

/

Advies

Beheerregeling kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw

Beheerregeling kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw

Datum van goedkeuring	24/11/2022
Volgnummer	2022 031
Coördinator + e-mailadres	Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be
Co-auteurs + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be . Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be . Wim Van Gils, wim.van.gils@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Beheerregeling kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw	5
1 Betere conformiteit met de voorwaarden van het Soortenbesluit.....	5
2 Voor broedlocaties is een soortenbeschermingsprogramma of de inzet van andere instrumenten nodig	7
3 Mogelijke verbeterpunten bij de afzonderlijke maatregelen.....	10
Bijlage – contextelementen van deze adviesvraag	13
Status en evolutie van de twee soorten	13
Situering van deze ‘beheerregeling’	15
Bibliografie.....	17

Krachtlijnen

De Minaraad wijst in dit advies in eerste instantie op het belang van conformiteit met het Soortenbesluit, zeker gegeven het feit dat het in het voorliggend voorstel van beheerregeling gaat om beschermde soorten.

Vervolgens wijst de Raad op het verschil in problematiek voor kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw. Voor zilvermeeuw lijkt een beheerregeling een plausibele oplossing. Voor kleine mantelmeeuw lijkt de kern van het probleem vooral te liggen in het voorzien in duurzame broedlocaties en wat voorligt biedt hiertoe niet de nodige garanties. De Raad vraagt dan ook om voor kleine mantelmeeuw prioritair in te zetten op het inrichten van duurzame broedlocaties via een soortenbeschermingsprogramma of andere instrumenten. De Raad beveelt aan om de voorgestelde beheerregeling niet in deze vorm vast te stellen.

In een derde deel geeft de Raad enkele specifieke verbeterpunten voor de voorliggende beheerregeling, waarbij geen consensus werd gevonden over de toepassing van generieke afwijkingen in uitdoofzones.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	12 september 2022
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Soortenbesluit, art. 28, §3.
Adviestermijn	Niet bepaald.
Samenwerking	Nvt.
Overlegcommissie	Gezamenlijke werkcommissie Biodiversiteit en Ecosystemen en PWC Natuurbeleid
Betrokken experts	Geen
Vergaderingen: soort + datum	Gezamenlijke zitting werkcommissie Biodiversiteit en Ecosystemen en PWC Natuurbeleid - 22 september 2022, - 14 november 2022 - 18 november 2022 - amendementenvergadering op 23 november

Beschrijvende elementen die nodig kunnen zijn om de strekking van het advies beter te kunnen vatten, zijn opgenomen in een 3 pagina's tellende bijlage bij dit advies. Wie niet vertrouwd is met het thema, kan met deze bijlage de basiselementen van dit dossier reconstrueren.

De vraagstelling van het advies zelf is driedelig:

- Beantwoordt de voorgelegde beheerregeling aan de voorwaarden van het Soortenbesluit?
- Hoe moet de problematiek van de broedlocaties worden aangepakt?
- Welke zijn de mogelijke verbeterpunten bij de maatregelen van deze beheerregeling?

Beheerregeling kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw

1 Betere conformiteit met de voorwaarden van het Soortenbesluit

- [1] **Zorg voor conformiteit met de voorwaarden van het Soortenbesluit.** De introductie van een beheerregeling is, vanuit het oogpunt van het natuurbehoud, in principe een zwaarwegend gegeven. Daarom worden er in het Soortenbesluit in dit verband een reeks voorwaarden vooropgesteld (zie bijlage). Om niet de indruk te doen ontstaan dat er algemeen lichtvaardig kan worden besloten tot de instelling van een beheerregeling, is het belangrijk om de gestelde voorwaarden deugdelijk te implementeren.
- [2] **De te behandelen problemen vormen geoorloofde motiveringsgronden.** In de ontwerpbeheerregeling wijst men op 'knelpunten' in verband met de volksgezondheid en de openbare veiligheid en in verband met de bescherming van wilde fauna:¹
- Het element 'volksgezondheid' speelt vooral bij het broeden op daken in residentiële buurten en in haven-/industriegebieden; hier is er sprake van hinder en agressie ten aanzien van inwoners resp. arbeiders.
 - Door die hinder voor arbeiders kan ook de 'openbare veiligheid' in het gedrang worden gebracht, met name wanneer hierdoor de nodige werkzaamheden niet volgens de voorschriften kunnen worden uitgevoerd.
 - Doordat meeuwen ook vuilniszakken plegen open te pikken, ontstaat er een probleem van openbare netheid – terug de motiveringsgrond 'volksgezondheid'.
 - Wat de bescherming van wilde fauna, flora en habitats aangaat, wordt gesteld dat broedende meeuwen vaak directe nestplekconcurrenten zijn van andere kustbroedvogels of prederen op eieren of kuikens hiervan.

Met deze verantwoording voldoet deze beheerregeling aan de voorwaarde men moet aantonen dat de regeling ingevoerd wordt omwille van door de betrokken soorten veroorzaakte problemen die verband houdt met één of meerdere geldige motiveringsgronden.² De aangehaalde problemen worden evenwel niet kwantitatief geduid (bijvoorbeeld: hoeveel incidenten?), wat maakt dat het moeilijk wordt om nadien een proportionaliteitsafweging door te voeren (zie hierna, §5).³

- [3] **Er wordt niet direct aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat.** Voor elke beheerregeling geldt de voorwaarde dat moet aangetoond worden dat er

¹ Ontwerpbeheerregeling, pp. 11-12. Naast de opgesomde motiveringsgronden zijn ook de elementen 'veiligheid luchtverkeer' en 'schade aan gewassen' opgenomen in deze beheerregeling, maar ze vormen er geen centrale factor.

² Soortenbesluit, art. 30, §3 – van toepassing omdat zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw in bijlage 1 bij het Soortenbesluit zijn aangekruist bij categorie 2.

³ N.B., in het Achtergronddocument gaat men op pp. 39-41 ook door op de knelpunten. Hierbij biedt men, als enige gekwantificeerde element, een korte schets van schade aan goederen: "*Schade of vervuiling veroorzaakt door meeuwen heeft een verhoogde kost als gevolg voor het nemen van maatregelen en herstellen van de schade (bijvoorbeeld reinigen van gevels door een gespecialiseerde firma, extra reinigen van glaspertijlen in mei/juni, reinigen van zonnepanelen (circa 16500 euro/jaar, 3 x reinigen per jaar), herstellen schade aan auto's: > 100.000 euro)*". Maar schade aan goederen mag men niet meenemen als motiveringsgrond voor de opmaak van een beheerregeling voor beschermde vogelsoorten.

geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de door de betrokken soorten – hier zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw – veroorzaakte problemen.⁴

Voor zover de Minaraad kan waarnemen, wordt de discussie van mogelijke alternatieve en bevredigende oplossingen in de voorgelegde documenten niet gevoerd.

[4] **De beheerregeling bevat méér dan de toegelaten maatregelen.** Voor inheemse soorten – hier zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw – kan een beheerregeling slechts slaan op het uitvoeren van sensibiliseringsacties, op het verrichten of opleggen van specifieke beheer- of bestrijdingsacties, dan wel op het sluiten van overeenkomsten hiertoe.⁵ In hoofdstuk 6 van voorliggende ontwerpbeheerregeling wordt gesteld dat men wil werken met:

- Sensibiliserende maatregelen;
- Maatregelen voor overlastpreventie;
- Maatregelen voor broedpreventie;
- Correctieve maatregelen, zoals verstoren, vernielen van nesten en eieren;
- Curatieve maatregelen, zoals vangen of doden.⁶

Op zich beantwoordt deze lijst aan het profiel van de maatregelen van een beheerregeling.

In hoofdstuk 5.1. en hoofdstuk 8 van de ontwerpbeheerregeling gaat het over broedzones, waarin niet zal worden afgeweken van geldende verbodsbepalingen.⁷ Op zich beantwoordt ook dit nog aan wat in een beheerregeling kan staan. Dit hoofdstuk bevat echter een twaalftal acties die tot doel hebben “*om de regionale afbakening van broedzones verder te onderzoeken of uit te werken*”. Aan het einde presenteert men een selectie en prioritering van terreinen en voegt men eraan toe dat de inrichting en optimalisatie van broedzones prioritair is en binnen de looptijd van deze beheerregeling moet worden uitgevoerd. De eigenlijke inrichting van geschikte broedplaatsen omvat met name het nemen van vos-werende maatregelen, het fysiek herinrichten van terreinen en het aantrekken of lokken van meeuwen.⁸

Volgens de Minaraad gaat het bij dit laatste om maatregelen van soortenbescherming (de inhoudelijke bespreking volgt verderop in het advies), en overstijgt men hiermee de scope van wat in een beheerregeling kan opgenomen worden. Indien men deze maatregelen daadwerkelijk en verbonden aan de beheerregeling wil doorvoeren, zal

⁴ Soortenbesluit, art. 30, §2, 1°.

⁵ Soortenbesluit, art. 28, §2.

⁶ Maatregelen voor broedpreventie en correctieve maatregelen – en de daarbij horende afwijkingen van hoofdstuk 7 van de ontwerpbeheerregeling – kunnen alleen uitgevoerd worden in de zgn. ‘uitdooftzones’ van hoofdstuk 5.2. en hoofdstuk 9. Curatieve maatregelen kunnen alleen worden ingezet voor ‘veiligheid luchtverkeer’.

⁷ Dit laatste aldus Ontwerpbeheerregeling, p. 13.

⁸ Ontwerpbeheerregeling, p. 24 en volgende, vooral p. 32: “*De beste kansen op een kolonisatie op korte tot middellange termijn zijn gelegen in Zeebrugge, het Zwin en Oostende. De terreinen te Kamp Lombardsijde lijken momenteel een lagere koloniatiekans te hebben maar bieden wel grote potenties als broedbiotoop na herinrichting. Deze acties verdienen dan ook de hoogste prioriteit binnen de opzet van de beheerregeling. Binnen de regio Antwerpen gaan de beste kansen allicht uit naar de locatie Kallosluis-Singelweg*”.

men wellicht beter werken met een soortenbeschermingsprogramma of andere instrumenten inzetten.

- [5] **Er wordt niet aangetoond dat op adequate en proportionele wijze wordt opgetreden.** Bij de voorgenomen maatregelen moet met een motiveringsnota aannemelijk worden gemaakt dat deze ingrepen zullen bijdragen tot de oplossing van het gestelde probleem (adequaatheid) en dat ze niet disproportioneel zijn (proportionaliteit).⁹

De Minaraad vindt in de aangeboden stukken niet direct een beoordeling terug op het vlak van 'adequaatheid' of 'proportionaliteit': noch in de ontwerp beheerregeling zelf, noch in bijlage 4, 'toetsing aan het Soortenbesluit' (in hoofdzaak een toetsing aan de S-IHD van de relevante SBZ's), noch in bijlage 5 'advies ANB'. In dit laatste document wordt slechts volstaan met de uitspraak "*De voorgestelde beheerregeling is evenwichtig*", en zonder veel uitleg besloten "*dat de voorgestelde beheerregeling de toetsing aan art. 30, §1 en 2 doorstaat*".

Vermoedelijk spelen er hier ook methodologische problemen. Bij 'adequaatheid' rijst immers het vraagstuk van zinnige voorspellingen: hoe kan men *ex ante* hard maken dat de maatregelen het verhoopte effect zullen bereiken? Bij 'proportionaliteit' vormt de laconieke stellingname (zie vorige alinea) wellicht een onvoldoende motivering, maar is het ook niet wenselijk om uitgebreide econometrische studie te gaan vereisen. De vraag is dus wat het juiste midden is.

Omdat dit proces al loopt, wil de Minaraad hier geen zwaar punt van maken voor dit dossier. De Minaraad beveelt wel aan om op voorhand een korte methodologie vast te stellen als hulpmiddel voor de opmaak van toekomstige motiveringsnota's.

- [6] **Er wordt uitvoerig doorgegaan of de effecten op de staat van instandhouding.** Inzake de voorgenomen maatregelen moet ook aannemelijk worden gemaakt dat ze geen afbreuk doen aan het doel om de populaties kleine mantelmeeuwen en zilvermeeuwen in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.¹⁰

Aan deze voorwaarde is voldaan: deze kwestie vormt het voorwerp van bijvoorbeeld hoofdstuk 8 van de ontwerpregelgeving en van Bijlage 4 'Toetsing aan het Soortenbesluit'.

2 Voor broedlocaties is een soortenbeschermingsprogramma of de inzet van andere instrumenten nodig

- [7] **Differentieer tussen kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw.** Naast het gegeven dat de voorgelegde ontwerpbeheerregeling maatregelen lijkt te bevatten die thuishoren in een soortenbeschermingsplan, zijn er ook meer substantiële redenen om over te gaan tot de opmaak van zo'n programma. Wat dit betreft maakt de Minaraad een onderscheid in de aanpak die nodig is van de problematiek van de kleine mantelmeeuwen en deze die nodig is voor de zilvermeeuw, aangezien er voor kleine

⁹ Soortenbesluit, art. 30, §1 en §2, 2°.

¹⁰ Soortenbesluit, art. 30, §1 en §2, 3°.

mantelmeeuw instandhoudingsdoelstellingen zijn opgemaakt als broedvogel en voor zilvermeeuw als overwinterende soort (zie bijlage).

[8] **Maak de beheerregeling specifiek voor zilvermeeuw op.** Omdat er op het niveau van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor zilvermeeuwen enkel een uitspraak wordt gedaan in functie van (overwinterende of doortrekkende) exemplaren, moeten er voor deze soort niet direct broedlocaties worden gezocht. Zilvermeeuw is evenwel eveneens een beschermde soort, wat maakt dat de bepalingen van de Vogelrichtlijn en het Soortenbesluit ook hier toepasselijk zijn, wanneer men wenst over te gaan tot beheermaatregelen die een afwijking impliceren van de geldende beschermingsbepalingen. Vandaar dat het nodig is om voor zilvermeeuw, vanwege de vastgestelde hinder en overlast, een beheerregeling op te maken.

[9] **Kleine mantelmeeuw vereist een soortenbeschermingsprogramma of de inzet van andere instrumenten.** Het aantal broedparen van kleine mantelmeeuw blijkt een afnemende trend te kennen, al worden de G-IHD voor de soort voorlopig meestal nog (nipt) gehaald (zie bijlage).¹¹

Gezien de kern van het probleem van het verzekeren van een duurzame instandhouding bestaat in het voorzien in duurzame broedlocaties, en gezien de daartoe benodigde maatregelen in principe niet het voorwerp kunnen zijn van een beheerregeling, meent de Minaraad dat er voor kleine mantelmeeuw een soortenbeschermingsprogramma, of de inzet van andere instrumenten, nodig is in plaats van een beheerregeling. De Minaraad meent dat de opmaak van een dergelijk programma op korte tijd mogelijk is, aangezien de hiertoe benodigde informatie beschikbaar is.

Dit programma moet gefocust zijn op het vinden van nieuwe broedlocaties, wat niet uitsluit dat de nodige beheermaatregelen kunnen worden vooropgesteld voor de uitdooftzones die in beeld werden gebracht in de voorliggende ontwerpbeheerregeling.

[10] **Locatiemogelijkheden en tijdspad voor alternatieve broedlocaties.** De Minaraad stelt vast dat en in hoofdstuk 8 voorstellen naar voor worden geschoven voor diverse locaties. Inzake de prioriteit van mogelijke locaties verwijst de Raad in eerste instantie naar de beslissing van de Vlaamse regering om geen instandhoudingsdoelstellingen te formuleren voor deze soort in de voorhaven van Zeebrugge.¹²

De Minaraad verwijst verder naar de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering uit 2012¹³. Bij de openstaande discussiepunten wordt daarin de problematiek van de

¹¹ ANB, Nota over de toetsing aan het Soortenbesluit, p. 7, met als conclusie: "de toekomstvooruitzichten voor kleine mantelmeeuw negatief ingeschat [worden] als er op termijn niet voldoende geschikte broedmogelijkheden voorzien zullen worden."

¹² Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 houdende de definitieve vaststelling van het gebied "Kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist" dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone in toepassing van de Richtlijn 79/409/EEG van de raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

¹³ VLAAMSE REGERING (2012), Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering inzake het ontwerp van besluit betreffende de aanwijzing in toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE25300001 Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' en tot vaststelling voor deze zone en voor de in toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2500121 Westkust' en 'BE2501033 Het Zwin' van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, p. 21 en p. 22.

meeuwen vermeld. Het standpunt van het ANB werd daarin als volgt opgenomen: “*Het ANB volgt de conclusies van de werkgroep rond de meeuwenproblematiek nl. ‘het voorzien van een alternatieve en voldoende broedlocatie in het SBZ-H Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin of een te voorziene alternatieve broedplaats in de vorm van een nieuw eiland of schiereiland’. In het S-IHD rapport reeds een optie formuleren voor één of meerdere locaties binnen SBZ-H is een voorafname aan de definitieve keuze i.k.v. de werkgroep rond de meeuwenproblematiek.*”

De Minaraad stelt vast dat ondertussen de keuze voor een nieuw eiland of schiereiland in de Noordzee verlaten is¹⁴ en vraagt om:

- In eerste instantie trachten om de tweede optie te lichten, met name het voorzien van een alternatieve broedlocatie in het SBZ-H Duingebieden, inclusief IJzermonding en Zwin;
- In tweede orde een actie in te schrijven met het oog op het aanduiden en inrichten van alternatieve duurzame broedlocaties voor de kustpopulatie indien de eerste optie niet langer haalbaar blijkt;
- In derde orde, gelijkaardige acties in te schrijven voor het zoeken naar, aanduiden en inrichten van duurzame broedlocaties voor de populaties in Gent en Antwerpen.

[11] **Onverenigbaarheid met het instandhoudingsbeleid voor SBZ's is niet aangetoond.** In het Achtergronddocument merkt men kustduinen aan als een van de typische optimale broedplaatsen voor grote meeuwen (zie bijlage). In de ontwerpbeheerregeling wordt evenwel gesteld: “*Het inrichten van broedzones mag geen habitatwijziging met zich meebrengen van habitattypes die zich in slechte staat van instandhouding bevinden. Zo werd de eindconclusie voor de meeste kustduinhabitattypes (2120, 2130, 2150, 2170, 2180 en 2190) als zeer ongunstig ingeschat in de Habitatrichtlijn rapportage aan Europa in 2019 Habitatype 2110 werd als matig ongunstig gerapporteerd; enkel habitatype 2160 is in gunstige staat.*”. In bijlage 5, het ‘advies van ANB’, wordt meer specifiek opgelegd dat de eventuele inrichting van nieuwe broedlocaties in het militair domein Lombardsijde, met habitat ‘duingrasland’ (2130), niet gepaard mag gaan met directe of indirecte vegetatiewijzigingen.¹⁵

Het ANB stelt dat “*Het inrichten van broedzones [...] geen habitatwijziging met zich [mag] meebrengen van habitattypes die zich in slechte staat van instandhouding bevinden.*” Maar er wordt in de aangeboden documenten niet helder aangetoond dat de specifiek benodigde inrichting met het oog op broedplaatsen nadelig zou zijn voor de besproken habitattypes.¹⁶

¹⁴ Zie Achtergrondrapport bij de beheerregeling, p. 63.

¹⁵ Bijlage 5, ‘Advies ANB’, p. 2.

¹⁶ In bijlage 4, het ‘Toetsingsdocument’ staat slechts: “*Er moeten dan ook inspanningen worden geleverd om (1) de omheining aan te passen, (2) het terrein anders in te richten om het geschikter te maken als broedbiotoop, en eventueel (3) meeuwen aan te trekken. De inrichtingswerken die nodig zijn om het terrein in te richten als broedzone mag niet gepaard zijn met een vegetatiewijziging. De zone is actueel habitat 2130, 2120 en 2130. Indien de inrichting of de vestiging van de grote meeuwen een wijziging van het actueel habitat met zich meebrengt dan brengt dit ruimtebeslag een negatieve impact teweeg op habitats die zich momenteel ook niet in gunstige staat van instandhouding zijn.*” De ‘indien’ suggereert dat het niet zeker of onvermijdelijk is dat de benodigde inrichtingswerken zouden leiden tot een betekenisvolle verslechtering van habitatkwaliteit.

3 Mogelijke verbeterpunten bij de afzonderlijke maatregelen

- [12] **In de eerste plaats inzetten op sensibilisatie.** De Raad vindt het positief dat ook sensibilisatie in de beheerregeling werd opgenomen. De Raad vraagt om zoveel mogelijk in te zetten op preventieve en sensibiliserende maatregelen om correctieve maatregelen zoveel mogelijk te vermijden en dit met evenveel aandacht voor alle betrokken partijen. De Raad vraagt eveneens om deze in diverse combinaties in te zetten, gezien dit het beste resultaat geeft en gewenning aan een bepaalde maatregel tegengaat.
- [13] **Mogelijkheden voor broedende meeuwen op daken.** De Minaraad meent dat woongebieden moeten beschouwd worden als uitdoofzones met specifieke afwijkingen, maar dat het tegelijkertijd ook mogelijk moet zijn om meeuwen op daken te laten broeden, indien de eigenaar hiermee akkoord gaat. Voor deze problematiek in woongebied lijkt er inmiddels lokaal reeds grotendeels een werkbare *modus vivendi* te bestaan en/of in ontwikkeling en dit reeds zonder voorgelegde beheerregeling. Met deze beheerregeling kan deze benadering verder worden versterkt. In het verlengde hiervan kan hiertoe een subsidiereglement worden opgesteld dat open dient te staan voor alle actoren.
- Anderzijds verwijst de Minaraad naar recente literatuur over de inrichting van groendaken die tegelijkertijd natuurvriendelijk, alsook meeuwonvriendelijk worden aangelegd.
- [14] **De notie “adaptive management”.** De Minaraad verwijst in het kader van beheermaatregelen naar de voorbeelden van de managementplannen binnen *the African-Eurasian Migratory Waterbird Agreement (AEWA)* en de werking rond de Kleine Rietgans. In dit kader worden de mogelijkheden om via *adaptive management* maatregelen bij te sturen voorzien. De Raad meent dat deze ook nuttig kunnen zijn voor de werking inzake zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw..
- [15] **Manier van toepassen van maatregelen voor broedpreventie/correctieve maatregelen.** De Minaraad stelt voor om na het beschadigen of wegnemen van nesten ook broedpreventieve maatregelen toe te passen om te vermijden dat meeuwen een tweede broedpoging op dezelfde locatie proberen. De Raad verneemt eveneens dat het verwisselen van eieren door nepeieren de meest effectieve methode is.
- [16] **Documenteren toepassing van correctieve maatregelen.** De Minaraad vraagt om bij de uitvoering van correctieve maatregelen in een uitdoofzone aan te tonen dat sensibiliserende en preventieve maatregelen niet hebben gewerkt. Dit kan door middel van foto's of een gedetailleerde omschrijving van de situatie.
- [17] **Mogelijkheid tot inzetten meer correctieve maatregelen indien overlast lokaal blijft.** Op voorwaarde dat de gunstige staat van instandhouding bereikt is en door lokale, correctieve maatregelen niet in het gedrang komt, moeten meer curatieve middelen lokaal kunnen worden ingezet

[18] **Streef naar meeuweninterventieteams voor alle locaties.** De Raad vraagt om te streven naar de inzet van meeuweninterventieteams in alle steden en gemeenten waar er betekenisvolle hinder bestaat door broedgevallen van zilvermeeuwen en kleine mantelmeeuwen, en om te voorzien in opleiding van de bevoegde gemeentediensten waar dit niet wordt gedaan.

[19] **Afbakening en maatregelen in uitdoofzones.** De Raad meent in eerste instantie dat van uitdoofzones geen sprake kan zijn indien er nog geen alternatieve broedlocaties voorhanden zijn.

Wat betreft de afbakening van deze zones vraagt de Raad om een lijst op te stellen van de uitdoofzones met generieke afwijkingen en deze voor goedkeuring voor te leggen aan de stuurgroep.

De Raad stelt eveneens vast dat uitdoofzones waarvoor specifieke afwijkingen kunnen gelden niet beschreven worden en vraagt om dit alsnog te doen.

Standpunt Voka

De uitdoofzones met generieke afwijking voor socio-economische activiteiten dienen volgens Voka uitgebreid te worden met bedrijfsterreinen in onder meer havengebieden waar personeel in de buitenomgeving actief is. Voor de werknemers vormt de aanwezigheid van broedende meeuwen op het bedrijfsterrein een bedreiging voor de arbeidsveiligheid. Daarnaast is er aanzienlijk gevaar dat diverse taken ter verzekering van operationele veiligheid niet op correcte wijze worden uitgevoerd en daarbij andere mensen in gevaar worden gebracht. Er is in het kader van bescherming van de volksgezondheid geen verschil tussen een persoon in een woonomgeving (cfr. 9.3 beheerregeling) of een persoon in een werkomgeving.

Standpunt Vogelbescherming Vlaanderen,

Vogelbescherming Vlaanderen vindt dat een generieke afwijking niet kan toegepast worden zonder aanvraag (in plaats van melding) en zonder rapportage achteraf (zoals bij het meeuweninterventieteam). Deze aanvraag moet steeds onderbouwd worden door aantoonbare schade of hinder (cfr [18]) en kan alleen verleend worden indien er is aangetoond dat alle preventieve maatregelen effectief genomen zijn. Dit kan niet in bedrijfsterreinen in havengebieden noch in woonkernen.

[20] **Belang van monitoring.** Om de impact van de beheerregeling op de populaties van zowel Zilvermeeuw als Kleine Mantelmeeuw te kunnen meten, moet er gelijktijdig met de start van de beheerregeling monitoring opgestart worden zodat de evoluties in de populaties van beide soorten nauw opgevolgd worden (zowel populatie-aantal, aantal broedkoppels als broedsucces). Ook het broedsucces op eventuele alternatieve broedlocaties dient gemonitord.

Indien blijkt dat zowel het totaal aantal broedkoppels als het broedsucces drie achtereenvolgende jaren significant daalt en de instandhoudingsdoelstelling niet gehaald wordt, vraagt de Raad om de oorzaak in kaart te brengen en maatregelen te nemen. Als blijkt dat er geen oplossing is, vraagt de Raad om de maatregelen in een

aantal uitdoofzones onmiddellijk stop te zetten, in lijn met de bepaling uit het soortenbesluit dat er geen betekenisvolle negatieve impact mag zijn op de staat van instandhouding¹⁷.

¹⁷ Soortenbesluit, artikel 30, §2, 3°: *“Wanneer de beheerregeling beschermde soorten betreft, moet er aangetoond worden dat: de maatregelen geen afbreuk doen aan het streefdoel om de populaties van de soort in kwestie in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.”*

Bijlage – contextelementen van deze adviesvraag

Status en evolutie van de twee soorten

Wettelijke status van mantelmeeuw en zilvermeeuw. Hoofdstuk 3 van de beheerregeling beschrijft de beschermingsstatus van kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw.¹⁸ Beide soorten zijn beschermd op grond van de Europese Vogelrichtlijn¹⁹ en, in uitvoering hiervan, op grond van het Vlaamse Soortenbesluit.²⁰ In 2010 heeft de Vlaamse Regering voor beide soorten instandhoudingsdoelstellingen opgesteld in het kader van de Vogelrichtlijn.²¹

Voor mantelmeeuw gaat het om volgende G-IHD:

- Qua populatie minimum 1920 ‘broedparen’, wat neerkomt op meer dan 1% van de biogeografische populatie. N.B. in het Achtergrondrapport wordt hierbij, op SBZ-niveau, opgemerkt dat *“hierbij wordt gelet op de beslissing van de Vlaamse Regering om geen instandhoudingsdoelstellingen te formuleren voor deze soort in de voorhavens van Zeebrugge”*.²²
- Qua areaal zou het beleid op korte termijn moeten voorzien in alternatieve en voldoende grote broedplaatsen in de buurt van de huidige kolonie;
- Qua kwaliteit moest het beleid een oplossing bieden van het tekort aan kwaliteit van het leefgebied, met daarbij als toelichting: *“Geen extra oppervlakte leefgebied nodig naast de vooropgestelde extra oppervlaktes Europees te beschermen habitats en leefgebied van andere Europees te beschermen soorten en algemene kwaliteitsverbetering ten gevolge van het huidige milieubeleid”*.

Voor Zilvermeeuw zijn er volgende G-IHD vastgesteld:

- Qua populatie behoud van de huidige populatie van minimaal 20.000 ‘exemplaren’ In het achtergrondrapport voegt men hieraan toe: *“Dit is te begrijpen als overwinterende of doortrekkende exemplaren”*;
- Qua areaal moet het beleid leiden tot het behoud van het huidige areaal;
- Qua kwaliteit moet het beleid een oplossing bieden voor *“niet-afgestemd menselijk gebruik”*, met hierbij dezelfde toelichting als deze bij mantelmeeuw.

Feitelijke status van zilvermeeuw en mantelmeeuw. Zilvermeeuw broedt sinds het begin van de jaren '70 in het Vlaamse Gewest. Een telling van 2017 leverde op dat er in dat jaar 2022 broedparen zilvermeeuw gebroed hebben in Vlaanderen.²³

Diezelfde telling van 2017 leverde op dat er in dat jaar 2893 broedparen mantelmeeuw broedden. Kleine mantelmeeuw broedde voor het eerst in Vlaanderen in 1985. Sindsdien namen de aantallen stelselmatig toe tot en met 2012. Sinds 2012 greep er een sterke daling plaats vanwege predatie en

¹⁸ Ontwerpbeheerregeling, pp. 9-10.

¹⁹ Opgenomen in bijlage II/B van de (geconsolideerde versie van de) Vogelrichtlijn 2009/147/EG, van 30 november 2009.

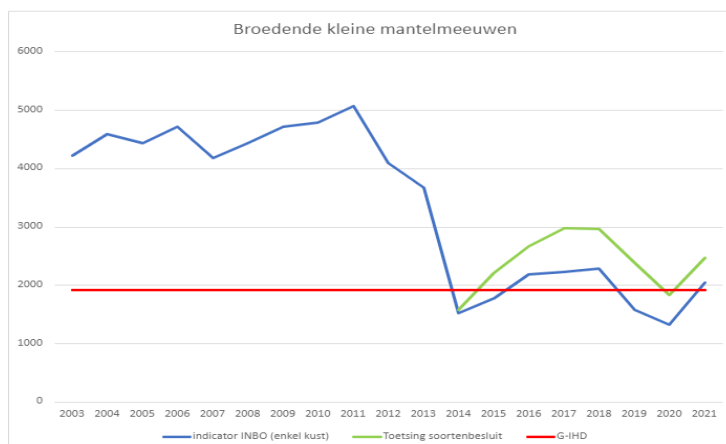
²⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer.

²¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 tot vaststelling van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats.

²² Achtergrondrapport, p. 14, met verwijzing naar een Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005.

²³ Achtergronddocument, p. 15-16.

vanwege minder (of minder geschikt) broedgebied.²⁴ Sinds 2014 is het aantal broedparen schommelend omheen het door de instandhoudingsdoelstelling vereiste aantal (zie figuur 1).²⁵



Figuur 1. grafische voorstelling van de populatie broedende mantelmeeuwen in de afgelopen jaren.

Uit recente rapportage in het kader van de Vogelrichtlijn blijkt dat de populatie van kleine mantelmeeuw een afnemende trend kent. Men schat er de toekomst voor kleine mantelmeeuw negatief in, indien het probleem van de lokalisatie van nesten en legsels niet wordt opgelost,²⁶

De Vlaamse populaties zijn onderdeel van een ruimere 'Delta-populatie'. Een aantal havenbedrijven en natuurverenigingen hebben samen een studie laten maken die eerder naar de totale Deltapopulatie kijkt die ecologisch gezien veel beter als een 'zelfstandige' populatie kan beschouwd worden. In deze studie werd een duurzame populatie op Deltaniveau bepaald als 14.000-19.000 broedparen voor zilvermeeuw en 22.000-32.000 broedparen voor kleine mantelmeeuw. Deze streefgetallen werden overigens ook verder vertaald in streefoppervlaktes voor geschikt broedgebied: 1.100- 1.500 ha voor zilvermeeuw en 600 - 900 hectare voor kleine mantelmeeuw.²⁷

Broedaantallen in de Haven van Zeebrugge en erbuiten. De evolutie van de broedaantallen in de Haven van Zeebrugge laat zich als volgt samenvatten:²⁸

- Op de nieuwe, opgespoten terreinen in de voorhaven kwamen broedgevallen van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw voor vanaf 1987 resp. 1991. In 1991 waren er voor het eerst ook broedgevallen in de achterhaven.
- In de periode 1999-2003 greep er een stijging plaats van het aantal broedparen.
- In 2011 werd het hoogste aantal broedparen grote meeuwen geteld in de Haven van Zeebrugge: 7827 nesten.
- Vanaf 2012 nam de predatie- en verstoringsdruk door vos sterk toe, wat in 2013 leidde tot het verlies van duizenden kuikens en adulte vogels op het nest.

²⁴ Toetsing Soortenbesluit, p. 7: "Het verdwijnen van voldoende broedplaatsen is wellicht een sturende factor. [...] Het vernietigen van nesten en legsels in een van de grotere kolonies ligt aan de basis van het niet halen van de G-IHD in 2020. De toekomstvooruitzichten voor kleine mantelmeeuw worden negatief ingeschat als er op termijn niet voldoende geschikt broedmogelijkheden voorzien zullen worden."

²⁵ Achtergronddocument, p. 15-16.

²⁶ VERMEERSCH ET AL. (2019), p. 15.

²⁷ Deze studie is te raadplegen op <https://zmf.nl/wp-content/uploads/sites/10/2021/12/Meeuwenvisie-Zuidwestelijke-Delta-2021.pdf>.

²⁸ Het navolgende uit Achtergronddocument, p. 15 en p. 20..

In 2002 broedde 96% van de Vlaamse populatie grote meeuwen in Zeebrugge; in 2012 was dit aandeel nog steeds 87%. Hoewel reeds vanaf 2010 in vrijwel alle kustgemeentes kleinere aantallen (vaak solitair) broedende meeuwen werden vastgesteld, veranderde de situatie pas wezenlijk vanaf 2013. Immers, op de van dan af optredende ongunstiger omstandigheden in de Haven van Zeebrugge reageerden de meeuwen door uit te wijken naar andere locaties én vaker op daken te broeden. Bijgevolg kwamen ze vaker in direct contact met de mens, en dit gaf vormen van overlast.

Geschikte broedhabitats voor kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw. De optimale broedhabitats voor beide soorten zijn als volgt:²⁹

- Zandige, open terreinen, eventueel met lokaal weinig helm of lage vegetatie;
- Indien in duinen: habitattypen 2110, 2120, 2130;
- Schorren (1330);
- Strand (1140);
- Daken van gebouwen (optimaal ingericht voor grote meeuwen)
- (Industriële) terreinen met open, lage vegetaties, of zonder vegetatie, of met grindoppervlakken.

Wat kleine mantelmeeuw aangaat wordt bij 'zandige, open terreinen' en bij 'schorren' telkens aangestipt dat het om 'lage vegetatie' moet gaan, resp. 'lage, dichte vegetatie'.

Situering van deze 'beheerregeling'

Gevolgen van de wettelijke status en de mogelijkheid tot afwijking. Het beschermd statuut van beide vogelsoorten leidt ertoe dat het verboden is om specimen van deze soorten opzettelijk te doden of te vangen of opzettelijk betekenisvol te verstoren – in het bijzonder tijdens de periode van de voortplanting – dan wel om opzettelijk nesten of eieren van deze soorten te vernielen of te beschadigen.³⁰

Er kan slechts van deze verbodsbepalingen worden afgeweken om een of meerdere van een lijst welbepaalde motieven:³¹

- Vanwege het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
- Vanwege het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- Ter preventie van schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;
- Ter bescherming of instandhouding van wilde fauna, flora, of natuurlijke habitats;
- Voor onderzoek of onderwijs, re-populatie of herintroductie;
- In verband met de vangst of het bezit van een zeer begrensd aantal specimen.

De bewuste afwijkingen worden in principe toegestaan in de vorm van een afzonderlijke beslissing, die alleen maar mag worden genomen als er geen andere bevredigende oplossing bestaat en als dit geen afbreuk betekent voor het doel om de soort in een gunstige staat van instandhouding te laten bestaan op lokaal en Vlaams niveau.³²

²⁹ Achtergronddocument, p. 11.

³⁰ Soortenbesluit, art. 10 en art. 14, zelf gebaseerd op bepalingen van de Vogelrichtlijn.

³¹ Soortenbesluit, art. 20, §1, samen gelezen met §3.

³² Soortenbesluit, art. 19 en art. 20. Voor beslissingsprocedure inzake de specifieke afwijkingsbeslissing, zie art. 22.

Beheerregelingen als een bijzonder systeem van toestaan van afwijkingen. Bij herhaaldelijk terugkerende problemen met een beschermde soort, kan het schema van het telkens moeten nemen van een afzonderlijke beslissing onnodige complicaties opleveren. Vandaar dat in het Soortenbesluit de mogelijkheid is voorzien voor het instellen van een beheerregeling, gedefinieerd als *“een geheel van maatregelen van soortenbeheer, gericht op het voorkomen of herstellen van hinder, risico of schade, veroorzaakt door bepaalde soorten dieren of planten.”*³³

Om een beheerregeling te kunnen instellen, gelden onder meer volgende voorwaarden:

- De beleidsmaker moet aantonen dat de regeling ingevoerd wordt omwille van door de betrokken soorten veroorzaakte problemen die verband houdt met één of meerdere van de eerste vier hiervoor vermelde motiveringsgronden.³⁴
- Voor elke beheerregeling moet aangetoond worden dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de door de betrokken soorten veroorzaakte problemen.³⁵
- Voor inheemse soorten kan een beheerregeling slaan op het uitvoeren van sensibiliseringsacties, op het verrichten of opleggen van specifieke beheer- of bestrijdingsacties, dan wel op het sluiten van overeenkomsten hiertoe.³⁶
- Bij de voorgenomen maatregelen moet met een motiveringsnota aannemelijk worden gemaakt dat deze ingrepen zullen bijdragen tot de oplossing van het gestelde probleem (adequaatheid) en dat ze niet disproportioneel zijn (proportionaliteit).³⁷
- Inzake de voorgenomen maatregelen moet ook aannemelijk worden gemaakt dat ze geen afbreuk doen aan het doel om de populaties van de aangepakte soorten in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.³⁸

De feitelijke achtergrond van deze beheerregeling. Met de ontwikkelingen in aantallen en verspreiding van de broedparen grote meeuwen (zie eerste deel van deze bijlage), is meteen ook de concrete feitelijke achtergrond voor de beheerregeling gegeven. Reeds in 2010 werd een eerste proces opgestart om te komen tot een beheerregeling voor kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw, toen evenwel beperkt de Vlaamse kust. Pas in 2014 werd deze aan de Minaraad voor advies voorgelegd. De Raad adviseerde hierover op 3 juli 2014.³⁹ De beheerregeling zelf werd uiteindelijk niet vastgesteld, omdat er geen consensus over alternatieve broedlocaties konden worden gevonden voor deze twee meeuwensoorten.⁴⁰ In 2018 heeft het ANB het proces opnieuw opgestart, op vraag van toenmalig minister Schauvliege. Deze tweede ontwerpbeheerregeling ligt nu opnieuw voor advies voor.

³³ Soortenbesluit, art. 1, 9°.

³⁴ Soortenbesluit, art. 30, §3 – van toepassing omdat zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw in bijlage 1 bij het Soortenbesluit zijn aangekruist bij categorie 2.

³⁵ Soortenbesluit, art. 30, §2, 1°.

³⁶ Soortenbesluit, art. 28, §2.

³⁷ Soortenbesluit, art. 30, §1 en §2, 2°.

³⁸ Soortenbesluit, art. 30, §1 en §2, 3°.

³⁹ MINARAAD (2014).

⁴⁰ Achtergrondrapport, p. 5.

Bibliografie

MINARAAD (2014), Briefadvies inzake het ministerieel besluit tot vaststelling van de beheerregeling voor de zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw aan de Vlaamse kust, Brussel, 3 juli 2014.

PAELINCKX ET AL. (2009), Gewestelijke doelstellingen voor de habitats en soorten van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn voor Vlaanderen.

VERMEERSCH ET AL. (2019), Resultaten van de Vlaamse rapportage in het kader van artikel 12 van de Vogelrichtlijn en status van vogelsoorten met instandhoudings-populatiedoelen en van typische vogelsoorten van Natura 2000 habitattypes. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, INBO.IR.2019 18164666.