



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 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.

Met de versie van de gedragscode welke voor internetconsultatie is aangeboden kon het Interprovinciaal Overleg (IPO) niet akkoord gaan. Gedurende de internetconsultatie-periode heeft de Unie van Waterschappen samen met het IPO een redactieslag uitgevoerd. Hierbij zijn aanpassingen gedaan aan onduidelijke passages, mede naar aanleiding van de review van provincies. Tevens is inbreng vanuit de consultatie in de gedragscode verwerkt. Ook is er een bijlage toegevoegd met betrekking tot de onderzoeksverplichting. Er zijn geen ingrijpende inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd.

Op 14 maart 2025 heeft de Unie van Waterschappen de aangepaste versie aangeleverd. Dit heeft geleid tot een positief advies van het IPO om de gedragscode aan te wijzen.

Internetconsultatie

De 'Gedragscode Soortenbescherming voor de Unie van Waterschappen – Bestendig beheer en onderhoud' heeft van 10 februari 2025 tot en met 10 maart 2025 ter consultatie gelegen. Hieronder de belangrijkste punten die uit de consultatie naar voren kwamen.

Klepelen

De grote meerderheid van de reacties betrof het gebruik van de klepelmaaier. De gedragscode geeft geen vrijstelling voor het gebruik van de klepelmaaier, behalve in specifieke situaties waarbij de veiligheid van de werknemer in het geding komt, en bij bepaalde plasdrasoevers langs (water)wegen en onderhoudspaden. In deze specifieke situaties zijn voorwaarden gesteld aan de wijze van het gebruik van de klepelmaaier.

Naar aanleiding van opmerkingen van de Vlinderstichting is bijlage 7 over het gebruik van de klepelmaaier aangescherpt ten aanzien van de veiligheidsstrook, onveilige situaties op onderhoudspaden, de draagkracht van bepaalde dijktypen en het maaien van steile taluds.

Naar aanleiding van de discussie over het gebruik van de klepelmaaier heeft LVVN met de Unie van Waterschappen afgesproken een onderzoek naar het uitvoeren van het maaibeeld van de waterschappen te financieren, waarbij het maaibeeld wordt gezien vanuit de gehele maaicyclus en met integraal doelbereik voor waterbeheer, klimaat en natuur.

Habitatbenadering

Het uitgangspunt van de habitatbenadering is dat jaarrond een vastgelegde minimum hoeveelheid vegetatie en/of bagger wordt gespaard. De ecologisch meest waardevolle zone (de overgangszone tussen het droge en het natte talud) wordt het meest ontzien tijdens het schonen, baggeren en maaien. De habitatbenadering is de voorkeursstrategie van de waterschappen voor de uitvoering van de werkzaamheden schonen en maaien van wateren (inclusief oevers en onderhoudspaden), maaien van bermen, dijken en gazons, en baggeren van wateren. Deze is beschreven in paragraaf 4.5.1 tot en met 4.5.3 in de gedragscode. Wanneer de minimeisen van de habitatbenadering voor bepaalde beschermde soorten onvoldoende bescherming bieden zijn daarvoor, bij gebruik van de habitatbenadering, aanvullende soortgebonden maatregelen opgenomen in de gedragscode.

Langs de waterlopen waar de habitatbenadering wordt gevolgd, werken de waterschappen waar mogelijk buiten de voor soorten kwetsbare perioden. Daar waar dit vanwege de waterveiligheid nodig is, kan in de kwetsbare periode worden gewerkt. Door het toepassen van fasering wordt de staat van instandhouding gewaarborgd en blijft voldoende leefgebied voor de soort in stand.

Verbod om te doden

In een aantal reacties is aangegeven dat de gedragscode de mogelijkheid biedt om soorten te doden. De gedragscode geeft geen vrijstelling op het verbod om te doden. Dit is ook als zodanig opgenomen in de derde kolom van de tabel in de

artikelen 4.23a, 4.26a en 4.31a Omgevingsregeling, en in de gedragscode zelf in paragraaf 2.3.6.

De vrijstelling op grond van een gedragscode voor het uitvoeren van activiteiten is dan ook van toepassing onder de voorwaarde van het tevens uitvoeren van effectieve maatregelen, die garanderen dat redelijkerwijze alles is gedaan om te voorkomen dat soorten worden gedood. Het gevolg hiervan is dat de in de gedragscode opgenomen maatregelen te allen tijde voorkomen dat soorten opzettelijk worden gedood.

Opnemen van andere soorten, invasieve exoten en/of andere werkzaamheden

Tot slot wordt in diverse reacties benoemd dat er in de gedragscode meer soorten, invasieve exoten en/of andere werkzaamheden opgenomen dienen te worden, dan wel rekening gehouden dient te worden met de zorgplicht of soorten van de Rode Lijst.

Hier geldt dat de initiatiefnemer van de gedragscode, in dit geval de Unie van Waterschappen, beslist welke activiteiten, soorten of maatregelen worden opgenomen in de gedragscode.

Naast de verbodsbepalingen, dus ook wanneer er geen verbodsbepaling wordt overtreden bij de werkzaamheden onder een gedragscode, geldt de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten op grond van artikel 11.27 van het Bal. De specifieke zorgplicht heeft daarmee een breder toepassingsbereik dan de verbodsbepalingen. Dit is ook als zodanig opgenomen in de gedragscode. De bestrijding van invasieve exoten (waaronder muskus- en beverratten) valt niet onder de vrijstelling van een gedragscode. Wel zijn in deze gedragscode voorwaarden verbonden aan de bestrijding van muskus- en beverratten, vanwege eventuele gevolgen voor beschermde soorten.

Een meer gedetailleerd overzicht van de reactie op de internetconsultatie is opgenomen in de wijziging van de Omgevingsregeling.

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:

- 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.

Vrijgestelde verbodsbepalingen

De vrijstelling van de verbodsbepalingen middels een gedragscode wordt maar voor een beperkt aantal verboden handelingen verleend. De huidige gedragscode voorziet alleen in een vrijstelling op het verbod om nesten, rustplaatsen en eieren opzettelijk te vernielen en beschadigen, het opzettelijk wegnemen van nesten van vogels, en om vogels opzettelijk te verstoren, als het gaat om Vogelrichtlijnsoorten.

Geen vrijstelling wordt verleend op het verbod op het opzettelijk doden of opzettelijk vangen van vogels alsmede op het verbod op het rapen en onder zich hebben van eieren van vogels.

De huidige gedragscode voorziet alleen in een vrijstelling op het verbod om Habitatrichtlijnsoorten te verstoren, de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen te beschadigen of vernielen, en het opzettelijk plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten van soorten genoemd in bijlage IV, onder b, bij de habitatrichtlijn of bijlage I bij het verdrag van Bern, in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

Geen vrijstelling wordt verleend op het verbod op het opzettelijk doden of opzettelijk vangen van dieren alsmede op het verbod op het in de natuur opzettelijk vernielen of rapen van eieren van dieren.

In het geval van nationaal beschermde soorten voorziet de gedragscode in een vrijstelling op de vergunningplicht voor het opzettelijk verstoren van dieren, het beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren, en het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten genoemd in bijlage IV, onder b, bij de habitatrichtlijn of bijlage I bij het verdrag van Bern, in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

Geen vrijstelling wordt verleend op het verbod op het opzettelijk doden of vangen van in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers.

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 (opstellen van de gedragscode inclusief de overwegingen ten aanzien van het inzetten van de klepelmaaier) de volgende soortorganisaties betrokken: de Vlinderstichting, Zoogdiervereniging, 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 kon de taakgroep enkel akkoord 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 heeft haar opmerkingen daarvoor aangeleverd.*
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.*
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.*

Gedurende de internetconsultatie-periode heeft de Unie van Waterschappen samen met het IPO een redactieslag uitgevoerd. Hierbij zijn aanpassingen gedaan

aan onduidelijke passages, mede naar aanleiding van de review van provincies. Tevens is inbreng vanuit de consultatie in de gedragscode verwerkt. Ook is er een bijlage toegevoegd met betrekking tot de onderzoeksverplichting. Er zijn geen ingrijpende inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Hiermee zijn voorwaarden 1 en 2 komen te vervallen.

Ten aanzien van punt 3: gedragscodes worden in de regel voor 5 jaar aangewezen. RVO adviseert LVVN om niet af te wijken van de geldigheidsperiode van 5 jaar. Met dien verstande dat gewijzigde wet- en regelgeving kunnen leiden tot tussentijdse aanpassing van aangewezen gedragscodes. Alle overige gewenste aanpassingen aan een gedragscode, worden na 5 jaar in de volgende versie van de gedragscode meegenomen.

IPO heeft op 17 maart 2025 aangegeven in te stemmen met het vaststellen van de voorliggende tekst van de gedragscode Bestendig beheer en Onderhoud van de waterschappen.

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 op het leefgebied van 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.

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

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

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 van de gedragscode.

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.