

Bezuidenhoutseweg 50
2594 AW Den Haag
telefoon (070) 30 40 114
e-mail info@milieufederatie.nl
www.milieufederatie.nl

bankrekening 69.52.04.025
IBAN: NL83 INGB 0695 2040 25
BIC: INGBNL2A

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
T.a.v. het Awb secretariaat
Postbus 90602
2509 LP Den Haag

Datum: 12 februari 2018
Betreft: Bezwaar inzake beschikking Wet natuurbescherming Rotterdam The Hague
Airport, zaaknummer 00531367
Ons kenmerk: MO 600/19.002

Geacht College van Gedeputeerde Staten,

Op 4 januari 2019 heeft u besloten om een ontheffing Wet natuurbescherming te verlenen aan Rotterdam Airport B.V. ten behoeve van beheer en schadebestrijding op het terrein van de luchthaven (kenmerk ODH-2018-00140966). Hierbij maken de volgende organisaties bezwaar tegen dit besluit:

- Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland
- Natuur- en Vogelwacht Biesbosch
- KNNV afdeling Delfland
- KNNV, gewest Zuid-Holland
- Vereniging voor Natuur- en Milieubescherming Pijnacker
- Natuur- en Vogelwacht Rotta

Geen aangewezen soorten

De verleende ontheffing maakt het mogelijk om alle van nature in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn te doden. Ook mogen van al deze soorten die nesten, rustplaatsen en eieren vernield of weggenomen worden. Dit zou noodzakelijk zijn in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer. Een ontheffing voor het doden van vogels kan door Gedeputeerde Staten verleend worden op grond van artikel 3.3 van de Wet natuurbescherming. Lid 1 van dit artikel stelt:

Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van verboden als bedoeld in artikel 3.1 of artikel 3.2, zesde lid, ten aanzien van vogels van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van hun nesten, rustplaatsen of eieren.

Dit artikel stelt dus dat bij het verlenen van een ontheffing sprake moet zijn van aangewezen soorten. Daar is in de verleende ontheffing geen sprake van, in de ontheffing worden geen soorten benoemd die gedood mogen worden (voor de toegestane te vangen soorten is dit wel het geval). De afgegeven ontheffing is daarom in strijd met artikel 3.3 van de Wet natuurbescherming.

Ontheffing gaat verder dan strikt noodzakelijk is

Er is vaste jurisprudentie dat een ontheffing op grond van de Flora en faunawet (nu Wet natuurbescherming) niet verder mag strekken dan strikt noodzakelijk is¹. De voorliggende ontheffing maakt het mogelijk om alle vogelsoorten die op het luchthaventerrein aanwezig zijn te doden terwijl lang niet iedere vogel een gevaar vormt voor de veiligheid van het luchtverkeer. Dit blijkt uit diverse bronnen:

- Uit de lijst met birdhits in 2017 op Rotterdam The Hague Airport (RTHA) blijkt dat een beperkt aantal soorten in de meeste gevallen meerdere keren per jaar het slachtoffer is geworden van een birdhit. Het lijkt dus niet willekeurig te zijn welke soorten in aanvaring komen met een vliegtuig en daarbij een gevaar vormen voor de veiligheid.
- In het onderzoek dat RTHA in 2016 zelf heeft laten uitvoeren door Birdstrike Management Ltd², worden enkele tientallen vogelsoorten benoemd die in meer of mindere mate een risico vormen. In het onderzoek is de aanbeveling opgenomen om voor enkele specifieke soorten maatregelen te nemen.
In de ontheffingsaanvraag en de ontheffing zelf wordt hierover gezegd dat de aanbevolen maatregelen grotendeels zijn overgenomen en uitgevoerd dan wel in uitvoering en/of gepland zijn. Maar ondanks dat dus niet alle maatregelen al zijn uitgevoerd wordt toch, eveneens in de ontheffingsaanvraag en de ontheffing, gesteld dat de maatregelen geen bevredigende oplossing bieden. Dit wordt ten onrechte niet nader onderbouwd waardoor dus niet blijkt dat ook andere soorten dan de benoemde risicosoorten bestreden zouden moeten worden.
- Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het goed mogelijk is om soorten te identificeren die een risico vormen voor de veiligheid van het luchtverkeer op luchthavens en dus maatregelen ook op deze soorten te richten³.

Het moet dus goed mogelijk zijn om de ontheffing te beperken tot de soorten die daadwerkelijk een risico vormen voor de veiligheid van het luchtverkeer. Doordat dit niet gedaan is, gaat de ontheffing ten onrechte verder dan strikt noodzakelijk is.

¹ Zie bijv. AbRvS 1 mei 2013, zaaknummer 201202095/1/A3, LJN: BZ9067

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2013:BZ9067>

² Phil Mountain, 2016 Initial birdstrike risk assessment for Rotterdam The Hague Airport (RTM).

³ Zie bijvoorbeeld:

Allan, J., A Heuristic Risk Assessment Technique for Birdstrike Management at Airports, Risk Analysis, 2006.
DeVault, T.L. *et al.*, Interspecific variation in wildlife hazards to aircraft: Implications for airport wildlife management, Wildlife Society Bulletin, 2011.

Bovendien richten de ontheffingsaanvraag en de afgegeven ontheffing zich op het verjagen en doden van beschermde soorten waarbij beide opties naar eigen inzicht door de luchthaven inzetbaar zijn. In een procedure tegen het besluit voor het verlenen van de ontheffing die in de afgelopen jaren van kracht was, betoogde RTHA echter dat het primaire doel van die ontheffing het vangen en verjagen van vogels was ter bevordering van de veiligheid van het luchtverkeer en dat het doden van vogels slechts een mogelijk bijeffect was, maar geen doel op zich⁴:

De vennootschap exploiteert een burgerluchthaven. Zij wil vogels vangen en verjagen ter voorkoming van botsingen met vliegtuigen. Omdat de vogels bij het vangen en verjagen gedood kunnen worden, heeft zij ontheffing van het verbod om deze te doden aangevraagd.

Het is onduidelijk waarom in de komende jaren niet volstaan kan worden met het primair verjagen van vogels van het luchthaventerrein. In de ontheffingsaanvraag vermeld RTHA (blz. 13):

Gebleken is dat vogels die overlast veroorzaken steeds moeilijker te verjagen zijn en ook weer sneller terugkeren naar het luchthaventerrein. Dit heeft geresulteerd in een toename van vogelaanvaringen die hebben plaats gevonden met vogels die een relatief grote(re) massa hebben (zo was in het jaar 2016 sprake van vogelaanvaringen met drie blauwe reigers en in 2017 een vogelaanvaring met twee nijlganzen).

Er wordt echter ten onrechte niet onderbouwd waar dan uit blijkt dat vogels nu steeds moeilijker te verjagen zijn en sneller terugkeren naar het luchthaventerrein. Ook zijn alleen gegevens over de vogelaanvaringen in 2017 bijgevoegd waardoor niet onderbouwd is dat er sprake is van een significante toename van het aantal vogelaanvaringen. Ook op dit punt is dus niet gebleken dat intensiever beheer dan in de afgelopen jaren plaatsvond noodzakelijk is. Doordat de ontheffing hier wel op toeziet gaat deze verder dan strikt noodzakelijk is en is onvoldoende onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossing is (het primair alleen verjagen van vogels van het luchthaventerrein).

Effectiviteit ontheffing onduidelijk

Een besluit waarbij een ontheffing van het verbod op het doden van vogels is verleend, dient strikt noodzakelijk te zijn en op een nauwkeurige en treffende motivering te berusten⁵. Er zal dus onderbouwd moeten worden dat de ontheffing helpt bij het bereiken van het doel, namelijk het vergroten van de veiligheid van het luchtverkeer. In de jaren voorafgaand aan de voorliggende ontheffing zijn soortgelijk ontheffingen aan de luchthaven RTHA verstrekt (zij het met beperkte toestemming van het gebruik van dodingsmiddelen en vangmogelijkheden). In hoeverre het gebruik van deze ontheffingen heeft geleid tot een grotere veiligheid wordt echter uit de onderbouwing van de ontheffing niet duidelijk.

⁴ Zie <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2016:1423> rechtsoverweging 1

⁵ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2013:BZ9067

In het rapport van Birdstrike Management Ltd⁶ zijn gegevens opgenomen over de gedode vogels in het kader van faunabeheer op het luchthaventerrein in de periode 2011-2015:

2.2 Lethal control over the 5-year reporting period

Latin	English	Dutch	2011	2012	2013	2014	2015	Total	
<i>Columba palumbus</i>	Woodpigeon	houtduif	185	285	150	206	69	895	
<i>Corvus monedula</i>	Eurasian Jackdaw	kauw	88	140		220	291	739	
<i>Anas platyrhynchos</i>	Mallard	wilde eend	102	99	61	52	50	364	
<i>Larus fuscus</i>	Lesser Black-backed Gull	kleinermantelmeeuw	47	35	27	70	9	188	
<i>Corvus corone</i>	Common Crow	zwartekraai	23	27	22	29	43	144	
<i>Ardea cinerea</i>	Grey Heron	Blauwereiger	25	25	14	42	15	121	
<i>Anser anser</i>	Greylag Goose	grauwegans	3	19	9	4	29	64	
<i>Chroicocephalus ridibundus</i>	Black-headed Gull	kokmeeuw	6	36	8	3	1	54	
<i>Phalacrocorax carbo</i>	Great Cormorant	aalschoiver	12	6	8	6	18	50	
<i>Pica pica</i>	Magpie	ekster	13	11	8	10	6	48	
<i>Sturnus vulgaris</i>	Common Starling	spreeuw	4	2			40	46	
<i>Larus argentatus</i>	Herring Gull	zilvermeeuw	15		3	4	8	30	
<i>Alopochen aegyptiacus</i>	Egyptian Goose	nijlgans	6	7	4	7	5	29	
<i>Larus canus</i>	Common Gull	stormmeeuw	2	18		6	2	28	
<i>Branta canadensis</i>	Canada Goose	canadesegans	1	2			2	5	
<i>Columba livia</i>	Rock Dove	stadsduif				5		5	
<i>Phasianus colchicus</i>	Pheasant	fazant	1	2		1		4	
<i>Vanellus vanellus</i>	Northern Lapwing	kievit	3	1				4	
<i>Cygnus olor</i>	Mute Swan	knobbelzwaan			2			2	
<i>Anas strepera</i>	Gadwall	krakeend				2		2	
<i>Streptopelia decaocto</i>	Collared Dove	turkse tortel		1				1	
Totals			536	716	316	667	588		
								Total	2823
								Average	564.6

Table 1.

Tabel 1: Gegevens van gedode vogels in het kader van faunabeheer op RTHA vanwege veiligheid van het luchtverkeer.

Ook is bij de aanvraag van de ontheffing een lijst opgenomen met vogels die in 2017 in aanvaring met een vliegtuig zijn gekomen. Dit betreft de volgende soorten:

- Torenvalk (5 individuen)
- Gierzwaluw (4 individuen)
- Buizerd (3 individuen)
- Nijlgans (2 individuen)
- Zwarte kraai (1 individu)
- Boerenzwaluw (1 individu)
- Graspieper (1 individu)

⁶ Phil Mountain, 2016 Initial birdstrike risk assessment for Rotterdam The Hague Airport (RTM).

Hierbij valt op dat slechts enkele soorten (zwarte kraai en nijlgans) die betrokken zijn bij aanvaringen met vliegtuigen ook gedood zijn om dit te voorkomen. Van de meeste soorten die in dat kader gedood werden is het dus maar de vraag of zij ook daadwerkelijk een gevaar vormden voor de veiligheid van het luchtverkeer. Daarmee is ook onvoldoende gemotiveerd dat de maatregelen die door de ontheffing mogelijk worden gemaakt daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de veiligheid van de luchtvaart.

Gebruik vangkooien en kastvallen

Anders dan in de periode 2014 t/m 2018 wordt het met de voorliggende ontheffing mogelijk gemaakt om, naast konijn, haas en vos, ook ekster, kauw, zwarte kraai, spreeuw, buizerd en torenvalk met kastvallen en vangkooien te vangen. Deze zouden onmisbaar en noodzakelijk zijn omdat in de praktijk is gebleken dat vogels zich steeds vaker zo dicht mogelijk bij de start- en landingsbaan bevinden. Waarom deze situatie nu opeens anders is dan voorgaande jaren blijkt niet uit de motivering van de ontheffing en ook is niet nader onderbouwd in welke mate er sprake is van toenemende aantallen vogels dichtbij de start en landingsbaan: gegevens als aantallen vogels of de frequentie waarmee zij zich op deze locatie bevinden ontbreken.

Ook is de toelichting op het gebruik van deze middelen tegenstrijdig. Zo wordt op blz. 15 van de beschikking aangegeven:

In een uiterst geval, indien er grote groepen van bepaalde vogelsoorten, dan wel vossen, hazen en konijnen, zich niet laten verjagen, wordt de vangkooi of kastval ingezet. Deze middelen worden pas ingezet indien anderen (preventieve) middelen niet hebben gewerkt.

Deze voorwaarden waaronder vangkooien en kastvallen mogen worden ingezet zijn echter niet opgenomen in de voorschriften. Bovendien staat op blz. 12 van de beschikking:

De vangkooien staan het gehele jaar op een vaste locatie in het terrein. De kastval wordt gebruikt op locaties waar de vangkooien niet mogen of kunnen worden geplaatst. De kastval is in tegenstelling tot de vangkooi wel gemakkelijk te verplaatsen gezien zijn omvang.

Dit impliceert dus een permanent gebruik van vangmiddelen en niet slechts de inzet wanneer andere middelen niet werken.

Een nauwkeurige en treffende motivering van een verruiming van de mogelijkheid tot de inzet van vangmiddelen ontbreekt, evenals een nauwkeurige omschrijving van de voorwaarden waaronder deze middelen mogen worden ingezet.

Staat van instandhouding

Een ontheffing op grond van artikel 3.3 van de Wet natuurbescherming mag alleen worden afgegeven als de maatregelen niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort. In de motivering van de ontheffing wordt aangegeven dat de gunstige staat van instandhouding niet in het geding zal komen omdat de aantallen dieren die in het kader van maatregelen in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer op het vliegveld zijn gedood beperkt zijn in omvang. Doordat de ontheffing het echter mogelijk maakt om alle soorten die zich op het vliegveld bevinden te doden, kan niet op voorhand worden uitgesloten dat ook kleine aantallen gedode vogels al leiden tot een negatief effect op de staat van instandhouding. Zeker voor soorten die er toch al slecht voor staan of zeldzaam zijn, kan het doden van enkele exemplaren de genadeklap vormen voor een hele populatie. Bovendien is de ontheffing ook in het broedseizoen geldig waardoor het doden van één exemplaar in die periode zeer waarschijnlijk de mislukking van een totaal broedsel betekent.

Dit is ook in het bijzonder voor de torenvalk van belang omdat deze soort naast gedood ook gevangen en elders uitgezet mag worden. De torenvalk kent geen gunstige staat van instandhouding en staat als broedvogel op de Rode Lijst. Als een torenvalk wordt gevangen en elders uitgezet kan dit in het broedseizoen een mislukt broedsel betekenen wat negatief uit kan pakken voor de populatie als geheel.

De bruine kiekendief is eveneens een soort die geen gunstige staat van instandhouding kent en het luchthaventerrein soms als foerageergebied gebruikt. De totale Delflands populatie bruine kiekendieven (inclusief de ten noorden van de luchthaven gelegen Ackerdijkse Plassen) heeft een omvang van twee á drie broedparen. Zelfs het doden van een enkel exemplaar heeft daardoor al een substantieel negatief effect op de totale lokale populatie.

De constatering dat de omvang van het aantal gedode vogels op de luchthaven slechts beperkt is geweest, is onvoldoende om te kunnen constateren dat er geen sprake zal zijn van een verslechtering van de staat van instandhouding van een vogelsoort waardoor niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de Wet natuurbescherming voor het afgeven van een ontheffing.

Effecten Natura 2000

Eén van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied Voornes Duin heeft betrekking op de lepelaar als broedvogel. De lepelaars uit dit gebied maken gebruik van de polders ten noorden van RTHA om te foerageren. Zij zullen dus regelmatig over het luchthaventerrein vliegen en zouden dan op grond van de voorliggende ontheffing gedood mogen worden. Daardoor zou de ontheffing negatieve effecten kunnen hebben op de instandhoudingsdoelen van dit Natura 2000 gebied en hier is ten onrechte niet aan getoetst.

Alternatieven

In de motivering van de ontheffing wordt aangegeven dat er al maatregelen genomen worden om vogels van het luchthaventerrein te weren zoals de aanleg van dichte grasmatten, hekwerken en het gebruik van akoestische middelen. Het wordt niet duidelijk waarom niet wordt gekozen voor andere maatregelen zoals bijvoorbeeld het kiezen voor een ander oppervlak dan gras naast de start- en landingsbaan zoals verharding, of nog beter, zonnepanelen. Ook valt te denken aan de inzet van radar om meer inzicht te krijgen in de vliegbewegingen van vogels zodat hier rekening mee kan worden gehouden. De technische ontwikkelingen op dit gebied zijn reeds vergevorderd⁷. Er is derhalve onvoldoende gemotiveerd dat er geen andere bevredigende oplossing is.

Wij verzoeken u onze bezwaren gegrond te verklaren en de afgegeven ontheffing te wijzigen dan wel in te trekken.

Met vriendelijke groet,



A.P. Ouwehand,
Directeur

Bijlage:

- Machtigingen en handtekeningen van mede ondertekenende organisaties
- Bekendmaking beschikking Wet Natuurbescherming, Rotterdam Airportplein 60 te Rotterdam

⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/4/militair/luchtmacht-verbetert-preventie-vogelaanvaringen>

