



Foto: André Eijkenaar.

De bescherming van uilen onder de Wet natuurbescherming

Door: Harm Dotinga, senior jurist Vogelbescherming Nederland

De wettelijke bescherming van uilen heeft een lange geschiedenis. Al in de eerste Vogelwet van 1912 werden alle soorten uilen in Nederland gerekend tot de beschermde soorten. Dat is ook het geval onder de Wet natuurbescherming waarin de bescherming van vogels in Nederland nu is geregeld. Wat houdt de huidige wettelijke bescherming in? En wat is er veranderd ten opzichte van de voorgaande wetgeving? Wat betekent de wet in de praktijk voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor uilen, zoals asbestrenovatie en de sloop van stallen?



Achtergrond

De Wet natuurbescherming heeft op 1 januari 2017 de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet vervangen. Doel van deze herziening was om de Nederlandse natuurwetgeving te vereenvoudigen en nauwer aan te laten sluiten bij de internationale regelgeving. Voor vogels sluit de nieuwe wet goed aan bij de Europese Vogelrichtlijn die verstrekende verplichtingen bevat voor de bescherming van alle in het wild levende vogels, waaronder alle uilen, en hun leefgebieden. Daardoor is de bescherming van vogels en hun leefgebieden grotendeels intact gebleven.

Kern van de Wet natuurbescherming wordt gevormd door de hoofdstukken die regels bevatten voor de bescherming van Natura 2000-gebieden (hoofdstuk 2), beschermde dier- en plantensoorten, waaronder alle inheemse vogelsoorten (hoofdstuk 3) en houtopstanden, hout en houtproducten (hoofdstuk 4). Voor uilen is met name hoofdstuk 3 van belang, omdat daarin de verboden handelingen zijn opgenomen die gelden voor alle van nature in het wild levende vogels. Die bepalingen verschillen inhoudelijk op een aantal punten van de Flora- en faunawet, maar voorzien in een vergelijkbare strikte bescherming van vogels, hun nesten, rustplaatsen en eieren.

Generieke bescherming van uilen

Alle in Nederland voorkomende uilen worden gerekend tot de strikt beschermde soorten onder de Wet natuurbescherming. De wet bevat een algemene zorgplicht die vereist dat activiteiten die schadelijk zijn voor (beschermde en onbeschermde) dieren, planten en hun leefomgeving door een ieder zo veel mogelijk worden voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt. Daarnaast verbiedt de wet verschillende schadelijke handelingen ten aanzien van strikt beschermde soorten, waaronder alle soorten uilen. Deze verboden gelden in heel Nederland, ook in de stad en agrarisch gebieden, en zijn van toepassing op alle aanwezige individuen van de soort. Overtreding van deze verboden is strafbaar als economisch delict.

De wet verbiedt:

- het opzettelijk doden of vangen van vogels (artikel 3.1 lid 1);
- het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels, of het wegnemen van nesten (artikel 3.1 lid 2);

- het rapen en onder zich hebben van eieren van vogels (artikel 3.1 lid 3);
- het opzettelijk storen van vogels (artikel 3.1 lid 4). Dit verbod is niet van toepassing indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort (artikel 3.1 lid 5);
- het bezit, het vervoer en de handel in vogels, dood of levend, dan wel delen of producten daarvan (artikel 3.2).

Deze verboden komen inhoudelijk grotendeels overeen met de verboden uit de Flora- en faunawet, maar er zijn twee noemenswaardige verschillen.

Het eerste verschil is dat de verboden uit de Wet natuurbescherming alleen van toepassing zijn op 'opzettelijk' handelen, terwijl de Flora- en faunawet ook niet-opzettelijke schadelijke handelingen verbodt. Het verschil zal in de praktijk echter gering zijn, omdat opzet ook voorwaardelijk opzet dekt zoals blijkt uit de rechtspraak. Dat houdt in dat men willens en wetens de geenszins te verwaarlozen kans aanvaardt dat de gedraging schadelijke gevolgen heeft voor beschermde soorten. Om te kwalificeren als 'opzettelijk' is het zodoende niet vereist dat de persoon in kwestie de dood van één of meer vogels, het vernielen van een nest, of de verstoring daadwerkelijk gewild heeft, maar is het al voldoende wanneer die dood, vernieling of verstoring het redelijkerwijs voorzienbare gevolg was van zijn of haar handelen, waarmee de bewuste persoon de gereede kans op dat resultaat heeft aanvaard. Zo zal er sprake zijn van voorwaardelijk opzet indien schadelijke werkzaamheden (maaien, kappen, slopen, enz.) worden uitgevoerd op een locatie waar vogels broeden en er geen effectieve maatregelen worden genomen om negatieve effecten voor de vogels te voorkomen.

Het tweede verschil zit in het verbod op opzettelijk (ver)storen van vogels (artikel 3.1 lid 4), waarin het verbod op opzettelijk verontrusten van beschermde diersoorten en het verbod op het verstoren van voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen uit de Flora- en faunawet samenkomen. Ook onder de nieuwe wet is het uitgangspunt dat verstoren verboden is, maar wordt tevens erkend dat er situaties zijn dat het verbod niet wordt overtreden. Artikel 3.1 lid 5 bepaalt namelijk dat het verbod



Robuuste mitigatie steenuilentoren.

op het opzettelijk (ver)storen van vogels niet van toepassing is 'indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort'. Deze uitzondering is alleen van toepassing op het verbod op opzettelijk verstoren van vogels, niet op de andere verboden (doden, vernielen, enz.).

De vraag is of het verbod op verstoren uit de Wet natuurbescherming veel afwijkt van de verboden op verontrusten/verstoren uit de Flora- en faunawet, omdat daar ook al gold dat een zeer tijdelijke verstoring die uiteindelijk geen negatieve gevolgen heeft voor de betreffende diersoort niet leidt tot een overtreding. De beantwoording van de vraag of er sprake is van een verstoring die een wezenlijke invloed heeft op de staat van instandhouding zal hoe dan ook per geval (ecologisch) moeten worden beoordeeld, omdat dit in sterke mate afhankelijk is van de gevoeligheid van de soort, de locatie, de periode van het jaar en de intensiteit, duur en frequentie van de verstoring. De effecten van verstoring zullen in eerste instantie op de staat van instandhouding van de lokale populatie moeten worden beoordeeld. Bij mobiele soorten met een

groot verspreidingsgebied wordt dit soms echter op regionaal niveau beoordeeld. De bewijslast dat er geen sprake is van een wezenlijke invloed ligt bij de initiatiefnemer (ondernemer of burger) die de verstoring wil uitvoeren.

Bijzondere aandacht blijft vereist voor verstoring gedurende het broedseizoen, omdat dit het broedsucces beïnvloedt. Dit kan niet alleen een overtreding opleveren van het verbod op verstoren (artikel 3.1 lid 4). Een verstoring die leidt tot een aantasting van de functionaliteit van nesten en rustplaatsen van vogels wordt namelijk beschouwd als een overtreding van het verbod op het opzettelijk vernielen van nesten en rustplaatsen (artikel 3.1 lid 2).

Jaarrond beschermde nesten

De Wet natuurbescherming biedt bescherming aan alle in gebruik zijnde nesten en rustplaatsen van uilen. Die bescherming strekt zich mede uit tot het functionele leefgebied dat noodzakelijk is om het broeden en rusten succesvol te laten zijn, inclusief essentieel foerageergebied. De nestbescherming geldt voor alle vogelsoorten gedurende het broedseizoen en voor een aantal soorten jaarrond. Nesten van de meeste soorten uilen zijn het gehele jaar beschermd, omdat zij elk broedseizoen op dezelfde plaats broeden en daarin zeer honkvast zijn. Sommige soorten (kerkuil, oehoe en steenuil) gebruiken de nesten daarnaast ook buiten het broedseizoen als vaste rust- en verblijfplaats. De nesten zijn daarom, voor zover ze niet permanent verlaten zijn, jaarrond beschermd.

De wet geeft niet aan van welke soorten de nesten jaarrond zijn beschermd, maar het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft daarvoor in 2009 een indicatieve lijst opgesteld. Nesten van kerkuilen, oehoes, ransuilen en steenuilen zijn daarbij aangemerkt als het gehele jaar beschermd en nesten van bosuilen indien zwaarwegende feiten of ecologische omstandigheden dat rechtvaardigen (bijvoorbeeld omdat er onvoldoende uitwijkmogelijkheden zijn). Voor zover bekend volgen de meeste provincies deze lijst. De enige uitzondering is de provincie Limburg die eigen beleid heeft ontwikkeld, waarin is bepaald dat nesten en vaste rust- en verblijfplaatsen van kerkuilen, oehoes, ransuilen, steenuilen én bosuilen jaarrond beschermd zijn.

Betekenis van Natura 2000 voor uilen

De strikte bescherming die geldt voor Natura 2000-gebieden op grond van hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming is relevant voor de velduil en in de toekomst mogelijk ook voor de oehoe. Voor alle andere uilensoorten hoeven op grond van de Vogelrichtlijn geen Natura 2000-gebieden te worden aangewezen, maar zij kunnen wel indirect profiteren van de bescherming die wordt geboden aan gebieden die zijn aangewezen voor andere vogelsoorten.

Verschiedende broedgebieden van de velduil zijn aangewezen en beschermd als Natura 2000-gebied. Het gaat om: Bargerveen, Duinen Ameland, Duinen en Lage Land Texel, Duinen Schiermonnikoog, Duinen Terschelling, Lauwersmeer en Waddenzee. Voor deze gebieden gelden strenge regels voor alle plannen, projecten en andere handelingen die mogelijk significante negatieve effecten kunnen hebben op de broedgebieden van de velduil.

Er zal in de nabije toekomst nog een besluit moeten worden genomen over de aanwijzing van een of meerdere Natura 2000-gebieden voor de oehoe. Als relatieve nieuwkomer zijn daarvoor nog geen gebieden aangewezen in Nederland, maar dat kan niet lang meer op zich laten wachten. Het criterium dat bij de aanwijzing van gebieden voor nieuwkomers wordt gehanteerd is dat een vogelsoort minimaal tien aaneengesloten jaren in Nederland aanwezig is en zich in die periode regelmatig op natuurlijke wijze voortplant.

Rol van provincies en gemeenten

Veel van de taken die voorheen bij het Rijk lagen worden nu uitgevoerd door de provincies, waaronder het verlenen van ontheffingen voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor uilen, hun nesten en rustplaatsen. Gemeenten spelen een rol bij activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, zoals het bouwen of renoveren van woningen. Als die activiteiten schadelijke gevolgen kunnen hebben voor beschermde soorten, dan is een natuurtoets vereist en moet ofwel rechtstreeks een ontheffing worden aangevraagd bij de provincie of moet via de gemeente een verklaring van geen bedenkingen



Voorbeelden van nestruimte onder golfplaten dak.

bij de provincie worden aangevraagd. Artikel 3.3 van de Wet natuurbescherming bevat stringente voorwaarden waaraan in beide gevallen moet worden voldaan.

Provincies staan ook aan de lat voor het nemen van de nodige maatregelen voor de actieve bescherming, instandhouding en het herstel van vogels en hun leefgebieden (artikel 1.12). Onderzoek, planvorming, monitoring en concrete beschermingsmaatregelen maken daar normaal gesproken onderdeel van uit. De wet geeft de

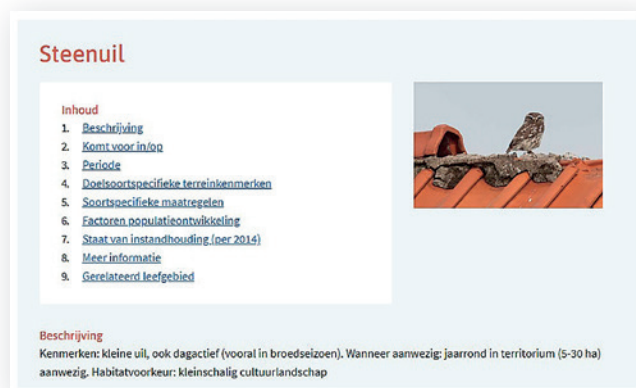
provincies de nodige ruimte om te bepalen voor welke soorten en met welke instrumenten zij invulling geven aan deze verplichting, zolang dit maar de vereiste resultaten oplevert. Er is geen specifieke rol voorzien onder de Wet natuurbescherming voor gemeenten bij de actieve soortenbescherming, maar vormt daarvoor ook geen belemmering.

Bescherming van uilen in de praktijk

De Wet natuurbescherming komt in de praktijk voor uilen vooral in beeld bij activiteiten die negatieve effecten kunnen hebben op hun nesten en rustplaatsen. Twee voorbeelden waar dit in toenemende mate speelt zijn asbestdakrenovaties en de sloop van stallen.

Asbestdakrenovaties en de sloop van stallen kunnen met name leiden tot een overtreding van het verbod op het wegnemen of vernielen van nesten of rustplaatsen van uilen. De wet verbiedt alleen het opzettelijk vernielen, beschadigen of wegnemen van nesten en rustplaatsen, maar in de praktijk wordt het begrip 'vernielen' ruim geïnterpreteerd. Ook een verstoring die leidt tot een aantasting van de functionaliteit van de nesten en rustplaatsen wordt beschouwd als vernielen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als er verstorende werkzaamheden worden uitgevoerd tijdens de broedperiode, waarbij broedende vogels na afloop van de werkzaamheden niet terugkeren naar hun nest. Verstorende werkzaamheden kunnen daarom in ieder geval altijd beter buiten kwetsbare perioden worden uitgevoerd.

De initiatiefnemer heeft de verantwoordelijkheid om te (laten) onderzoeken (door een ecologisch deskundige) of er beschermde soorten aanwezig zijn en de handelingen schadelijke gevolgen kunnen hebben voor deze soorten. Provincies en (bij omgevingsvergunningen) gemeenten moeten controleren of dit is gedaan en zo niet, vragen om dat alsnog te doen. Probleem bij renovaties en slopen is dat er vaak geen omgevingsvergunning is vereist en kan worden volstaan met een melding aan de gemeente, waarbij de initiatiefnemer niet goed op de hoogte wordt gesteld van het feit dat ook moet worden voldaan aan de vereisten uit de Wet natuurbescherming.



Informatie op de website www.bij12.nl

Een ontheffing is nodig als er daadwerkelijk beschermde soorten in of nabij de locatie zijn en er geen maatregelen kunnen worden getroffen om het overtreden van de verbodsbepalingen effectief te voorkomen. Mitigerende maatregelen kunnen dergelijke overtredingen soms voorkomen of verminderen. Voor de kerkuil en de steenuil zijn kennisdocumenten (voorheen: soortenstandaards) beschikbaar op de website van BIJ12 met voorbeelden van dergelijke maatregelen.

In de praktijk zal er vaak een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming nodig zijn voor asbestdakrenovaties en de sloop van stallen als er in gebruik zijnde nesten of rustplaatsen van uilen worden aangetroffen. Een dergelijke ontheffing wordt alleen verleend als er geen andere bevredigende oplossing is, er een publiek belang mee gediend is (bijvoorbeeld volksgezondheid of openbare veiligheid) en de maatregelen niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de soort. Dit laatste kan bijvoorbeeld worden bereikt door mitigerende of compenserende maatregelen als voorschriften in de ontheffing op te nemen, zoals vereisten dat buiten kwetsbare perioden wordt gewerkt, geschikte alternatieve nest- of rustgelegenheden worden aangeboden en essentieel leefgebied in de directe omgeving wordt verbeterd. Een potentiële uitzondering is het vervangen of verplaatsen van een in gebruik zijnde kunstmatige nestgelegenheid buiten het broedseizoen, waarbij gegarandeerd is dat de functionaliteit effectief blijft behouden. Provincies gaan daar echter verschillend mee om, dus het is zaak om te controleren bij de betreffende instantie of daarvoor een ontheffing nodig is.



Foto: Rein Hofman.