



Nota voor Gedeputeerde Staten

Natuur en Water

Onderwerp	Beleidsregels gebiedsgerichte omgevingsvergunningen en Handreiking opstellen Soortenmanagementplan en pre-Soortenmanagementplan in Limburg
Documentnummer	DOC-00711165
Datum	05-11-2024

0. Samenvatting

De verduurzamingsopgave en de bescherming van gebouwbewonende diersoorten staan op gespannen voet. De woningisolatie is urgent om CO₂-reductiedoelen te halen en de energierekening betaalbaar te houden voor met name kwetsbare huishoudens. Dit, terwijl isolatiewerkzaamheden een enorme impact hebben op de staat van instandhouding van gebouwbewonende soorten. Met het isoleren van woningen worden gebouwbewonende soorten verstoord en gedood en hun verblijfplaatsen vernietigd, wat leidt tot een overtreding van de Omgevingswet. De op dit moment meest robuuste en op grote schaal toepasbare oplossing voor de praktijk betreft werken via een zogenoemd soortenmanagementplan (SMP). Op basis van een SMP kan een gebiedsgerichte omgevingsvergunning worden aangevraagd voor ruimtelijke ontwikkelingen en activiteiten, zoals isolatiewerkzaamheden, binnen de gehele gemeente. De gemeente vraagt de omgevingsvergunning aan en kan deze doorschrijven aan initiatiefnemers.

De beleidsregels voor gebiedsgerichte omgevingsvergunning, soortenmanagementplannen en de pre-SMP methodiek zijn opgesteld om duidelijke voorwaarden te stellen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning. Gezien de omvang van een SMP is er door NW en VTH een handreiking opgesteld om uniformiteit en kwaliteit te waarborgen.

Deze beleidsregels zullen een hoofdstuk vormen in het gehele document van de beleidsregels voor passieve soortenbescherming in Limburg. De actualisatie van het gehele document vergt tijd en zal in 2025 plaatsvinden. De vaststelling van deze beleidsregels dient eerder te gebeuren, omdat ze de basis vormen voor de subsidiecriteria van de nadere subsidieregels soortenmanagementplannen voor natuurvriendelijke isolatie.

De pre-SMP methodiek is een voorloper op een SMP om initiatiefnemers in staat te stellen om te isoleren tijdens de lange, intensieve onderzoeksperiode voorafgaand aan een SMP. Deze methodiek is ontwikkeld door Utrecht en uw college heeft op 23 januari 2024 ingestemd met het opnemen van de pre-SMP methodiek in het beleid voor de verlening van gebiedsgerichte omgevingsvergunningen flora- en fauna-activiteit op grond van de Omgevingswet (DOC-00601841). Hoewel er is ingestemd met de pre-SMP methodiek, is de methodiek nog niet opgenomen in de vigerende beleidsregels.

De 'Handreiking opstellen Soortenmanagementplan en pre-Soortenmanagementplan in Limburg' is opgesteld om uniformiteit en tevens om te voldoen aan vragen van gemeenten over concrete SMP-kaders. Op verzoek van het cluster VTH fungeert de handreiking als een effectief instrument om de beoordeling van SMP's toetsbaar te maken. Het document is daarnaast te omvangrijk om volledig in de beleidsregels te verwerken.



Vergunningverleners kunnen aan de hand van de handreiking verschillende SMP's consistent beoordelen omdat het richtlijnen biedt voor de beschrijving van de verplichte onderdelen van een SMP. De handreiking is overigens afgestemd op landelijke richtlijnen, de pre-SMP methodiek en de protocollen voor natuurvriendelijke isolatie*.

Het vaststellen en publiceren van de beleidsregels is urgent, omdat gemeenten binnenkort aanvragen voor gebiedsgerichte omgevingsvergunningen kunnen indienen. De huidige beleidsregels bieden onvoldoende duidelijkheid over de SMP-vereisten, wat kan leiden tot uiteenlopende SMP's. Dit belemmert de gewenste uniformiteit en kan vertraging veroorzaken in de vergunningverlening. Bovendien is de pre-SMP-methodiek, waarmee is ingestemd, nog niet in de vigerende beleidsregels opgenomen.

Het voorstel is om de beleidsregels gebiedsgerichte omgevingsvergunningen, soortenmanagementplannen en de pre-SMP methodiek en de "Handreiking opstellen Soortenmanagementplannen en pre-Soortenmanagementplannen in Limburg" vast te stellen en te publiceren om de voorwaarden te stellen voor de aanvraag van een gebiedsgerichte omgevingsvergunning.

1. Beoogd resultaat (output/outcome)

De beleidsregels gebiedsgerichte omgevingsvergunningen en de daaraan gekoppelde 'Handreiking opstellen Soortenmanagementplan en pre-Soortenmanagementplan in Limburg' vast te stellen en te publiceren. Hierdoor worden SMP's voor cluster VTH toetsbaar, daarnaast fungeren de handreiking en beleidsregels als effectief beoordelingsinstrument voor een omgevingsvergunningaanvraag.

2. Toelichting

In het klimaatakkoord (2019) heeft Nederland zich ten doel gesteld om per jaar minimaal 50.000 bestaande woningen te isoleren, dit aantal loopt op tot 200.000 woningen per jaar in 2030. Ook particuliere woningen moeten worden verduurzaamd. In spouwmuren en daken van de te isoleren woningen verblijven meestal echter vleermuis- en vogelsoorten. Het verstoren en doden van deze gebouwbewonende soorten en het vernielen van hun verblijfplaatsen is op basis van de Omgevingswet verboden. Als er vooraf geen maatregelen worden getroffen worden deze dieren mogelijk gedood bij werkzaamheden zoals na-isolatie. De wettelijke bescherming van deze soorten staat - zeker bij particuliere verduurzaming - op gespannen voet met de energietransitie. Deze ontwikkelingen vragen om een meer gebiedsgerichte en integrale aanpak.

Een Soortenmanagementplan (SMP) biedt hiervoor een oplossing. Op basis van een SMP kan een gebiedsgerichte omgevingsvergunning voor een gehele gemeente worden aangevraagd. De gebiedsgerichte omgevingsvergunning kan worden doorgeschreven aan initiatiefnemers binnen de gemeente.

De Beleidsregels

De beleidsregels voor gebiedsgerichte omgevingsvergunningen, soortenmanagementplannen (SMP) en de pre-SMP methodiek zijn opgesteld om duidelijk de voorwaarden te stellen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning.

*Op 24 september 2024 heeft IPO een kennisgeving ontvangen van de ministeries van VRO en LVVN dat de gedragscode ongeschikt is om een landelijke vrijstelling van om de mogelijke consequenties en keuzes te bespreken.



De belangrijkste voorwaarde is dat een dergelijke vergunning alleen wordt verleend op basis van een SMP, met uitzondering van een pre-SMP vergunning aangezien dat een voorloper is op het SMP. Een SMP is een beleidsplan dat wordt opgesteld op basis van een gemeentebreed ecologisch onderzoek dat de dichtheden van beschermde diersoorten per locatie in kaart brengt. Aan de hand van de onderzoeksresultaten worden mitigerende en compenserende maatregelen getroffen om de betreffende diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen dan wel te behouden terwijl ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningverduurzaming, en andere activiteiten plaats kunnen vinden. Het opstellen van een SMP is een omvangrijke taak. Om uniformiteit en kwaliteit te borgen willen wij het beleid voeren dat een gebiedsgerichte omgevingsvergunning uitsluitend kan worden aangevraagd op basis van een SMP. Gezien de omvang van een SMP is er, naast de beleidsregels, een handreiking opgesteld die de verplichte onderdelen beschrijft waaraan een SMP moet voldoen. De beleidsregels zijn een beknopte versie van de handreiking.

De beleidsregels gebiedsgerichte omgevingsvergunning zullen later een hoofdstuk vormen in de beleidsregels ten behoeve van de passieve soortenbescherming in Limburg. De actualisatie van deze beleidsregels staat gepland voor 2025. Echter, de beleidsregels dienen eerder te worden vastgesteld, omdat ze de basis vormen voor de subsidiecriteria van de subsidieregeling voor soortenmanagementplannen voor natuurvriendelijke isolatie. Gezien de koppeling met de subsidieregeling moeten deze beleidsregels in samenhang worden vastgesteld. De urgentie is bovendien groot, aangezien gemeenten binnenkort aanvragen zullen indienen voor gebiedsgerichte omgevingsvergunningen terwijl de beleidsregels hiervoor nog ontbreken.

De pre-SMP methodiek

De pre-SMP methodiek is een voorloper op een SMP om de woningverduurzaming op gang te brengen. De nulmeting voor een SMP duurt één à twee jaar, waarna pas een SMP-vergunning kan worden aangevraagd. Met een pre-SMP vergunning mogen gemeenten tijdens de nulmeting tot maximaal 30% van de particuliere woningen verduurzamen. De pre-SMP methodiek is ontwikkeld door provincie Utrecht. Het college heeft op 23 januari 2024 ingestemd met het opnemen van de pre-SMP methodiek in het beleid voor de verlening van gebiedsgerichte omgevingsvergunningen flora- en fauna-activiteit op grond van de Omgevingswet (DOC-00601841). Hoewel er is ingestemd met de pre-SMP methodiek, is de methodiek nog niet opgenomen in de vigerende beleidsregels.

De handreiking

De 'Handreiking opstellen Soortenmanagementplan en pre-Soortenmanagementplan in Limburg' is opgesteld om uniformiteit te creëren onder de toekomstige SMP's en tevens om te voldoen aan vragen van gemeenten over concrete SMP-kaders. Daarnaast was het ook een wens van het cluster Vergunning, Toezicht en Handhaving aangezien de handreiking een geschikt instrument is om de beoordeling van SMP's toetsbaar te maken. De handreiking is te omvangrijk om volledig in de beleidsregels op te nemen. Het document bevat alle verplichte onderdelen en biedt richtlijnen over de implementatie van desbetreffende onderdelen. De handreiking stelt vergunningverleners in staat om consistent te blijven in het beoordelen van verschillende SMP's. Daarnaast is dit document in overeenstemming met de landelijke richtlijnen, de pre-SMP methodiek en de landelijke protocollen voor natuurvriendelijke isolatie*.

*Op 24 september 2024 heeft IPO een kennisgeving ontvangen van de ministeries van VRO en LVVN dat de gedragscode ongeschikt is om een landelijke vrijstelling van om de mogelijke consequenties en keuzes te bespreken.



3. Bestuurlijke aandachtspunten

Vaststelling beleidsregels

De vaststelling en publicatie van de beleidsregels bevat enige urgentie aangezien enkele gemeenten binnenkort mogelijk een aanvraag kunnen indienen voor een gebiedsgerichte omgevingsvergunning. De huidige beleidsregels bieden momenteel onvoldoende duidelijkheid over de vereisten voor SMP's. Hierdoor kunnen uiteenlopende SMP's worden ingediend, wat de gewenste uniformiteit belemmert en mogelijk vertraging veroorzaakt in de vergunningverlening. Bovendien is de pre-SMP-methodiek, waarmee is ingestemd, nog niet in de vigerende beleidsregels opgenomen.

De landelijke aanpak NVI en het wegvallen van de gedragscode i.r.t. het SMP-beleid

Op 24 september 2024 heeft IPO een kennisgeving ontvangen van de ministeries van VRO en LVVN dat de gedragscode geen begaanbare weg is om een landelijk geldende vrijstelling van de vergunningplicht te regelen, omdat het instrument juridisch en inhoudelijk ongeschikt is. Om de gevolgen van de ontstane situatie te bespreken, vindt er op 20 november 2024 een Bestuurlijk Overleg plaats. Uw college wordt in week 47, voorafgaand aan het Bestuurlijk Overleg, nog over de juridische risico's geïnformeerd van de mogelijke keuzes en consequenties.

Het niet tot stand komen van de gedragscode en de mogelijke consequenties voor de landelijke aanpak NVI zal echter geen gevolgen hebben voor het beleid van de gebiedsgerichte omgevingsvergunningen o.b.v. een SMP en voor de pre-SMP methodiek. De twee beleidskaders staan los van elkaar. De landelijke aanpak NVI is gericht op gemeenten zonder ecologisch adviesbureau tot hun beschikking terwijl het SMP-beleid en de pre-SMP-methodiek zijn gericht op gemeenten en/of initiatiefnemers met wel een ecologisch adviesbureau tot hun beschikking.

Juridisch risico

Het (pre)- SMP lijkt vooralsnog de meest kansrijke optie om met inachtneming van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn het groot maatschappelijk knelpunt aan te pakken. Er kan echter nog niet met zekerheid worden gezegd dat de pre-SMP- en SMP-methoden een rechterlijke toets kunnen doorstaan, aangezien de Raad van State heeft aangegeven dat zij deze methoden nog niet heeft getoetst en daarom geen juridisch oordeel kon uitspreken.

Pleiten voor hogere subsidiebedragen

Het wordt aanbevolen om te pleiten voor een verhoging van subsidiebedragen in de komende AAC- en BAC-overleggen. Gemeenten geven terecht aan dat de beschikbare subsidiebedragen de financiële tekortkomingen niet voldoende dekken.

4. Lobby - aspecten

Gemeenten geven aan dat de beschikbare subsidiebedragen onvoldoende zijn om de hoge kosten van ecologisch onderzoek te dekken. De prijzen blijven stijgen, vooral omdat gemeenten de komende jaren SMP's willen laten opstellen, terwijl er momenteel al een tekort aan beschikbare ecologische adviesbureaus is.

Het wordt aanbevolen om in de komende AAC- en BAC-overleggen te pleiten voor een verhoging van de subsidiebedragen voor het opstellen van SMP's.



5. Relatie met Programmabegroting

Het opstellen en werken met (pre-)SMP's draagt bij aan de programma's:

4: Nieuwe energie en leefmilieu

4.1: Duurzame energie en duurzaam ondernemen en wonen

4.1.2.: Duurzaam ondernemen en wonen

6. Juridische aspecten

Het (pre)- SMP lijkt vooralsnog de meest kansrijke optie om met inachtneming van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn het groot maatschappelijk knelpunt aan te pakken. Er kan niet met zekerheid worden gezegd dat de pre- SMP- & SMP- methoden een rechterlijke toets kunnen doorstaan. De Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State heeft namelijk vorig jaar in een uitspraak aangegeven dat uit ingezonden adviezen en standpunten (amicus curiae) blijkt dat het pre- SMP en het SMP een goede oplossing kan zijn voor het maatschappelijk knelpunt, maar zij heeft ook nadrukkelijk aangegeven dat zij het niet getoetst heeft en kon derhalve geen juridisch oordeel over de methode uitspreken.

7. Inkoop- en aanbestedingsaspecten

N.v.t.

8. Financiële en cofinancieringsaspecten

N.v.t.

9. Relatie met aanpak coronacrisis

N.v.t.

10. Arbeidsmarktbeleid

Momenteel zit de arbeidsmarkt voor isolatiebedrijven vrijwel op slot. De verwachting is dat komende jaren gebiedsgerichte omgevingsvergunning worden verleend voor met name isolatiewerkzaamheden. Isolatiebedrijven zullen baat hebben bij de verlening van dergelijke omgevingsvergunningen. Met de vaststelling van de voorgestelde beleidsregels worden gemeenten en ecologische adviesbureau beter in staat gesteld om een SMP op te stellen. De voorgestelde beleidsregels en handreiking bieden namelijk concrete richtlijnen voor het opstellen van de benodigde SMP's.

11. Effecten op CO₂ en stikstof emissies (effecten op klimaat en biodiversiteit/beschermde natuur)

De beleidsregels zullen positief bijdragen aan de verbetering van de leefomgeving en aan de staat van instandhouding van gebouwbewonende soorten.



De beleidsregels en handreiking bieden gemeenten en indirect burgers perspectief bij het uitvoeren van isolatie-/verduurzamingswerkzaamheden. Dit bevordert de verduurzamingsopgave in Limburg, wat bijdraagt aan verlagingen van CO₂-uitstoot. Tevens wordt de kwaliteit van de leefomgeving verbeterd voor beschermde diersoorten wat resulteert in een verhoging van de biodiversiteit.

12. Digitalisering & data governance

In de toekomstige gebiedsgerichte omgevingsvergunningen wordt de verplichting gesteld dat men hun onderzoeksgegevens aan de NDFF moet leveren. Daarnaast wordt in de nadere subsidieregels soortenmanagementplannen voor natuurvriendelijke isolatie het nieuw ontwikkelde gegevensleveringsprotocol (GLP) voor natuurdatamonitoring opgenomen. Doel van dit nieuwe systeem is onder andere om data op uniforme wijze te verzamelen, structureel te monitoren en daarmee de voortgang van maatregelen en de effecten daarvan op natuur inzichtelijk en beheersbaarder te maken.

13. Formatieve aspecten

N.v.t.

14. Samenwerking/afstemming andere clusters

De beleidsregels zijn opgesteld in afstemming met VTH en AJZ.

15. Voorstel:

1. De beleidsregels gebiedsgerichte omgevingsvergunning vast te stellen en te publiceren in het Provinciaal Blad
2. De Handreiking opstellen Soortenmanagementplan en pre-Soortenmanagementplan in Limburg vast te stellen en te publiceren
3. Te besluiten deze GS-Nota actief openbaar te maken