tot de daar aanwezige flora en fauna, bijvoorbeeld regels ten aanzien van tijdsperioden waarbinnen werkzaamheden verricht moeten worden, eisen aan die werkzaamheden, verplichtingen tot zorgen voor nestelmogelijkheden e.d.

Op basis van dergelijke gebiedsgerichte doelstellingen, monitoring, programma's en regels in omgevingsplannen kunnen gemeenten dan met provincies afspraken maken over gebiedsgerichte ontheffingen van de Wet natuurbescherming. Hierdoor is vooraf voor initiatiefnemers duidelijk onder welke randvoorwaarden hun activiteit is toegestaan met het oog op de bescherming van flora en fauna.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

² FF/75C/2015/0525.toek.bl