



Over ontheffingen en gedragscodes

Zijn jullie al volledig Flora- en faunawetproof?

Uitvoerenden van de gemeentelijke groenafdelingen blijken vaak al redelijk op de hoogte te zijn van de Flora- en faunawet. De afdeling ruimtelijke ordening en inrichting is dat daarentegen vaak niet of slechts beperkt. Welke impact heeft deze wet, hoe moeten gemeenten en groenaanemers hiermee omgaan bij aangenomen werk? Daarover gaat dit artikel, opgetekend tijdens een basis cursus Flora- en faunawet.

Auteur: Broer de Boer

Geert Willink, senior projectleider bij Netwerkschool Helicon Opleidingen Velp, heeft inmiddels vele tientallen cursussen geleid op het gebied van de Flora- en faunawet. Willink houdt zijn gehoor vooral voor dat het toepassen van een gedragscode de Flora- en faunawet veel beter hanteerbaar maakt. Het implementeren daarvan vraagt, wanneer de natuurwaarden reeds geïnventariseerd zijn, slechts een relatief beperkte inspanning.



Geert Willink begon de cursus met praktische vragen als: Mag je begeleidingssnoei toepassen in een boom waar een broedende duif in zit? En hoe zit dat met een horst van een roofvogel?

Praktische vragen

In tegenstelling tot de wetgeving voor de Natura 2000-gebieden geldt de Flora- en faunawet voor heel Nederland: tot elke stadstuin aan toe! Willink begon de bijeenkomst met een aantal simpele vragen die betrekking hebben op deze wet, zoals: Mag men na 15 maart nog bomen kappen? Mag men in mei/juni eigenlijk de ruige grasvelden wel maaien? En mag je zomaar een wandelpad verleggen? Ergens zit een dassenburcht; mag je de boom die daar dichtbij staat eigenlijk wel kappen? Mag je begeleidingssnoei toepassen in een boom waar een broedende duif in zit? En hoe zit dat met een horst van een roofvogel? De antwoorden bestonden niet altijd uit een duidelijk 'ja' of 'nee', maar met deze praktijkvoorbeelden maakte de cursusleider wel duidelijk dat de zaken vanuit de Flora- en faunawet bekeken wel eens anders liggen dan velen vermoeden. Hij had de volle aandacht van iedereen!

Wanneer?

In de stedelijke omgeving krijg je met de Flora- en faunawet te maken als je groen gaat aanleggen of verwijderen of bijvoorbeeld (water) wegen realiseert of verlegt. Ook bij het slopen of renoveren van gebouwen komt de Flora- en faunawet regelmatig om de hoek kijken. Dit zijn werkzaamheden die impact hebben op de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Maar de

reikwijdte van deze wet strekt zich ook uit tot het beheer en onderhoud van groen. Grote of kleine projecten? Dat maakt niet uit. Na de praktische start van de cursus kwam er een stuk theorie aan de orde. De doelstellingen van de Flora- en faunawet zijn: het beschermen en behouden van in het wild levende inheemse planten en dieren. Willink: 'Er bestaat een verschil tussen beschermde en bedreigde soorten: dit onderscheid moet je goed kennen. Maar realiseer je ook dat er vanuit de wet een zorgplicht bestaat voor alle planten en dieren. Het bijzondere is dat paddenstoelen bijvoorbeeld wel bedreigd kunnen zijn, maar dat er geen enkele paddenstoel beschermd is volgens de Flora- en faunawet.' En zo passeerden er meer wetenswaardige praktische zaken de revue. Wist je bijvoorbeeld dat alle inheemse vogelsoorten beschermd zijn?

Economisch delict

Overtreding van de Flora- en faunawet blijkt een economisch delict te zijn, waarvoor de overtreder, bijvoorbeeld een groenverzorger die een mussennest (beschermde diersoort, jaarrond beschermd nest) onder het dak van de werktuigloods verwijdert, een boete kan krijgen. Een flinke overtreding kan na een veroordeling zelfs beloond worden met een strafblad. En dat kan heel vervelende consequenties hebben voor de toegang tot sommige landen of functies! 'Let

dus op', aldus Willink. 'Het afmaaien van een rietkraag met bewoonde nesten van vogels kan je dus een strafblad opleveren. Elke Nederlander behoort de (Flora- en fauna-) wet te kennen.' 'Hoe zit dat dan met een spechtenhol in een boom die je wilt kappen?' vraagt een deelnemer zich af. De cursusleider lacht: 'Bij een spechtenhol ligt dat weer anders, vanuit deze wet bekeken. Een spechtenhol is niet jaarrond beschermd. En daarom mag je, mits het hol onbewoond is (even laten checken door een ecologisch deskundige!) en er voldoende alternatieven in de directe omgeving aanwezig zijn, vanuit het oogpunt van de Flora- en faunawet een boom met spechtenhol rustig kappen.'

Ontheffing vragen

Wanneer een buitendienstmedewerker van de NVWA (voorheen AID) of een ambtenaar met bijzondere opsporingsbevoegdheid (BOA) een overtreding constateert, dan blijf je echt een probleem te hebben! 'Maar je kunt dus ontheffing aanvragen', stelt Willink gerust. 'En als je voldoende voorzorgsmaatregelen neemt, krijg je die ontheffing om een sloot te dempen, een schuur te slopen, een bosplantsoen te renoveren, of – bij mussen onder je dak – het nest weg te halen, in de meeste gevallen echt wel.' Bijzonder leerzaam was de cursus vervolgens bij het lesonderdeel 'herkent u dit dier of deze plant'. Willink toonde beelden van dieren en planten die voorkomen in stadsparken of solitaire bomen. Een vraag als: 'Is de nijlgans beschermd?' kon iedereen goed

Flora- en faunawet:

Stappenplan bij hanteren gedragscode

1. Kiezen: wel of niet werken met gedragscode. Kijk naar voor- en nadelen en hoe je de gedragscode in je organisatie kunt verankeren.
2. Kies voor een bepaalde gedragscode of een combinatie van gedragscodes.
3. Inventariseer de beschermde soorten; dit is een eis en vereist inzet van deskundigen.
4. Bepaal de effecten van de werkzaamheden in de stedelijke omgeving op de beschermde soorten.
5. Laat praktijkgerichte werkinstructies opstellen of stel deze zelf op.
6. Bij uitvoering werkzaamheden: maak een aantekening bij afwijkingen van de werk-instructie.
7. Leg een dossier aan en zorg voor archivering.

		ACTIVITEIT			
		Bestendig beheer	Bestendig gebruik	Ruimtelijke Ontwikkeling	
BESCHERMINGS- GRAAD	laag	Niet beschermde soorten			
		A	A	A	
		Tabel 1 soorten			
		V	V	V	
		Tabel 2 soorten			
		G	G	G	
	Vogels		G*	G*	G*
			G*	G*	G*
			G*	G*	G+
			G*	G*	Gi
		G*	G*	O ³	
hoog	Tabel 3 soorten				
	G*	G*	O		

A	Algemene zorgplicht geldt
V	Vrijstelling, algemene zorgplicht geldt
G	Inzet gedragscode mogelijk
G*	Inzet gedragscode mogelijk (beperking t.a.v. verontrusten)
G+	Inzet gedragscode mogelijk, activiteit melden bij LNV
Gi	Inzet gedragscode mogelijk, inventarisatie gewenst
O	Ontheffing ⁴

beantwoorden: nee, want dat is geen inheemse vogel!

Lijst met soortnamen

Hoewel er vanuit de wet een zorgplicht bestaat voor alle soorten, zorgt niet elk beestje of plantje voor problemen. Van de circa 47.000 soorten planten en dieren in Nederland geniet maar een beperkt aantal een beschermde status in zijn leefgebied: een paar honderd stuks. Dat is nog geen 1 % van het geheel. De soortnamen passen op een A4. En die lijst reikt Willink dan ook uit. De lijst met beschermde planten en dieren, opgesteld in 2005, met drie tabellen, wordt nog af en toe iets aangepast. Zo zijn bijvoorbeeld de zoetwatervissen bierpje, meerval en rivierprik de afgelopen jaren opgenomen in de Visserijwet. Dit betekent automatisch dat deze soorten niet meer beschermd worden door de Flora- en faunawet. Tabel 3 vermeldt de soorten die juridisch het strengst beschermd zijn, zoals de das, adder, rugstreeppad en de grote vuurvlieder.

Rode lijst

Over de Rode lijst zegt Willink het volgende: 'De soorten die hierop staan, hebben te maken met het handhaven van natuurwaarden en genieten vanuit de Flora- en faunawet geen enkele directe bescherming. Dat ligt overigens anders voor de zogenaamde Natura 2000-gebieden. De Rode lijst kent vijf gradaties en dat zegt iets over de mate van bedreiging in het voortbestaan in Nederland',

doceert Willink. 'Het kan dus best zijn dat er in het buurland hectares van zo'n plant groeien of dat het land overbevolkt is met bepaalde dieren. Het kan daarentegen ook voorkomen dat een in Nederland zeer zeldzame plant of zeldzaam dier niet op de Rode Lijst voorkomt terwijl er maar drie vindplaatsen in ons land zijn, maar deze soort ter plekke absoluut niet in het voortbestaan bedreigd wordt.'

De gedragscodes

Ontheffingen zijn projectspecifiek. Juist dat maakt volgens Willink de procedure van het aanvragen van ontheffingen complex. 'Maar je kunt ook een zogenaamde gedragscode toepassen', zegt hij. 'De Gedragscode bestendig beheer groenvoorzieningen is een bruikbaar instrument om het hanteren van de Flora- en faunawet in de stedelijke omgeving een stuk eenvoudiger te maken.' Nederland kent een 30- tot 40-tal ministerieel goedgekeurde gedragscodes. Willink adviseert zeker ook eens andere branchespecifieke gedragscodes te bekijken, zoals de Gedragscode bosbeheer, de Gedragscode natuurbeheer en de Gedragscode flora- en faunawet voor waterschappen: 'Werken met een gedragscode scheelt een heleboel werk, geeft minder rompslomp, minder kosten en voorkomt veel gedoe met de buurt.'

Werkinstructies

Door deze gedragscode toe te passen, leg je door middel van werkinstructies specifiek voor jouw situatie vast welke maatregelen je neemt om beschermde soorten te ontzien. 'Het bijzondere is', vertelt Willink, 'dat je dergelijke werkinstructies nergens ter goedkeuring hoeft te laten toetsen, aangezien de gedragscode reeds is goedgekeurd door het ministerie. Het is dus een soort praktijkgericht uitvoeringsdocument. Hierin leg je vast op welke wijze je het bestendig beheer en onderhoud uitvoert, zodanig dat je voldoet aan de vereisten van de Flora- en faunawet. Laat het toepassen van de gedragscode goedkeuren in je organisatie en zorg dat dit als zodanig getuileerd wordt. Stel medewerkers of aannemers voor wie dat relevant is, op de hoogte van de inhoud van de gedragscode. Zij moeten daar namelijk op basis van de werkinstructies naar handelen. Leg het vast in het bestek. Afwijkingen moet je direct (laten) vastleggen en/of eventueel melden bij de overheid; bij ernstige overtredingen moet je achteraf een ontheffing aanvragen. Voor de soorten die genoemd zijn in tabel 3 en voor alle inheemse vogels geldt overigens nog steeds dat je ontheffing zult moeten vragen bij ruimtelijke ingrepen, en kun je niet volstaan met werken volgens een gedragscode.'

Bestendig beheer

'Bestendig beheer is een van de bijzondere bepalingen in de Flora- en faunawet. Er bestaat namelijk een verschil tussen 'ruimtelijke inrichting en ontwikkeling' en 'bestendig beheer'. Denk aan het veranderen van de bestemming van een plantvak. Als je heesters vervangt door gazon, dan behoort deze activiteit vanuit de Flora- en faunawet thuis onder ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Maar het verwijderen van prunussen, bijvoorbeeld, is, als je dat regelmatig doet en dat bovendien hebt vastgelegd in een werkinstructie wanneer er beschermde soorten in het geding kunnen zijn, een kwestie van bestendig beheer. En je voelt het al aankomen: in het dagelijks werk heb je bij bestendig beheer – mits je een gedragscode hanteert – wel met de Flora- en faunawet te maken, maar werpt de wet minder hindernissen op. In het geval van het veranderen van de bestemming van een plantvak of een speelterrein zul je wel een beroep moeten doen op een deskundige, om vast te stellen of er geen beschermde soorten in de omgeving zitten waarop de verplaatsing een negatieve invloed zou kunnen hebben. Die situatie is namelijk geen bestendig beheer, en je zult dan mogelijk toch

een ontheffing moeten aanvragen! Het hanteren van een gedragscode betekent dus concreet dat je in minder situaties een ontheffing hoeft aan te vragen.'

Relatie met Wabo

De Wabo is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Als men tegenwoordig een vergunning voor het slopen van een gebouw, het kappen van een boom of het renoveren van een huis wil aanvragen, betekent dit ook automatisch dat er een aanvraag voor een ontheffing van de Flora- en faunawet in gang gezet kan worden. 'Maar pas op', adviseert de cursusleider. 'Het kan soms handiger zijn om separaat een ontheffing voor de Flora- en faunawet aan te vragen, in plaats van deze mee te laten lopen met de Omgevingsvergunning. In sommige gevallen kun je daarmee de hele procedure een stuk korter maken!'

Nieuwbouw en bestemming

Ook bij nieuwaanleg van groen of omvorming van perken heb je met deze wet te maken. Willink: 'Bij nieuwaanleg heb je met de Wabo en impliciet de Flora- en faunawet te maken. Maar bij een nieuwbouwwijk ligt dit weer geheel anders. Vaak gebeurt dit op voormalige landbouwgronden. Voorafgaand aan of in de beginfase van de planvorming heeft dan vaak of altijd al een flora- en faunaonderzoek c.q. natuurtoets plaatsgevonden om te overzien of er beschermde planten en dieren aanwezig zijn. Ook is er gekeken welke invloed de ontwikkeling van deze nieuwbouwwijk heeft op eventueel aanwezige beschermde soorten en in welke mate deze invloed gecompenseerd of gemitigeerd kan/moet worden. Als je bijvoorbeeld een perk wilt omvormen van heesters/bomen naar gazon en er zijn geen streng beschermde soorten (tabel 2 en 3) aanwezig, dan levert dat geen problemen op. Je kunt zonder voorzorgsmaatregelen en ontheffingsaanvraag etc. aan de slag. Voor tabel 1-soorten geldt een algemene vrijstelling, waarbij wel altijd de zorgplicht gehanteerd dient te worden. Zijn er echter wel streng beschermde soorten aanwezig of maken streng beschermde soorten gebruik van deze plek in de vorm van een vaste nest-, rust- of verblijfplaats, dan is bij functieverandering en/of omvorming wel een ontheffing noodzakelijk.'

Onderhoud uitbesteden

'Sommige groenaannemers zijn beter op de hoogte van de procedures en de wet- en regelge-

ving rondom beschermde flora en fauna dan veel gemeenteambtenaren', antwoordt Willink desgevraagd. 'En de aanpak bij gemeenten die het groenonderhoud uitbesteden, is zeer divers en verschilt per gemeente en per aannemingsvorm. Veel gemeenten eisen in de aanbestedingsprocedure/besteksvoorwaarden uitsluitend dat de in te zetten medewerkers van de aannemer Flora- en faunawet-gecertificeerd zijn (op niveau 1, 2 en 3), maar eisen verder geen plan van aanpak, werkinstructies etc. en doen er verder ook niets meer mee.

Een aantal gemeenten eist in de aanbestedingsprocedure/besteksvoorwaarden wel dat de in te zetten medewerkers van de aannemer Flora- en faunawet-gecertificeerd zijn (op niveau 1, 2 en 3), eisen verder een plan van aanpak, werkinstructies etc. (volgens de RAW Standaard 2010), maar hebben niet de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteiten om dit geheel te beoordelen en in voldoende mate hierop toezicht te houden.'

Need to know

'Maak gebruik van de zeer onlangs (oktober 2013) in opdracht van het ministerie van Economische Zaken ontwikkelde "Routeplanner beschermde natuur binnen de WABO-procedure", "Effectenindicator soorten" en "Maatregelenindicator soorten" als hulpmiddel bij de behandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning', dat is het advies dat de cursusleider geeft.

Welke soorten zijn beschermd?

Aantal inheemse (van nature voorkomende) plantensoorten

- Alle inheemse zoogdiersoorten behalve zwarte rat, bruine rat en huismuis
- Alle inheemse, Europese vogelsoorten
- Alle inheemse amfibieën- en reptielensoorten
- Aantal vissoorten, behalve vissoorten uit de Visserijwet
- Aantal overige inheemse diersoorten, bijvoorbeeld het vliegend hert, de Europese rivier kreeft

De complete gegevens vindt u op <http://mileni.nederlandsesoorten.nl/elene.db/elene.db/home.html>