

pachtprijs de pachter het risico van schade dragen. Schadevergoeding kan dan achterwege blijven (ABRvS 2 maart 2005).

Er moet causaal verband zijn. Geen causaal verband was er tussen aanvallen van kraaien en dood van lammeren (ABRvS 16 maart 2005). Ook ontbrak het causale verband bij ABRvS 8 juni 2005.

11. *Toezicht-, straf- en dwangbepalingen*
Artikel 104 tot en met 113 gaan over toezicht, straf en dwang. In artikel 112 wordt aan de Minister van LNV bestuursdwangbevoegdheid gegeven. Voor een deel van de wet is deze Minister het uitvoerend bestuursorgaan (artikel 75), voor een ander deel is het Gedeputeerde Staten (artikel 65, 67 en 68). Deze organen zijn ook bevoegd tot handhaven en niet Burgemeester en wethouders (ABRvS 3 december 2003).

12. *Overgangsbepalingen*
De overgangs- en slotbepalingen zijn de artikelen 114 tot en met 127. Weliswaar kent de Flora- en faunawet in artikel 114 een overgangsbepaling, maar deze heeft geen betrekking op de bevoegde rechter. Met ingang van 1 april 2002 is dan ook niet de Afdeling langer bevoegd, maar de rechtbank (ABRvS 16 april 2003). En sinds die datum is het bevoegd gezag belast met beslissingen op bezwaar (ABRvS 16 maart 2005).

74 Heeft een rugstreepad een vaste rust- en verblijfplaats?

Gerard Smit en Martin Melchers¹

Hoe onderscheidt je tijdelijke van vaste rust- en verblijfplaatsen bij een opportunistische soort als de rugstreepad? De auteurs eindigen het verhaal met een samenvatting en doen een praktisch voorstel voor de omgang met verblijfplaatsen aan het slot.

Probleemstelling

De rugstreepad is strikt beschermd krachtens de Flora- en faunawet (artikel 11: “Het is verboden nesten, hopen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van (beschermde) dieren te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.”) De soort is tevens internationaal beschermd en staat vermeld op Bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

De rugstreepad is een pioniersoort die goed kan profiteren van tijdelijke natuur zoals Woldendorp en Backes bepleiten in het *Jaarboek Flora en fauna* van november 2005². De rugstreepad is in Nederland niet zeldzaam en komt onder andere voor in en rond stedelijk gebied. Het dier kan hier profiteren van tijdelijke omstandigheden bij bouwwerkzaamheden. Uitvoering van bouwwerkzaamheden kan op gespannen voet staan met artikel 11

1 Drs. G.F.J. Smit is ecologisch adviseur bij Bureau Waardenburg.

M. Melchers is ecooloog bij het planteam Openbare ruimte, Groen en Stadsecologie van de dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amsterdam.

2 Woldendorp, H.E. & C. Backes, 2005. Natuurontwikkeling door tijdelijke natuur? *Jaarboek Flora en fauna*, november 2005 nr. 7, p. 117 – 175.

van de Flora- en faunawet. Het is in de praktijk vaak onduidelijk hoe in dergelijke situaties met verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet moet worden omgegaan.

Het ministerie van LNV stelt dat het verwijderen van migratieroutes, overwinteringsplaatsen en foerageerplaatsen alleen ontheffingsplichtig is indien zij van groot belang zijn voor de functionaliteit van de verblijfplaatsen van de betreffende soort, doordat er onvoldoende alternatieven voorhanden zijn. Dit staat los van het feit dat broedvogels met een nest niet mogen worden verstoord³.

In een langlopend conflict over een terrein in Stadsdeel Westerpark in Amsterdam heeft het ministerie van LNV in lijn met het bovenstaande gesteld dat voor het verwijderen van planken en stenen die door rugstreepadden worden gebruikt, geen ontheffing nodig is. De voorzieningenrechter heeft echter recent geoordeeld dat het ministerie van LNV de vraag moet beantwoorden of ten aanzien van rugstreepadden van vaste rust- of verblijfplaatsen kan worden gesproken, wanneer daarvan sprake is en of daarvan in het betreffende geval sprake is⁴.

In dit artikel willen we op basis van praktijkvoorbeelden een eenvoudig toetsingskader aanreiken, wanneer van 'tijdelijke' en wanneer van 'vaste' rust- en verblijfplaatsen gesproken kan worden.

Vaste rust- en verblijfplaatsen?

De term 'vast' in artikel 11 is een toevoeging in de Flora- en faunawet ten opzicht van artikel 12 van de Habitatrichtlijn. Hier is sprake van een verbod op 'de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen'. Met de toevoeging 'vaste' lijkt de Flora- en faunawet een concretere invulling te geven van de Habitatrichtlijn.

De term vaste rust- en verblijfplaats uit artikel 11 lijkt duidelijk, maar de natuur is niet makkelijk in hokjes te vatten.

Heeft een rugstreepad vaste rust- en verblijfplaatsen? In de duinen, een belangrijk leefgebied, plant het dier zich voort in duinmeertjes en overwintert door zich in het zand in te graven. In uiterwaarden langs de grote rivieren vormen ondiepe wateren, die later in het jaar droog kunnen vallen, geschikte voortplantingsplaatsen. De dieren overwinteren hier door zich in te graven in rivierduinen en rivierdijken. Er zal weinig twijfel zijn om duinen, duinmeertjes, ondiepe wateren en rivierduinen en -dijken te beschouwen als vaste rust- en verblijfplaatsen. De rugstreepad is echter een pionier en zeer mobiel. In natte zomers kan het dier zich ook voortplanten in tijdelijke plassen in vochtige duinvalleien en op ondergelopen grasland. Zijn deze tijdelijke plassen, die niet elk jaar aanwezig zijn, ook te beschouwen als vaste rust- en verblijfplaatsen?

Ook in en rond stedelijk gebied plant de rugstreepad zich voort onder andere in tijdelijke waterplassen en graaft zich in in zandlichamen zoals dijktaaluds. In het Amsterdamse Westerpark komt de rugstreepad van oudsher voor op en rond begraafplaats Sint Barbara. De begraafplaats bestaat al zo'n 100 jaar en ligt op een met zand opgehoogd terrein langs een spoordijk en een laaggelegen poldertje. De oudste waarnemingen dateren van de jaren zestig⁵ er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat de dieren niet al lang voor die tijd aanwezig waren. De beheerder van de begraafplaats kent de dieren al tientallen jaren. De padjes worden gevonden onder grafstenen en ander materiaal dat op de zandige grond ligt. Tijdens regenachtige zomerdagen lopen grote aantallen diertjes over de begraafplaats. De werkzaamheden op

3 Rb. Rotterdam Uitspraak reg.nr.: VWET 06/863-VRLK

4 AWB 06/438 BESLU, AWB 06/439 BESLU, AWB 06/649 BESLU, dd. 27 februari 2006.

5 Persoonlijke waarnemingen van M. Melchers. Vanaf 1960 zijn de dieren regelmatig gehoord. De eerste waarneming is gedaan in 1960 en betrof een koor van 10 roepende mannetjes.

de begraafplaats die onder andere bestaan uit het ruimen van graven en het schoffelen van de grafakkers, bieden de dieren al minstens tientallen jaren geschikte verblijfplaatsen. Voor voortplanting biedt de begraafplaats echter geen mogelijkheden, water ontbreekt. In de naastgelegen polder liggen natte greppels van waar regelmatig grote aantallen dieren roepen. De begraafplaats en de greppels in de ernaast gelegen polder hebben een belangrijke functie voor het voortbestaan van de rugstreepdier in het Westerpark en ze zijn te beschouwen als vaste rust- en verblijfplaatsen.

De aanwezigheid van de rugstreepdier is echter niet beperkt tot de begraafplaats. In een regenplas op een nabij gelegen bouwterrein is in 2005 een groot aantal larven gevonden. De plas droogde op voordat de larven het water konden verlaten. Onder plastic op hetzelfde bouwterrein en onder planken in omliggende terreinen worden regelmatig dieren aangetroffen. Bij een wekelijkse controle in de zomer van 2005 van plaatmateriaal op en rond de begraafplaats bleek het aantal dieren en de samenstelling van de groepjes padden onder het materiaal steeds te wisselen. De dieren gaan 's avonds op pad en zoeken overdag wisselende schuilplaatsen op. Houten plaatjes die voor het onderzoek werden neergelegd werden binnen een dag door de dieren ontdekt. Naast de begraafplaats wordt dus ook materiaal in de omgeving door de dieren gebruikt als verblijfplaats. Zijn dit ook 'vaste' verblijfplaatsen?

In Culemborg zijn rugstreepdieren al jaren aanwezig in een zich ontwikkelende nieuwbouwwijk. De dieren komen hier van nature in de uiterwaarden voor. In de nieuwbouwwijk planten de dieren zich voort in tijdelijke plassen en nieuw gegraven afwateringssloten en worden in de zomer aangetroffen in tuinen en onder op bouwterrein rondslingerende planken en ander materiaal. Het is onduidelijk waar de dieren in de nieuwbouwwijk overwinteren, maar de opslagplaatsen voor bouwmaterialen bieden voldoende mogelijkheden. De dieren komen vooral voor rond percelen waar de

bouwactiviteiten plaatsvinden. Als een bouwlocatie eenmaal is ontwikkeld neemt het aantal dieren in de jaren erna snel af. De populatie schuift op met de uitbreiding van de wijk. Rugstreepdieren hebben in de nieuwbouwwijk geen verblijfplaatsen die ze jaren achtereen gebruiken. De beschikbaarheid van tijdelijk geschikte wateren en verblijfplaatsen is echter essentieel voor de jarenlange aanwezigheid van de rugstreepdieren.

Voortplantingsplaatsen

De rugstreepdier is afhankelijk van wateren met weinig predatoren. Tijdelijke en nieuw gegraven wateren voldoen hieraan. Omdat de voortplantingscyclus zich in enkele weken kan voltooien zijn deze wateren zeer geschikt voor deze dieren. Betekent dit dat elk tijdelijk water waar de dieren worden gevonden beschouwd moet worden als een voortplantingswater in de zin van artikel 11? Duidelijk is dat voor het dier van belang is dat in het water aanwezige larven zich ongestoord kunnen ontwikkelen. Tijdelijke plassen kunnen in dat kader ook een valkuil vormen, de dieren zetten hun eieren erin af maar de plassen vallen voortijdig droog. Voor de instandhouding van de dieren is het van belang dat er regelmatig geschikte voortplantingswateren aanwezig zijn. In het Westerpark zijn de natte greppels in de polder van belang voor de rugstreepdier. De tijdelijke waterplas op de bouwlocatie is in de lange tijdspanne dat de begraafplaats en polder bestaan een incidentele voortplantingsplaats. De plas kan zowel een aanvulling zijn als een risicofactor. Voor de rugstreepdier in de nieuwbouwwijk in Culemborg is de aanwezigheid van tijdelijke en elk jaar weer nieuw gegraven wateren essentieel. Zonder deze wateren zouden de dieren niet in de nieuwbouwwijk aanwezig zijn.

Rust- en verblijfplaatsen

In stedelijk gebied is de rugstreepdier vaak afhankelijk van rommel (planken, stenen e.d.). De dieren schuilen overdag onder materiaal en hebben zandgrond nodig om zich in te gra-

ven voor de winter. De werkzaamheden op de begraafplaats bij het Westerpark zorgen ervoor dat er altijd geschikte schuilplaatsen en overwinteringsplaatsen aanwezig zijn. Materiaal dat plaatselijk in de omgeving ligt vormt in de lange tijdspanne dat de begraafplaats bestaat een incidentele aanvulling.

In de zomer lijkt de betekenis van tijdelijk materiaal zeer beperkt. Het zijn steeds andere vaak jonge dieren die onder het materiaal schuilen. Het grootste deel van de dieren verblijft op de begraafplaats. Plekken met tijdelijk materiaal zijn te beschouwen als een goede kroeg waar de dieren een dagje doorbrengen.

In de nieuwbouwwijk in Culemborg is de rugstreeppad aangewezen op rommel en opslagplaatsen die door de jaren heen steeds van plaats veranderen. De beschikbaarheid van schuilplekken, ook al zijn ze tijdelijk, is hier van belang. Zonder deze tijdelijke verblijfplaatsen zouden de dieren waarschijnlijk niet in de nieuwbouwwijk aanwezig zijn.

Toetsingskader

Op grond van de bovenstaande voorbeelden stellen we voor dat een voortplantingswater en VASTE verblijfplaats een functionele betekenis moet hebben voor de lokale populatie. Onder functionele betekenis wordt verstaan dat de (lokale) populatie voor zijn instandhouding afhankelijk is van het voortplantingswater of de verblijfplaats en dat deze een duurzaam karakter moet hebben. Het detailniveau waarop dit wordt beoordeeld is hierbij van belang. In stedelijk gebied kan de rugstreeppad afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van rommel (planken, stenen e.d.) en tijdelijke of nieuw gegraven wateren. Voor de dieren is het van belang dat er altijd voldoende tijdelijke plekken aanwezig zijn. Het is dan ook vooral het voldoende beschikbaar zijn van geschikte plekken dat bescherming verdient als voortplantingsplaats en vaste verblijfplaats in de zin van artikel 11. Bij de individuele plek met rommel of een plaatselijke waterplas is bescherming volgens artikel 11 voor de rugstreeppad niet

van belang, mits de dieren voldoende alternatieven hebben. Planken of ander materiaal in het terrein kun je opruimen op het moment dat de dieren er niet meer zitten, zolang de omgeving maar voldoende schuilplaatsen biedt. Een tijdelijke waterplas of greppel kun je vergraven als er geen eisnoeren of larven aanwezig zijn en de omgeving voor de dieren ook hier voldoende alternatieven biedt.

Deze benadering kan ook voor andere gebieden van belang zijn. In het rivierengebied overwinteren de rugstreeppadden onder andere in rivierdijken. Grootschalige projecten als dijkverzwaring kan voor de dieren in de uiterwaarden problemen opleveren. De dijken hebben een functionele betekenis voor deze dieren en zijn te beschouwen als een vaste rust- en verblijfplaats. Bij lokale graafwerkzaamheden hoeft er geen probleem te zijn zolang het, na zorgvuldige inspectie of voorafgaand onderzoek, zeker is dat er op het moment van de werkzaamheden geen dieren ingegraven zijn of de kans hierop minimaal is. Er blijft immers voldoende dijktraject over.

Bij het dempen van sloten in polders kan een vergelijkbare redenering worden gevolgd. Als de rugstreeppad in een polder afhankelijk is van sloten, zijn sloten als voortplantingsplaatsen beschermd. Het is voor de rugstreeppad niet noodzakelijk dat elk sloottraject in de polder beschermd is. Een sloot kan worden gedempt, vergraven of verlegd als er geen voortplanting is of na het voortplantingsseizoen, zolang er maar voldoende alternatieven zijn in de vorm van andere geschikte sloottrajecten. Als de te dempen sloot afwijkt van andere en nu net de beste sloot is, waar alle dieren roepen en vrijwel alle larven rondzwemmen, is bescherming volgens artikel 11 wel zinvol.

Samenvatting

Samenvattend stellen we voor dat van een voortplantingswater of tijdelijke dan wel vaste rust- en verblijfplaats in de zin van artikel 11 sprake is wanneer deze een functionele betekenis heeft voor de lokale populatie als:

- de (lokale) populatie afhankelijk is van het voortplantingswater of de verblijfplaats;
- het voortplantingswater of de verblijfplaats een duurzaam karakter heeft;
- de tijdelijke verblijfplaats geldt als vast voor het moment dat hij in gebruik is.

Zo dient een overwinteringsplek tijdens de overwintering van dieren gevrijwaard te zijn van grondwerkzaamheden, buiten deze periode hoeft dit niet zo te zijn.

De aanpak sluit goed aan bij de in het begin van dit artikel genoemde visie van het ministerie van LNV. Concreet zou dit betekenen dat voor verblijfplaatsen die niet van belang zijn voor een lokale populatie, waar voldoende alternatieven voor zijn, geen ontheffing nodig is. Zolang dieren van de plek gebruik maken dienen zij echter, net als broedvogels met een nest, wel met rust te worden gelaten. Dat zelfde geldt voor overwinteringsplaatsen in de winterperiode. In de zomer kan rommel waar overdag dieren onder schuilen 's nachts als de dieren foerageren, zonder verstoring uit het werkterrein worden verwijderd. Buiten het werkterrein dienen wel voldoende alternatieve schuilplekken te zijn of zonodig te worden aangelegd.

75 De beschermingsregimes voor beschermde natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden in de Natuurbeschermingswet 1998 – een vergelijking

Jacqueline Zijlmans¹

Welk gebiedsbeschermingsregime uit de Natuurbeschermingswet 1998 is van toepassing op welk beschermd gebied en wat zijn de verschillen tussen de onderscheiden regimes? In deze bijdrage bespreekt de auteur de kenmerkende verschillen en geeft aan wat de juridische consequenties van deze verschillen zijn. Een samenvatting met daarin een vergelijking van de onderscheiden regimes completeert het artikel.

Inleiding

Met alle aandacht die er in de pers en media wordt besteed aan de bescherming van de door Nederland, ingevolge de Vogelrichtlijn (79/409/EEG²) en Habitatrichtlijn (92/43/

1 Senior beleidsmedewerker/juridisch adviseur Europees & internationaal recht, Afdeling Expertise, Bestuurlijke, Juridische Zaken en Vastgoed, Corporate Dienst, Rijkswaterstaat.

2 Pb EG L 103, p. 1.