

## redactionele bijdrage

### 179 Oeverzwaluwen: vaste verblijf- plaatsen voor flexibele soorten?

Jan van der Winden en Gerard Smit<sup>1</sup>

Vorig jaar heeft het (toenmalige) ministerie van LNV een nieuwe richtlijn met betrekking tot de uitvoering van de Flora- en faunawet gepubliceerd.<sup>2</sup> De richtlijn getuigt van de behoefte aan een praktischer interpretatie van de verbodsbepalingen. Deze behoefte lijkt vooral door procedurele problemen ingegeven. Ecologische overwegingen spelen geen rol van betekenis. Deze nieuwe richtlijn is hier reeds eerder besproken.<sup>3</sup>

De verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet lijken helder, maar vooral artikel 11 geeft in de praktijk ruimte voor verschillende interpretaties. Zo zijn broedlocaties van de ene broedvogel uitsluitend beschermd tijdens het broedseizoen en is er bij een andere soort sprake van jaarrond bescherming. Bij rugstreppadden kan zowel het leefgebied als een verzameling planken, waar ze al dan niet tijdelijk onder zitten, als verblijfplaats in de zin van artikel 11 worden geïnterpreteerd. In *Journaal Flora en fauna* 2010, nr. 4/5 is een praktisch voorstel gedaan hoe men bij een soort als de rugstreppad, die flexibel kan inspelen op dynamische situaties, kan omgaan met de interpretatie van het begrip ‘verblijfplaats’. Dit voorstel sluit aan bij de eerder genoemde richtlijn waarbij uit-

gangspunt is dat voorkomen moet worden dat de ‘functionaliteit’ van voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaatsen wordt aangetaast.

In dit artikel bepleiten wij een uitleg van verbodsbepalingen waarbij de ecologie van een soort het uitgangspunt vormt. Wij denken dat dit leidt tot een invulling van de Flora- en faunawet (Ffw) die beter aansluit bij de praktijk maar tevens recht doet aan de bescherming van populaties van de soort en de bescherming van de reproductie van het betreffende individu. De wet is op die manier aan betrokkenen beter uit te leggen. Daarnaast kan de uitleg bijdragen aan begrip en draagvlak voor de bescherming van soorten. Wij beperken ons tot artikel 10 en 11 van de Ffw, met de oeverzwaluw als voorbeeld. Het moge duidelijk zijn dat de interpretatie die in dit artikel gevolgd wordt aan discussie onderhevig is. Er zijn in de wetgeving geen harde grenzen geformuleerd wat precies onder verstoring van verblijfplaatsen dient te vallen. Vanuit de ecologie van een soort menen wij dat er verschil van interpretatie kan zijn over het begrip ‘verstoring’, waarbij het verschil tussen verstoring en maatgevende of wezenlijke verstoring onzes inziens relevant is voor het afbakenen of er nu wel of geen sprake is van een overtreding van de Ffw.

#### Casestudie Gaasperwaard Vianen

– Er zijn meerdere gronddepots waarvan er één een zogenaamde ‘voorbelasting’ is

- 1 Jan van der Winden en Gerard Smit zijn als ecooloog werkzaam bij Bureau Waardenburg. Ze zijn vanuit hun werk betrokken bij ecologische beoordelingen in het kader van de Natuurwetgeving
- 2 Brief Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Regelingen 25 augustus 2009, ffw2009.corr. 045)
- 3 Luuk: Boerema en Jacqueline Zijlmans, Uit een goed nest; het verschil in bescherming tussen een broednest, roestnest en verblijfplaats (foerageergebied), *JfF* 2010/2, nr.30.

ten behoefte van de aanleg van een weg en andere depots voor grondwerk. De voorbelasting zou in mei verwijderd moeten worden, andere depots konden tot september ongeroerd blijven.

- De voorbelasting krijgt begin mei 2010 een ingezakt talud. Oeverwaluwen doen direct de eerste pogingen tot het graven van gangen. Ook bij een groot naburig gronddepot, op 400 meter afstand van de voorbelasting, is veel activiteit. Hier wordt vervolgens een steilwand van enkele meters hoog gerealiseerd om de kolonie aan te trekken en broedgelegenheid te bieden.
- Het opnieuw afwerken van het talud bij de voorbelasting wordt door de AID tegengehouden omdat de dieren hier een duidelijke intentie tot nestgedrag vertonen en het afwerken daarmee volgens de AID automatisch tot overtreding van artikel 10/11 zal leiden.
- Bij het grote depot heeft zich begin mei een kolonie van ca. 30 paren gevestigd. Bij controle door de AID blijken dat, van de vele gaten in de voorbelasting, er 4 tot nesten hebben geleid. Daar deze zich rond één kant concentreren kan circa tweederde van het grondlichaam worden verwijderd. Het deel met de nesten (ca. 20 meter lang) moet blijven staan.
- De grondwallen met beide kolonies worden met roodwit lint afgezet om verstoring door mensen te voorkomen.
- Vanaf eind juni worden de nesten in de kleine kolonie regelmatig gecontroleerd. Er worden met zekerheid in 3 holen jongen vastgesteld. In het weekend van 28/29 juni vliegen de jongen van twee nesten uit. Een voorstel tot het afsluiten van de verlaten nesten van de kleine kolonie – om tweede legsels te voorkomen – wordt door de Dienst Regelingen (DR) niet geaccordeerd. DR geeft aan dat nesten het gehele seizoen beschermd zijn inclusief vervolglegels. De aanwezigheid van alternatieve broedgele-

genheid op korte afstand van de voorbelasting wordt niet relevant geacht.

- Inmiddels is de geplande weg gerealiseerd, met uitzondering van de voorbelasting die nu feitelijk de asfaltweg onderbreekt.
- Het laatste nest bleek bij controle onder toezicht van de AID op 9 juli verlaten. De dienstdoende AID'er gaf toestemming de voorbelasting te verwijderen, waarna de asfalteringswerkzaamheden konden worden afgerond.

### De vraagstelling

Op grond van de Ffw is het verboden om vaste rust- of verblijfplaatsen van vogels te vernietigen. Nesten van oeverwaluwen die in gebruik zijn als broedplek voldoen evident aan deze definitie. Bij verlaten nesten (nadat jongen al dan niet succesvol definitief zijn uitgevlogen) en locaties waar de vogels net zijn begonnen met graven, is dat niet zonder meer het geval. Er kan dan ook niet zomaar worden gesteld dat sprake is van een overtreding van de verbodsbepaling indien in dergelijke situaties de bouwwerkzaamheden door aannemers worden hervat of uitgevoerd.

De Ffw kan zeer strikt worden uitgelegd en dan is elke verstoring van een mogelijke nestplek en het individu dat er gebruik van maakt als een overtreding te beschouwen. Dit doet echter geen recht aan de praktijk waarin niet elke verstoring leidt tot een vermindering van reproductief succes. Een dergelijke strikte uitleg belemmert tevens de pragmatische uitvoering van werkzaamheden en de rigide aanpak is voor een soort die juist baat heeft bij bouwprojecten wellicht contraproductief als het om bescherming gaat. Dit is al zichtbaar doordat aannemers aan het begin van het broedseizoen steilwanden schuin graven om risico's op ongewenste vertraging of stilleggen van werkzaamheden te voorkomen. Dat is eeuwig zonde als dit uiteindelijk leidt tot minder broedplekken voor de oeverwaluw. Zo was de soort in de jaren voor aanvang van de werkzaamheden in

het voorbeeld van Gaasperwaard geheel afwezig en heeft daar dankzij de bouwactiviteiten succesvol kunnen broeden. De rigide aanpak kan beter. Het is mogelijk om vanuit de eisen van de oeverwalu de grenzen te verkennen die recht doen aan de Ffw en bescherming van populaties van deze soort. Die grens wordt vooral bepaald door het flexibele gedrag van de soort en de aanwezigheid van alternatieven voor de paren die met de start van het graven bezig zijn of die een legsel al dan niet succesvol hebben grootgebracht. Hiervoor zijn handvaten te bieden.

### Ecologie en populaties van de oeverwalu

In Nederland broeden tegenwoordig ongeveer 20.000 paar oeverwaluwen.<sup>4</sup> De populatie is herstellende van een dip in het begin van de jaren tachtig, veroorzaakt door weinig regenval in de Sahel. Oeverwaluwen broeden in natuurlijke situaties hoofdzakelijk langs rivieren waar steile oevers ontstaan door afkalving en erosie. In Nederland zijn dergelijke broedlocaties tegenwoordig schaars door het keurslijf waarin de grote rivieren zich bevinden. In 1986 broedde slechts 11% van de populatie langs natuurlijke oevers.<sup>5</sup> Oeverwaluwen maken inmiddels dankbaar gebruik van zanddepots en afgravingen op bouwterreinen en kunstmatige wanden die speciaal voor deze soort als broedplaats worden aangelegd. In 1986 broedden hier 89% (40% in zanddepots).<sup>6</sup> De Nederlandse populatie zou dus vele malen kleiner zijn geweest zonder deze kunstmatige broedlocaties. Jaarlijks zijn tevens vele depots, die het jaar ervoor bezet waren, onbezet.<sup>7</sup> De oeverwaluwen verhuizen dus geregeld naar andere locaties.

Oeverwaluwen komen in maart-april in Nederland aan en vertrekken vanaf augustus. Bij aankomst zoeken ze nestlocaties op en bezetten holen van eerdere jaren. Dit heeft de voorkeur van ervaren vogels. Of ze graven nieuwe holen. Ze graven 8-10 cm per dag en produceren twee legsels.<sup>8</sup> Ze zijn plaatstrouw

als dat mogelijk is, maar kunnen flexibel reageren, zowel binnen het broedseizoen als tussen seizoenen. Ongeveer 63% van de volwassen vogels verplaatst zich binnen het seizoen tot afstanden van 1-25 km van de kolonie van het eerste legsel.<sup>9</sup> De broedduur bedraagt 14-15 dagen en de jongen zijn vliegvlug na een dag of 22 en zelfstandig na een dag of dertig.<sup>10</sup> Tweede legsels worden in de regel in het nesthol van het eerste legsel geproduceerd. Vóór het broeden slapen de volwassen vogels in deze gangen. De jongen overnachten in de regel ook een week of 2 in deze holen nadat ze zijn uitgevlogen. Dat betekent dat de nestholen vanaf de ingebruikname een week of 20 in gebruik kunnen zijn. Oeverwaluwen zijn aangepast aan een dynamisch milieu waarin predatie en natuurlijke verstoring van nestholen veelvuldig optreedt (o.a. vossen, dassen) en wanden door overstromingen afkalven of verdwijnen. Ze profiteren van gronddepots bij bouwprojecten waarbij ze goed kunnen inspelen op een bepaalde mate van verstoring en, indien nodig, goed in staat zijn nieuwe broedlocaties op te zoeken, hetgeen in hun normale gedrag past.

4 SOVON Vogelonderzoek 2002. Atlas van de Nederlandse broedvogels 1998-2000. Nederlandse Fauna 5. Nationaal Natuurhistorisch Museum Naturalis, KNNV Uitgeverij & European Invertebrate Survey, Nederland, Leiden.

5 Leys H.N. 1987. Historie, huidige status en broedbiotoop van de oeverwalu. *Vogeljaar* 35: 106-113.

6 Zie noot 4.

7 Van Dijk A.-J., F. Hustings, K. Koffijberg, M. van der Weide, D. Zoetebier & C. Plate 2003. Kolonievogels en zeldzame broedvogels in Nederland in 2002. *SOVON-monitoringsrapport 2003/02*, Beek-Ubbergen.

8 Cramp S. (ed) 1988. *Handbook of the Birds of Europe, the Middle East and North Africa*. The Birds of the Western Palearctic. Volume V – Tyrant Flycatchers to Thrushes. Oxford University Press, Oxford, New York.

9 Bijlsma R.G., F. Hustings & C.J. Camphuysen 2001. *Algemene en schaarse vogels van Nederland* (Avifauna van Nederland 2). GMB Uitgeverij / KNNV Uitgeverij, Haarlem/Utrecht.

10 Zie noot 8.

### De praktijk is weerbarstig

Oeverzwaluwen kunnen zich door hun flexibele gedrag en uitstekend zoekvermogen naar geschikte broedplekken zeer snel op nieuwe locaties vestigen. In het verleden (en overall elders in Europa) vestigden de zwaluwen zich op bouwterreinen en als de zandhoop, die ze uitkozen, toevallig bleef liggen broedden ze succesvol. Anders hadden ze pech. Desondanks groeide de populatie in Nederland vanaf het begin van de jaren tachtig tot heden zoals de populaties elders in Europa. De Ffw heeft de bescherming van het individu (Vogelwet) doorvertaald naar bescherming van het leefgebied bij infrastructurele maatregelen. Dit heeft forse consequenties voor een soort die in Nederland grotendeels afhankelijk is van deze werkzaamheden. Dat geeft een spanningsveld. Hoewel veel aannemers zich bewust zijn van dit risico, is het vaak moeilijk te voorkomen dat de zwaluwen zich in een onbewaakt ogenblik vestigen. Berucht is de aanwezigheid van (beginnende) nestholten van oeverzwaluwen als de graafwerktuigen na het weekend arriveren. De casestudie bij Vianen laat zien dat de zorg, investering en inzet niet konden voorkomen dat enkele nesten de werkzaamheden maanden stillegden.

### Wat is nodig voor een duurzame oeverzwaluwpopulatie in Nederland?

Voordat we ingaan op de vraag wat nu wel of niet als 'verstoring' moet worden uitgelegd, is het goed om af te bakenen wat nodig is voor een toekomstige, duurzame populatie oeverzwaluwen binnen onze landsgrenzen. Als we de populatie in de huidige omvang willen behouden, is het momenteel aanwezige natuurlijke biotoop onvoldoende omvangrijk. Dat betekent dat hier, ofwel structureel in moet worden geïnvesteerd door rivieren hun natuurlijke meanderend verloop terug te geven, ofwel moet worden geaccepteerd dat een belangrijk deel van de populatie van bouwactiviteiten afhankelijk is. Doordat de soort zeer flexibel is in het vinden van geschikte locaties, zorgen mense-

lijke graafactiviteiten al decennia voortdurend voor geschikt leefgebied, dat binnen zeer korte tijd, zowel tussen als binnen jaren, gekoloniseerd kan worden. Als de huidige omvang van afgravingen en bouwdepots blijft bestaan en er bovendien nog extra voor oeverzwaluwen geschikte kunstmatige broedlocaties aangelegd worden, zijn voldoende broedlocaties in Nederland gegarandeerd voor behoud of uitbreiding van een populatie, van vergelijkbare omvang als tegenwoordig. Hierbij dient in het achterhoofd gehouden te worden dat een omvangrijk deel van eerder gebruikte nestlocaties ongebruikt blijft.<sup>11</sup>

### Wat is verstoring van vaste verblijfplaatsen?

Hoewel niet elke verstoring van nesten leidt tot structurele achteruitgang van de populatieomvang van oeverzwaluwen, is in dit artikel de verstoring van individuele nesten met eieren of jongen opgevat als een overtreding in de zin van de wet. Naar ons idee is er minder duidelijk sprake van verstoring op individueel niveau van (gebruikte) nesten in de allereerste vestigingsfase (graven nieuwe hollen) en na het succesvol uitvliegen van de jongen. Deze verstoring is voor het individu (en zeker niet voor de populatie) namelijk niet maatgevend als er alternatieven voorhanden zijn (zie: aanbevelingen). In de meeste gevallen zijn er meerdere vestingen of deelvestingen (kolonies) aanwezig zowel op het specifieke bouwterrein als in de wijde omgeving (1-25 km) voor een soort als de oeverzwaluw die flexibel genoeg is om elders een kolonie te vestigen als de eerste graafdagen verstoord worden of als de vogels een tweede legsel willen starten nadat het eerste succesvol is uitgevlogen. Dit is immers in natuurlijke situaties ook heel gebruikelijk als nesten gepreedeerd worden, wanden afkalven of overstromen. Als deze alternatieven er zijn, is de verstoring in de beginnende vestigingsfase en na uitvliegen onzes inziens niet maatgevend,

<sup>11</sup> Zie noot 7.

niet voor het specifieke individu en zeker niet voor de (regionale) populatie.

Cruciaal in deze discussie is de (wettelijke) opvatting wat er onder ‘verstoring’ valt. Er is geen duidelijkheid over dit begrip en het wordt verschillend geïnterpreteerd. Bewoonde nesten kapotmaken wordt wel als een overtreding gezien, maar langs een nest lopen of fietsen waardoor de vogels opvliegen (en dus verstoord worden op hun vaste verblijfplaats) in de regel niet. Daar worden geen ontheffingen voor aangevraagd. Blijkbaar zijn er vormen van verstoring van een vaste verblijfplaats geaccepteerd zonder dat er sprake is van een overtreding. Dat is ook wenselijk omdat de maatlat niet bij opvliegen of hinder zou moeten liggen maar bij ‘maatgevende verstoring’ of ‘wezenlijke verstoring’. Ecologisch zou men deze maatgevende verstoring kunnen interpreteren als: ‘verstoring waardoor het individuele broedsucces van een vogel verlaagd wordt’. Dat is de factor van betekenis. Voor soorten die zeer strikt gebonden zijn aan de verblijfplaats (hol, nest) kan verstoring ervan door vernietiging het gevolg hebben dat ze in datzelfde jaar geen tweede legsel kunnen produceren of het jaar daarna niet kunnen broeden. Daar is elke vernietiging van de verblijfplaats een wezenlijke verstoring. Dit betreft de soorten waarvoor door de wetgever gezocht wordt naar een formulering van ‘jaarrond bescherming’. Hoewel er ecologisch veel af te dingen is op de huidige lijst van jaarrond beschermde soorten, is de redenatie erachter duidelijk. Maar voor soorten die heel makkelijk na verstoring nieuwe plekken kunnen bezetten (als die er zijn), omdat ze dat in natuurlijke situaties ook doen, ligt dat anders en is de verplaatsing naar andere locaties volgens ons niet te beschouwen als maatgevende verstoring. Er zijn immers geen wezenlijke gevolgen voor het individu, broedsucces en lokale populatie.

### **Aanbevelingen voor een nieuwe aanpak voor oeverzwaluwenbeleid**

Op basis van bovenstaande ecologische kennis en juridische randvoorwaarden zijn aanbevelingen op te stellen die zowel recht doen aan de bescherming van het individu als aan oeverzwaluwpopulaties. Deze aanbevelingen kunnen in een gedragscode uitgewerkt worden.

1. Bewoonde nesten: als er een kolonie aanwezig is met bewoonde nesten (eieren of jongen) is verstoring op grond van de Ffw verboden.
2. Op vrijwel elke bouwlocatie waar depots aanwezig zijn, is het mogelijk en wenselijk om in april een zanddepot aan te bieden aan oeverzwaluwen; dit zou een voorwaarde moeten zijn bij grote bouwprojecten waar effectieve controle op vestiging door oeverzwaluwen niet of nauwelijks mogelijk is. Dit voorkomt vestiging op ongewenste locaties, niet voor 100%, maar biedt wel ruimte voor mitigatie (zie punt 3) en is voor de regionale en landelijke populatie van de oeverzwaluw een garantie dat er altijd veilige broedgelegenheid is. Een ornitholoog kan altijd goede adviezen geven waar en hoe dit depot aangelegd dient te worden en hoe dit aantrekkelijker is te maken dan een ongewenste vestigingsplek. Het depot kan in de winter weer verwijderd worden. Het zou zelfs nog beter zijn om bij de planning van bouwprojecten duurzaam nestgelegenheid aan te bieden.
3. Nieuwe kolonie: een kolonie die zich in de allereerste fase van vestiging bevindt (vogels die nesten aan het graven zijn) kan verstoord worden zonder dat dit consequenties heeft voor de specifieke individuen of hun nesten als er in de directe of wijde omgeving alternatieve locaties aanwezig zijn die tenminste gedurende twee maanden beschikbaar zijn voor oeverzwaluwen (zie ook punt 2); controle door een ornitholoog is noodzakelijk.
4. Een kleine deelkolonie op een terrein met meerdere vestigingen waaronder minstens

één vestiging die veilig gesteld is tot september, kan gecontroleerd worden op het uitvliegen van de bewoonde nesten. Als nesten verlaten zijn, kunnen nieuwe graafpogingen hier voorkomen worden (bijvoorbeeld door het afschermen met doek) zodat de zwaluwen naar naburige veilige plekken uitwijken. Er dient wel rekening gehouden te worden met overnachtende jonge vogels.

### Conclusies

De Nederlandse populatie van de oeverzwaluw is bij gebrek aan natuurlijk leefgebied tegenwoordig gebaat bij bouwactiviteiten (zanddepots en afgravingen). Omdat oeverzwaluwen een flexibel vestigingsgedrag kennen, ook onder natuurlijke omstandigheden flexibel, snel en effectief kunnen reageren op verstoring van nesten, kennen ze feitelijk geen vaste verblijfplaatsen (behoudens het bewoonde in gebruik zijnde nest met eieren of jongen). Vanwege de nestplaatskeuze is er voor deze soort een goede kans voor versterking van regionale en landelijke populatie door de aanleg van (tijdelijke) broedlocaties. Indien dit op bouwterreinen anticiperend geschiedt, kan dit bijdragen aan populatieversterkingen en maatwerk bij beheer van deze terreinen. Immers, omdat er uitwijkmogelijkheden zijn, is voorkomen (verstoring) van vestiging op andere plekken geen bezwaar. Niet voor de populaties en niet voor het individu. Op deze wijze profiteert zowel de bouwwereld als de oeverzwaluwpopulatie. Dit voorkomt ook beter de onvrede die aan het ontstaan is bij aannemers en het risico op stiekem verwijderen van nesten die al wel in een vergevorderd broedstadium zijn. Dit beleid sluit ook aan de op de beleidslijn voor tijdelijke natuur.

### Wat betekent dit voor Case Gaasperwaard?

De Gaasperwaard was feitelijk een schoolvoorbeeld van een goede start. Een depot werd speciaal ingericht voor oeverzwaluwen. Dat is geweldig voor oeverzwaluwen die er op

deze wijze een broedplaats bij krijgen. De vestiging van een grote kolonie aldaar bevestigde de geschiktheid ervan en daarmee was aan de voorwaarde van een ‘alternatief’ voldaan. Vervolgens hadden vestigingen op andere locaties zonder problemen voor soort en individuen voorkomen kunnen worden door de eerste graafpogingen ongedaan te maken. Vanwege de flexibiliteit waren deze vogels zeker in het nabijgelegen depot gaan graven, waar meer dan voldoende ruimte was, of in een andere kolonie in de omgeving. Dat had de vervolgonderzoeken en personele inzet en vertraging in afwerking van het wegtracé kunnen voorkomen.

Wij pleiten er dan ook voor om de interpretatie van ‘verstoring’ een ecologische inhoudelijke betekenis te geven, onder meer door individueel broedsucces als maat te nemen. De onderhavige case van de oeverzwaluw is hier een mooi voorbeeld van, maar voor andere soorten is dit ook beter in te vullen. Verstoring die het broedsucces niet nadelig beïnvloedt, kan eerder als ‘hinder’ dan als ‘verstoring’ omschreven worden. Dat sluit ook beter aan op de praktijk van de Natuurbeschermingswet 1998 waar aan instandhoudingsdoelen getoetst wordt en niet of een vogel al dan niet opvliegt of zich lokaal verplaatst als gevolg van een plan of project. In de nieuwe Natuurwet zou hier invulling aan gegeven kunnen worden.