

268. De bescherming van rustplaatsen van vogels

SANDER HUNINK

Hoewel er veel aandacht is voor de bescherming van vogelnesten, blijft het akelig stil als het gaat om de bescherming van rustplaatsen van vogels. Ook deze zijn, net als nesten, beschermd volgens de Wnb en voor rustplaatsen geldt dus eveneens het verbod op het opzettelijk vernielen en beschadigen. Deze column is gewijd aan deze schijnbaar ‘vergeten’ verbodsbepaling.

Inleiding

Ieder voorjaar zijn bosbeheerders in de weer om hun hout tijdig uit de Nederlandse bossen te halen, voordat het broedseizoen van vogels start. ‘In mei leggen alle vogels een ei’, luidt het oud-Hollandse gezegde¹, dat inmiddels kan worden aangevuld met ‘in maart krijgt de kettingzaag een vaart’. De bescherming van vogelnesten is al aardig ingeburgerd. Ecologische adviesbureaus inventariseren ieder voorjaar weer of en waar vogels hun nesten hebben, aangezien deze beschermd zijn volgens de Wet natuurbescherming (Wnb²) en aan sommige ook een jaarronde bescherming is toegekend.³ Er bestaat veel aandacht voor de bescherming van vogelnesten, maar het blijft akelig stil als het gaat om de bescherming van rustplaatsen van vogels. Ook deze zijn, net als nesten, beschermd volgens de Wnb en voor rustplaatsen geldt dus eveneens het verbod op opzettelijke vernieling en beschadiging.⁴ Aan deze schijnbaar ‘vergeten’ verbodsbepaling wijd ik deze column.

1 Volledige gezegde: ‘In mei leggen alle vogels een ei, behalve de koekoek en de spriet, die leggen in de meimaand niet’. Spriet staat volgens een oud artikel voor de kwartelkoning, die inderdaad over het algemeen later dan mei een ei legde (J. Pelinck Stratingh, *De Levende Natuur* 25 (2): 63-63 (1920)). Sommigen zeggen ook wel griet in plaats van spriet, maar dat klopt niet. Griet staat voor grutto, die juist in het voorjaar legt. Dit gezegde is overigens aan klimaatsverandering onderhevig, aangezien veel vogels inmiddels in het algemeen in april of zelfs maart al eieren leggen. Vandaar dat het ‘broedseizoen’, zoals dat wordt gehanteerd bij beheer en ruimtelijke ingrepen, vanaf 15 maart begint. Zelfs dit waarborgt niet dat er geen broedgevallen zijn. Vroegbroeders als verschillende uilen- en roofvogelsoorten leggen in februari al eieren. Houtduiven houden zich al helemaal niet aan een kalender of seizoenen en kunnen jaarrond aan het broeden zijn. Slim of niet - de dodo was ook XXXXXXXX

2 Volgens art. 3.1, lid 2 Wnb.

3 Het bevoegd gezag hanteert verschillende lijsten van vogels met jaarrond beschermde nesten. Zie voor een overzicht de Lijst beschermde soorten van Natuurinclusief op www.natuurinclusief.nl/kennisloket/.

4 Zie noot 2.

Juridisch kader bescherming rustplaatsen vogels

In de Wnb zijn rustplaatsen van vogels op verschillende wijzen beschermd, via het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden en het beschermingsregime voor soorten.

Conform de Vogelrichtlijn (Vrl) zijn in Nederland Speciale Beschermingszones (SBZ’s) aangewezen,⁵ onder meer vanwege hun functie als belangrijke rustplaats voor trekvogels, bijvoorbeeld als rui- en overwinteringsgebieden en rust- of slaapplekken in trekzones. Voorbeelden zijn de Natura 2000-gebieden langs de kust, op de Noordzee en meren, rivieren en waterrijke gebieden in het binnenland. De overige SBZ’s die zijn aangewezen volgens de Vrl, zijn aangewezen als belangrijke leefgebieden voor broedvogels. Hoewel de bescherming van rustplaatsen in die SBZ’s niet expliciet wordt genoemd, is het indirecte gevolg van de bescherming van leefgebieden dat de daarbij horende rustplaatsen binnen die leefgebieden ook zijn beschermd. Op deze manier zijn rustplaatsen van de aangewezen vogelsoorten in ieder geval goed beschermd in Natura 2000-gebieden.

In het soortenbeschermingsregime zijn rustplaatsen van vogels beschermd volgens de verbodsbepaling in art. 3.1 lid 2 Wnb. Daarin staat het verbod op opzettelijke vernieling of beschadiging van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels en op het wegnemen van nesten van vogels. Rustplaatsen worden hier in een adem genoemd met nesten, zodat je zou denken dat de bescherming dezelfde is. Voor de mate van bescherming moet worden teruggegrepen op de memorie van toelichting (MvT) van de Wnb. Daaruit blijkt dat de bescherming van rustplaatsen niet voortkomt uit de Vrl (het soortenbeschermingsregime van de Vrl heeft

5 Via art. 2.1 lid 1 Wnb zijn SBZ’s aangewezen ter uitvoering van, onder andere, art. 4 leden 1 en 2 Vrl.

het niet over rustplaatsen), maar haar grondslag heeft in de *resting sites* van de Conventie van Bern⁶ (de Conventie). Hoe rustplaatsen exact zijn beschermd, wordt echter niet duidelijk uit de MvT. Hiervoor zou men dan moeten terugrijpen op de Conventie van Bern en de doelstellingen van dat verdrag. Die Conventie is vooral bedoeld om het behoud van (met name bedreigde) wilde dier- en plantensoorten en deze soorten te beschermen als ze op hun kwetsbaarst zijn, vooral gedurende trek door de verschillende landen. In art. 6 sub b van de Conventie van Bern staat het volgende:

‘Article 6

Each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the special protection of the wild fauna species specified in Appendix II. The following will in particular be prohibited for these species:

b) the deliberate damage to or destruction of breeding or resting sites;’

Deze verboden zijn volgens de toelichting bij de Conventie van toepassing op ‘belangrijke’ broed- en rustplaatsen van bijlage II-soorten.⁷ Welke broed- en rustplaatsen belangrijk zijn en welke niet, wordt niet uitgelegd. Volgens de doelstellingen van de Conventie gaat het erom die rustplaatsen te beschermen die nodig zijn om een soort te kunnen behouden. Het zou dan mijns inziens voornamelijk gaan om die rustplaatsen waar een vogelsoort van afhankelijk is. Je zou kunnen denken aan de bescherming van die rustplekken die van belang zijn voor vogels, bijvoorbeeld omdat zij geen andere, alternatieve rustplekken hebben in hun leefgebied. In die gevallen, zoals roestplekken van uilen, zeker in de winter, zou een vorm van bescherming wenselijk zijn.

Het blijft het akelig stil als het gaat om de bescherming van rustplaatsen van vogels

In bijlage II van de Conventie staan overigens niet alleen vogelsoorten, maar worden ook andere diersoorten genoemd. Daarnaast betreft deze lijst niet alle vogelsoorten van de Vrl.⁸ Dit zou betekenen dat volgens de soortenbeschermingsbepalingen die voortvloeien uit de Conventie en de Vrl, alleen de rustplaatsen beschermd zouden zijn van de vogelsoorten zoals genoemd in bijlage II van de Conventie. De Wnb, die in art. 3.1 lid 1 verwijst naar de vogels beschermd onder art. 1 Vrl, gaat dus – als het gaat om

de bescherming van rustplaatsen van vogels – voor deze soorten verder dan de Conventie vergt. Daarnaast is het opvallend dat de Europese Commissie, die de Conventie heeft geïmplementeerd en uitgewerkt in onder meer de Vrl, geen expliciete bescherming van rustplaatsen van vogels nodig vond in de Vrl in het kader van soortenbescherming. Mogelijk vond men de bescherming van rustplaatsen via de aanwijzing van SBZ’s afdoende om aan de verplichtingen van de Conventie te voldoen.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in een proefschrift over de doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in dit verband is uitgelegd dat art. 6 sub b Conventie doorwerkt via het verbod op opzettelijke aantasting en vernieling van ‘nesten’ in art 5 sub b Vrl.⁹ In overeenstemming met het bepaalde in art. 12 lid 1 sub d Hrl en conform art. 6 sub b Conventie dient het begrip ‘nest’ ruim te worden uitgelegd: niet alleen broedplaatsen (voortplantingsplaatsen) maar ook de daarbij behorende rustplaatsen. Onder nest als ‘voortplantingsplaats’ dient niet alleen ‘de gebieden die nodig zijn om te paren en te jongen’ te worden verstaan, maar ook ‘de directe omgeving van de nest- of werpplaats wanneer het nageslacht afhankelijk is van die plaats’.¹⁰

Het begrip ‘rustplaats’ in de Conventie en in de Wnb betreft echter een apart genoemd begrip, zodat voor een definitie hier nader op moet worden ingegaan.

Het begrip rustplaats van vogels

Het begrip rustplaats zelf wordt niet nader toegelicht in de toelichting op of in een van de bijbehorende resoluties van de Conventie. Aangezien de bescherming van rustplaatsen voortkomt uit de Conventie en de verbodsbepalingen in de Conventie ook geïmplementeerd zijn in de Habitatrictlijn, kan voor de definitie worden aangesloten bij de toelichting in de Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de Habitatrictlijn van de Europese Commissie.¹¹ Rustplaatsen worden in de Richtsnoeren gedefinieerd als: ‘voor het bestaan van een dier of groep van dieren essentiële zones wanneer ze niet-actief zijn. Voor soorten met een sessiele fase wordt een rustplaats gedefinieerd als de vasthechtingsplaats. Rustplaatsen omvatten structuren die door dieren zijn aangelegd om als rustplaats te dienen, zoals roestplaatsen, holen of schuilplaatsen.’

Deze definitie hanteert een belangrijk criterium voor het begrip rustplaats, namelijk dat het gaat om voor het bestaan van een dier of groep van dieren essentiële zones. Niet-essentiële zones vallen dan buiten het begrip. Rustplaatsen

6 Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, paragraaf 7.2.1.3.

7 Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats Bern, 19.IX.1979: ‘The provision under paragraph [6] b aims at protecting important fauna sites from adverse influences.’

8 Soorten die bijvoorbeeld niet genoemd zijn in Bijlage II van de Conventie van Bern zijn: patrijs, gewone fuut, watersnip, grutto, wulp, houtsnip, tureluur, zomertortel, gierzwaluw, merel, huismus en raaf.

9 Zie hoofdstuk 3, paragraaf 2.2.2.2 uit: J. Zijlmans (2011), *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en Nederlandse rechtsorde*. Handeseditie proefschrift 2011, Sdu.

10 EC (2021). Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de Habitatrictlijn. *COM(2021) 7301 final*. Brussel, 12 oktober 2021.

11 Id.

van vogels zijn die plaatsen waar vogels regelmatig verblijven, bijvoorbeeld om te rusten of te slapen. Deze plaatsen kunnen overlappen met de plaats van een nest (inclusief de hiervoor aangeduide bredere reikwijdte van de definitie van een nest). Het verschil is de functie voor een vogel; daar waar een nest een functie heeft voor broeden of voortplanting (voortplantingsplaats), heeft een rustplaats de functie om ergens te kunnen verblijven om te rusten, te schuilen of te slapen. Een rustplaats kan in principe jaarrond aanwezig zijn, deze is niet *per se* gebonden aan een bepaalde periode zoals de broedperiode. De reikwijdte van de bescherming van een rustplaats gaat mijns inziens verder dan alleen de rustplaats zelf. Gekeken naar de doelstelling van de Conventie en de toelichting van het begrip rustplaats in de Richtsnoeren van de Habitatrictlijn, hoort bij de bescherming ervan ook het noodzakelijke habitat of leefgebied om die plaats ecologisch gezien te laten functioneren, zodat een vogel in een kwetsbare periode verzekerd is van de rust op die plek om de kwetsbare periode te kunnen doorstaan.

Enkele overwegingen

Ondanks de verboden in de Wnb met betrekking tot rustplaatsen van vogels, is er nog maar weinig aandacht voor die rustplaatsen in onderzoeken, ontheffingen of de rechtspraak. In de relevante Kennisdocumenten¹² van BIJ12, die zijn opgesteld om per soort meer informatie te verschaffen over onder meer de methoden voor onderzoek, is nauwelijks aandacht voor het in beeld brengen van rustplaatsen van vogels. De in deze documenten genoemde inventarisatiemethoden zijn vooral gericht op het in beeld brengen van nesten en eventuele rustplaatsen in het broedseizoen, hoewel in het Kennisdocument Huismus ook nader wordt ingegaan op schuil- en slaapplekken. Veelal wordt er in de Kennisdocumenten aanbevolen te werken met de soortinventarisatieprotocollen van het Netwerk Groene Bureaus.¹³ In deze protocollen is er echter (vooralsnog) geen enkele aandacht voor een onderzoeksmethode om specifiek rustplaatsen te inventariseren. Bovendien zijn er maar voor enkele vogelsoorten Kennisdocumenten en inventarisatieprotocollen beschikbaar.

De ecooloog mag ook in de winter naar buiten om het stoffige kantoor en het opstellen van rapporten even achter zich te laten

Dat er meer aandacht nodig is voor de bescherming van rustplaatsen, blijkt onder meer uit een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland.¹⁴ Het ging daarbij om een handhavingszaak die inging op de vraag of er sprake was van overtreding van de verboden in de Wnb door de realisatie van een drijvend zonnepark op een plas die doorgaans in gebruik was als slaap- en rustplaats van ganzen. De rechtbank was van oordeel dat er inderdaad sprake was van overtreding van art. 3.1 lid 2 Wnb (beschadigen en vernielen van rustplaatsen), aangezien de ganzen die normaal gesproken de plas gebruikten als slaap- en rustplaats hoogstwaarschijnlijk geen andere alternatieven hadden en de beschikbare ruimte op de plas verder werd beperkt, naast het deels dichtvriezen van de plas in de winter, door het plaatsen van drijvende zonnepanelen. Dat leidde tot de uitspraak dat terecht handhavend was opgetreden en een last onder dwangsom kon worden opgelegd. Om verschillende redenen een opmerkelijke uitspraak. Het lijkt erop dat volgens de overwegingen van de rechtbank, de plas zelf een jaarronde bescherming heeft om te kunnen dienen als belangrijke rustplaats voor in verschillende perioden van het jaar aanwezige ganzen en zwanen. Deze bescherming lijkt zij niet te verliezen als de rustplaats verlaten is en (tijdelijk) niet meer als zodanig in gebruik is. De rechtbank overweegt wel dat de groep vogels die gebruikmaakt van de plas als rustplaats, geen alternatieven heeft en dat de plas als belangrijk alternatief moet worden beschouwd voor andere rustplaatsen in de omgeving in tijden van langdurige droogte of vorst.

De rechtbank was van oordeel dat er inderdaad sprake was van overtreding van art. 3.1 lid 2 Wnb (beschadigen en vernielen van rustplaatsen), aangezien de ganzen die normaal gesproken de plas gebruikten als slaap- en rustplaats hoogstwaarschijnlijk geen andere alternatieven hadden en de beschikbare ruimte op de plas verder werd beperkt, naast het deels dichtvriezen van de plas in de winter, door het plaatsen van drijvende zonnepanelen. Dat leidde tot de uitspraak dat terecht handhavend was opgetreden en een last onder dwangsom kon worden opgelegd. Om verschillende redenen een opmerkelijke uitspraak. Het lijkt erop dat volgens de overwegingen van de rechtbank, de plas zelf een jaarronde bescherming heeft om te kunnen dienen als belangrijke rustplaats voor in verschillende perioden van het jaar aanwezige ganzen en zwanen. Deze bescherming lijkt zij niet te verliezen als de rustplaats verlaten is en (tijdelijk) niet meer als zodanig in gebruik is. De rechtbank overweegt wel dat de groep vogels die gebruikmaakt van de plas als rustplaats, geen alternatieven heeft en dat de plas als belangrijk alternatief moet worden beschouwd voor andere rustplaatsen in de omgeving in tijden van langdurige droogte of vorst.



Timo Ze CC BY 3-0 via Wikimedia Commons

De uitspraak laat zien dat er wel degelijk rekening moet worden gehouden met rustplaatsen van vogels en het verdient dan ook sterke aanbeveling rustplaatsen mee te nemen in onderzoeken en adviezen. Zoals de uitspraak laat

¹² Te raadplegen op www.bij12.nl.

¹³ Te raadplegen op www.netwerkgroenebureaus.nl.

¹⁴ Rb. Noord-Nederland 14 juli 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3180.

zien, kan het gaan om rustplaatsen die geheel los moeten worden gezien van nesten of broedvogels. De Wnb verwijst naar van nature in Nederland in het wild levende vogelsoorten als bedoeld in art. 1 Vrl, dat daarmee ook ziet op vogels die in Nederland komen overwinteren. Dat vergt in de praktijk een andere kijk op vogels en de mogelijke rustplaatsen die zij hebben (rustplaatsen in tijden van rui, schuilplaatsen, overwinteringsplaatsen, slaapplekken, hoogwatervluchtplaatsen), en wanneer deze het best kunnen worden onderzocht. Zo zijn er legio voorbeelden van winterroestplekken van ransuilen waar zij ieder jaar naar terugkeren. Of neem als voorbeeld de zitplek van ijsvogels boven water vanwaar zij jagen. Ook gebruiken verschillende soorten ganzen, eenden en zwanen plassen in de winter als slaapplek. Maar, om te voorkomen dat iedere plek waar eens een vogel zich neervlijde om te rusten beschermd wordt, moet er naar mijn idee wel worden gekeken naar de geest van de wet. Het doel van de Wnb en de Conventie is met name om soorten te beschermen als deze op hun kwetsbaarst zijn. Daarnaast dient er mijns inziens ook rekening gehouden te worden met het belang van een plek als rustplaats. Als een soort flexibel is en niet zozeer afhankelijk van een rustplaats voor het voortbestaan op die plek, zou de bescherming ervan haar doel voorbijschieten.

Zoals hiervoor aangegeven, kan worden aangesloten bij de definitie van rustplaats volgens de Richtsnoeren met

betrekking tot de Habitatrichtlijn. Ik pleit vooral voor meer aandacht voor de bescherming van belangrijke rustplaatsen van vogels, die noodzakelijk zijn voor het voortbestaan op die plek (bijvoorbeeld belangrijke rustplaatsen in een territorium) of die nodig zijn voor een adequate bescherming tijdens kwetsbare perioden (bijvoorbeeld tijdens rui of overwintering).

Slot

De bescherming van rustplaatsen van vogels verdient vernieuwde aandacht, zoals ik hier bepleit. Het lijkt me zinvol om goed na te denken over welke rustplaatsen van belang zijn voor vogelsoorten en bescherming behoeven vanuit het kader van het soortenbeschermingsregime. Dat dit betekent dat we als ecooloog ook in de winter naar buiten mogen om het stoffige kantoor en het opstellen van rapporten even achter ons kunnen laten, lijkt me mooi meegenomen.

Dit artikel is afgesloten op 1 juli 2022.

Over de auteur

S. Hunink BSc.

Adviseur natuurwetgeving bij ecologisch project- en adviesbureau Natuurinclusief en redactielid van NBR.



JM Symposium: Omgevingswet - kansen en risico's

Met welke omgevingsrechtelijke veranderingen moet u rekening houden?

MAANDAG 7 NOVEMBER 2022
BREUKELEN | 3 NOVA

Laat u door sprekers vanuit advocatuur, Openbaar Ministerie en Commissie voor de milieueffectrapportage bijpraten over de omgevingsrechtelijke veranderingen waar u rekening mee moet houden:

- Kansen en risico's voor de ruimtelijke ordening
- De milieubelastende activiteit: het nieuwe inrichtingenbegrip
- Het instrument 'programma' en milieueffectrapportage
- Zorgplicht en specifieke zorgplicht in de Omgevingswet
- Milieustrafrecht