



Raad van State
t.a.v. J. Hoekstra
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Datum	Uw brief	Ons kenmerk	Afdeling	Contactpersoon
13-01-2023		ODH571630	Toetsing en Vergunningverlening Milieu	[REDACTED]
Bijlage(n)	Uw kenmerk	Zaaknummer	Team	Telefoonnummer
			Groen	[REDACTED]
Betreft				E-mail [REDACTED]

Geachte heer Hoekstra,

In het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de gelegenheid gegeven tot en met 13 januari 2023 te reageren op een rechtszaak met betrekking tot vleermuizen in spouwmuren. Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) is namens de gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland gemandateerd om ontheffingen voor de Wnb te beoordelen en behandelen voor de gehele provincie Zuid-Holland. Daartoe willen wij als omgevingsdienst mede reageren op de betreffende casus middels het beantwoorden van de volgende gestelde vragen:

1. *In hoeverre is endoscopisch onderzoek a. gebruikelijk en b. geschikt om te beoordelen of er in een spouwmuur vleermuizen aanwezig kunnen zijn, en zo ja, welke eisen moeten aan een dergelijk onderzoek worden gesteld?*

Het uitvoeren van een endoscopisch onderzoek vormt geen basis voor een aanvullend soortgericht onderzoek naar vleermuizen. De kans dat vleermuizen niet worden opgemerkt tijdens een endoscopisch onderzoek in de luchtspouw is namelijk erg groot. Gebouwbewonende vleermuizen houden van buik-rug contact in de verblijfplaats en zitten vaak versholven of ergens tussen. Daarnaast bevat een spouwmuur vaak nog oude isolatie, leidingen of puin, die deels het zicht op de aanwezige soorten in de spouw door de camera ontnemen. Gebouwbewonende vleermuissoorten verblijven gedurende het jaar op verschillende plaatsen in diverse type bebouwing. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in zomer-, kraam-, paar- en (massa) winterverblijfplaatsen welke verdeeld over het gehele jaar door gebouw-bewonende vleermuizen worden gebruikt. Dit betekent dat een luchtspouw dienst kan doen als één van deze essentiële functies welke elk jaar, maar niet het gehele jaar door, gebruikt kunnen worden als vaste verblijfplaats. Daarnaast kan de daadwerkelijke verblijfplaats anders zijn dan de invliegopening (vaak ventilatiegaten), doordat vleermuizen in de spouwmuur op zoek gaan naar de meest geschikte plek om de dag te overbruggen, afhankelijk van het jaargetijde en microklimaat binnen de luchtspouw. Het uitvoeren van endoscopisch onderzoek is slechts een moment opname. Dit leidt ertoe dat het uitvoeren van een endoscopisch onderzoek alleen een indicatie geeft van dát moment en geen overzicht kan bieden van eventuele andere essentiële functies welke zich in een gebouw, opening, kier, of spouwmuur bevindt, gezien een gebouw jaarrond gebruikt kan worden. Op basis van het ontbreken van sporen of van individuen kan de aanwezigheid van vleermuizen niet worden uitgesloten. Onderzoek met een endoscoop kan echter wel een waardevolle aanvulling zijn bij het uitvoeren van een batdetector onderzoek conform Vleermuisprotocol. Echter bij het aantreffen van uitwerpselen van vleermuizen, kan slechts alleen aangegeven worden dát het een verblijfplaats betreft en niet van welke soort of voor welke essentiële functie. Hiervoor is een DNA-analyse noodzakelijk. Ook de bereikbaarheid van de



spouwgoten, de complexiteit van gebouwen en het zicht van de camera door middel van een endoscoop kunnen een rol spelen op de uiteindelijke resultaten van een dergelijk onderzoek.

In de Beleidsregel uitvoering Wnb Zuid-Holland is in artikel 6.1 opgenomen dat een aanvraag om ontheffing als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, van de Wnb zoals hier aan de orde, in ieder geval wordt beoordeeld aan de hand van de door BIJ12 op te stellen factsheets per soort. Als deze niet beschikbaar zijn, wordt in ieder geval gebruik gemaakt van beschikbare soortenstandaards van RVO dan wel de meest actuele wetenschappelijke kennis en inzichten. Een soortgericht onderzoek naar vleermuizen conform de meest recente versie van het Vleermuisprotocol (2021) is daarbij noodzakelijk.

2. *In hoeverre is ecologisch onderzoek a. gebruikelijk en b. geschikt om te beoordelen of er in een spouwmuur vleermuizen aanwezig kunnen zijn, en zo ja, welke eisen moeten aan een dergelijk onderzoek worden gesteld?*

In het kader van een ruimtelijke ontwikkeling is het benodigd om een ecologische quickscan uit te voeren naar de eventuele verwachting van beschermde natuurwaarden in een plangebied. In een quickscan wordt gekeken naar tijdelijke en permanente effecten van de ontwikkeling en de daar bijhorende werkzaamheden op beschermde soorten en gebieden. Afhankelijk van de reikwijdte, omvang of aanwezige opstallen in een plangebied wordt aan de hand van een literatuurstudie en een oriënterend veldbezoek in een quickscan geconcludeerd of nader soortgericht onderzoek naar vleermuizen noodzakelijk is om het leefgebied en/ of essentiële functies van vleermuizen te bepalen.

Een aanvullend onderdeel binnen een ecologische quickscan kan zijn; het uitvoeren van een endoscopisch onderzoek waarin nader wordt bepaald of er ruimten/ openingen in bebouwing, maar ook bijvoorbeeld holtes in bomen aanwezig zijn, waar verschillende diersoorten in kunnen verblijven (dit geldt uiteraard niet alleen voor vleermuizen maar ook bijvoorbeeld voor vogels of boom/steenmarters). Echter bij de afwezigheid van sporen of dieren kunnen verblijfplaatsen van vleermuizen niet uitgesloten worden gezien ze jaarrond meerdere specifieke verblijfplaatsen hebben en is een nader onderzoek altijd noodzakelijk.

Als in een ecologische quickscan niet kan worden uitgesloten dat beschermde natuurwaarden zoals leefgebied en/ of essentiële functies van vleermuizen aanwezig kunnen zijn is soortgericht ecologisch onderzoek noodzakelijk in het actieve seizoen van vleermuizen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als in het plangebied diverse openingen voorkomen zoals of kieren in gevels, een aanwezige spouwmuur, de aanwezigheid van dakpannen en dergelijke.

De onderzoeksmethodieken voor het uitvoeren van soortgericht onderzoek naar vleermuizen zijn beschreven in het Vleermuisprotocol van het NGB en de diverse Kennisdocumenten van BIJ 12. Het Vleermuisprotocol en de Kennisdocumenten van BIJ12 zijn opgesteld als handreiking (beleid neutrale informatie). Voor elke specifieke vleermuissoort geldt een specifieke onderzoeksmethode. Er kan worden afgeweken van een onderzoeksmethodiek, zolang deze keuzes maar voldoende ecologisch onderbouwd worden door de ecologische deskundige. Het Vleermuisprotocol en de Kennisdocumenten van BIJ12 beschrijven de onderzoeksmethodiek die minimaal noodzakelijk is om de aan- of afwezigheid van vleermuizen vast te stellen voor ruimtelijke ordeningsprocedures op kleine schaal zoals als een woonhuis of een woonblok. Hierbij is het van belang dat het onderzoek op de juiste tijdstippen, specifieke apparatuur en met voldoende ecologische deskundigen wordt uitgevoerd. Het Vleermuisprotocol is opgesteld door de brancheorganisatie Netwerk Groene Bureaus (NGB) en de Zoogdierverseniging. Jaarlijks wordt het protocol in het Vleermuisvakberaad geëvalueerd door leden van het NGB, de Zoogdierverseniging en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

3. *Indien uit de in 1 en/of 2 genoemde onderzoeken volgt dat niet kan worden uitgesloten dat vleermuizen in een spouwmuur aanwezig kunnen zijn, in hoeverre is nader ecologisch onderzoek a. gebruikelijk en b. geschikt om te beoordelen of er in een spouwmuur daadwerkelijk vleermuizen aanwezig zijn, en zo ja, welke eisen moeten aan een dergelijk onderzoek worden gesteld?*

Naast dat aanvullend soortgericht onderzoek gebruikelijk is in bovenstaande situatie, is het ook verplicht in het kader van de Wnb, zoals dit toch nu toe is uitgelegd in de rechtspraak. Indien niet uitgesloten kan worden dat vaste verblijfplaatsen van vleermuizen in de spouwmuur (of andere diverse plekken in een gebouw) aanwezig zijn, moet worden vastgesteld welke essentiële functies het gebouw voor vleermuizen vervult. Wanneer soortgericht



onderzoek niet wordt uitgevoerd en er blijken toch vleermuizen in de spouwmuur aanwezig te zijn, worden deze vleermuizen verwond of gedood als gevolg van de voorgenomen werkzaamheden, doordat zij opgesloten kunnen raken in hun verblijfplaats in bijvoorbeeld een spouwmuur. Middels het uitvoeren van soortgericht onderzoek, kan worden bepaald wat de aanwezige functies zijn. Bij aantreffen van vleermuizen worden bij uitvoering van werkzaamheden verbodsbepalingen overtreden. Om te voldoen aan de Europese habitatrichtlijn, dienen maatregelen te worden getroffen om de vleermuizen te beschermen. Dit wordt vormgegeven in een activiteitenplan, welke onderdeel uitmaakt van een ontheffingsaanvraag.

Alle eisen gesteld aan een aanvullend onderzoek zijn te vinden in het Vleermuisprotocol 2021 en Kennisdocumenten van BIJ12. Onderzoek uitvoeren in de hiervoor aangewezen perioden is een van de vereisten binnen de onderzoeksmethodiek. Tijdens de inventarisaties dient specifieke apparatuur gebruikt te worden om de aanwezigheid van vleermuizen vast te stellen en de vleermuissoorten te determineren. Echter zijn deze documenten richtlijnen, opgesteld door experts vanuit meerdere disciplines en goedgekeurd door het NGB, RVO en BIJ12. Zie ook de beantwoording van vraag 2. Van deze richtlijnen mag afgeweken worden, mits een ecologische deskundige dit kan motiveren en het afwijkend onderzoek voldoende is geweest om de afwezigheid of aanwezigheid (en populatie omvang, type en locaties van verblijfplaatsen en functioneel leefgebied) van vleermuizen vast te stellen. Indien in een soortgericht onderzoek de afwezigheid van vleermuizen wordt vastgesteld, kunnen de voorgenomen werkzaamheden worden vrijgesteld en opgestart worden. Indien in het soortgericht onderzoek de aanwezigheid van vleermuizen wordt vastgesteld, kunnen de werkzaamheden enkel uitgevoerd worden onder een ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming of Omgevingsvergunning. De aanvraag van deze wetsproducten dient beoordeeld te worden door het bevoegd gezag (provincie of RVO).

4. *Zijn er alternatieve onderzoeksmethoden beschikbaar aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er in een spouwmuur vleermuizen aanwezig kunnen zijn, respectievelijk daadwerkelijk aanwezig zijn, en zo ja, welke eisen moeten aan dergelijke onderzoeken worden gesteld?*

Nee, er zijn geen alternatieve onderzoeksmethoden beschikbaar waarin beoordeeld kan worden of in een luchtspouw vleermuizen aanwezig kunnen zijn, zie ook vraag drie. Jaarrond onderzoek naar vleermuizen is altijd noodzakelijk om alle essentiële functies van vleermuizen vast te kunnen stellen binnen een plangebied. De onderzoeksmethodiek, welke uitgevoerd moeten worden volgens de richtlijnen (Vleermuisprotocol, kennisdocumenten) geven een duidelijk beeld of vleermuizen binnen een plangebied aanwezig zijn.

5. *Wat zijn bij benadering de gemiddelde kosten per m² spouwmuur van een gemiddelde woning van de onderzoeken als bedoeld onder 1, 2, 3 en 4 naar de mogelijke, respectievelijk daadwerkelijke aanwezigheid van vleermuizen in een spouwmuur?*

Vraag 5 kunnen wij als ODH niet beantwoorden.

6. *Welke bijkomende kosten en andere schade - als bijvoorbeeld een stijging van de spouwmuurisolatiekosten en het pas later kunnen genereren van de met een spouwmuurisolatie te realiseren energiebesparing - kunnen optreden in verband met het moeten uitvoeren van de onder 1, 2, 3 en 4 bedoelde onderzoeken? Vallen die kosten en schade bij benadering te kwantificeren, het liefst in de vorm van een bedrag per m² spouwmuur van een gemiddelde woning per maand dat de spouwmuur niet is geïsoleerd.*

Vraag 6 kunnen wij als ODH niet beantwoorden.

7. *In hoeverre en op welke manier zou samenwerking tussen de bij de spouwmuurisolatie betrokken partijen, als bijvoorbeeld (behartigers van de belangen van) corporaties, andere verhuurders, particuliere woningeigenaren, spouwmuurisolatiebedrijven en overheidsinstanties, eraan kunnen bijdragen dat de genoemde onderzoeken goedkoper kunnen zijn en ook sneller kunnen worden uitgevoerd?*

Dit is mogelijk door middel van een gebiedsgerichte aanpak binnen het onderzoek. Het NGB en de Zoogdierverseniging hebben in samenwerking met ODH een (concept) richtlijn grote gebieden opgesteld. Deze richtlijn wordt in Q1 van 2023 definitief gemaakt en online gezet voor drie gebouw-bewonende vleermuizen (gewone dwergvleermuis, ruige dwergvleermuis en laatvlieger). Het betreft een nieuwe onderzoeksmethodiek die



gebruikt kan worden ten behoeve van een aanvraag voor een Soorten Management Plan. Dit betreft een onderzoek en inventarisatie op grote schaal zoals een wijk, dorp, delen van steden. Deze onderzoeksmethodiek voor grote gebieden wordt de komende jaren uitgebreid voor de overige vleermuissoorten.

Het aanvragen van een Soorten Management Plan kan met meerdere partijen onderling worden aangevraagd. Hierbij is mogelijkheid tot vooroverleg bij de ODH.

8. Heeft u nog andere opmerkingen of suggesties voor het aan de orde gestelde onderwerp van spouwmuurisolatie en het in kaart brengen van de eventuele gevolgen daarvan voor vleermuizen?


Betere voorlichting over de Wnb voor betreffende partijen zoals bouworganisaties, gemeenten, isolatiebedrijven en particulieren is wenselijk. Momenteel is de Wnb (relatief) onbekend waardoor de procedures en onderzoeken vaak achteraf of te laat worden ingezet, met als gevolg dat plannings of verwachtingen niet worden behaald. Door een betere voorlichting over de Wnb komt er meer bewustwording van de rol van natuur bij een ruimtelijke ontwikkeling en hierbij behorende onderzoeken en maatregelen.

In de Wnb is een hoog beschermingsniveau voor natuur neergelegd dat in overeenstemming is met de Europese regelgeving. De habitatrictlijn is een in 1992 vastgestelde richtlijn van de Europese Unie met als doel het waarborgen van de biologische diversiteit door het behouden van de gunstige staat of herstellen van natuurlijke habitats van dier- en plantensoorten. Zoogdieren, waaronder vleermuizen, maken hier onderdeel van uit en zijn daarom altijd beschermd, ongeacht waarvoor dit is. Hoofdstuk 3 van de Wnb bevat een groot aantal verbodsbepalingen ter bescherming van deze flora en fauna. Slechts onder strikte voorwaarden, opgenomen in artikel 3.8 van de Wnb, kan er een ontheffing worden afgegeven. Hieruit volgt dat het uitvoeren van een ecologische quickscan en het soortgericht onderzoek conform de standaarden en protocollen, zoals boven beschreven, benodigd zijn om de staat van instandhouding van vleermuissoorten te waarborgen én ervoor te zorgen dat alles gedaan wordt wat redelijkerwijs verwacht kan worden om deze vleermuizen te beschermen. Zoals dit toch nu toe is uitgelegd in de rechtspraak.

Bij het aantreffen van essentiële functies, welke verloren gaan als gevolg van isolatiewerkzaamheden in gebouwen, kan ervoor worden gekozen om de maatregelen uit het activiteitenplan gedurende enkele jaren te monitoren, zodat geborgd kan worden dat de staat van instandhouding van de vleermuizen niet verslechtert. Wanneer bevoegd gezag het noodzakelijk acht, wordt dit bij de ontheffing verlening opgelegd.

Omgevingsdienst Haaglanden,




Teamleider Toetsing en Vergunningverlening Milieu
Van de Omgevingsdienst Haaglanden