

ingeschreven bij het Kadaster. Wij adviseren gemeenten (al is het maar voor de zekerheid) dat wel te doen. Het lijken ons twee puntjes die te zijner tijd in orde kunnen worden gemaakt bij reparatiewetgeving.

Onteigenen

Bij onteigenen zijn wij nog niet bekend met onteigeningsbeschikkingen op basis van de Omgevingswet. Dit komt ook omdat alles op alles is gezet om vlak voor de inwerking-treding van de Omgevingswet per 1 januari 2024, waar mogelijk nog besluiten te nemen op basis van de Onteigeningswet, zodat we op basis van overgangsrecht nog geruime tijd met onteigening 'oude stijl' te maken hebben.

Inmiddels is opgericht Het Kenniscentrum Onteigenen voor Over-

heden, te vinden bij het Informatiepunt Leefomgeving, iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/. Het centrum (lees Rijkswaterstaat) stelt alle informatie over onteigenen onder de Omgevingswet beschikbaar. Het kenniscentrum heeft ook een Praktijkids Onteigenen voor Overheden gepubliceerd, met voorbeelden van alle documenten nodig voor het voeren van een onteigeningsprocedure. Wij denken dat dit zal voorzien in een behoefte van de praktijk. Mooi dat de door de Kroon (Corporate Dienst Rijkswaterstaat) onder het oude regime opgedane onteigeningskennis zo behouden wordt.

Ad 4. Didam en gebiedsontwikkeling

De casus en problematiek van het *Didam*-arrest

(ECLI:NL:HR:2021:1778) is elders voldoende beschreven, dat hoeft hier niet te worden herhaald. Volstaan wordt met de constatering dat de jurisprudentie op basis van *Didam* ruimte biedt voor onderbouwde een-op-een-transacties tussen gemeenten en ontwikkelaars, als dat nodig is om een gewenste gebiedsontwikkeling te realiseren (ECLI:NL:HR:2021:1778; ECLI:NL:RBROT:2022:7887).

Tot zover deze rubriek voor nu, in een volgende aflevering zullen wij ingaan op jurisprudentie rond Versnipperd Grondeigendom en de relatie tussen onteigening en nadeelcompensatie.

1. *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, par. 5.3.6.

Milieu



Anneloes Kester

Adriaanse van der Weel advocaten

15

De wereld van natuurvriendelijk isoleren en andere wet- en regelgeving voor verduurzaming

Ruim zes maanden na de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 2 augustus 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2969) over het beschermen van vleermuizen bij woningisolatie, is er veel veranderd in de woningisolatiepraktijk. De processen zijn aangepast en er is nieuwe wet- en regelgeving tot stand gekomen

waarbij de (soms) conflicterende belangen van de isolatiebedrijven, de woningeigenaren en de natuur zijn betrokken.

Dat woningisolatie een actueel thema is, blijkt uit de vele ontwikkelingen van de afgelopen tijd. Zo is de energierekening bij veel huiseigenaren hoog en is er sprake van energiearmoede. We spreken van energiearmoede als een huishouden te maken heeft met een laag inkomen in combinatie met een hoge energierekening of een woning van (zeer) slechte energetische kwaliteit. Daarnaast speelt verduurzaming van woningen ook bij het behalen van de klimaatdoelen van het Klimaatakkoord van Parijs een belangrijke rol. Om die klimaatdoelen te halen zijn namelijk afspraken gemaakt dat de Europese Unie in 2030 minimaal 55% minder CO₂ uitstoot en dat de Europese Unie in 2050 klimaatneutraal is. Hiervoor is het nodig dat we minder afhankelijk worden van fossiele brandstoffen zoals aardgas. Woningisolatie is een voorbeeld van een manier waardoor minder aardgas nodig is en dus kan bijdragen om de

problemen rondom aardgas en hoge rekeningen op te lossen.

In deze bijdrage ga ik in op de laatste ontwikkelingen op het gebied van woningisolatie en de daarbij horende nieuwe wet- en regelgeving. Ook ga ik in op hoe beschermde diersoorten hierbij een rol kunnen spelen en besteed ik aandacht aan de positie en de rol van de overheid bij dit thema.

De uitspraak van 2 augustus 2023

Waar ging de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023 ook alweer over? De zaak ging over de vraag of het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) terecht een last onder dwangsom had opgelegd aan een bedrijf dat spouwmuren isoleert. Volgens het college had het bedrijf de zorgplicht op grond van (het inmiddels vervallen) artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) overtreden. Op grond van artikel 1.11 Wnb neemt eenieder voldoende zorg in acht voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten

en hun directe leefomgeving. Het bedrijf had onvoldoende onderzoek gedaan naar de mogelijke aanwezigheid van vleermuizen in de spouwmuren en dit leverde een overtreding op van deze zorgplicht. De werkwijze van het bedrijf bestond uit endoscopisch onderzoek, waarbij met een camera in de te isoleren spouwmuren werd gekeken, en uit het inspecteren van de buitenkant van de woning met de opdrachtgever. Deze werkwijze voldeed volgens de Afdeling niet; het bedrijf had een quickscan of een ecologisch onderzoek moeten uitvoeren.

De zorgplicht op grond van de Wnb is onder de huidige Omgevingswet opgenomen in artikel 11.27 lid 1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). De zorgplicht geldt voor degene die een flora- en fauna-activiteit verricht of een activiteit verricht zoals bedoeld in artikel 11.22 lid 1 onder b-g Bal en is vergelijkbaar met de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb. De zorgplicht is een specifieke zorgplicht en sluit aan bij de algemene zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingswet. De provincie is het bevoegd gezag dat aangewezen is om de zorgplicht op basis van het Bal te handhaven.

Handhaving van de zorgplicht onder de Wnb was in ieder geval mogelijk in kennelijke gevallen van onzorgvuldig handelen. Dit volgt uit de memorie van toelichting bij artikel 1.11 Wnb (*Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3, p. 66-67). In de memorie van toelichting was bepaald dat onder kennelijke gevallen van onzorgvuldig handelen moest worden verstaan: 'als de betrokkene bijvoorbeeld zonder zich op de hoogte te stellen van de aanwezige planten en dieren in een natuurterrein graafwerkzaamheden of houtkap verricht en daar in het wild levende dieren doodt of zeldzame planten vernietigt.' Zoals de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant in haar uitspraak van 23 februari 2023 (ECLI:NL:RBZWB:2023:1244) oordeelde (r.o. 6.7): 'De toegevoegde waarde van de zorgplicht is er volgens de memorie van toelichting voor de bescherming van deze soorten in gelegen dat ook bij de

voorbereiding van handelingen al de nodige zorgvuldigheid in acht moet worden genomen en dat ook bij de daadwerkelijke verrichting van de handeling steeds alertheid is geboden om nadelige effecten zoveel mogelijk te voorkomen'.

De zorgplicht op grond van artikel 11.27 Bal heeft een open karakter en is breed geformuleerd. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is over de handhaving van de zorgplichten veel aandacht geweest voor rechtszekerheid en transparantie van zorgplichten. In de nota van toelichting bij het Bal (*Stb.* 2018, 293) is bepaald dat 'bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht in ieder geval hoort, dat voor de initiatiefnemer redelijkerwijs te voorzien moet zijn, wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt.' Indien dat niet het geval is, kan de zorgplicht worden geconcretiseerd door landelijke regels uit te werken voor het soortenmanagementplan (hierna: SMP) of maatwerkregels op te stellen voor bepaalde gebieden. Hierdoor is het voor alle partijen duidelijk wat de zorgplicht ten aanzien van woningisolatie inhoudt.

De Afdeling heeft vanwege de conflicterende belangen bij de kwestie in deze zaak toepassing gegeven aan de amicus-curiae-procedure. Hierbij speelde het financieel-economische belang van woningeigenaren en isolatiebedrijven aan de ene kant en het belang van soortenbescherming en het behalen van klimaatdoelen aan de andere kant.

In de uitspraak werd meerdere keren benadrukt dat het na-isoleren van spouwmuren een van de manieren is waarop de CO₂-uitstoot kan worden verminderd en klimaatdoelen kunnen worden behaald. Tegelijkertijd kan het na-isoleren leiden tot nadelige gevolgen voor verschillende beschermde soorten vleermuizen, waaronder de kleine dwergvleermuis. Uit de reacties van verschillende personen en organisaties uit diverse sectoren volgde dat de kosten van een quickscan en van een nader ecologisch onderzoek in relatie tot de kosten van na-isolatie per woning hoog zijn. Dit is on-

wenselijk voor de isolatiebedrijven en de woningeigenaren.

De Afdeling oordeelde dat het college terecht een last onder dwangsom had opgelegd aan het bedrijf wegens het overtreden van artikel 1.11 Wnb. De Afdeling oordeelde dat in geval van twijfel over de aanwezigheid van vleermuizen de werkwijze van het isolatiebedrijf onvoldoende was om de aanwezigheid van vleermuizen uit te sluiten. De uitspraak heeft geleid tot veel onrust en onduidelijkheid bij zowel gemeenten en provincies als bij isolatiebedrijven en woningeigenaren.

Is het gevolg van de uitspraak dat voortaan bij alle woningisolaties een quickscan of een ecologisch onderzoek moet plaatsvinden naar de aanwezigheid van beschermde diersoorten?

Gevolgen van de uitspraak

Mede naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Natuur en Stikstof in een Kamerbrief van 4 oktober 2023 een aanpak voorgesteld voor natuurvriendelijke isolatie van woningen, zowel voor op de korte als op de lange termijn.

Aanpak voor de korte termijn

Voor de korte termijn is de aanpak natuurvriendelijk isoleren geïntroduceerd. Natuurvriendelijk isoleren houdt in dat spouwmuren tijdig vrijgemaakt worden, zodat beschermde dieren tijdig kunnen uitvliegen en onnodige schade wordt voorkomen. Dit wordt ook wel natuurvrij maken genoemd. Daarnaast dienen alternatieve verblijfplaatsen te worden gecreëerd indien de oorspronkelijke verblijfplaatsen verdwijnen door na-isolatie. Ten slotte is het cruciaal om altijd te werken volgens de natuurkalender, waardoor isolatiewerkzaamheden niet plaatsvinden tijdens het broedseizoen of de kraamperiode. Het isolatiebedrijf heeft een training gevolgd om als natuurvriendelijk isolatiebedrijf te mogen werken. Het bedrijf verklaart dat de hiervoor beschreven werkwijze wordt gevolgd en dat het bedrijf de wette-

lijke zorgplicht naleeft. De werkwijze van natuurvriendelijk isoleren is vanaf februari 2024 gestart en mag de komende drie jaar worden toegepast. Er geldt daarnaast dat een maximumpercentage van 5%-7% van de woningvoorraad per buurt (zoals gedefinieerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek) op basis van deze methode geïsoleerd mag worden.

Aanpak voor de lange termijn

Binnen drie jaar na de start van de werkwijze van natuurvriendelijk isoleren moet elke gemeente een SMP opstarten. Op basis van dit plan kan de gemeente één ecologisch onderzoek per project of gebied laten uitvoeren. Vervolgens dient de gemeente het SMP in bij de provincie om een ontheffing te verkrijgen voor het betreffende project of gebied. Zoals gezegd is de provincie het bevoegd gezag om de zorgplicht op basis van het Bal te handhaven. In het SMP wordt beschreven welke diersoorten zich in dat gebied bevinden en welke maatregelen moeten worden genomen bij isolatiewerkzaamheden aan woningen. Hierdoor hoeven woningeigenaren of bouwgeïsoleerden geen ontheffing meer aan te vragen, aangezien de gemeente dit al heeft gedaan.

Het opstellen van SMP's voor alle gemeenten zal naar verwachting enkele jaren in beslag nemen. Daarom kunnen gemeenten in de tussentijd gebruikmaken van de pre-SMP-methodiek, waarmee een voorlopige ontheffing voor een deel van de isolatiewerkzaamheden kan worden verleend. Om de (pre-)SMP's te financieren, kunnen gemeenten een beroep doen op het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar gestelde budget voor natuurvriendelijke isolatie, evenals op de tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE). Daarnaast kan nog steeds een ecologische quickscan worden uitgevoerd. Als de quickscan de aanwezigheid van beschermde diersoorten niet uitsluit, is een uitgebreid ecologisch onderzoek vereist en kan een ontheffing van de provincie nood-

zakelijk zijn. Aangezien dit een kostbaar proces is voor particuliere woningeigenaren, zal deze methode waarschijnlijk alleen worden toegepast door bouwgeïsoleerden of projectontwikkelaars.

Ten slotte hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Natuur en Stikstof in een Kamerbrief van 22 december 2023 aangegeven dat gewerkt wordt aan een formele vrijstelling van de vergunningplicht voor beschermde soorten. Dit kan door middel van een gedragscode die door de Minister voor Natuur en Stikstof bij ministeriële regeling kan worden aangewezen, zoals bedoeld in artikel 11.45 Bal. Randvoorwaarden voor de toepassing van dit instrument zijn dat de gedragscode wordt getoetst op juridische en ecologische houdbaarheid. De gedragscode komt te vervallen wanneer de SMP's zijn gestart. Hiervoor wordt een looptijd van drie jaar aangehouden, gerekend vanaf de formele startdatum van februari 2024 van de werkwijze natuurvriendelijk isoleren.

Ondertussen wordt ook gewerkt aan innovatieve methoden om de verblijfplaatsen van vleermuizen of andere diersoorten in gebouwen op te sporen. Er lopen verschillende onderzoeken om de dieren op te sporen en daarnaast wordt ook onderzoek gedaan naar arbeidsbesparende methoden voor het natuurvrij maken van gebouwen.

De betrokken ministers zijn tevens bezig met het herzien van het Besluit bouwwerken leefomgeving, waarin een verplichting zal worden opgenomen voor het aanbrengen van nestvoorzieningen bij nieuwbouw en grootschalige renovatieprojecten.

Nieuwe wet- en regelgeving

Naast de aanpak van natuurvriendelijk isoleren en de mogelijkheid voor gemeenten om SMP's op te stellen, is er ook andere wet- en regelgeving ontwikkeld ter bevordering van duurzaamheid die woningeigenaren, isolatiebedrijven en gemeenten kunnen helpen.

Nationaal

Isolatieprogramma

Het doel van het Nationaal Isolatieprogramma is om 2,5 miljoen woningen te isoleren tot en met 2030. Het programma bestaat uit verschillende actielijnen waardoor gemeenten, verhuurders en woningeigenaren geholpen kunnen worden bij het isoleren van woningen. De hulp bestaat uit financiële middelen vanuit het kabinet dat ter beschikking is gesteld aan gemeenten om woningisolatie te stimuleren en om bewoners te adviseren over energiebesparende maatregelen en praktische zaken, ook in de achtergestelde wijken.

Naast dit nationale programma bestaat ook nog de mogelijkheid om als woningeigenaar een energiebespaarlening of een subsidie aan te vragen voor individuele isolatiemaatregelen. De salderingsregeling voor zonnepanelen blijft ook nog in stand en vanaf 2026 wordt de hybride warmtepomp de standaard bij vervanging van cv-installaties. Verder worden huurwoningen verduurzaamd volgens nieuwe normen en wordt de bouwsector gestimuleerd om innovatiever en duurzamer te bouwen door het verhogen van de productiviteit en het efficiënter maken van verduurzamingsinspanningen.

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

De nieuwe Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie voegt aan de Omgevingswet en de Gaswet instrumenten toe waardoor gemeenten regels kunnen opstellen om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. Op grond van deze wet moeten alle gemeentebesturen uiterlijk op 31 december 2026 een warmteprogramma op papier hebben staan dat wordt omgezet in een uitvoeringsprogramma dat deel uitmaakt van het omgevingsplan.

Wet collectieve warmtevoorziening

De Wet collectieve warmtevoorziening vervangt de huidige Warmtewet. Het doel van de nieuwe wet is om de ontwikkeling van nieuwe

warmtenetten te vergemakkelijken en zo de energietransitie te bevorderen door een collectief warmtesysteem mogelijk te maken. Gemeenten zullen hierbij een grote regierol spelen. Het wetsvoorstel is thans ter advisering voorgelegd aan de Raad van State (kenmerk W18.23.00339/IV).

Conclusie

De conclusie is dat op verschillende niveaus wordt gewerkt aan manieren om woningen te verduurzamen en tegelijkertijd de bescherming van de natuur te waarborgen. Nieuwe

wet- en regelgeving zorgen voor mogelijkheden voor gemeenten, verhuurders en woningeigenaren om duurzame maatregelen te nemen. De tijdelijke methode van natuurvriendelijk isoleren, mede als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, toont een gerichte aanpak om beschermde diersoorten nog meer te beschermen tijdens isolatiewerkzaamheden. Het handhaven van de zorgplicht door de provincie die is aangewezen als bevoegd gezag speelt hierbij een rol. Ondertussen wordt er gewerkt aan innovatieve

methoden en onderzoek om de verblijfplaatsen van beschermde diersoorten op te sporen. De (pre-) SMP-methodiek is uiteindelijk de oplossing voor de lange termijn waardoor voor gebieden of projecten ontheffingen kunnen worden verleend op grond van de Omgevingswet. Deze ontwikkelingen laten zien dat de overheid serieus werk maakt van duurzame woningisolatie met respect voor de natuur en met als doel de energiearmoede aan te pakken en de klimaatdoelen te behalen.