



nota

Advies aanwijzing 'Gedragscode Soortenbescherming voor de Unie van Waterschappen'

Parafenroute

Paraaf
Manager RVO

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) adviseert het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) om de gedragscode soortenbescherming 'Gedragscode Soortenbescherming voor de Unie van Waterschappen – Bestendig beheer en onderhoud' aan te wijzen. Deze gedragscode is opgesteld voor de waterschappen en opdrachtnemers van de waterschappen. De gedragscode ziet toe op werkzaamheden in het kader van Bestendig beheer en onderhoud (BBO).

In deze nota wordt een onderbouwing gegeven van dit advies.

Procesverloop

Op 20 december 2024 heeft de Unie van Waterschappen de definitieve versie van de Gedragscode Soortenbescherming voor de Unie van Waterschappen aangeleverd. Er is beoordeeld of deze gedragscode kan worden aangewezen onder de Omgevingsregeling (Or).

Bij het opstellen van deze gedragscode heeft intensief overleg plaats gevonden op verschillende niveaus, over onder meer de habitatbenadering en hotspots, de mate van ecologisch onderzoek en het inzetten van de klepelmaaier als activiteit.

Hierbij is gezocht naar een voor de Unie van Waterschappen werkbare gedragscode die past binnen de kaders van de Omgevingswet.

RVO adviseert de gedragscode aan te wijzen, maar geeft mee dat Gedeputeerde Staten (hierna: GS) alleen onder bepaalde voorwaarden een positief advies te geven om de gedragscode voor internetconsultatie open te stellen. Onder de paragraaf 'afstemming met provincies' in deze nota reageert RVO op deze voorwaarden. De adviezen van RVO en IPO zijn onafhankelijk van elkaar en wij verzoeken LVVN om beide adviezen te wegen bij definitieve aanwijzing.

Wettelijk kader

Vrijstelling op basis van een gedragscode

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

Intern gebruik

- deze activiteiten zijn beschreven in een aangewezen gedragscode;
- het gaat om handelingen die aantoonbaar worden uitgevoerd in overeenstemming met de wijze die is beschreven in een bij ministeriële regeling aangewezen gedragscode; en
- plaatsvinden in het kader van:
 - o bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, luchthavens, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
 - o een bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw,
 - o een bestendig gebruik; of
 - o ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

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

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

Activiteiten

De activiteiten in deze gedragscode vinden plaats in het kader van bestendig beheer en onderhoud.

Soorten

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

Participatie

Deze gedragscode is omgezet van de Wet natuurbescherming (Wnb) naar de Omgevingswet (Ow) met inhoudelijke wijzigingen. Voor gedragscodes waarbij een initiatiefnemer bij de omzetting naar de Ow de wens heeft om één of meer activiteiten, maatregelen en- of soorten toe te voegen, geldt de participatieplicht. Participatie heeft in dit geval plaatsgevonden door op die onderdelen waar de gedragscode afwijkt van de maatregelencatalogus en het reikwijdtedocument soortenorganisaties om advies te vragen. De Unie van Waterschappen heeft gedurende het proces de volgende soortorganisaties betrokken: de Vlinderstichting, Zoogdierverseniging, EIS, FLORON en RAVON. Specifiek op het onderdeel klepelmaaien onder voorwaarden in plas-drassituaties zijn deze organisaties om een schriftelijk advies verzocht. Zij hebben positief advies

uitgebracht met betrekking tot de wijze waarop klepelmaaien in de gedragscode is opgenomen. RVO heeft hierin het advies van de soortenorganisaties gevolgd.

Afstemming met provincies

Overeenkomstig artikel 2.2 van de Omgevingswet heeft RVO het voornemen tot aanwijzen van de gedragscode afgestemd met GS van de provincies. Deze informatie-uitwisseling heeft uit oogpunt van efficiëntie plaatsgevonden voorafgaand aan het indienen van de gedragscode voor aanwijzing, opdat gewenste aanpassing van de gedragscode onverwijld in gang kon worden gezet. De IPO taakgroep gedragscodes geeft namens de GS advies op de voorgenomen aanwijzing. Ondanks de inspanningen van RVO en de IPO taakgroep gedragscodes geeft de taakgroep aan enkel akkoord te kunnen gaan met openstellen van de internetconsultatie voor deze gedragscode onder de volgende voorwaarden:

- 1. Gedurende de internetconsultatie wordt gewerkt aan een volledige redactieslag van de huidige tekst. De IPO taakgroep zal haar opmerkingen daarvoor aanleveren en zijn bereid hiertoe met RVO over in gesprek te gaan. De IPO taakgroep kan pas instemmen met deze gedragscode als een leesbare, handhaafbare versie ligt vooraf aan de vaststelling. De nieuwe tekst willen zij eerst nog tegenlezen.*
- 2. Het is noodzakelijk dat er een bijlage wordt toegevoegd aan de gedragscode waarin beschreven staat hoe de waterschappen borgen dat er voldaan wordt aan de onderzoeksverplichting die actueel, volledig, (vlakdekkend en protocollair) onderzoek eist en die ook uitwerkt hoe hotspots (en welke definitie) in beeld moeten worden gebracht. Die willen zij ook nog toetsen alvorens deze ter vaststelling wordt voorgelegd.*
- 3. Als punt 1 en 2 door de IPO taakgroep akkoord bevonden worden, is de voorwaarde dat de gedragscode geldig is tot 1 juli 2026. Gedurende deze korte looptijd behouden zij hun recht om over inhoudelijke punten nog overeenstemming te bereiken met de UvW voordat op grond van externe redenen tot wijziging een nieuwe gedragscode wordt vastgesteld, uiterlijk eind 2026. In de daarna vast te stellen gedragscode moeten de door ons benoemde overige pijnpunten (naast punt 1 en 2) zijn opgelost.*

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

- Leesbaar- en handhaafbaarheid: de provincies geven onder andere aan dat bij uitvoering van de werkzaamheden het voor het uitvoerend personeel onvoldoende duidelijk is welke strategie (habitatbenadering of conform de Maatregelencatalogus uit het reikwijdtedocument van RVO) gevolgd moet worden. Naar oordeel van RVO worden deze keuzes al bij de werkvoorbereiding door onder andere de ecologisch deskundige gemaakt en in het Ecologisch Werkprotocol uitgewerkt voor de praktische uitvoering. Redactionele punten zouden eventueel weggenomen kunnen worden tijdens de internetconsultatie indien dit de leesbaar- en handhaafbaarheid van de gedragscode bevordert. De provincies zijn immers bevoegd gezag voor toezicht en handhaving op deze gedragscode. Let wel dat er 4 weken voor internetconsultatie staat en de tijd erna beperkt is om inhoudelijke discussies te voeren. Om deze reden zou enkel een redactionele slag, indien teksten worden geleverd, eventueel mogelijk zijn.
- Onderzoeksverplichting: in deze gedragscode wordt er naast de gangbare onderzoeksmethodiek ook een habitatbenadering toegepast. Eerdere gesprekken tussen de Unie van Waterschappen, LVVN en RVO hebben geleid tot een voorstel waarin op basis van de in de gedragscode opgenomen kaartlagenmethode door de ecologisch deskundige een inschatting wordt gemaakt óf en zo ja hoe ecologisch onderzoek noodzakelijk is. Onderdeel van deze kaartlagenmethode is tevens het door

een ecologisch deskundige aanwijzen van zogeheten 'Hotspots' waar een hoge concentratie van één of meerdere beschermde soorten is te verwachten. Indien voor bepaalde werkzaamheden onvoldoende soortinformatie beschikbaar is, wordt aanvullend ecologisch onderzoek uitgevoerd. Dit doet de deskundige op basis van NDFF-gegevens, beschikbare verspreidingsgegevens en op basis van expert judgment. Daardoor kan RVO akkoord gaan met de inhoud van de gedragscode op dit onderdeel. Indien een duidelijker formulering helpt voor de leesbaar- en handhaafbaarheid zal RVO daar uiteraard voorstander van zijn (zie ook reactie op punt 1).

- Duur geldigheid verkorten: gedragscodes worden in de regel voor 5 jaar aangewezen. RVO adviseert LVVN, ook met het oog op het gelijkheidsbeginsel, om niet af te wijken van de geldigheidsperiode van 5 jaar. Met dien verstande dat gewijzigde regelgeving, voortschrijdend ecologisch inzicht of andere factoren invloed kunnen hebben op wat er binnen de reikwijdte van gedragscodes is toegestaan. RVO heeft het standpunt dat daarvoor idealiter de beoogde (tussentijdse) evaluatiemomenten worden benut. Dit zal bovendien in overeenstemming met de initiatiefnemer en andere belanghebbenden moeten plaatsvinden.

Gebruikers

De gedragscode wordt gebruikt door medewerkers van waterschappen en personen of partijen die in opdracht van een waterschap werken. Dit kan alleen als het waterschap en opdrachtnemers voldoen aan alle eisen en voorwaarden die de gedragscode stelt aan de uit te voeren werkzaamheden. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.3.

Duur geldigheid van de gedragscode

De gedragscode wordt aangewezen voor een periode van 5 jaar.

Toetsing

Beoordeling belangen

In de gedragscode is in paragraaf 2.3.6 beschreven dat werken worden uitgevoerd in het belang van de 'volksgezondheid of openbare veiligheid' (geldig voor VRL, HRL, andere soorten), 'bescherming van flora of fauna' (geldig voor VRL, HRL, andere soorten), 'dwingende redenen van groot openbaar belang' (geldig voor HRL en andere soorten), 'bestendig beheer of onderhoud' (geldig voor andere soorten) en 'algemeen belang' geldig voor andere soorten). In de code wordt onderbouwd, waarom de werkzaamheden nodig zijn in het kader van deze belangen.

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

Staat van instandhouding (SVI) en andere bevredigende oplossing

Deze werkzaamheden hebben een cyclisch karakter, worden steeds op dezelfde wijze uitgevoerd en zijn gericht op het in stand houden van een bepaalde situatie. Het betreft reguliere onderhoudswerkzaamheden die bij het toepassen van de maatregelen zoals genoemd in de gedragscode geen nadelige gevolgen hebben voor beschermde soorten. Uitvoering van deze werkzaamheden zullen ook niet leiden tot verslechtering van het leefgebied van de soorten. Het regelmatig uitvoeren van deze beheerwerkzaamheden en het uitvoeren van de in de gedragscode aangegeven maatregelen zorgt er mede voor dat de SVI van de beschermde soorten niet achteruit gaat.

Maatregelen voor zorgvuldig handelen

In Bijlage 4 van de gedragscode zijn voorzorgsmaatregelen opgenomen om (risico op) schade aan beschermde soorten te minimaliseren. In geval er onvoorziene natuurwaarden worden aangetroffen tijdens werkzaamheden, staat in paragraaf 2.5.2 beschreven hoe er moet worden gehandeld.

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

Ecologisch werkprotocol (EWP)

De relevante maatregelen voor zorgvuldig handelen worden in een ecologisch werkprotocol opgenomen. Dit EWP moet op de locatie, waar de werkzaamheden worden uitgevoerd, aanwezig zijn en bekend zijn onder werknemers die betrokken zijn bij de werkzaamheden. Werkzaamheden moeten volgens dit protocol uitgevoerd worden. Het opstellen van het ecologisch werkprotocol wordt in paragraaf 3.4.3 beschreven in de gedragscode.

Benutting of economisch gewin

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

Verantwoordelijkheid

In paragraaf 3.2 en 3.3 van de gedragscode worden de verantwoordelijkheden van de waterschappen en opdrachtnemers beschreven. De eindverantwoordelijkheid voor het toepassen van de gedragscode bij werkzaamheden binnen het werkterrein van het areaal van een waterschap ligt bij het betreffende waterschap. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de naleving van de gedragscode op de activiteiten binnen de scope van de opdracht en het waterschap is hoofdverantwoordelijk voor de naleving van deze gedragscode.

Documentatie van de toepassing van de gedragscode

De toepassing van de gedragscode moet goed gedocumenteerd worden. In paragraaf 3.5 van de gedragscode is beschreven op welke wijze dit moet gebeuren.

Inventarisatie

Wijze van inventariseren en deskundigheid

In paragraaf 3.4 van de gedragscode worden de verschillende stappen beschreven die moeten worden doorlopen voor het natuurwaardenonderzoek voorafgaand aan de werkzaamheden. Dit onderzoek dient uitgevoerd te worden door een ecologisch deskundige op het gebied van de soorten. De definitie van ecologisch deskundige staat in de begrippenlijst in bijlage 1 en in paragraaf 3.4.2 van de gedragscode.

Duur geldigheid gegevens

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

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

Evaluatie

Om de effectiviteit, bekendheid en toepasbaarheid van de gedragscode te vergroten is evaluatie van groot belang. In paragraaf 3.2 en bijlage 3 van de gedragscode is beschreven hoe de evaluatie wordt uitgevoerd onder gebruikers van de gedragscode. De evaluatie wordt gebruikt bij het opstellen van een nieuwe gedragscode.

Aandachtspunten bij het gebruik van de gedragscode

Natuurkalender

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

Vogels

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

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

Zorgplicht

Voor alle soorten geldt de specifieke zorgplicht, artikel 11.27 Bal. Deze zorgplicht is van toepassing op zowel beschermde als onbeschermde dier- en plantensoorten, ongeacht een vergunning of een vrijstelling op grond van een gedragscode. Dit staat in paragraaf 4.3.

Calamiteiten

Calamiteiten vallen niet onder de reikwijdte van een gedragscode. Bij calamiteiten zal daarom (zo nodig) een afzonderlijke vergunning moeten worden aangevraagd. Dit staat in paragraaf 2.5.1.