

Aan:
Mr. J. Hoekstra
Voorzitter meervoudige kamer
Afdeling bestuursrechtspraak
Raad van State
Postbus 20019
2500EA Den Haag

Onderwerp: *IsoSun B.V./GS Utrecht Wnb overtreding werkzaamheden aan (spouw)muren en daken*
Uw kenmerk: 202103977/1/R2
Datum: 13 jan 2023

Geachte heer Hoekstra,

In reactie op uw verzoek om informatie over de mogelijkheden tot onderzoek naar de aanwezigheid van vleermuizen in spouwmuren en de mogelijke gevolgen van handhaving als vleermuizen aanwezig kunnen zijn in de spouwmuur, beantwoorden wij hierbij de gestelde vragen op basis van de praktijkervaring van onze leden.

Het Netwerk Groene Bureaus, de brancheorganisatie voor ecologisch advies en onderzoek met honderd aangesloten bedrijven, hoopt hiermee een bijdrage te leveren aan de belangrijke en lastige discussie over consequenties van het maatschappelijke belang van biodiversiteit - die vorm krijgt in o.m. in de Wet natuurbescherming - voor het maatschappelijk belang van de energietransitie.

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 is voor ecologisch adviesbureaus niet gebruikelijk om endoscopisch onderzoek te doen, omdat het niet mogelijk is om met behulp van endoscopisch onderzoek de aanwezigheid van vleermuizen uit te sluiten. Het wordt wel gedaan om bijvoorbeeld in boomholtes te kijken die goed te overzien zijn met een endoscoop, een spouwmuur is echter verre van te overzien.

Spouwmuren zijn vaak toegankelijk via open stootvoegen en/of via het dak. Spouwmuren hebben vaak een relatief groot oppervlak waardoor het niet mogelijk is om met een endoscoop geheel de spouw te kunnen overzien. Met een endoscoop kan tot 50 cm rondom in de spouw worden gekeken. Vaak zijn spouwen ook niet helemaal schoon waardoor het zicht nog verder belemmerd kan worden. Vleermuizen zijn kleine dieren die gemakkelijk op deze manier gemist kunnen worden. Helemaal als er maar één of enkele individuen in de spouw aanwezig zijn. Ook keutels zijn gemakkelijk te missen. Een gehele spouwmuur zou daarom centimeter voor centimeter gecontroleerd moeten worden op de aanwezigheid van vleermuizen / vleermuisssporen. Dit is in onze optiek onhaalbaar en onrealistisch.

Vaak zijn open stootvoegen of andere, voor vleermuizen geschikte invliegopeningen, niet zomaar te bereiken, omdat ze hoger in/aan het gebouw zitten (en bijvoorbeeld een hoogwerker gebruikt zou moeten worden, of een telescoophengel).

Ook een visuele inspectie van bovenaf waarbij (een deel) van de dakpannen wordt verwijderd om in de spouwholte te kijken is niet toereikend. Hierbij is alleen de bovenste strook van hooguit enkele tientallen centimeters effectief te inspecteren. Dit is overigens niet mogelijk bij woningen waarbij het dakbeschot de spouwholte afdekt.

Niet alleen 'de vleermuis' is wettelijk beschermd (vleermuizen zijn soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn, en daarmee beschermd onder Artikel 3.5 van de Wnb¹), ook zijn verblijfplaats is beschermd en indirect ook de omgeving die functioneel is voor het voortbestaan van de verblijfplaats.

¹ https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01/#Hoofdstuk3_Paragraaf3.2_Artikel3.5

Hierdoor is op één moment in de spouw kijken niet voldoende om de verschillende mogelijke functies van de spouw voor vleermuizen vast te stellen of uit te sluiten met endoscopisch onderzoek. Mogelijke functies zijn, afhankelijk van de soort en het moment in het jaar: paarverblijf, zwermplaats, winterverblijfplaats, kraamverblijfplaats en zomerverblijfplaats. Verblijfplaatsen worden niet het gehele jaar gebruikt door vleermuizen. Ze maken gebruik van een netwerk van verblijfplaatsen en zijn hierdoor ook niet altijd in de verblijfplaats (of spouw) aanwezig. Verblijfplaatsen die op een bepaald moment niet in gebruik zijn door vleermuizen, zijn toch zwaar beschermd omdat ze op andere momenten wel in gebruik zijn.

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?*

Het is gebruikelijk, en bij wet verplicht, om ecologisch onderzoek uit te voeren bij ingrepen waarmee mogelijk negatieve effecten op beschermde soorten kunnen optreden. Het is gebruikelijk om eerst een quickscan Wet natuurbescherming (oriënterend onderzoek) uit te voeren waarmee wordt bepaald welke beschermde soorten en welke verblijfsfuncties verwacht kunnen worden. Zoals bij vraag 1 aangegeven zijn spouwmuren bijna altijd geschikt voor vleermuizen. Een vleermuis heeft al voldoende aan een ingang van 1.5-2 cm breed en een beschikbare luchtspouw van 2.5-3 cm breed. De conclusie van de quickscan is dan ook vaak dat vleermuizen verwacht kunnen worden in de spouw en als er spouwmuurisolatie zal plaatsvinden, nader onderzoek (langs de lijnen van het Vleermuisprotocol) noodzakelijk is om verblijfplaatsen en hun functies vast te stellen of uit te sluiten in de spouw.

Het is bij woningbouwverenigingen gebruikelijk om dit soort onderzoeken grootschalig uit te laten voeren bij verduurzaming omdat vaak hele straten en buurten tegelijkertijd worden gerenoveerd/verduurzaamd. Bij particulieren is dit minder gebruikelijk omdat het een lang en relatief duur proces is in vergelijking met de ingreep. Echter is het niet zo dat particulieren ontslagen zijn van de verplichting om zich te houden aan de Wet natuurbescherming. Daarom zijn steeds meer gemeenten aan de slag met soortenmanagementplannen om particulieren hierin te ontzorgen en heeft de rijksoverheid hierover ook een regeling gestart².

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?*

Vervolgonderzoek is bij wet verplicht en gebruikelijk en wordt uitgevoerd op basis van het Vleermuisprotocol. Het Vleermuisprotocol 2021 beschrijft het minimum onderzoek dat nodig is om afwezigheid van vleermuizen vast te stellen (juridische nulwaarneming). Het protocol heeft tot doel het belang van de functies van gebieden voor soorten vleermuizen effectief en efficiënt vast te stellen voor de Wet natuurbescherming. Het is een hulpmiddel voor vleermuisonderzoekers en de beoordelaars van vleermuisonderzoek om te bepalen wat een juridisch redelijke onderzoeksinspanning is voor een specifieke locatie. Het protocol bundelt daartoe de bestaande kennis over onder meer kaders ten aanzien van veldcondities, de perioden voor onderzoek, het aantal en de duur van veldbezoek.

Op basis van het protocol kan een ter zake kundige inschatten hoeveel bezoeken benodigd zijn. Het te brengen aantal bezoeken is afhankelijk van de te verwachten soort(en), te verwachten functie(s) en de te onderzoeken situatie. In het geval van onderzoek naar de functie van de potentieel voor vleermuizen geschikte spouwmuur zullen meerdere bezoeken verspreid over het jaar gebracht moeten worden om vleermuizen en het gebruik van de locatie vast te stellen of uit te sluiten.

Meerdere bezoeken zijn nodig omdat vleermuizen gebruik maken van een netwerk en over het jaar verschillende spouwmuren in het netwerk kunnen gebruiken als verblijfplaats. Deze bezoeken dienen

² <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2022/12/22/provincies-ontvangen-%E2%82%AC-69-miljoen-voor-versnelling-natuurinclusief-isoleren>

gedurende de nacht plaatsvinden en de tijden kunnen enorm variëren. Als vuistregel geldt in het Vleermuisprotocol: het onderzoeksgebied moet voor 75% te overzien zijn, wanneer dit niet lukt met één ecooloog, dient een extra ecooloog te worden toegevoegd, net zo lang tot de 75% wel behaald wordt. Voor iedere vleermuissoort gelden specifieke eisen (zie Vleermuisprotocol).

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?*

Er zijn op dit moment geen andere manieren van ecologisch onderzoek bekend om deze beoordeling uit te voeren dan (nachtelijk) vleermuisonderzoek met behulp van apparatuur zoals warmtebeeldcamera's en batdetectors, uitgevoerd conform het Vleermuisprotocol, of ecologisch beargumenteerde afwijkingen daarvan voor wat betreft kleinere onderdelen. Direct waarnemen, het aantal bezoeken en de spreiding in het jaar zijn altijd vereist.

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?*

De kosten van een endoscopisch onderzoek in spouwmuren is de leden van het Netwerk Groene Bureaus niet bekend.

Een quickscan kost qua orde van grootte gemiddeld 1000 euro, maar geeft alleen een potentie aan. Een spouwmuur waarvoor spouwmuurisolatie noodzakelijk is, zal bijna altijd geschikt zijn.

De kosten van nader onderzoek variëren, afhankelijk van:

- 1) benodigde onderzoeksinspanning, is het een huis met 4 gevels, of zijn er allerlei randen/kieren/openingen? Zoals aangegeven bij de beantwoording van vraag 3 kan het aantal ecologen flink oplopen i.v.m. de 75% zicht vuistregel.
- 2) het onderzoeksbureau, de tarieven voor nader onderzoek zijn branche-breed niet gestandaardiseerd.
- 3) te verwachten soorten en functies in het object; gebouwen waar bijzondere soorten te verwachten zijn (als laatvlieger of grootoorvleermuis) of functies (als winterverblijfplaatsen) behoeven een grotere onderzoeksinspanning.
- 4) het voldoen aan de veiligheidseisen; onderzoek naar vleermuizen wordt vanwege veiligheid afhankelijk van het gebied met meerdere personen/onderzoekers uitgevoerd
- 5) mogelijke overige zaken als reiskosten, etc.

Als grove schatting kost het veldonderzoek gemiddeld 3500 euro (onderzoek naar zomer- en kraamverblijfplaatsen 3 bezoeken van 2 uur, door 2 personen en onderzoek naar paar- en winterverblijfplaatsen 2 bezoeken van 2 uur, door 1 persoon). De kosten per m2 zijn niet aan te geven omdat de onderzoeker met dezelfde inspanning een spouwmuur van 20 m2 maar ook van 50m2 kan overzien.

Vleermuisonderzoek kan afhankelijk van de situering van woningen voor meerdere woningen tegelijk uitgevoerd worden; in een klassiek rijtjeswoningen-straat kunnen er al gauw enkele tientallen woningen onderzocht worden binnen een enkel vleermuisonderzoek. De onderzoekskosten per gebouweenheid dalen naar mate er een groter gebied kan worden overzien en onderzocht, zoals bijvoorbeeld binnen de natuurinclusieve aanpak van een soortenmanagement plan.

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.*

U vraagt naar de mogelijke gevolgen van naleving en handhaving op grond van de Wet natuurbescherming in termen van de waardeoordelen 'bijkomende kosten' en 'schade'. Ons inziens kan alleen in objectieve termen gesproken worden over consequenties van het maatschappelijke belang van biodiversiteit - die o.m. vorm krijgt in de Wet natuurbescherming - voor het maatschappelijk belang van de energietransitie.

Als leefgebiedfuncties van vleermuizen aanwezig zijn in een spouwmuur, is een ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming noodzakelijk met legeskosten (verschillend per provincie en variërend voor particulieren van 0 tot 2200 euro). Kosten voor de mitigatie van vleermuisverblijfsfuncties, in de vorm van (inbouw)kasten bedragen enkele duizenden euro's. Het plaatsen van een inbouwkast in een bestaande muur kost gemiddeld € 500,- per stuk.

Onderzoek volgens het Vleermuisprotocol neemt iets minder dan een jaar. Tevens is er een doorlooptijd van maximaal 20 weken bij de provincie om de ontheffing te verlenen. Voor de mitigatie van voorzieningen voor vleermuizen geldt een gewenningsperiode die varieert van 3 tot 6 maanden. In totaal neemt het hele traject 1,5 tot 2 jaar in beslag.

De consequenties van de onderzoeken hangen feitelijk af van de mate waarin hierop door bedrijven én de (gemeentelijke) overheid is (of wordt) geanticipeerd. Indien gebiedsgerichte soortenmanagementplannen (SMP) zijn opgesteld zijn, zijn onderzoeksgegevens al voorafgaand aan het moment van isoleren beschikbaar. SMP's voorkomen dat de periode die nodig is voor onderzoek, het aanvragen van een Wnb-ontheffing en de gewenningsperiode voor voorzieningen pas ingaat nadat tot isolatie is besloten. Een dergelijke planmatige aanpak leidt dan ook tot een kostenbesparing ter waarde van 1,5 tot 2 jaar woningisolatie per woning.

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?*

In verschillende gemeenten en bij verschillende woningbouwcorporaties zijn SMP's (soortenmanagementplannen) opgesteld, leidend tot een generieke ontheffing voor langere tijd (10 jaar). Hierbij wordt een nulmeting uitgevoerd waardoor grote en de meest kwetsbare vleermuisverblijfplaatsen in een gemeente en/of woningbouwcorporatiebestand in kaart zijn gebracht. Door te zorgen dat altijd voldoende uitwijkmogelijkheden voor vleermuizen aanwezig zijn en te werken middels maatregelen (ecologische begeleiding), wordt geborgd dat vleermuizen niet gedood/verwond worden en altijd voldoende verblijfplaatsen voor vleermuizen beschikbaar zijn.

Als voorbeeld heeft de gemeente Amersfoort een SMP waar ook particulieren gebruik van kunnen maken. Particulieren hoeven geen losse ontheffing meer aan te vragen en kunnen direct aan de slag met een machtiging van de generieke ontheffing vanuit de gemeente.

Een SMP verlaagt op zich de snelheid van het onderzoek niet, maar biedt (zie vraag 6) wel de mogelijkheid de periode van onderzoek vooraf te laten gaan aan het moment dat isolatie kan plaatsvinden. Kosten van het onderzoek zijn te verlagen door onderzoek voor meerdere locaties te combineren, zoals nu bijvoorbeeld plaatsvindt bij opdrachtgeverschap door woningcorporaties met grote woningbestanden en door gemeenten.

Een goede onderlinge afstemming van de planning van isolatiewerkzaamheden en ecologisch onderzoek vermindert de consequenties van bescherming van biodiversiteit op de energietransitie.

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?*

Proportionaliteitsbalans

In de Habitatrichtlijn wordt het proportionaliteitsbeginsel gehanteerd. Dit houdt onder andere in dat de omvang van het onderzoek in verhouding moet staan met het verwachte effect van de ingreep. Ook

de Wet natuurbescherming geeft aan dat wanneer beschermde soorten in het geding kunnen zijn een initiatiefnemer moet doen wat redelijkerwijs van hem verwacht kan worden om zich hierover te informeren (onderzoek) en negatieve effecten te voorkomen (maatregelen).

Wanneer preventieve maatregelen (sterfte en verwonden voorkomen) en mitigerende maatregelen (behoud potentiële verblijfplaatsen in aantal en functie) breder worden ingezet dan puur op de locaties van aangetroffen verblijfplaatsen schuift de proportionaliteitsbalans naar het beschermende doel van de wet toe. Dit maakt het gerechtvaardigd dat de onderzoeksinspanning om verblijfplaatsen uit te sluiten dan ook minder zwaar is.

Kwetsbaarheid

De gevolgen van spouwmuurisolatie kunnen voor de staat van instandhouding erg groot zijn in verband met aantasting van kraamkolonies. In één ochtend kan een hele populatie van een soort verdwijnen in een dorp of gemeente wanneer een spouwmuuringreep in het verkeerde seizoen (bijvoorbeeld het kraamseizoen: mei – juli) op een locatie plaatsvindt waar een kolonie is gevestigd. Omdat vleermuizen slechts één jong per jaar krijgen, zal het weer vele jaren duren voor een vernietigde kolonie door dieren uit omliggende gebieden kan worden aangevuld.

Maatregelen

Effecten van isolatie zijn deels te voorkomen via mitigerende maatregelen. Het verder ontwikkelen van effectieve(re) mitigerende maatregelen is essentieel om biodiversiteit te beschermen. De mogelijkheden voor mitigatie zijn divers van aard zoals vervangende verblijfplaatsen en isoleren na zonsondergang tijdens het parseizoen om direct doden te voorkomen (indien functies als winterverblijfplaats zijn uitgesloten). Op gebiedsniveau draagt een grotere inzet op natuurinclusief ontwikkelen bij aan het voorkomen van effecten door altijd voorzieningen te treffen voor vleermuizen, ook al zijn deze (nog) niet waargenomen.

Na het verkrijgen van de Wnb-ontheffing en het vooraf op tijd uitvoeren van mitigerende maatregelen om verblijffuncties te behouden, moeten vleermuizen voordat de isolatie daadwerkelijk kan plaats uit de spouw worden verdreven (soortenvrij maken van de spouw) om het doden van dieren te vermijden. Dit verdrijven dient plaats te vinden door middel van bewezen effectieve maatregelen en wordt begeleid door een vleermuisdeskundige.

Grootschaliger en intensiever onderzoek

Meer grootschalig onderzoek is noodzakelijk ten behoeve van kennis over de belangrijkste verblijven (kraam- en grote overwinteringslocaties) en het gebruik van netwerk van verblijfplaatsen. Hier ligt een regierol voor de rijksoverheid en provincies, inclusief financiering.

Voor de gewone dwergvleermuis bijvoorbeeld is meer inzet op onderzoek naar potenties en naar compensatiemogelijkheden op basis van potenties noodzakelijk, wat tot minder inzet kan leiden voor zeer lokaal / versnipperd onderzoek om aanwezigheid uit te sluiten / aan te tonen. De gewone dwergvleermuis komt algemeen voor, maar is op de kraam- en massawinterverblijfflocaties zeer kwetsbaar.

Voor laatvliegers is grootschaliger en intensiever onderzoek nodig voor het vaststellen van kraamverblijfplaatsen. Voor deze soort zijn nog geen effectieve compenserende maatregelen beschikbaar. De instandhouding van een zo groot mogelijk deel van de huidige verblijfplaatsen (inclusief toegang) is dan ook de enige optie. Ook omdat laatvliegers een veel langere winterslaap kennen dan gewone dwergvleermuizen, bestaat het risico dat deze soort onevenredig zwaar getroffen gaat worden wanneer deze zouden moeten meeliften op de gangbare maatregelen voor gewone dwergvleermuis.

Hoogachtend,
namens het Netwerk Groene Bureaus,


secretaris Netwerk Groene Bureaus