

**RAPPORT TEN BEHOEVE VAN EEN AANVRAAG
VOOR TOESTEMMING VAN BEHEER VAN
ESSENTIËLE OVERLAST VEROORZAKENDE
DAKBROEDENDE MEEUWEN
IN DIVERSE GEMEENTEN IN DE PROVINCIES
NOORD-HOLLAND EN ZUID-HOLLAND**



**RAPPORT TEN BEHOEVE VAN EEN AANVRAAG
VOOR TOESTEMMING VAN BEHEER VAN
ESSENTIËLE OVERLAST VEROORZAKENDE
DAKBROEDENDE MEEUWEN
IN DIVERSE GEMEENTEN IN DE PROVINCIES
NOORD-HOLLAND EN ZUID-HOLLAND**

Colofon

Opdrachtgever: Gemeente Den Haag
Postbus 12651
2500 DP Den Haag

Adviesbureau: VanderHelm Milieubeheer B.V.
Nobelsingel 2
2652 XA Berkel en Rodenrijs
info@vdhelm.nl

Buijs Eco Consult B.V.
Zandfort 96
4631 RR Hoogerheide
info@buijsecoconsult.nl

Projectfoto's: VanderHelm Milieubeheer B.V. & Buijs Eco Consult B.V.

Wijze van citeren: VanderHelm Milieubeheer B.V. & Buijs Eco Consult B.V. (2020). Kenmerk 20191376. Rapport aanvraag toestemming beheer van essentiële overlast veroorzakende dakbroedende meeuwen in diverse gemeenten in provincies Noord-Holland en Zuid-Holland, d.d. 4 december 2020

© VanderHelm Milieubeheer B.V. & Buijs Eco Consult B.V.

Projectcode: 20191376

Verantwoording	Status / versie	Definitief
	Datum	4 december 2020

In het kader van de AVG zijn geen auteurs genoemd. Dit rapport is digitaal vrijgegeven op de datum in de verantwoording door binnen de bedrijven erkende projectleiders. De auteurs zijn bij de betreffende organisaties bekend en betreffen ecologen met jarenlange ervaring op het gebied van meeuwen.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING (PROBLEEMSTELLING)	5
1.2 DOELSTELLING	6
1.3 LEESWIJZER	6
2. WETTELIJKE KADERS NATUURBESCHERMING	7
2.1 VOGELRICHTLIJN	7
2.2 WET NATUURBESCHERMING	7
3. ONDERBOUWING WETTELIJK BELANG	9
3.1 CONTEXT: OVERLAST, SCHADE EN DE WET	9
3.2 SCHADE DOOR DAKBROEDENDE MEEUWEN	9
3.3 SOORTEN MEEUWENSCHADE: GEZONDHEIDSSCHADE DOOR GELUIDSOVERLAST	10
3.4 SOORTEN MEEUWENSCHADE: GEZONDHEIDSSCHADE DOOR TERRITORIAAL GEDRAG/(SCHIJN)AANVALLEN	13
3.5 SOORTEN MEEUWENSCHADE: MATERIËLE SCHADE AAN GEBOUWEN MET EVENEENS MOGELIJKE GEZONDHEIDSSCHADE ALS GEVOLG	15
3.6 MELDINGEN MEEUWENOVERLAST IN GEMEENTEN	16
3.7 JURISPRUDENTIE	17
3.8 CONCLUSIE TEN AANZIEN VAN HET WETTELIJK BELANG	18
4. ALTERNATIEVENAFWEGING	19
4.1 CONTEXT: MAATREGELEN TER VERMINDERING VAN MEEUWENOVERLAST	19
4.2 NIETS DOEN	19
4.3 ALGEMENE MAATREGELEN	20
4.4 ALTERNATIEVE BESTRIJDINGSMETHODEN - LITERATUURSTUDIE	21
4.5 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN ALTERNATIEVENAFWEGING	30
5. BEOORDELING GUNSTIGE STAAT VAN INSTANDHOUDING	31
5.1 CONTEXT: SAMENHANG TUSSEN KOLONIES	31
5.2 LANDELIJKE STAAT VAN INSTANDHOUDING OP BASIS VAN LITERATUUR	31
5.3 LOKALE STAAT VAN INSTANDHOUDING OP BASIS VAN LITERATUUR	32
5.4 THEORETISCHE ONDERBOUWING STAAT VAN INSTANDHOUDING	32
5.5 CONCLUSIES BEHOUD GUNSTIGE STAAT VAN INSTANDHOUDING	36
6. UITVOERINGSPLAN BEHEER OVERLAST VEROOZAKENDE MEEUWEN 2021-2030.....	37
6.1 CONTEXT: BOTSSENDE BELANGEN	37
6.2 TOEPASSING ESCALATIELADDER	37
6.3 NOODZAAK INZET MEEUWENDESKUNDIG ECOLOGEN.....	38
6.4 NOODZAAK MONITORING.....	39
6.5 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN UITVOERINGSPLAN BEHEER OVERLAST VEROOZAKENDE MEEUWEN	40
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	41
7.1 DOELSTELLING, OVERLAST, MAATREGELEN EN STAAT VAN INSTANDHOUDING	41
7.2 ALGEMENE VOORWAARDEN – AANWIJZEN DUURZAME BROEDLOCATIES, INZET MEEUWENDESKUNDIGEN & RAPPORTAGEPLICHT	41
7.3 KLEINE MANTELMEEUW – POPULATIEMONITORING BIJ INGRIPEN BROEDSUCCES	42
7.4 ZILVERMEEUW – NIET INGRIPEN OP BROEDSUCCES & POPULATIE ONDERSTEUNEN	42
7.5 SAMENVATTEND.....	42
7.6 AANBEVELING	43
REFERENTIES	44
DEFINITIES.....	47
BIJLAGEN.....	48

BIJLAGEN

- BIJLAGE 1. DESKUNDIGHEID, KWALITEITSBORGING EN VERANTWOORDING
- BIJLAGE 2. RAPPORT ONDERZOEK DGMR
- BIJLAGE 3. BRIEVEN GGD HAAGLANDEN
- BIJLAGE 4. VERVOLGREACTIE GGD HAAGLANDEN
- BIJLAGE 5. NOTITIE STALLEN & ZANDBERGEN
- BIJLAGE 6. IMPRESSIE MELDINGEN BURGERS OVERLAST MEEUWEN
- BIJLAGE 7. ADVIES ENVIR ADVOCATEN MEEUWENOVERLAST
- BIJLAGE 8. OVERZICHT LITERATUURSTUDIE ALTERNATIEVE BESTRIJDINGSMETHODEN
- BIJLAGE 9. ESCALATIELADDER
- BIJLAGE 10. GEBRUIK ESCALATIELADDER IN PRAKTIJK
- BIJLAGE 11. INZET VOGELOPVANGCENTRA T.B.V. ONTHEFFING MEEUWENBEHEER
- BIJLAGE 12. RANDVOORWAARDEN MONITORING DAKBROEDENDE MEEUWEN IN AANSLUITENDE GEMEENTEN

1. INLEIDING

De gemeenten Alkmaar, Haarlem, Zandvoort, Leiden, Katwijk, Den Haag en Rotterdam (met gemeente Den Haag als penvoerder) hebben VanderHelm Milieubeheer B.V. te Berkel en Rodenrijs en Buijs Eco Consult B.V. te Hoogerheide gevraagd een rapportage op te stellen ten behoeve van het indienen van een aanvraag voor het verkrijgen van toestemming voor het beheer van overlast (zie paragraaf 1.1) veroorzakende kleine mantel- en zilvermeeuwen die broeden op daken, binnen de bebouwde kom van diverse gemeenten in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. Andere dakbroedende meeuwensoorten zijn niet opgenomen in onderhavig rapport doordat hier geen overlast van bekend is (kokmeeuw en zwartkopmeeuw), de gunstige staat van instandhouding ongunstig is (stormmeeuw) of soorten die (nog) niet broeden op daken in Nederland (geelpootmeeuw, Pontische meeuw en grote mantelmeeuw).

1.1 AANLEIDING (PROBLEEMSTELLING)

De aanleiding tot het verkrijgen van toestemming voor het beheer van overlast veroorzakende meeuwen is de essentiële overlast die burgers in diverse gemeenten ervaren van dakbroedende meeuwen. De overlast uit zich vooral in geluidsoverlast wat leidt tot slaapttekort en stress en in fysieke aanvallen die leiden tot verwondingen.

Deze toestemming kan door het bevoegd gezag (Provincie Zuid-Holland en/of Provincie Noord-Holland, of eventueel Rijksdienst voor Ondernemend Nederland i.v.m. provincie-overschrijdende aanpak) worden verleend door middel van een ontheffing van artikel 3.1 van de Wet natuurbescherming of een provinciale vrijstelling van artikel 3.3 van de Wet natuurbescherming, op basis van artikel 3.16: vierde en vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

Meeuwen maken steeds meer gebruik van urbaan gebied. De aantallen op daken broedende meeuwen nemen steeds meer toe, naarmate de traditionele broedgebieden meer onder druk komen te staan, door onder andere toenemende aantallen grondpredatoren en voortschrijdende havenexploitatie. De verwachting is dat deze trend zich doorzet en met deze trend de meeuwenoverlast de komende jaren zal toenemen. Vergelijkbare trends zijn o.a. zichtbaar in het Verenigd Koninkrijk. Meeuwenoverlast, zoals die door burgers wordt ervaren, is een complex probleem dat zich moeilijk laat definiëren. Er zijn veel componenten die tot overlast worden gerekend, uiteenlopend van zwerfvuil door opengetrokken vuilniszakken tot geluidsoverlast en schade aan gebouwen. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de ervaren overlast een tweeledige oorzaak heeft, te weten overlast die gekoppeld is aan voedselzoekende meeuwen enerzijds en broedende meeuwen anderzijds. Een korte toelichting van deze tweedeling in de oorsprong van overlast is hier noodzakelijk. Deze rapportage, ten behoeve van het indienen van een aanvraag tot het verkrijgen van toestemming voor het beheer van overlast veroorzakende meeuwen, richt zich op slechts één van beide delen, te weten de dakbroedende meeuwen.

Voedselzoekende meeuwen

Voedselzoekende meeuwen binnen stedelijk gebied kunnen verscheidene vormen van overlast veroorzaken. Deze vormen van overlast zijn vaak het meest zichtbaar en zijn dan ook de overlastzaken die jaarlijks de pers halen. Het betreft stelen van eten van mensen rondom snackkiosken, het opentrekken van vuilniszakken en bevuilen van de openbare ruimte door ontlasting. Huig *et al.* (2016) hebben aangetoond dat veel voedselzoekende meeuwen in de gemeente Den Haag broedvogels zijn van buiten deze gemeente. Loeve (2018) laat zien dat een in Katwijk broedende meeuw veelvuldig in Den Haag voedsel haalt. De oplossing voor deze vormen van overlast ligt dan ook uitsluitend in het verminderen van het voedselaanbod. Hiertoe hebben de bovengenoemde gemeenten reeds verregaande stappen genomen, bijvoorbeeld door het plaatsen van ondergrondse restafvalcontainers en het gratis beschikbaar stellen van verstevigde huisvuilzakken, voorlichtingscampagnes en voerverboden. Op dit deel van de overlast heeft onderhavig rapport geen betrekking.

Broedende meeuwen

In stedelijk gebied broeden meeuwen op daken. Deze broedende meeuwen veroorzaken andere vormen van overlast. Burgers ervaren (1) geluidsoverlast, (2) gevaarlijke situaties door (schijn)aanvallen en (3) in enkele gevallen schade aan gebouwen. Deze vormen van overlast zijn meestal direct toe te wijzen aan een individueel meeuwenpaar, wanneer een nest direct boven de slaapkamer van bewoners ligt, naast een dakterras of balkon of tegen dakinstallaties zoals bijvoorbeeld airconditioningsunits. Dit rapport dient ter onderbouwing van de aanvraag voor het beheer van nesten, waaronder het wegnemen van broedsucces in de meest schrijnende gevallen van deze vormen van overlast (essentiële overlast). Het

betreft hierbij individuele broedparen die aanwijsbaar overlast veroorzaken en waarbij de overlast niet door burgers in redelijkheid kan worden gedragen.

Dit rapport richt zich op twee soorten meeuwen, te weten kleine mantelmeeuw (*Larus fuscus*) en zilvermeeuw (*Larus argentatus*). Beide soorten broeden frequent op daken in stedelijk gebied en zijn verantwoordelijk voor bovengenoemde overlast bij burgers. In hoofdstuk 5 wordt de gunstige staat van instandhouding van deze soorten besproken.

1.2 DOELSTELLING

Het doel van onderhavig rapport is het onderbouwen van de noodzakelijkheid van het beheer van overlast veroorzakende meeuwen, alsmede het aandragen van een alternatievenafweging en wettelijk belang in deze. Daarnaast wordt de gunstige staat van instandhouding van de kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw beoordeeld en wordt een uitvoeringsplan weergegeven voor het beheer van overlast veroorzakende meeuwen van 2021-2030. Het rapport is opgesteld ten behoeve van het verkrijgen van een ontheffing of provinciale vrijstelling om op een eenduidige en zorgvuldige wijze individuele overlast veroorzakende meeuwenparen te mogen beheren, met inachtneming van het dierenwelzijn en de gunstige staat van instandhouding van beide meeuwensoorten.

1.3 LEESWIJZER

Dit rapport is opgebouwd uit een inleidend hoofdstuk (hoofdstuk 2), waarin het wettelijk kader van deze aanvraag wordt geschetst, gevolgd door vier inhoudelijke hoofdstukken (hoofdstukken 3 tot en met 6) en een conclusie (hoofdstuk 7) waarin de hoofdpunten van de aanvraag worden samengevat.

De inhoudelijke hoofdstukken bespreken achtereenvolgens de onderbouwing van

- het wettelijk belang (hoofdstuk 3), waarin drie vormen van schade aan de volksgezondheid en openbare veiligheid worden toegelicht;
- een alternatievenafweging (hoofdstuk 4), waarin aan de hand van literatuur wordt aangetoond van welke (combinatie van) maatregelen het beste resultaat mag worden verwacht;
- de huidige staat van instandhouding van de soorten waarop deze aanvraag betrekking heeft (hoofdstuk 5) en de gevolgen daarvan voor een aanvraag;
- het uitvoeringsplan (hoofdstuk 6) waarin rekening wordt gehouden met alle conclusies van hoofdstukken 3, 4 en 5.

Ieder hoofdstuk begint met een contextschets; een paragraaf waarin de uitgangspunten van waaruit het hoofdstuk is geschreven worden toegelicht. Daarnaast is bij enkele paragrafen een korte samenvatting, dan wel conclusie schuin gedrukt aan het eind van de paragraaf opgenomen.

De eindconclusies van dit rapport worden samengevat in hoofdstuk 7.

2. WETTELIJKE KADERS NATUURBESCHERMING

In Nederland is de bescherming van natuur geborgd in de Wet natuurbescherming. Onder de Wet natuurbescherming valt de bescherming van enerzijds in het wild levende dieren (fauna) en planten (flora) en anderzijds de gebiedsbescherming en de bescherming van houtopstanden. De Wet natuurbescherming is tevens de Nederlandse implementatie van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de relevante onderdelen in de vigerende wet- en regelgeving inzake de Wet natuurbescherming ten aanzien van de kleine mantelmeeuw en de zilvermeeuw.

2.1 VOGELRICHTLIJN

De Vogelrichtlijn is gericht op de instandhouding van alle natuurlijk in Europa in het wild levende vogelsoorten. De Vogelrichtlijn vereist dat EU lidstaten alle nodige maatregelen nemen om de populatie van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is op een niveau te houden of te brengen, dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen. Daarnaast moeten de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om voor deze vogels een 'voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen' (Vogelbescherming Nederland, 2020). De kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw zijn vogels die zijn opgenomen in bijlage 1 of vallen onder de reikwijdte van artikel 1 van de Vogelrichtlijn.

Handelingen die schadelijk zijn voor vogels zijn conform de Vogelrichtlijn verboden. Dit gaat om het doden, jagen, houden, verstoren en vangen van vogels. Ook het rapen van, en/of het in bezit zijn van, eieren is verboden. Van de verbodsbepalingen kan worden afgeweken, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en indien sprake is van zwaarwegende openbare belangen (volksgezondheid en openbare veiligheid, veiligheid van luchtverkeer, voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, en bescherming van flora en fauna). Tevens mogen maatregelen niet leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten (Vogelbescherming Nederland, 2020).

In de Vogelrichtlijn is opgenomen dat de lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen (Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2009):

- a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;
- b) een verbod om opzettelijk nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of nesten weg te nemen;
- c) een verbod om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze — zelfs leeg — in bezit te hebben;
- d) een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is;
- e) een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen.

2.2 WET NATUURBESCHERMING

Afhankelijk van de beschermde status van een soort dient bij de aantasting van exemplaren of nesten, voortplantings- of rustplaatsen van deze soort, bij activiteiten die de verbodsbepalingen overtreden, een ontheffing op de Wet natuurbescherming te worden aangevraagd. Tevens zijn mogelijkheden voor een vrijstelling aanwezig. Belangrijk voor de toekenning hiervan is de status, maar ook of de duurzame instandhouding van de populatie wel of niet in het geding is.

De Wet natuurbescherming beschermt kwetsbare en zeldzame flora en fauna. De wet geldt daar waar beschermde soorten voorkomen. De beschermde soorten zijn onderverdeeld in Europees en Nationaal beschermde dier- en plantensoorten. Ten aanzien van de Europees beschermde soorten in de Wet natuurbescherming geldt een één op één doorvertaling van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

Het overtreden van de verbodsbepalingen zoals genoemd in de Wet natuurbescherming kan uitsluitend met een door het bevoegd gezag verleende ontheffing of een vrijstelling. Omdat de Wet natuurbescherming ten aanzien van vogels een één op één doorvertaling van de Vogelrichtlijn is, geldt dat voor een verkrijgen van een ontheffing of vrijstelling van de Wet natuurbescherming dezelfde voorwaarden gelden als bij de Vogelrichtlijn, te weten: de aanwezigheid van een wettelijk belang, het ontbreken van een andere bevredigende oplossing en behoud van de gunstige staat van instandhouding van de betreffende soort. De verbodsbepalingen uit de Vogelrichtlijn zijn onder artikel 3.1 geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming (zie box 1).

Box 1: verbodsbepalingen artikel 3.1 van de Wet natuurbescherming

Artikel 3.1 van de Wet natuurbescherming

- Lid 1: Het is verboden opzettelijk van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn te doden of te vangen.
- Lid 2: Het is verboden opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren van vogels als bedoeld in het eerste lid te vernielen of te beschadigen, of nesten van vogels weg te nemen.
- Lid 3: Het is verboden eieren van vogels als bedoeld in het eerste lid te rapen en deze onder zich te hebben.
- Lid 4: Het is verboden vogels als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te storen.
- Lid 5: Het verbod, bedoeld in het vierde lid, is niet van toepassing indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.

2.2.1 ONTHEFFING OF VRIJSTELLING

Indien een diersoort schade en/of overlast veroorzaakt zijn er mogelijkheden om dit te beheersen. Zoals in paragraaf 2.2 genoemd, kan, onder bepaalde voorwaarden, een ontheffing of vrijstelling worden verleend voor de verbodsbepalingen zoals genoemd in artikel 3.1.

In artikel 3.16, lid 1, van de Wet natuurbescherming is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, kunnen worden aangewezen, die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of die gevaar lopen, en die in het gehele land overlast veroorzaken. In lid 2 van dit artikel is opgenomen dat Onze Minister een vrijstelling kan verlenen van verboden als bedoeld in artikel 3.1 voor de bestrijding van overlast binnen de bebouwde kom door gemeenten van vogels en dieren als bedoeld in het eerste lid.

In artikel 3.17 van de Wet natuurbescherming is opgenomen dat ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, gedeputeerde staten ontheffing verlenen als bedoeld in artikel 3.3, eerste, vierde en vijfde lid en 3.4, tweede lid (mogelijkheid vrijstelling door provinciale staten), ingeval van vogels:

1. in het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid;
2. in het belang van de veiligheid van luchtverkeer;
3. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren, of
4. ter bescherming van flora en fauna.

2.2.2 FAUNABEHEERPLAN

De Wet natuurbescherming stelt in artikel 3.17, lid 2, dat een ontheffing tot beperking van de omvang van een populatie van vogels wordt verleend aan een faunabeheereenheid, die handelt overeenkomstig het daartoe vastgestelde en goedgekeurde faunabeheerplan. Onder lid 3 is opgenomen dat de faunabeheereenheid bij schriftelijke en gedagtekende toestemming de haar ingevolge het eerste lid of tweede lid toegestane handelingen door een wildbeheereenheid of anderen kan doen uitoefenen.

Het vierde lid van artikel 3.17 stelt dat een dergelijke ontheffing tevens verleend kan worden aan een wildbeheereenheid of aan anderen dan een faunabeheereenheid, indien de noodzaak ontbreekt voor verrichting van de handelingen door tussenkomst van een faunabeheereenheid. Het vijfde lid stelt tot slot dat ook een ontheffing kan worden verleend voor handelingen die niet op grond van een faunabeheerplan worden verricht, indien de noodzaak ontbreekt voor een faunabeheerplan, gelet op de specifieke kenmerken van de desbetreffende diersoort dan wel de aard of omvang van de te verrichte handelingen.

3. ONDERBOUWING WETTELIJK BELANG

3.1 CONTEXT: OVERLAST, SCHADE EN DE WET

Onder de Wet natuurbescherming is het mogelijk om een ontheffing of vrijstelling van de in artikel 3.1 genoemde verbodsbepalingen te krijgen indien hier een geldig wettelijk belang aan ten grondslag ligt. In dit document hebben we het specifiek over de gezondheidsschade en materiële schade die broedende meeuwen op stadsdaken veroorzaken. Dit valt onder de reikwijdte van het in de wet genoemde belang "Gevaar voor de volksgezondheid en openbare veiligheid". In dit hoofdstuk worden de aspecten van gezondheidsschade en materiële schade verder toegelicht.

Om de essentiële overlast, veroorzaakt door dakbroedende meeuwen, tot een voor de volksgezondheid aanvaardbaar niveau terug te brengen is het noodzakelijk een ontheffing of vrijstelling te verkrijgen voor het beheer van overlast veroorzakende meeuwen. De mate waarin schade wordt veroorzaakt door broedende meeuwen op daken, verschilt per situatie en daarmee verschilt ook de noodzaak tot mogelijk ingrijpen. Ligging van de nestplaats, karakter van de betrokken meeuwen en de tolerantiegrens van de betrokken burgers spelen allemaal een rol. In de notitie van Stallen & Zandbergen (bijlage 5) wordt gesteld dat naast akoestisch factoren, ook niet-akoestische factoren van grote invloed zijn op de overlastbeleving en dat met name deze factoren schade aan de gezondheid veroorzaken. Hierbij is het belangrijk elke gemelde klacht van ervaren schade apart te meten volgens een vast protocol, waarbij gekeken wordt of de melding kwalificeert als één van de drie mogelijk risicovolle vormen van schade (zie 3.2.) en daarnaast een zekere meetbare mate van risico voor de volksgezondheid in zich heeft. Om die reden zal gewerkt worden met een escalatieladder (zie bijlage 9), waarmee bepaald kan worden of ingrijpen gerechtvaardigd is ten opzichte van het belang "Gevaar voor de volksgezondheid en openbare veiligheid".

3.2 SCHADE DOOR DAKBROEDENDE MEEUWEN

Deze aanvraag richt zich op de volgende drie vormen van schade, die worden veroorzaakt door op daken broedende meeuwen:

1. gezondheidsschade door geluidsoverlast;
2. gezondheidsschade door (schijn)aanvallen;
3. materiële schade aan gebouwen met gevolgen voor de volksgezondheid.

Ad (1) gezondheidsschade door geluidsoverlast. Het overgrote deel van overlastklachten die bij gemeenten binnen komen betreft meldingen van geluidsoverlast. Mensen klagen met name over slaapgebrek als gevolg van meeuwengeluiden. Metingen door DGMR (bijlage 2) hebben aangetoond dat broedende meeuwen op elk uur van de dag en nacht geluid produceren, met meerdere pieken boven de ontwakingsgrens bij een afstand van twee meter tot een meeuwnest. Binnen deze twee meter van nesten op daken zijn in sommige gevallen slaapkamers gelegen. Zowel het meermaals ontwaken per nacht als de intensiteit van de geluidspieken kunnen volgens de GGD (bijlage 3) fysiologische effecten, fysieke klachten en mentale klachten veroorzaken. Vooral het gegeven dat meeuwengeluid discontinuë is maakt dat mensen wakker schrikken. Dr. Pieter Jan Stallen, voormalig bijzonder hoogleraar toegepaste psychologie geluidshinder aan de Universiteit van Leiden (zie tevens box 2) concludeert in zijn notitie (bijlage 5): *"Bij blootstelling aan geluid van (broedende) meeuwen is de volksgezondheid op meerdere manieren en mogelijk vaak in ernstige mate in het geding..."*

Ad (2) gezondheidsschade door (schijn)aanvallen. Sommige meeuwenparen beschermen hun jongen op felle wijze en gaan zo ver dat zij (schijn)aanvallen op mensen uitvoeren. De intensiteit verschilt per meeuwenindividu. Deze (schijn)aanvallen kunnen tot gevaarlijke situaties (voornamelijk door schrik) leiden, met name bij dakterrassen (burgers melden bijvoorbeeld schijnaanvallen op het moment zij op de trap door het dakluik het terras willen betreden), maar ook rondom peuterspeelzalen, scholen en verzorgingshuizen (kinderen en ouderen zijn kwetsbaarder doordat zij mogelijk minder snel en adequaat anticiperen en reageren op (schijn)aanvallen). Ook melden mensen dat zij in hun achtertuin geregeld met uitwerpselen worden "bekogeld".

Ad (3) materiële schade aan gebouwen met gevolgen voor de volksgezondheid. In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat meeuwen schade veroorzaken aan dakinstallaties (zoals bijvoorbeeld airconditioning) waardoor gevaarlijke situaties als kortsluiting kunnen ontstaan. Ook zijn mensen vaak bang dat de uitwerpselen van meeuwen zoönosen bevatten, die zich via het airconditioningsysteem door de woning kunnen verspreiden.

Bij gemeenten zijn ook diverse schrijnende situaties bekend waarbij de gezondheid van burgers ernstig in het geding komt. Mensen bellen een gemeente woedend en soms huilend op. Een van de stadsecologen bij een gemeente vertelde over een oudere dame die geeuwend en niet meer helder aan de telefoon zat, omdat ze al weken elke morgen om 4:00 ontwaakte.

3.3 SOORTEN MEEUWENSCHADE: GEZONDHEIDSSCHADE DOOR GELUIDSOVERLAST

Geluidsoverlast door meeuwen bestaat uit overlast door verschillende geluiden die de meeuwen ten gehore brengen, voornamelijk tijdens het broedseizoen. Vanaf het moment dat de broedplaatsen weer bezet worden door de meeuwen (begin februari), totdat de jongen zijn uitgevlogen in augustus, is er sprake van overlastervaring door mensen die in de buurt van de meeuwen nesten werken en wonen. Voornamelijk de territoriale geluiden kunnen zeer luid zijn (zie onderstaand) en bestaan uit combinaties van zogenaamde long-calls (zie afbeelding 1) en korte sociale contactgeluiden. De meeuwen nemen hierbij plaats op schoorstenen, hoog gelegen dakgoten, antennes en andere hoge uitkijkpunten in de directe omgeving van het nest om op deze manier het territorium af te bakenen. De piek in deze geluiden (over het broedseizoen) bevindt zich in de vestigingsperiode en de periode dat de dieren jongen hebben. De pieken per dag bevinden zich voornamelijk in de vroege ochtend. Tijdens het uitbroeden van eieren zijn de meeuwen vaak minder luidruchtig. Wanneer de jongen uit het ei kruipen beginnen deze ook vrijwel constant te piepen (dag en nacht), wat eveneens voor overlast zorgt wanneer het nest zich bijvoorbeeld boven de slaapkamer bevindt. De overlast die wordt ondervonden is per individueel mens verschillend. Uit de jarenlange klachtenmonitoring in de gemeente Katwijk komt naar voren dat dit sommigen, in combinatie met bijvoorbeeld nachtwerk of kleine kinderen, tot waanzin drijft en slapeloosheid en oververmoeidheid de meest gehoorde gezondheidsklachten zijn (zie bijlage 6 voor een impressie van de klachten). Eerder genoemde zorgt daarbij in meerdere of mindere mate voor ernstige gezondheidsproblemen. Daarnaast zijn er verschillende voorbeelden dat men, bij lang aanhoudende overlast, in de emotie van het moment, het nest, eieren of jongen illegaal vernietigt of vernietigt. Vermoeidheid kan leiden tot gevaarlijke situaties rondom het huis of in het verkeer, wat ook wordt onderschreven door de GGD (zie box 2).



Afbeelding 1: Long-call kleine mantelmeeuw nabij nest op dak

Box 2: Onderbouwing gezondheidsschade door geluidsoverlast

Rapport onderzoek DGMR

Door DGMR is in Scheveningen een onderzoek uitgevoerd (DGMR, 2020) naar de geluidsoverlast voor omwonenden van een meeuwenkolonie ter plaatse van het dak van de school 'Lycée Français Vincent Van Gogh'. Het rapport is opgenomen in bijlage 2.

Het onderzoek betreft een analyse van de gedane geluidsmetingen ter plaatse van de meeuwenkolonie op het dak van de school. Met het onderzoek is de vraag beantwoord in hoeverre de hinder die optreedt als gevolg van de geluidsproductie van een meeuwenkolonie van dusdanige aard is dat er gesproken kan worden van belangrijke overlast van bewoners (DGMR, 2020). In het onderzoek wordt toegelicht dat de maximale geluidsniveaus bij een woning niet hoger mogen zijn dan 70, 65 en 60 dB(A) voor respectievelijk de dag, avond en nacht (DGMR, 2020). De piekgeluiden veroorzaakt door meeuwen lopen in de dag tot 85 dB(A) (L_{amax}) en in de nacht tot 70 dB(A) (L_{amax}) (Bron: onderzoek gemeente Den Haag (DGMR, 2020)). Hiermee ligt het geluidsniveau van meeuwen hoger dan de maximaal toegestane geluidsniveaus voor industriegeluiden.

Het geluid van meeuwen is niet continu, maar wordt gekenmerkt door een reeks van roepen. Voor hinderbeleving is niet alleen het gemiddelde (equivalente) geluidsniveau van belang, maar juist ook hoe vaak je door dit geluid wordt gestoord. Het geluid van de meeuwen is in het onderzoek uitgezet tegen de uren van de dag. Hierin is een piek te zien om 06:00 uur 's ochtends, de voedingstijd, en tussen 08:00 uur 's ochtends en 11:00 uur 's ochtends. Daarnaast is een opmerkelijke piek om 03:00 uur 's nachts te zien. Gedurende de meetperiode van mei t/m november blijkt dat in de zomermaanden (juni, juli en augustus) het geluid van meeuwen bijna de gehele etmaalperiode te horen is. Het meest en het luidst zijn ze te horen in juli. Daarbuiten is het geluid voornamelijk 's morgens vroeg en overdag waar te nemen (DGMR, 2020).

Uit het onderzoek blijkt dat het geluid van meeuwen tot grote verstoring kan leiden tijdens de nachtperiode. In deze periode worden mensen mogelijk wakker ten gevolge van meeuwen in de orde van 1 keer per 2 nachten (op 12 meter afstand van het nest) tot 34 keer per nacht (op 2 meter afstand van het nest). Naast een ervaring van overlast kan dit gevolgen hebben voor de concentratie op het werk en leiden tot stress (DGMR, 2020).

Op basis van het gedane onderzoek wordt in het rapport geconcludeerd dat de hinder die optreedt als gevolg van de geluidsproductie van de meeuwenkolonie 'Lycée Français Vincent Van Gogh' in Scheveningen van dusdanige aard is dat veel mensen belangrijke overlast ondervinden. Dit door het equivalente geluidsniveau, maar nog meer door de grote kans op ontwaakreacties meerdere keren per nacht. (DGMR, 2020).

Brief GGD Haaglanden

Naar aanleiding van meldingen/klachten van bewoners ten aanzien van meeuwenoverlast in Den Haag is door de gemeente Den Haag aan de GGD Haaglanden verzocht om te beoordelen of door meeuwen veroorzaakte geluidsoverlast een negatief effect kan hebben op de volksgezondheid. In de opgestelde brief vanuit de GGD Haaglanden naar Beleidsafdeling Stadsbeheer (DSB) (zie bijlage 3) wordt eerst een uitleg gegeven van algemene gezondheidseffecten door blootstelling aan omgevingsgeluid. Vervolgens worden specifiek de aspecten van meeuwengeluid behandeld en wordt gerefereerd naar het uitgevoerde, hierboven beschreven, onderzoek van DGMR (DGMR, 2020) (GGD Haaglanden, 2019).

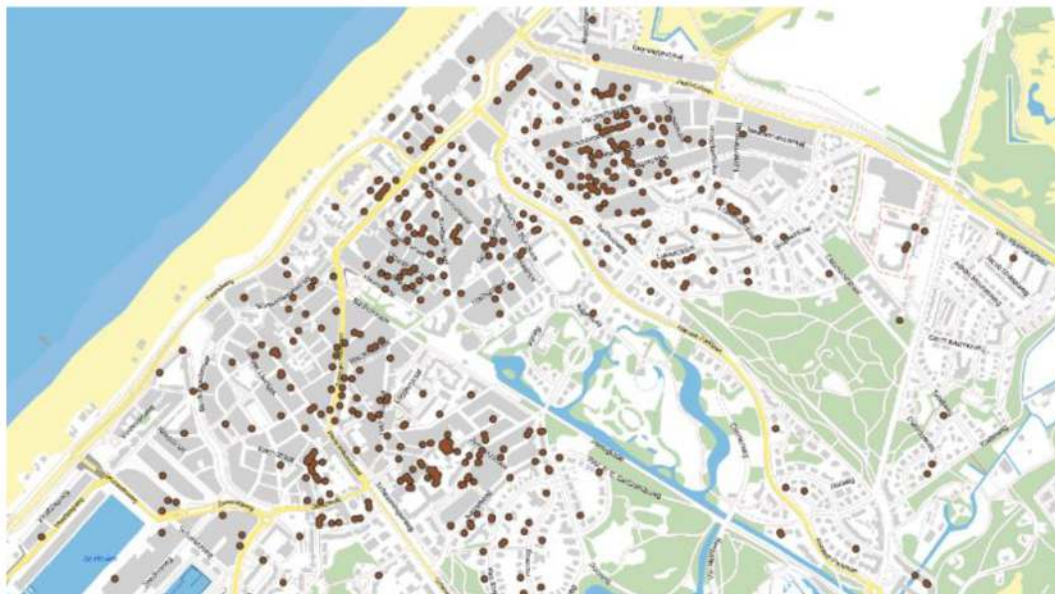
In de brief van GGD Haaglanden wordt geconcludeerd dat het aannemelijk lijkt dat het piekgeluid van in de stad broedende meeuwen, zeker bij een grote concentratie van meeuwen, een bijdrage levert aan slaapverstoring van inwoners van de stad. Deze conclusie wordt gerelateerd aan normen die zijn vastgesteld bij onderzoeken naar de blootstelling aan geluid (wegverkeer en vliegverkeer) en de gezondheidseffecten hiervan. Bij industriegeluid kan er tot maximaal 65 dB(A) piekgeluid (L_{amax}) vrijstelling worden verleend (in het nachtvenster). De piekgeluiden veroorzaakt door meeuwen lopen in de dag tot 85 dB(A) (L_{amax}) en in de nacht tot 70 dB(A) (L_{amax}) (Bron: onderzoek gemeente Den Haag (DGMR, 2020)). Deze effecten op de gezondheid zijn niet zonder meer te vertalen naar effecten als gevolg van blootstelling aan geluid van in de stad broedende meeuwen, maar geven wel een indicatie van de gezondheidseffecten van meeuwengeluid (GGD Haaglanden, 2019).

In navolging op bovengenoemde brief is door de GGD Haaglanden een vervolgreactie gestuurd (zie bijlage 4) waarin wordt vermeld dat de GGD Rotterdam Rijnmond, GGD Hollands Midden, GGD Hollands Noorden en GGD Amsterdam hebben aangegeven het advies van de GGD Haaglanden betreffende meeuwenoverlast en gezondheid te onderschrijven (GGD Haaglanden, 2019).

Hindercirkels geluidsoverlast meeuwen

Uit het rapport van DGMR (DGMR, 2020) blijkt dat binnen 10 meter rondom een nestlocatie van een meeuw mensen gemiddeld 1 keer per nacht wakker worden gedurende de broedperiode van meeuwen. Ter visualisatie is rond alle meeuwennesten die in 2017 in kaart zijn gebracht in de gemeente Den Haag een buffer van 10 meter getrokken. Dit is weergegeven in afbeelding 2. In de andere gemeenten zal een gelijksoortig beeld kunnen worden gegeven.

Naar aanleiding van de hindercirkels in afbeelding 2 is berekend dat circa 351.495 vierkante meter aan gebouw (van bovenaf gezien) binnen een hindercirkel gelegen is. Volgens het CBS heeft de gemiddelde burger in Den Haag 54,14 vierkante meter aan woonoppervlak tot zijn beschikking. Dit betekent dat mogelijk bijna 6.500 burgers in Den Haag gemiddeld 1 keer per nacht wakker worden van een meeuw gedurende de broedperiode, afhankelijk van de ligging van de slaapkamer ten opzichte van het nest. Uiteraard kan dit getal worden genuanceerd wanneer er nog rekening wordt gehouden met verschil van isolatie van de woningen, aantal woonlagen en persoonlijke tolerantie, desalniettemin geeft dit een indicatie van de hoeveelheid burgers die mogelijk enige geluidsoverlast ervaren door broedende meeuwen (bron: gemeente Den Haag) en onderschrijft het belang van een gedegen inventarisatie van overlastmeldingen. Ditzelfde principe geldt voor alle meeuwennesten in de andere gemeenten die veel (gezondheid)schade door meeuwen ervaren.



Afbeelding 2. Hindercirkels rondom meeuwennesten in 2017 in Den Haag (bron: gemeente Den Haag).

Dr. Pieter Jan Stallen is voormalig bijzonder hoogleraar toegepaste psychologie geluidshinder aan de Universiteit van Leiden en in deze gevraagd zijn expertise te laten gelden over de meeuwenproblematiek. In de notitie van Stallen & Zandbergen (bijlage 5) wordt gesteld dat ook niet-akoestische factoren (angst en machteloosheid) van grote invloed zijn op de overlastbeleving en dat met name deze factoren schade aan de gezondheid veroorzaken. Door slaapgebrek (en dit in duidelijke samenhang met angst en machteloosheid) ontstaan chronische stress, verhoogde bloeddruk en versnelde hartslag. Als voorbeeld wordt de machteloosheid over het feit dat burgers afhankelijk zijn van derden genoemd, die zich moeten houden aan de wet voor het wegnemen van de bron van hun overlast. Stallen & Zandbergen betwijfelen of hier bij het opstellen van de Wet natuurbescherming voldoende rekening mee is gehouden. Stallen & Zandbergen stellen dat hier bij het besluiten over ontheffing wel rekening mee moet worden gehouden. Bij blootstelling aan geluid van (broedende) meeuwen, wat als gevolg heeft: slaapgebrek, angst en machteloosheid, is de volksgezondheid op meerdere manieren en mogelijk vaak in ernstige mate in het geding.

3.4 SOORTEN MEEUWENSCHADE: GEZONDHEIDSSCHADE DOOR TERRITORIAAL GEDRAG/ (SCHIJN)AANVALLEN

Vanaf het moment dat de eieren zijn gelegd gaan de meeuwen territoriaal gedrag vertonen om het nest te verdedigen. Dit gedrag wordt meer intens vanaf het moment dat de jongen zijn geboren en zal aanhouden tot de jongen de nestlocatie verlaten vanaf augustus. Binnen het territorium treden zij zeer beschermend op en vallen mensen en/of huisdieren aan waarvan ze denken dat die een bedreiging vormen. Doordat meeuwen nesten zich soms bevinden in de nabijheid van mensen of menselijke activiteit, kunnen die meeuwen reageren op een ieder die zich binnen het territorium bevindt. In de praktijk kan dit voor vervelende en gevaarlijke situaties zorgen, vooral als er kwetsbare groepen zoals kinderen of ouderen bij betrokken zijn (zie box 3). Zo kan bij een nest op een dakkapel de gehele aanliggende tuin als territorium worden gezien door de meeuw, waardoor beweging van mensen of huisdieren kan zorgen voor een (schijn)aanval, soms gecombineerd met het laten vallen van uitwerpselen. Er zijn in verschillende gemeenten locaties bekend waar men iedere keer bij het verlaten van de voordeur wordt aangevallen. Hier zijn verschillende voorbeelden van gevaarlijke situaties bekend die ontstaan doordat men schrikt en op straat terecht komt.

Een goed voorbeeld hiervan is een op camera vastgelegde schrikreactie van een moeder met kinderwagen, waarbij deze door schrik van een meeuwenaanval, de kinderwagen loslaat en deze vervolgens de doorlopende weg op rolt (zie ook bijlage 6 voor een impressie van klachten). Regelmatig komen jonge, niet-vliegvlugge, meeuwen in de straten terecht wanneer zij door verstoring of tijdens vlieg oefeningen van daken afvallen. De oudervogels verdedigen deze jongen fel, wat tot gevaarlijke situaties leidt op onder andere kruispunten en parkeerplaatsen. Daarnaast ontstaan gevaarlijke situaties doordat jonge meeuwen op straat lopen en mensen uit schrik zelf, of bijvoorbeeld met een auto of fiets uitwijken voor deze jongen.

Box 3: Voorbeeld van gezondheidsschade door territoriaal gedrag/(schijn)aanvallen

In 2020 is een 73-jarige inwonster van Den Haag op haar balkon aangevallen door een meeuw die zijn jongen op de dakrand boven haar verdedigde. Mevrouw had een hoofdwond die flink bloedde en ook enige dagen hoofdpijn.



Afbeelding 3 & 4: Hoofdwond opgelopen door 73-jarige inwonster van Den Haag nadat zij op haar balkon door meeuw werd geraakt



Afbeelding 5 & 6: Voorbeelden van een snoekduik van kleine mantelmeeuwen op dakterrassen in Katwijk

3.5 SOORTEN MEEUWENSCHADE: MATERIËLE SCHADE AAN GEBOUWEN MET EVENEENS MOGELIJKE GEZONDHEIDSSCHADE ALS GEVOLG

Er zijn meldingen bekend van meeuwen die isolatiemateriaal vernielen van installaties op de daken, zoals zonnecollectoren en airco-units. Het risico op brandgevaar neemt toe als gevolg van nesten die de natuurlijke ventilatie onder de zonnepalen belemmeren. Deze problemen (vernielen isolatiemateriaal en brandgevaar) worden specifiek veroorzaakt door dakbroedende meeuwen, die het materiaal gebruiken voor het maken van hun nest, of die hun nest nabij de installaties bouwen (zie box 4). Ook zijn er diverse meldingen bekend van regenafvoeren die verstopt raken door nestbouw, waardoor soms ernstige wateroverlast ontstaat met als gevolg materiele schade. Bovendien kan wateroverlast zorgen voor ongezonde situaties wanneer schimmel ontstaat. Tenslotte kan in enkele gevallen ontlasting van meeuwen voor gezondheidsrisico's zorgen. In uitwerpselen van vogels kunnen ziektes en virussen zitten, zoals campylobacter, salmonellose en andere zoönosen. Met name in situaties waar met voedsel wordt gewerkt is de voedselveiligheid in het geding. Ook is er sprake van gevaar voor volksgezondheid indien meeuwen broeden en/of verblijven nabij luchtbehandelingsinstallaties van ziekenhuizen en gezondheidscentra (Stoelwinder 2020). Zo kan bijvoorbeeld papagaaizenziekte in ontlasting voorkomen. Momenteel meldt het RIVM dat deze ziekte door onbekende oorzaak toeneemt. De bacterie *Chlamydia psittaci* (die papagaaizenbek ziekte veroorzaakt) komt voor in oogvocht, snot en uitwerpselen van vogels die deze bacterie bij zich dragen. Mensen kunnen besmet raken door inademing van stofdeeltjes van ingedroogd oogvocht, snot of uitwerpselen van besmette vogels. Besmetting met deze stofdeeltjes kan ook plaatsvinden via contact met karkassen of veren van besmette vogels. Het is niet uit te sluiten dat meeuwen hier ook een rol in spelen. Meer informatie hierover is te vinden op: <https://www.rivm.nl/papagaaizenziekte>

Box 4: Illustratie van materiele schade aan gebouwen met mogelijke gezondheidsrisico (brandgevaar, kortsluiting en luchtvervuiling met stofdeeltjes)



Afbeelding 7: Nest op koelvoorziening dak.



Afbeelding 8: Nest tegen airco aan waarbij de broedende meeuw de bekabeling heeft aangepikt met grote kans op brandgevaar.



Afbeelding 9: Close-up van beschadigde bekabeling (brandgevaar/kortsluiting).

3.6 MELDINGEN MEEUWENOVERLAST IN GEMEENTEN

Het aantal in steden broedende meeuwen neemt toe en parallel daaraan ook de overlast door meeuwen die burgers ervaren. Dit komt naar voren uit de vele klachten die hierover binnenkomen in de diverse gemeenten. In bijlage 6 zijn klachten opgenomen die het belang "Gevaar voor de volksgezondheid en openbare veiligheid" onderstrepen.

3.7 JURISPRUDENTIE

Eerdere jurisprudentie leert ons dat ontheffingsgrond “volksgezondheid en openbare veiligheid” eerder is gebruikt om schade door meeuwen te beperken. Uitdrukkelijk is door de bestuursrechter al eens overwogen dat deze ontheffingsgrond gebruikt kan worden in het kader van meeuwenoverlastbestrijding. Ook heeft het Hof van Justitie in een arrest van 8 juli 1987 al overwogen dat het voorkomen van brand- en waterschade alsmede het voorkomen van ziekten als ontheffingsgrond kan worden gebruikt voor het wegnemen en vernietigen van nesten (HvJEG, in zaak 247/85 (ECLI:EU:C:1987:339)). In een uitspraak rond een ontheffing op basis van het belang “Onderzoek en onderwijs” overwoog de bestuursrechter dat het “niet bij voorbaat onaannemelijk is dat voorkoming van belangrijke overlast, de volksgezondheid en de openbare veiligheid belangen zijn die ten grondslag kunnen worden gelegd aan een ontheffing voor maatregelen die door meeuwen veroorzaakte hinder in de gemeenten moeten tegengaan” (ABVrS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2266).

In bijlage 7 is een document, opgesteld door advocaat Fleur Onrust van Envir Advocaten waarin zij de relevante uitspraken opsomt waarbij het belang “volksgezondheid en openbare veiligheid” wordt opgevoerd ten behoeve van het bestrijden van meeuwen, opgenomen.

Ten behoeve van de Rotterdamse haven, maar ook de Haven van Moerdijk en bedrijventerreinen in de haven van Vlissingen-Oost, zijn in het (recente) verleden ontheffingen afgegeven in het kader van de Volksgezondheid en Openbare veiligheid. In de onderbouwing van deze ontheffingen zijn naast de risico's voor kwetsbare bedrijfsprocessen ook de individuele risico's en gevaren voor medewerkers aangevoerd. Deze individuele risico's en overlast zijn minstens net zo erg als de risico's die burgers lopen nabij broedende meeuwen in de stad. Het gaat hierom aanvallende meeuwen en de verspreiding van ziektes en bacteriën door ontlasting. Medewerkers in de haven worden met de risico's alleen tijdens werktijd geconfronteerd, terwijl mensen in de stad hier (in sommige gevallen) 24 uur per dag mee worden geconfronteerd.

De ontheffing voor nestbehandeling (oliën van eieren) in de haven van Rotterdam, die was verleend op basis van het faunabeheerplan 2010-2014, is door de Stichting Faunabescherming aangevochten. De Rechtbank Den Haag oordeelde dat de noodzaak tot ingrijpen voldoende was aangetoond (AWB 10/5326 WET). Ook eerdere, aan individuele bedrijven verleende ontheffingen in Rotterdam zijn zonder succes aangevochten door de Faunabescherming. De Rechtbank Den Haag

(zie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBSGR:2007:BD0109>) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Den Haag

(zie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2008:BD6084>) verklaarden het (hoger) beroep ongegrond.

In december 2019 is door Provincie Groningen aan de gemeente Groningen een ontheffing verleend voor het verplaatsen van roekenkolonies op vier locaties. De ontheffing is verleend op grond van het belang ‘volksgezondheid of openbare veiligheid’ doordat sprake is van indirecte gezondheidsklachten door geluidsoverlast (met name tijdens de nestbouwfase en in de fase met grote jongen), met migraine, concentratiestoornissen en psychosomatische klachten als gevolg. De provincie Groningen stelt dat het gezien het aangeleverde klachtenoverzicht, voldoende is aangetoond dat omwonenden daadwerkelijk overlast ervaren door de kolonies. In het besluit wordt vermeld dat de overlast kan leiden tot gezondheidsklachten en dat het, gezien de ligging van de kolonies, aannemelijk is dat de overlast in de toekomst blijft bestaan of zelfs toeneemt als de kolonie groeit.

Verder is het mogelijk om **aan gemeenten** een algemene vrijstelling te verlenen op basis van artikel 3.16 Wet natuurbescherming voor overlastbestrijding binnen de bebouwde kom (zie box 5).

Box 5: artikel 3.16 Wet natuurbescherming

§ 3.4. Schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer

Artikel 3.16

1.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, worden aangewezen, die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, en die in het gehele land overlast veroorzaken.

2.

In zoverre in afwijking van de artikelen 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, en 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, kan Onze Minister een vrijstelling van verboden als bedoeld in de artikelen 3.1, 3.2, tweede lid, 3.5, 3.6, tweede lid, en 3.10, eerste lid, verlenen voor de **bestrijding van overlast binnen de bebouwde kom door gemeenten** van vogels en dieren als bedoeld in het eerste lid.

3.

Provinciale staten kunnen bij verordening vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid of 3.10, eerste lid, aanwijzen die:

- a. niet bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid zijn aangewezen;
- b. niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, en
- c. in hun provincie overlast veroorzaken.

4.

Provinciale staten kunnen bij verordening een vrijstelling als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, verlenen voor **de bestrijding van overlast binnen de bebouwde kom door gemeenten** van vogels en dieren als bedoeld in het derde lid verlenen.

5.

De bestrijding van de overlast, bedoeld in het tweede en vierde lid, vindt uitsluitend plaats:

a. ingeval van vogels:

1° in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;

2° in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;

b. ingeval van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

c. in geval van andere soorten als bedoeld in artikel 3.10.

3.8 CONCLUSIE TEN AANZIEN VAN HET WETTELIJK BELANG

Bovenstaande paragrafen (en voorbeelden in bijlage 6) laten zien dat broedende meeuwen dusdanige overlast kunnen veroorzaken dat gesproken kan worden van gezondheidsschade. In het geval van geluidsoverlast kunnen zich schrijnende situaties voordoen wanneer een meeuwenest zich direct boven de slaapplek van een bewoner bevindt. De in paragraaf 3.3 gepresenteerde onderbouwing toont dat in die gevallen ernstige verstoring van nachtrust ontstaat welke dagelijks en gedurende maanden plaatsvindt, indien er geen mogelijkheden zijn voor burgers om deze situatie weg te nemen binnen de wettelijke kaders. Dit kan uiteenlopende klachten en risico's veroorzaken, die niet in redelijkheid door burgers gedragen kunnen worden. Bij blootstelling aan geluid van (broedende) meeuwen is de volksgezondheid op meerdere manieren en mogelijk vaak in ernstige mate in het geding (zie ook bijlage 5). In het geval van (schijn)aanvallen en schade aan gebouwen is de onvoorspelbaarheid van de situatie een groot deel van het risico. Directe verwonding van een mens door een meeuw komt weinig voor. Echter op locaties waar (schijn)aanvallen op kwetsbare groepen (denk aan kinderen of ouderen) worden uitgevoerd, alsmede wanneer (brand)gevaarlijke installaties worden beschadigd, is het niet reëel te verlangen dat burgers het risico op letsel dragen omdat niet te voorspellen is wanneer een gevaarlijke situatie zich voordoet. Deze risico's leveren gevaar op voor de volksgezondheid en/of openbare veiligheid en zijn vergelijkbaar van aard met de risico's waarvoor reeds eerder ontheffing is verleend in de jurisprudentie welke wordt aangevoerd in paragraaf 3.7 en bijlage 7.

4. ALTERNATIEVENAFWEGING

4.1 CONTEXT: MAATREGELEN TER VERMINDERING VAN MEEUWENOVERLAST

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven betreft deze rapportage een onderbouwing voor het aanvragen van toestemming voor het beheer van broedende meeuwen die overlast veroorzaken met de aard (1) geluidsoverlast, (2) gevaarlijke situaties door (schijn)aanvallen en (3) schade aan gebouwen. Uit de inventarisaties van gemeenten komt naar voren dat de meeste genomen maatregelen betreffen die ingaan op het verkleinen van het voedselaanbod. Deze maatregelen hebben geen direct effect op broedende meeuwen en de drie vormen van overlast waar deze aanvraag betrekking op heeft. Deze maatregelen worden hier desondanks toch vermeld om te onderbouwen dat de aantrekkelijkheid van de stad als broedlocatie geen rechtstreeks verband heeft met de aanwezigheid van voedsel. Immers, betrokken gemeenten investeren al jaren in maatregelen om het voedselaanbod voor meeuwen te verkleinen, maar het aantal broedparen en de direct aan broedende meeuwen gekoppelde overlast neemt verder toe.

Ten aanzien van het bestrijden van meeuwenoverlast zijn alternatieven overwogen die eventueel minder effect veroorzaken op de meeuwenpopulaties in de betreffende gemeenten:

1. niets doen;
2. algemene maatregelen;
3. alternatieve bestrijdingsmethoden.

4.2 NIETS DOEN

Indien geen maatregelen worden genomen zal de meeuwenoverlast in steden alsmaar toenemen, daar een verschuiving van traditionele broedgebieden (natuurgebieden aan de kust/water en haventerreinen) naar urbaan gebied reeds gaande is. De aantallen broedende meeuwen in de steden zullen dan ook alsmaar toenemen. In het Verenigd Koninkrijk is hier al reeds sprake van, en broedt het grootste deel van de meeuwenpopulatie al op daken (Rock, 2019). Het onvermijdelijke gevolg is dat burgers vervolgens zelf maatregelen gaan treffen die een negatief effect veroorzaken op de individuele meeuwen, juveniele meeuwen en meeuweneieren.

Uit een enquête die is afgenomen in de gemeente Haarlem blijkt dat burgers die overlast ervaren van meeuwen vaak het heft in eigen hand nemen. De manieren die in de resultaten van de enquête genoemd worden bestaan gedeeltelijk uit algemene maatregelen (zie ook paragraaf 4.3):

- Etensoverblijfselen niet buiten laten slingeren.
- Bewoners die meeuwen voeren vragen dat niet meer te doen.
- Niet meer voeren.
- Vuilniszakken pas kort voor het afvoeren op straat zetten.

Naast bovengenoemde maatregelen worden door de burgers tevens maatregelen genoemd die gevaarlijk kunnen zijn voor meeuwen (als het niet goed wordt toegepast) en/of mogelijk verbodsbepalingen uit de Wet natuurbescherming overtreden, zoals:

- Draden/netten op het dak spannen.
- Nesten weghalen.
- Verjagen van meeuwen met onder andere laserpennen, verschrikkers en cd's met roofvogelgeluiden (gemeente Haarlem/DIA, 2018).

In hetzelfde onderzoek wordt door de betreffende panelleden aangegeven dat de maatregelen (zoals hierboven opgesomd) tegen meeuwenoverlast hebben geholpen. Dat is vergelijkbaar met de resultaten in 2014 en 2016 (gemeente Haarlem/DIA, 2018). Dat neemt niet weg dat mogelijk veel van de genomen maatregelen in strijd zijn met de Wet natuurbescherming.

Uit het meeuwenonderzoek in de gemeente Katwijk komen vergelijkbare resultaten. Middels jarenlange klachtgesprekken en een enquête uit 2019 komt naar voren dat het overgrote deel van melders van meeuwenoverlast de maatregelen die genomen kunnen worden (zonder verbodsbepalingen te overtreden) niet voldoende vindt en het heft in eigen handen neemt. De meeuw is voor veel mensen "volksvijand nummer één" en wordt op allerlei manieren aangepakt. Een groot deel hiervan is onzichtbaar voor de gemeente, maar het expres doodrijden van kuikens en volwassen dieren, het vergiften van broedende individuen, het vernielen van nesten, eieren en kuikens gebeurt naar verwachting op grote schaal door bewoners die overlast ervaren. Sommige melders geven dit openhartig toe. Daarnaast zijn hiervan regelmatig resultaten gevonden tijdens de locatiebezoeken en broedvogelkarteringen in o.a. de gemeenten Katwijk en Den Haag. Bij controles na klachtbezoeken verdwijnen regelmatig jongen en/of

nesten wanneer aan wordt gegeven dat de gemeente niets kan doen. In 2019 zijn diverse met rattengif vergiftigde meeuwen uit de Haagse Hofvijver gevestigd en in 2020 zijn diverse mensen op heterdaad betrapt bij het illegaal ruimen van nesten. Het overgrote deel van melders geeft ook aan het de verantwoordelijkheid van de gemeente of overheid te vinden.

Het alternatief 'niets doen' leidt tot een jaarlijks groter wordend overlastprobleem met als gevolg dat inwoners 'het recht in eigen handen nemen' en meeuwen nesten soms (met jong en al) verdwijnen of meeuwen worden vergiftigd.

4.3 ALGEMENE MAATREGELEN

In de gemeenten waar onderhavig rapport betrekking op heeft worden reeds diverse algemene maatregelen genomen. Die maatregelen richten zich voornamelijk op communicatie ter preventie van overlast. Burgers kunnen zowel telefonisch als digitaal vragen stellen en meldingen doen. Verder zijn de algemene maatregelen bedoeld om de stad minder aantrekkelijk te maken voor meeuwen.

- a. Het voeren van communicatiecampagnes door gebruik te maken van buitenreclame/billboards, folders, sociale media en/of posters om bewoners en bedrijven te informeren hoe overlast van meeuwen zoveel mogelijk voorkomen kan worden.
- b. Het organiseren van inloop-/informatieavonden/-momenten waar burgers of bedrijven terecht kunnen met vragen over voorkomen van meeuwenoverlast.
- c. Het plaatsen van ondergrondse afvalcontainers.
- d. Het aanbieden van stevigere vuilniszakken, met name op locaties waar geen ondergrondse containers aanwezig zijn en wel overlast van meeuwen is te verwachten of reeds is geconstateerd.
- e. Klachtenregistratie en individuele voorlichting.

(Ad a, b) Elke gemeente geeft zijn eigen invulling aan communicatie-maatregelen zoals hierboven beschreven. In Alkmaar wordt bijvoorbeeld extra voorlichting gegeven aan toeristen en scholieren. In de gemeenten Haarlem en Zandvoort is een bewonersinitiatief gestart: het oprichten van een Facebook pagina met berichten en pagina's over meeuwenoverlast. In Rotterdam worden diverse initiatieven georganiseerd om afval op te ruimen en wordt samengewerkt met containeradoptanten die de directe omgeving van een wijkafvalcontainer in de gaten houden. In de gemeente Katwijk worden ieder jaar campagnes gevoerd tegen meeuwenoverlast door middel van verspreiding van folders en informatie in lokale kranten. Aan het begin van elk broedseizoen wordt een officieel persbericht van de gemeente gegeven om burgers attent te maken op ongeschikt maken van daken voorafgaand aan het broedseizoen. Op de website van de gemeente Katwijk is een folder te vinden met advies over ongeschikt maken van daken. Deze wordt tevens bij klachten uitgedeeld aan de betreffende melders. Daarnaast zijn er over de afgelopen jaren inloopavonden georganiseerd voor burgers en het bedrijfsleven. De gemeente Den Haag heeft een 'meeuwenwijzer' ontwikkeld, met daarin informatie over verschillende soorten meeuwen, toegestane en niet-toegestane maatregelen en wetgeving.

(Ad c, d) In de gemeenten zijn vrijwel overal ondergrondse containers geplaatst. Op die enkele locaties waar dit (nog) niet mogelijk is, worden (gratis) stevigere vuilniszakken aangeboden. Deze maatregelen hebben vooral betrekking op het beperken van de beschikbaarheid van voedsel en de daarbij horende overlast. Ze hebben geen aantoonbaar effect op overlast door broedende meeuwen. Binnen de gemeente Katwijk is een voerverbod voor meeuwen van kracht zodat overlast door voeren kan worden beperkt. De handhavende instantie in de gemeente Katwijk is door de ecologen op de hoogte gebracht van de meeuwenoverlast en de (on)mogelijkheden, om zo specifiek te kunnen handhaven. In Katwijk zijn deels ondergrondse containers gerealiseerd, maar nog niet overal. Waar dit nog niet het geval is wordt het vuil aangeboden in gesloten containers en wordt geadviseerd om geen zakken vuil op straat te zetten.

(Ad e) In de gemeente Katwijk worden alle klachten van meeuwenoverlast geregistreerd, geanalyseerd en behandeld door ecologen van VanderHelm Milieubeheer. Wanneer een klacht binnenkomt bij de gemeente wordt de melder gecontacteerd en wordt de klachtlocatie bezocht. Bij het bezoek wordt de melder van de klacht geadviseerd over maatregelen die genomen kunnen worden zonder verbodsbepalingen te overtreden. Daarnaast wordt de melder gehoord en wordt meer achtergrond gegeven over de meeuwen, de wetgeving en waarom meeuwen op daken broeden. Zo wordt getracht te werken aan begrip en acceptatie. In veel gevallen is een bezoek aan en/of gesprek met de bewoner die overlast ervaart voldoende, doordat angst kan worden weggenomen of de overlast kan worden

verminderd door eenvoudige adviezen. De inhoud van de klacht wordt beoordeeld door de ecooloog en gebruikt ter analyse in de jaarlijkse rapportage. Maatregelen ter voorkoming van meeuwenoverlast worden in de gemeente gestimuleerd en geadviseerd, maar worden niet zelf uitgevoerd door de gemeente (Van der Lans 2013, Loeve 2014a, Loeve & Van der Lans 2016, Loeve 2017, Loeve 2018, Loeve 2019).

Ondanks veel van deze algemene maatregelen is er nog steeds sprake van overlast door broedende meeuwen. Broedende meeuwen zijn in staat om binnen een straal van vele tientallen kilometers vanaf hun nest voedsel te halen. Door het geven van individuele voorlichting door een meeuwendeskundig ecooloog, naar aanleiding van een overlastmelding, neemt de overlastervaring in veel gevallen wel af. Dit wordt nog niet in alle gemeenten gedaan. In diverse schrijnende gevallen is voorlichting geven en begrip kweken niet voldoende.

4.4 ALTERNATIEVE BESTRIJDINGSMETHODEN - LITERATUURSTUDIE

Meeuwen broeden reeds sinds vroeg in de vorige eeuw op daken (o.a. Soldatini et al. 2008), zowel binnen Europa als daarbuiten. In deze literatuurstudie is de gepubliceerde kennis over de aanpak van dakbroedende meeuwen gebundeld. Enkele rapportages aangaande grondbroedende meeuwen zijn eveneens meegenomen in dit literatuuronderzoek, daar de toegepaste methoden identiek of vergelijkbaar zijn aan degenen die op daken (kunnen) worden toegepast. Ter onderbouwing van de aanvraag is een literatuurstudie uitgevoerd naar de mogelijke bestrijdingsmethoden voor overlast door broedende meeuwen. Vervolgens is beoordeeld welke methode het meest effectief is.

Meeuwen in de stad zorgen voor grote overlast en kunnen zorgen voor een situatie waar hoge kosten (dit betreft schade aan gebouwen door verstoppingen (lekkages), schade aan dakinstallaties (airco's), schade door ontlasting etc.) aan verbonden zijn (Rock 2005, Calladine et al. 2006, Soldatini et al. 2008). In hetzelfde artikel stelt Rock (2005) dat het onvermijdelijk is dat het aantal dakbroeders verder toeneemt voordat oplossingen werken en de overlast afneemt. Hij verwacht een toename in het aantal kolonies in steden en bovendien een toename in omvang van die kolonies. François (2002) deelt dezelfde verwachtingen. Volgens Rock (2005) loopt Engeland wat betreft dakbroedende meeuwen voor op de rest van West-Europa, en lijkt de situatie elders in West-Europa in 2005 een kleinere schaal te betreffen.

Inmiddels neemt de overlast in Nederland ook toe. Veel bronnen beschrijven de (vermoedelijke) link tussen de toename van broedkolonies in urbane gebieden en verstoring in (natuurlijke) kolonies in de omgeving (Raven & Coulson 1997, François 2002, Courtens & Stienen 2004). Daarnaast is er geen bewijs gevonden dat dakkolonies op een natuurlijke wijze weer verlaten worden (Raven & Coulson 1997). Een probleem bij het in kaart brengen van de omvang van het probleem is dat meeuwen nesten in steden moeilijk exact te tellen en in kaart te brengen zijn (Raven & Coulson 1997, Calladine et al. 2006, Coulson & Coulson 2015).

Burgers geven regelmatig aan 'de wet in eigen hand te nemen' en bekennen zelf nesten met eieren van daken te verwijderen indien zij overlast ervaren (Kroc 2018, Loeve 2019, Buijs & Huig in voorbereiding). In Alkmaar zijn zelfs meeuwen doodgeschoten (Smit 2018). Omdat de schaal waarop dit gebeurt niet bekend is, bemoeilijkt dit het schatten van populatiegrootte en het meten van verplaatsingen al dan niet na maatregelen tegen meeuwenoverlast.

Ross-Smith et al. (2014) pleiten in hun analyse van populatiedynamica van kleine mantelmeeuwen in het Verenigd Koninkrijk voor verder onderzoek naar zowel de effectiviteit van maatregelen als de (indirecte) gevolgen. Zij stellen dat het verplaatsen van gevestigde broedvogels mogelijk slechts ruimte maakt voor nieuwe vestigingen. Een overzichtsartikel van Belant (1997) heeft bronnen over meeuwenbestrijding van tussen 1950 tot begin jaren 90 gebundeld. Hij keek naar effectiviteit van maatregelen voor het beheeren van meeuwen niet alleen als broedvogel in steden, maar eveneens als bezoeker van bijvoorbeeld vliegvelden. Een deel van de kennis in zijn artikel is gedateerd. In deze literatuurstudie zijn de gebundelde conclusies van Belant (1997) overgenomen. Zijn oorspronkelijke bronnen en verwijzingen daarnaar zijn in zijn artikel terug te vinden. Ook het rapport van Calladine et al. (2006) bespreekt meerdere gepubliceerde en ongepubliceerde bronnen, welke in hun rapport precies kunnen worden teruggevonden. Loeve (2014b) baseert zijn studie naar de effectiviteit van meeuwenwerende maatregelen op zowel geschreven literatuur als interviews.

Veel bronnen beschrijven dat meeuwen een hoge mate van plaatstrouw hebben aan hun broedgebied

(o.a. Calladine et al. 2006, Buijs & Muusse 2007, Camphuysen 2010, Omroep Brabant 2012, Camphuysen 2013) en dat zij slechts op zoek gaan naar een nieuw broedgebied wanneer zij meerdere jaren achtereen geen broedsucces hebben. Zelfs terugverplaatsen door meeuwen naar een broedgebied dat enkele jaren niet beschikbaar was, is door meerdere auteurs waargenomen (Benders et al. 2015, Benders et al. 2017, Loeve 2019). Courtens et al. (2006) beschrijven vestiging van meeuwen in loodsen op plaatsen waar zij in de jaren vóór de bouw van de loods hadden gebroed. Coulson & Coulson (2009) vinden een afname van plaatstrouw in wijken waar ingegrepen wordt. Zij zagen ook meeuwen waarbij geen handelingen aan het nest of nestplaats werden verricht binnen de wijk verplaatsten. Hierdoor neemt het aantal meeuwen in de wijk niet af maar ontstaat wel een soort stoelendans-effect. Dit maakt een structurele oplossing dan wel een structurele inzet van kortdurende oplossing noodzakelijk, waarbij het aanbieden van een alternatieve broedlocatie (gedoogdak in nabijheid) zinvol lijkt.

Niet-ontheffingsplichtige bestrijdingsmethoden

Auteurs zijn het er veelal over eens dat niet- ontheffingsplichtige (preventieve) bestrijdingsmethoden om broedende meeuwen te verjagen weinig effect hebben, tenzij zij uitermate gedegen worden uitgevoerd. Raven & Coulson (1997) stellen dat er geen methode is om meeuwen op daken te beheren of verwijderen die naar tevredenheid werkt en dat grootschalig ingrijpen in ieder geval in één stad in het Verenigd Koninkrijk leidde tot een groter aantal broedgevallen 20 jaar later. Calladine et al. (2006) suggereren dat factoren als plaatstrouw en leeftijd het verjagen van meeuwen kan bemoeilijken. Zij stellen echter dat effecten kunnen variëren afhankelijk van de locatie (type dak) en soort. Loeve & Van der Lans (2016a) presenteren een voorbeeld van gekleurringde meeuwen die ondanks meerdere jaren nestbehandeling blijven terugkeren naar hetzelfde dak om te broeden, terwijl in hetzelfde onderzoek ook sprake was van meeuwen die enkele daken verplaatst waren. Daarnaast worden vaak nadelen beschreven, zoals risico's voor meeuwen, hoge kosten en/of het verschuiven van het probleem wat met name binnen residentiële gebieden weinig bijdraagt aan een oplossing. Hieronder beschrijven we eerst alle in de literatuur besproken vormen van oplossingen per methode, waarin de bevindingen van de auteurs min of meer in hun woorden worden samengevat. In tabel 1 worden deze bevindingen kort samengevat.

Ongeschikt maken van de broedplaats

Ongeschikt maken van de gehele broedlocatie

Indien het gehele dak (bijvoorbeeld met duurzame netten die professioneel worden aangebracht) écht ongeschikt gemaakt wordt, kan dit broeden voorkomen en klachten doen verdwijnen (Belant 1997, Loeve 2018). Rock (2013, 2018) beaamt dit, echter hij benadrukt dat meeuwen zich op korte afstand verplaatsen en dat goed onderhoud van netten noodzakelijk is omdat meeuwen er anders bovenop kunnen broeden. Echter deze maatregel dient op structurele wijze te worden uitgevoerd. Benders et al. (2013) beschrijven hoe een onjuist geplaatst net leidde tot meeuwen die onder het net kropen. Ook Buijs & Huig (in voorbereiding) kregen hier meldingen van. In de gemeente Den Haag heeft het aantreffen van dode en gewonde dieren in een net in 2019 ook geleid tot het stellen van raadvragen.

De inzet van netten is volgens Rock (2005, 2018) alleen effectief indien correct uitgevoerd, waarbij risico op verstrikte meeuwen zoveel mogelijk moet worden uitgesloten en controle hierop dient te worden uitgevoerd omdat verstrikking tot een nare en trage dood kan leiden. Rock (2013) noemt een voorbeeld van 13 dode meeuwen onder één net. Raven & Coulson (1997) vonden als resultaat van ongeschikt maken met behulp van netten een verplaatsing van meeuwen naar het naastgelegen dak. In een overzicht van door gemeenten en burgerinitiatieven beproefde methoden, wordt het ongeschikt maken van daken door Calladine et al. (2006) als effectief aangemerkt. Van der Lans (2013) presenteert zowel een succesvol als een onsuccesvol geplaatst net, waarbij het onsuccesvolle een platliggend net betrof. Rock & Vaughan (2013) suggereren dat het terugkeren van relatief lage aantallen geringde meeuwen in stedelijk broedgebied deels verklaard kan worden door maatregelen zoals aangebrachte netten. Mogelijk is de schaal en ligging van de locatie relevant: een groot plat dak dat werd ingepakt met netten werd door meeuwen direct totaal verlaten, waarna de meeuwen zich verplaatsten op grotere afstand en in lagere aantallen terugkeerden in het jaar erna (Coulson & Coulson 2009). Eenzelfde beeld werd gezien bij een pand dat werd gesloopt; enkele meeuwen probeerden het jaar erna nabij de verdwenen locatie op de grond te broeden, maar gaven dit snel op (Coulson & Coulson 2009). Courtens et al. (2006) zien vestiging van meeuwen in een gebied waar gewerkt werd tot in gebouwde loodsen aan toe. Wanneer een dak na verstrijken van enkele jaren weer beschikbaar wordt, kunnen meeuwen terugkeren. Loeve (2019)

beschrijft een voorbeeld van een door brand getroffen pand dat na enige jaren weer (deels) beschikbaar werd, waarna tenminste enkele broedvogels na een jaar afwezigheid terugkeerden. Van ditzelfde pand verplaatste ten minste één broedvogel zich naar een bestaande kolonie elders in de gemeente (Loeve & Van der Lans 2016b). Enkele andere waren verplaatst naar de nabije omgeving en verhuisden niet terug. Rock (2005) beschrijft het slopen van een gebouw waarop meeuwen broedden als een onvoorspelbare situatie: gekleurde meeuwen verspreidden zich over zowel korte, middellange als lange afstand voor wat betreft nieuwe broedlocaties. Omroep Brabant (2012) laat zien dat meeuwen in een enkel geval op de puinhopen van verdwenen gebouwen kunnen vestigen. Benders et al. (2014, 2015) beschrijven enkele voorbeelden van verplaatsing over lange afstand na het verdwijnen van broedgebied door ontwikkeling. Het betreft bebouwing van grondkolonies waarbij verplaatsingen van Zeebrugge naar Rotterdam, van Rotterdam naar de Ventjagersplaten en van Botlek naar Sassenplaat plaatsvonden. Het blijkt dat veel bewoners het plaatsen van netten een te dure/ ingewikkelde oplossing vinden om zelf uit te (laten) voeren (Loeve 2019). Ook zijn wooncomplexen vaak in beheer van woningcoöperaties die vinden dat het weren van meeuwen op daken niet tot hun taak hoort. Camphuysen (2010) vindt een zeer hoge mate van trouw van meeuwen aan hun broedplaats, met als enige uitzonderingen meeuwen waarvan de oorspronkelijke broedplaats verdwenen was. Hij beschrijft met name verplaatsingen over kleine afstand (wisseling van deelkolonie binnen een plaats, maar ook een voorbeeld over grote afstand (Moerdijk naar IJmuiden).

Conclusie: Ongeschikt maken van een dak is enkel effectief wanneer dit correct kan worden uitgevoerd, maar heeft vele nadelen en onmogelijkheden zoals onevenredig hoge kosten, risico's op verstrikte vogels (met meer leed tot gevolg), onmogelijkheden tot uitvoeren in relatie tot constructie van /op het dak of onmogelijkheden bij beheerder van het pand.

Ongeschikt maken van de broedplaats – Aanpassen dakbedekking/structuren

Wanneer grind van een dak wordt verwijderd, kunnen meeuwen verplaatsen naar grinddaken in de omgeving, maar ze broeden ook op andere daktypen (Loeve 2018). Belant (1997) beschrijft dat op daken broedende meeuwen in Canada voorkeur hebben voor daken die licht van kleur zijn en dat de meeuwen bij voorkeur nestelen tegen structuren zoals bijvoorbeeld schoorstenen. Hij bepleit om hier met de bouw al rekening mee te houden, omdat het later aanpassen van het dak minder effectief is (Belant 1997). Calladine et al. (2006) noemt zowel succesvolle als onsuccesvolle voorbeelden van verandering van daktype. Van der Lans (2013) vermeldt enkele voorbeelden waar het verwijderen van grind van dakkapellen effectief bleek, als maatregel tegen broedende meeuwen. Echter, meeuwen voeren zelf ook nestmateriaal aan en bovendien vonden Buijs & Huig (2019) ten minste 10% van alle meeuwennesten in Den Haag op daken zonder grind. Loeve (2014b) beschrijft hoe hoge en dichte vegetatie een grondlocatie voor meeuwen onaantrekkelijk kan maken, dit is eveneens het geval op daken. Meeuwen gebruiken daken met lage sedumbegroeiing, maar aanwezigheid van hogere planten/bomen maakt het voor de meeuwen te onoverzichtelijk en dus onveilig, waardoor ze dit niet prefereren. Het plaatsen van bakken met dergelijke hogere beplanting is een effectieve manier om broedplaatsen ongeschikt te maken.

Conclusie: Het aanpassen van dakbedekking en / of structuren op het dak is als oplossing onvoorspelbaar.

Ongeschikt maken van de broedplaats – Draden

Het spannen van draden (bijvoorbeeld ijzerdraad, kevlar) in gridvorm boven een broedkolonie Ringsnavelmeeuwen is volgens Belant (1997) behoorlijk effectief, waarbij de meeuwen zich naar een naastgelegen, tot dan toe onbebreed, gebouw verplaatsten. Hiertoe dienen de draden echter wel met maximale afstanden te worden gespannen, welke per soort kunnen verschillen (Belant & Ickes 1996). Blokpoel & Tessier (1991) stellen eveneens dat het spannen van draden goed kan werken, echter zij geven aan dat de draden goed strak moeten zijn en dat het risico op verstrikking van meeuwen groot is en controle hierop meerdere keren per dag moet plaatsvinden. Volgens Rock (2018) is deze methode weinig effectief, en brengt grote risico's voor meeuwen met zich mee. Calladine et al. (2006) onderschrijft de stellingen van zowel Belant (1997) als Blokpoel & Tessier (1991). Raven & Coulson (1997) vonden als resultaat van ongeschikt maken met behulp van draden een verplaatsing van meeuwen naar het naastgelegen dak. Een voorbeeld in Van der Lans (2013) betrof een enkel gespannen draad welke wel effectief was. Loeve (2014b) concludeert dat draden (net als netten en pinneten) geen tot nauwelijks effect hebben, tenzij ze op grote schaal en grondig zijn aangebracht, waarbij bovendien jaarlijks onderhoud noodzakelijk is om de effectiviteit te behouden.

Conclusie: Het spannen van draden is risicovol voor de meeuwen, heeft veel onderhoud en controles, en is in veel gevallen niet effectief gebleken.

Ongeschikt maken van de broedplaats – Lokaal gebruik prikkeldraad/netten om nestplaats ongeschikt te maken

Meeuwen gaan dan naast of tegen de geplaatste maatregel zitten (Loeve 2018). In een overzicht van door gemeenten en burgerinitiatieven beproefde methoden, wordt het plaatsen van prikkers rondom nestplaatsen door Calladine *et al.* (2006) in ten minste één geval als gedeeltelijk effectief aangemerkt. In een voorbeeld van Van der Lans (2013) kwam een meeuw op lokaal aangebracht prikkeldraad tot broeden. Coulson & Coulson (2009) vonden beperkt effect van deze methode en geven voorbeelden van meeuwen die op rond schoorstenen aangebrachte netten zijn gaan broeden. Kan effectief zijn op zeer lokale schaal, maar soms worden nesten er bovenop gebouwd (Rock 2013, 2018). Stoelwinder (2017) stelt aan de hand van niet nader genoemde onderzoeken dat netwering effectief is tegen broedende meeuwen. Stoelwinder (2020) stelt dat netten effectief kunnen zijn, echter een gevaar vormen voor meeuwen als ze niet goed worden geplaatst. Canisius (2018) vindt bij een kleinschalige enquête dat alle 7 respondenten bij wie (een niet nader toegelichte vorm van) nestwering is aangebracht (enig) positief effect ervaart.

Conclusie: Het lokaal gebruik van prikkeldraad/netten om nestplaats ongeschikt te maken is in veel gevallen niet effectief gebleken

Verstoring

Inzet van vogelverschrikkers en geluid

Dagelijkse verstoring door bewoners (bijvoorbeeld door middel van het dagelijks betreden van het dak, het realiseren van een dakterras of met een bal, bezem, vuurwerk etc.) is met name in de vestigingsperiode effectief en lijkt er voor te zorgen dat meeuwen zich over korte afstand verplaatsen (Loeve 2018). Wanneer meeuwen reeds een nest hebben, werkt verstoring niet. Hoewel verplaatsing positief mag klinken, is dit in de bebouwde kom vaak een verplaatsing van het probleem. Vuurwerk wordt nogal eens door burgers zelf ingezet, dit is niet effectief (Loeve 2018) en bovendien niet wettelijk toegestaan.

Blokpoel & Tessier (1991) beschrijven een hoge effectiviteit van verjaging, indien de frequentie hoog ligt en er gevarieerd wordt. Zij stellen dat vroeg in het seizoen beginnen nodig is en dat lang gevestigde meeuwen zich minder makkelijk zullen laten verjagen. Zij melden bovendien dat zodra er een jaar niet verjaagd wordt, meeuwen zich opnieuw zullen vestigen. Veelgebruikte vormen zijn roofvogelvlagers en plastic uilen. Meeuwen wennen hier snel aan, waardoor deze maatregelen niet effectief zijn (Loeve 2014a, Loeve 2014b, Loeve & Van der Lans 2016a, Loeve 2018, Maelfait & Belpaeme 2005, Benders *et al.* 2016, Kroc 2018, Rock 2013, Rock 2018, Lensink & Van Horssen 2009). Vlaggen zijn evenmin effectief in broedkolonies (Belant 1997). Cook *et al.* (2008) stellen in een studie waarbij zij effect van maatregelen ter verjaging van meeuwen op vuilstorten onderzochten, dat visuele middelen geen effect hebben, en geluidssignalen alleen op korte termijn. Ook Rock (2005) stelt dat plastic uilen, ballonnen en geluid na een korte gewenning door meeuwen worden genegeerd. Loeve (2014b) stelt vast dat geluidsverstoring (inclusief het gebruik van gaskanonnen) enkel effect heeft wanneer er veelvuldig gevarieerd wordt en bovendien niet werkt bij meeuwen die reeds binding hebben met een broedplaats. Ook Calladine *et al.* (2006) onderschrijft dat inzet van plastic uilen geen effect heeft en dat bij inzet van geluid gewenning optreedt. Bovendien stellen Calladine *et al.* (2006) en Rock (2013) dat bij inzet van geluid mogelijk nog meer overlast ontstaat. Raven & Coulson (1997) noemen bij geluidsverstoring eveneens gewenning, maar ook verplaatsing van meeuwen. Van der Lans (2013) beschrijft enkele succesvolle en eveneens onsuccesvolle voorbeelden van inzet van schriklinten, maar geeft aan dat plastic uilen geen succesvolle methode zijn. Wel vermeldt Van der Lans (2013) een voorbeeld van afname van het aantal nesten op een dak door inzet van geluidsverstoring, waarbij echter een jaar later aangegeven wordt dat het aantal nesten een jaar later toeneemt en dus het succes afneemt (Loeve 2014a). Stoelwinder (2020) concludeert dat inzet van geluidsverstoring geen effect heeft op broedende meeuwen.

Conclusie: De inzet van vogelverschrikkers en geluid, om nestplaatsen ongeschikt te maken, werkt vaak kortdurend en alleen bij voldoende variatie, er treedt snel gewenning op en is derhalve niet effectief.

Verjagen met behulp van lasers

Meeuwen laten zich beschijnen en broeden nabij de laseropstelling (Loeve & Van der Lans 2016a, Loeve 2018). Benders et al. (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018) vinden dat inzet van laser in de schemer en nacht afdoende effect heeft en er weinig gewenning optreedt. Hierbij wordt geen indicatie gegeven van de omvang van de 'druk' door meeuwen in die uren, maar in Benders et al. (2013) is beschreven dat meeuwen bij verstoring door middel van broedvrijhouden overdag, 's nachts alsnog tot nestbouw en eileg overgaan. Loeve (2014b) stelt dat inzet van laser vermoedelijk slechts onder beperkte omstandigheden effect heeft, waarbij situaties met veel omgevingslicht de effectiviteit zouden beperken.

Het verjagen met behulp van lasers om nestplaatsen ongeschikt te maken heeft in stedelijk gebied geen effect.



Abbeelding 10: Niet effectieve bestrijdingsmethoden in Katwijk: plastic oehoe, Agrilaser, roofvogelvlieger en penwering

Aanbieden en/of optimaliseren alternatieve broedlocatie op daken

Het aanbieden van een alternatieve broedlocatie op daken (daar waar meeuwen geen overlast veroorzaken) kan een aantrekkende werking op meeuwen hebben indien goed uitgevoerd (Loeve 2018). Deze methode kan daarom effectief werken en zal tenminste de gevolgen van verdere toename van overlast kunnen verminderen. Dit is echter een langdurige en onvoorspelbare maatregel wanneer die niet in combinatie met andere methoden wordt toegepast.

Het speciaal inrichten van broedgebieden op de grond is bij een proef in de Rotterdamse haven niet succesvol geweest. In 2011 en 2012 is hier een terrein speciaal ingericht voor meeuwen door graven van poelen (water), reliëf (zandruggen), schuilmogelijkheden (Pallets) en het plaatsen van kunststof meeuwen (staand en in broedhouding) alsmede het afspelen van koloniegeluiden en het periodiek voeren nabij deze locatie. Deze handelingen hebben niet voor kolonisatie gezorgd (bron: eigen waarneming R.J. Buijs). Pas jaren later in 2018 (toen de proefopstelling al was weggehaald) zijn hier meeuwen gaan broeden, deze verplaatsing is ingegeven door het bouwen van een loods ter plaatse van een nabijgelegen kolonie (bron: eigen waarneming R.J. Buijs). Deze situatie is vergelijkbaar met andere ruimtelijke ingrepen in de Rotterdamse haven waarbij bij ruimtelijke ingrepen een deel van de meeuwen zich hervestigde op omliggende terreinen nabij de kolonie (Benders et al. 2013, Benders et al. 2017). Ickes et al. (1998) schrijven het al dan niet bereikte succes van ei- en nestverwijdering toe aan de aanwezigheid van alternatieve broedlocaties. Coulson & Coulson (2009) en Loeve (2019) vinden bij dakbroedende meeuwen verplaatsing op korte afstand en géén afname van het aantal nesten in een woonwijk Wel vindt Loeve (2019) toename van klachten elders in dezelfde straat. Dit pleit eveneens voor het aanbieden van een alternatieve broedlocatie, op daken in de nabijheid waar geen overlast wordt veroorzaakt. Calladine et al. (2006) suggereren dat een alternatieve broedlocatie die aan de eisen

voldoet in combinatie met nestbeheer op ongewenste locaties succesvol kan zijn.

Bij nieuwbouw of restauratiewerkzaamheden kunnen daken speciaal worden ingericht om als geschikt broedgebied te worden aangewezen (Courtens et al. 2004). Ook Seys (2004) noemt dit een zinvolle methode om de overlast te beperken. Door een opstaande dakrand kan voorkomen worden dat pullen op de grond terecht komen, daar dit vaak overlast met zich mee brengt. Daarnaast kan door isolatie bij nieuwbouw geluidsoverlast worden beperkt. Bij alternatieve broedlocaties dient te worden gedacht aan daken op locaties waar geen tot nauwelijks overlast ontstaat, zoals buiten woonkernen.

Een uitermate succesvol voorbeeld van verplaatsing van meeuwen op korte afstand (circa 600 m) van bestaande kolonies naar een nieuwe kolonie binnen Nederland is de Sassenplaat, waar in 2008 voor het eerst een paartje zilvermeeuwen tot broeden kwam en vervolgens in 2009 een toename ontstond nadat het broedgebied binnen de havengebieden van Moerdijk onbeschikbaar werd (Strucker et al. 2010). In 2017 werden op de nieuwe locatie al ruim 2.000 broedparen kleine mantelmeeuw geteld (Arts et al. 2018). Aan de hand van kleurringen konden zeker 233 verplaatste broedvogels worden vastgesteld in deze nieuwe kolonie vanuit alleen al de kolonies van Moerdijk (verstoord door uitgifte van terreinen en vos). Hier broeden de meeuwen niet op daken, maar dit geeft wel aan dat de meeuwen, die verstoord worden vanuit een bestaande kolonie op de grond, verplaatsen naar een vergelijkbaar gebied in de nabijheid van het eerdere broedgebied. Een vergelijkbaar succes is de kolonisatie van het Papegaaienbekeiland in de Rotterdamse Haven wat in 2011 beschikbaar kwam als broedgebied voor meeuwen en in 2012 ruim 400 paar broeden (Benders 2012) en in 2013 meer dan 1.000 paar, grotendeels door aanwas van nabijgelegen terrein (Kop van de Beer) op de Europoort dat broedvrij werd gehouden. Dit eiland is binnen 1 km van deze kolonie.

Benders et al. (2014) gaan in op de toename van het aantal broedende meeuwen op de Ventjagersplaten na het verdwijnen van stukken broedgebied in zowel de havens van Moerdijk als Rotterdam. Hier zijn in ieder geval enkele verplaatste broedvogels waargenomen. Ook op de Sassenplaat (Benders et al. 2015), in Utrecht (Benders et al. 2013), Amerongen (Benders et al. 2013, Benders et al. 2017) en Den Haag (Benders et al. 2018) zijn verplaatste meeuwen met een broedhistorie in de haven van Rotterdam vastgesteld, na bestrijding van meeuwen aldaar. In al deze gevallen vestigden de verplaatste meeuwen zich bij andere broedende meeuwen. Al in 1990 beschreven Blokpoel et al. dat meeuwen bij voorkeur nestelen nabij andere meeuwen, een feit dat overwogen dient te worden bij het toepassen van deze maatregel. Courtens et al. (2006) zien vestiging van meeuwen op daken in de omgeving van verdwenen en (door nestverwijdering) verstoord broedgebied als kans voor alternatieve broedlocaties. Ook de Vogelwerkgroep Alkmaar pleit voor een zogenaamde gedoogzone waar meeuwen rustig kunnen broeden (Smit 2018).

Conclusie: Het optimaliseren en gedogen/beschermen van duurzame broeddaken met buffercapaciteit (daar waar nog plek is voor extra meeuwen) waar al gebroed wordt door meeuwen is het meest succesvol om meeuwen te sturen naar gewenste locaties. Dit kan bijvoorbeeld gezocht worden op kantoor/ industrie terreinen, die vaak rondom woonkernen gelegen zijn en waar vaak reeds (platte) daken met broedende meeuwen aanwezig zijn. Bij nieuwbouw of renovatie van gebouwen nabij een dergelijke locatie is het zinvol om deze daken meeuuvriendelijk in te richten (grind/sedum en aanbieden schuilmogelijkheden). Het inrichten van daken op grotere afstand van broedende meeuwen is hoogst waarschijnlijk niet zo effectief als het gedogen/beschermen van daken met buffercapaciteit en optimaliseren van daken rond dergelijke meeuwendaken.

Ontheffingsplichtige bestrijdingsmethoden

Lethale methoden

Bij het maken van deze literatuurstudie zijn alternatieven waarbij volwassen meeuwen worden gedood (zoals afschot of vergiftiging) niet meegenomen, omdat niet in kaart wordt gebracht of er een niet-invasief alternatief bestaat voor het bestrijden van broeden op daken door meeuwen. Auteurs die wel zulke lethale alternatieven bespreken (oa. Rock 2005 & 2018, Calladine et al. 2006, Seys 2004), noemen voornamelijk nadelen als discutabel, sociaal onwenselijk, verboden binnen de wet, veiligheidsrisico's en onwelwillendheid betrokken gemeenten.

Ingrijpen op nesten en/of eieren

Bij het prikken van eieren kan het voorkomen dat meeuwen de eieren afwijzen en een vervolglegsel beginnen (Calladine et al. 2006, Rock 2013). Het rapen van eieren heeft (zeker vroeg in het seizoen) een

vervolglegsel als gevolg. Dit vervolglegsel is meestal in de buurt van het oude nest (Loeve & Van der Lans 2016a, Loeve & Van der Lans 2016b, Loeve 2018) wat in de bebouwde kom een verplaatsing van het probleem inhoudt. Meeuwen keren het jaar erna bovendien terug naar de oude nestplaats (Loeve 2018). Belant (1997) benadrukt eveneens dat meerdere rapingen per jaar, gedurende meerdere jaren, nodig zijn om effect te hebben. Ickes et al. (1998) vonden dat het rapen van eieren van de Amerikaanse zilverbreeuw binnen enkele jaren het aantal nesten verminderde, maar dat de kolonie niet verdween. Het rapen van eieren inclusief nest leverde op één dak binnen een jaar het verdwijnen van een hele kolonie op, terwijl op een ander dak slechts een reductie van 20% plaatsvond. Blokpoel & Tessier (1991) zien eieren rapen als een effectieve methode, echter zodra er mee gestopt wordt gaan meeuwen weer broeden. Daarentegen noemen Raven & Coulson (1997) het verwijderen van nesten niet succesvol en het prikken van eieren evenmin.

In een overzicht van door gemeenten en burgerinitiatieven beproefde methoden, wordt het verwijderen van eieren en nesten van daken door Calladine et al. (2006) als effectief aangemerkt. Rock (2013) stelt dat het verwijderen van nestmateriaal alleen effect heeft als het consequent wordt bijgehouden en alle uithoeken van het dak bereikt kunnen worden. Van der Lans (2013) en Loeve (2014a) noemen het rapen van eieren effectief, echter vermelden wel vervolglegels in de buurt van de oorspronkelijke nesten. In Loeve (2014b) wordt gesteld dat het verwijderen van nesten alleen effectief is als het gedurende het gehele broedseizoen herhaald wordt en als er een alternatieve broedlocatie voor meeuwen beschikbaar is (gesteld). Coulson & Coulson (2009) beschrijven dat het verwijderen van nesten op kleine schaal (bijvoorbeeld van een schoorsteen) verplaatsing op korte afstand veroorzaakt en géén afname van het aantal nesten in een woonwijk. Dit beeld past bij de bevindingen van Loeve (2019) die in 2018 in totaal 93 nieuwe klachtadressen bezocht, waarvan er bij 73 elders in dezelfde straat in voorgaande jaren klachten waren geweest en nesten waren behandeld met maïsolie.

Coulson & Coulson (2009) stellen bovendien dat een broedlocatie waar gestopt is met nesten verwijderen snel weer een toename van het aantal nesten ziet. Rock (2013, 2018) betoogt dat meeuwen door het verwijderen van nesten juist langer op de broedlocatie aanwezig blijven vanwege nest-herbouw en vervolglegels. Seys (2004) stelt dat het schudden van eieren alleen effect heeft als het aan het begin van de vestiging gebeurt, bij een eenmaal gevestigde kolonie zal het weinig effect hebben. Courtens et al. (2006) zien vestiging van meeuwen in een gebied waar gewerkt werd, ondanks dat nesten herhaaldelijk waren verwijderd.

Conclusie: Het rapen/prikken van eieren en verwijderen van nesten, heeft veelal vervolglegels of (het daaropvolgende jaar) terugkerende meeuwen tot gevolg.

Behandelen van nesten met (maïs)olie

Het behandelen van eieren met olie (maïsolie wordt veelgebruikt, net als zonnebloemolie) voorkomt niet dat er gebroed wordt. Broedende meeuwen blijven aanwezig, maar veroorzaken relatief weinig overlast doordat er geen pullen komen. Door de olie komt er geen zuurstof meer in het ei waardoor het embryo niet ontwikkelt en het ei niet uitkomt.

Meeuwen komen het jaar erna in sommige gevallen wel terug, blijkt uit meerjarige studie (Loeve & Van der Lans 2016a, Loeve & Van der Lans 2016b, Loeve 2018). Hiertegenover staat dat ei-behandeling weinig effect heeft op geschikte daken zonder verstoring. Deze combinatie maakt dat meeuwen blijven broeden (Loeve & Van der Lans 2016b, Loeve 2018).

Belant (1997) stelt dat het oliën van meeuweneieren effectief is binnen het betreffende broedseizoen, maar dat dit gedurende meerdere opeenvolgende jaren herhaald moet worden om de kolonie te verkleinen. Hij citeert bronnen die elf jaar nodig hadden om een kolonie zilverbreeuwen te verkleinen. Daarentegen was er een kolonie ringsnavelmeeuwen die zich twee kilometer van de oorspronkelijke broedplaats vestigde. Dit betreft een soort die in Europa niet voorkomt, maar in Noord-Amerika vergelijkbare overlast (als de kleine mantel- en zilverbreeuw hier) veroorzaakt. Volgens Blokpoel & Tessier (1991) is deze methode effectief, maar moeten de ingesmeerde eieren tijdig verwijderd worden om schade aan broedvogels te voorkomen. Eieren dienen na uiterlijk vier weken te worden verwijderd, omdat meeuwen bij langer broeden te veel energie investeren en kunnen sterven.

Rock (2005) beschrijft een lokale afname van klachten over meeuwen, omdat de incubatieperiode rustig verloopt en de fase met de meeste overlast (pullen) wordt voorkomen. Als keerzijde noemt Rock (2005, 2018) dat het jaar in jaar uit dient te worden uitgevoerd, wat prijzig is. Ander nadeel is een verdere verspreiding en verschuiving van het probleem (Rock 2005). In een overzicht van door gemeenten en

burgerinitiatieven beproefde methoden, wordt dompelen in olie door Calladine et al. (2006) als effectief aangemerkt. Loeve (2014b) onderschrijft dat deze methode door gebruikers als succesvol wordt ervaren. Van der Lans (2013) beschrijft hoe de adulte meeuwen aanwezig blijven bij deze behandeling, maar de overlast afneemt. Loeve (2014a) beschrijft aan de hand van kleurringonderzoek dat veel meeuwen niet terugkeerden op een locatie waar het jaar ervoor eieren met olie zijn behandeld. Lensink & Van Horssen (2009) spreken van afname van het aantal nesten na behandeling van eieren met maïsolie bij enkele bedrijven in het havengebied van Rotterdam. Stoelwinder (2017, 2020) noemt nestbehandeling effectief, echter geeft aan dat meeuwen zich over kleine afstand verplaatsen.

In Benders et al. (2015) wordt een voorbeeld gegeven van verplaatsing over korte afstand na nestbehandeling met maïsolie binnen diezelfde grondkolonie van Rotterdam. Dit betreft een meeuw die terugverplaatst naar een deelkolonie waar die eerder succesvol had gebroed, maar welke tijdelijk door andere maatregelen niet beschikbaar was. Hieruit blijkt dat meeuwen die eenmaal succesvol hebben gebroed een binding houden met zo'n broedlocatie en zelfs enige jaren na vertrek kunnen terugkeren. Benders et al. (2018) geeft tevens voorbeelden van verplaatsing op korte afstand (tussen de deelkolonies in Rotterdam) waarbij locaties waar nesten werden behandeld werden verlaten. Daarnaast wordt een verplaatsing naar Den Haag beschreven.

Details over deze verplaatsing zijn tevens in een memo (Buijs Eco Consult B.V. 2019) aan de gemeente Den Haag verstrekt. Rock & Vaughan (2013) suggereren dat het oliën van eieren een reden is voor meeuwen om zich te verplaatsen, waarbij zij zich baseren op relatief lage aantallen van terugkeren door geringde meeuwen in stedelijk broedgebied. Courtens et al. (2006) zien het oliën van eieren als effectief, echter wijzen op de hoge kosten en verplaatsing over korte afstand. Canisius (2018) vindt in een kleinschalige enquête in de gemeente Haarlem bij 30% van de respondenten veel en bij 50% een beetje effect van eibehandeling op overlastervaring. Smit (2018) stelt juist dat eibehandeling in Alkmaar geen tot nauwelijks effect heeft, maar lijkt hier te doelen op de aantallen meeuwen nesten en niet op de mate waarin overlast ervaren wordt.

Conclusie: Door het insmeren van de eieren met olie vermindert de door burgers ervaren overlast. Wanneer goed uitgevoerd en wanneer eieren tijdig verwijderd worden is dit een diervriendelijke methode. Na het insmeren van de eieren verplaatsen de meeuwen zich vaak over korte afstand naar een andere geschikte broedlocatie.

Anticonceptie

Calladine et al. (2006) stelt aan de hand van bronnen dat anticonceptie geen effect zal hebben en enkel risico's voor met name meeuwen meebrengt.

Verstoring

Verjagen met behulp van roofvogels

Meeuwen schrikken van ingezette roofvogels, maar door gewenning neemt het effect snel af. Tijdens het broeden kan de rol omdraaien en gaan meeuwen de roofvogel verjagen, wat juist toename van geluidsoverlast geeft (Loeve 2018). Volgens Rock (2005, 2013) zal een roofvogel hooguit een enkel paar meeuwen verjagen, maar zal het op grote schaal eerder resulteren in het verjagen van de roofvogel door met name kleine mantelmeeuw. Calladine et al. (2006) beschrijven verklaringen van derden waarin wordt gesteld dat inzet van roofvogels effectief kan zijn, maar sterk afhangt van het type roofvogel dat wordt gebruikt en bovendien verder onderzocht dient te worden. Van der Lans (2013) en Loeve (2014a) constateren geen succes en juist eerder toename van overlast in de omgeving van de door de valkenier bezochte locaties. Navraag bij diverse Nederlandse gemeenten leerde Maelfait & Belpaeme (2005) dat inzet van roofvogels slechts werkzaam was ten tijde van de aanwezige valkenier. Benders et al. (2013) noemt inzet van een roofvogel op stok wisselend succesvol en afhankelijk van het soort terrein. Benders et al. (2016) beschrijft succesvolle inzet van een roofvogel op stok in combinatie met laser op een kleinschalig terrein in een oude grondkolonie, waarbij het terrein op beperkte schaal ook door mensen met hond is bezocht.

Conclusie: In stedelijk gebied zal verjagen met behulp van roofvogels niet tot het verminderen van de overlast zorgen en in sommige gevallen de overlast juist verergeren, hiermee is dit geen effectieve methode.

Belopen daken

Indien daken ten minste dagelijks belopen worden gedurende het begin van de broedperiode, waarbij

beginnend nestmateriaal wordt verwijderd, kan broeden mogelijk worden voorkomen. Dit is zeer arbeidsintensief en er moet rekening worden gehouden met veiligheid (Loeve & Van der Lans 2016a, Loeve & Van der Lans 2016b, Loeve 2018). Calladine et al. (2006) beschrijven eveneens dat door dagelijks zeer intensieve aanwezigheid van mensen in de kolonie, het aantal nesten sterk kan worden teruggedrongen. Van der Lans (2013) en Loeve (2014a) beschrijven het succesvol belopen op enkele daken, waarbij eveneens beginnend nestmateriaal is verwijderd.

Het belopen van broedgebieden wordt in grondkolonies ingezet onder de naam broedvrijhouden. Benders et al. (2014, 2015, 2017, 2018) beschrijft hoe op meerdere terreinen die werden belopen door mensen met handen en/of roofvogels (op stok, niet vliegend) broeden werd voorkomen. Echter, zodra deze methode werd gestopt, werd na enkele dagen een nest met ei van kleine mantelmeeuw aangetroffen (2015). Loeve (2014b) benadrukt dat deze methode alleen effectief is wanneer deze vorm van broedvrijhouden van zonsopkomst tot zonsondergang wordt ingezet. Bovendien beschrijft Benders et al. (2015, 2017) dat enkele meeuwen zich na het stoppen van broedvrijhouden terug vestigden op de oude broedlocatie, nadat zij tussendoor onsuccesvol elders hadden gebroed of niet zijn waargenomen. Verplaatsingen van broedvogels vinden meestal plaats over korte afstand en naar gebieden waar al meeuwen broeden (Benders et al. 2014, Benders et al. 2016). Maar liefst 95% van de verplaatste broedvogels wordt echter binnen 10 kilometer van de oorspronkelijke (verstoorde) kolonie teruggevonden (Benders et al. 2017). Soms vinden verplaatsingen over grotere afstand plaats. Benders et al. (2013) vermelden verplaatste broedvogels vanuit een Rotterdamse deelkolonie waar broedvrij werd gehouden in Katwijk, Amerongen en Utrecht. In Benders et al. (2017) blijkt dat de verplaatste meeuwen in Amerongen daar nog steeds succesvol broeden. In Benders et al. (2018) wordt eveneens succes aan de methode broedvrijhouden toegekend. Enkele waargenomen pullen (meeuw, scholekster) werden toegeschreven aan broedsucces op omliggende terreinen. In Benders et al. (2018) worden verplaatsingen van voormalige broedvogels uit broedvrij gehouden terreinen naar Den Haag beschreven. Details over deze verplaatsingen zijn tevens in een memo aan de gemeente Den Haag verstrekt.

Conclusie: Het broedvrij houden middels het van zonsopkomst tot zonsondergang belopen van daken is zeer arbeidsintensief en zodra hiermee gestopt wordt, komen meeuwen snel tot broeden.

Bijlage 8 geeft een overzicht van de effectiviteit van alle beschreven methoden.

Conclusie: Er is veel onderzoek gedaan naar bestrijdingsmethoden met betrekking tot broedende meeuwen. De meeste methoden werden niet effectief bevonden. Enkele niet-ontheffingsplichtige, preventieve maatregelen worden door sommige bronnen effectief bevonden. Hieraan kleven echter nadelen die deze maatregelen ongeschikt maken. Zo zijn deze maatregelen arbeidsintensief, duur en/of in stedelijk gebied niet haalbaar (zoals het permanent belopen van een broedlocatie). Het is niet reëel dit van burgers te verlangen.

Wel effectief is de niet-ontheffingsplichtige methode van aanbieden van een alternatieve broedplaats in de vorm van gedoogdaken in combinatie met het ontheffingsplichte (maïs)oliën van eieren. (Maïs)oliën heeft de voorkeur boven het verwijderen van nesten en/of (het prikken van) eieren, omdat meeuwen bij die laatste methoden tot vervolglegsels komen en het broedseizoen kunstmatig verlengd wordt. Dit is nadelig voor mensen (langer aanhoudende overlast) en meeuwen (verspilling energie). Het aanbieden van alternatieve broedlocatie in de vorm van gedoogdaken aan meeuwen moet een onderdeel zijn van de oplossing, om overlast duurzaam weg te nemen, de gunstige staat van instandhouding te waarborgen en verplaatsing van overlast te voorkomen.

4.5 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN ALTERNATIEVENAFWEGING

Geen enkele ontheffingsplichtvrije behandeling biedt een bevredigende (volledig effectieve) oplossing voor het bestrijden van de meeuwenoverlast. Door het geven van individuele voorlichting door een meeuwendeskundig ecooloog naar aanleiding van een overlastmelding neemt de overlastervaring in veel gevallen wel af. Echter, in enkele schrijnende gevallen blijkt ook dit niet voldoende. Er moet dus verder worden gezocht, om in geval van overlast met gevolgen voor de volksgezondheid, deze essentiële overlast te kunnen beheersen.

Het aanbieden van een alternatieve broedlocatie in de vorm van gedoogdaken aan meeuwen is wel effectief bevonden in combinatie met het wegnemen van broedsucces. Dit is een combinatie van een niet-ontheffingsplichtige en een ontheffingsplichtige maatregel. Hiermee kan worden voorkomen dat een soort 'stoelendans' ontstaat van meeuwennesten en daaraan gerelateerde overlast, wanneer zij na het wegnemen van hun broedsucces verplaatsen naar een volgend dak waar zij als overlast worden ervaren.

5. BEOORDELING GUNSTIGE STAAT VAN INSTANDHOUDING

In onderhavig hoofdstuk wordt een beoordeling gemaakt van de gunstige staat van instandhouding. Op basis van de literatuur baseren we ons hierbij op bekende tellingen. Opgemerkt wordt dat de cijfers van Sovon zich baseren op tellingen van met name grondbroedende populaties en mogelijk enkele dakbroedende meeuwen. Een afdoende zicht op de grootte van in steden broedende populaties is momenteel niet voorhanden.

5.1 CONTEXT: SAMENHANG TUSSEN KOLONIES

Onderzoek heeft aangetoond dat er samenhang bestaat tussen verschillende meeuwenkolonies (Rock 2005, Coulson & Coulson 2009, Stienen *et al.* 2002, Camphuysen 2010, Van der Lans 2013, Ross *et al.* 2014, Benders *et al.* 2015, Benders *et al.* 2018, Buijs & Huig 2019). Deze samenhang is er zowel tussen verschillende dakkolonies onderling (Rock 2005) als tussen grond- en dakkolonies (Raven & Coulson 1997, Van der Lans 2013, Benders *et al.* 2018, Buijs & Huig 2019). Bij het verdwijnen van geschikt broedgebied verplaatsen meeuwen zich tot over landsgrenzen (Stienen *et al.* 2002, Ross *et al.* 2014). Camphuysen *et al.* (2010) tonen aan dat de toename van meeuwen nesten in steden volgt op de afname van het aantal nesten in natuurgebieden en meer traditionele gronddakkolonies.

Een kolonie dakbroedende meeuwen binnen één gemeente kan niet los worden gezien van dak- en gronddakkolonies in omliggende gemeenten (Moerland 2018) en/of landen. Kleurringenonderzoek in West-Nederland toont aan dat onderlinge uitwisseling voorkomt tussen verschillende kolonies (Camphuysen 2010, Van der Lans 2013, Benders *et al.* 2015, Benders *et al.* 2018, Buijs & Huig 2019). Verplaatsing uit noordelijker en zuidelijker gelegen kolonies werd vastgesteld (Van der Lans 2013). Het betreft naast geboortedispersie (waarbij meeuwen in een andere kolonie gaan broeden dan die waarin zij geboren zijn) ook broeddispersie (Buijs & Huig 2019, Buijs & Huig in voorbereiding). Dit wil zeggen dat meeuwen een locatie waar zij geboortedispersie hebben verlaten en elders gaan broeden (meestal veroorzaakt door verstoring).

Conclusie: Er is een duidelijke samenhang tussen verschillende populaties waarbij onderlinge uitwisseling plaatsvindt. Populaties kunnen niet geïsoleerd van elkaar worden gezien.

5.2 LANDELIJKE STAAT VAN INSTANDHOUDING OP BASIS VAN LITERATUUR

Zilvermeeuw

De broedpopulatie van zilvermeeuw in Nederland bestaat uit 32.000-35.000 broedparen (tellingen Sovon 2018). De broedpopulatie is sinds 1990 met meer dan 50% afgenomen. Deze afname vindt in verschillende regio's in Nederland op dezelfde schaal plaats. In Zuidwest-Nederland werden in 2018 14.185 (voornamelijk grondbroedende) broedparen zilvermeeuw geteld (Arts *et al.* 2019). Dit is een afname van 50% ten opzichte van eind jaren negentig. Hierbij dient te worden opgemerkt dat daarvan 20% in de havengebieden van Rotterdam gevestigd is (Arts *et al.* 2019), waar verstoring door uitgifte van haventerreinen in toenemende mate aanwezig is. In de Waddenzee regio neemt het aantal broedpaar zilvermeeuw sinds 1990 jaarlijks met gemiddeld 3% af (Koffijberg *et al.* 2018). In 2017 lag het aantal daar onder de helft van 1990 (Koffijberg *et al.* 2018). In het binnenland neemt het aantal broedende zilvermeeuwen af (Nagtegaal & Van Bruggen 2018). De landelijke Staat van Instandhouding wordt beoordeeld als matig ongunstig (sovon.nl).

Kleine mantelmeeuw

Voor kleine mantelmeeuw is in 2018 door Sovon 80.000-85.000 broedpaar geteld. Na een sterke toename in de jaren negentig van de vorige eeuw is het aantal sinds de eeuwwisseling gaan stabiliseren. Sinds 2010 neemt het aantal significant af. De landelijke Staat van Instandhouding wordt nog wel beoordeeld als gunstig (sovon.nl). Voor kleine mantelmeeuw zijn de populatietrends regionaal verschillend. In Zuidwest-Nederland is het aantal (voornamelijk grondbroedende) broedparen kleine mantelmeeuw redelijk stabiel sinds 2000 en bedroeg in 2018 42.068 (Arts *et al.* 2019). In 2019 werden hier 10% minder nesten van kleine mantelmeeuw geteld (Lilipaly *et al.* 2020). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de twee grootste kolonies gelegen zijn in de havengebieden van Rotterdam (ruim 60%) en Vlissingen (ruim 10%) (Arts *et al.* 2019). Beide kolonies hebben te maken met verstoring door uitgifte van terreinen, waardoor dieren gedwongen een andere locatie moeten zoeken om te broeden, mogelijk in stedelijk gebied. De populatie van de Europoort kelderde tussen 2018 en 2019 met maar liefst 34% (Lilipaly *et al.* 2020). Voor Noordwest-Nederland neemt Camphuysen (2010) sinds 2005 een afname waar in het aantal broedgevallen van kleine mantelmeeuwen, na een aanvankelijk snelle toename in de

jaren negentig van de vorige eeuw. In het binnenland neemt het aantal broedende kleine mantelmeeuwen toe en worden nog nieuwe kolonies gevonden (Nagtegaal & Van Bruggen 2018).

Niet uitgesloten, maar ook niet aangetoond, is dat er een significante verhuizing van kleine mantelmeeuw richting stedelijk gebied heeft plaatsgevonden en deze dieren bij Sovon uit beeld zijn geraakt. Alleen in Den Haag zijn in 2017 al ruim 800 paar vastgesteld wat neerkomt op ca 1 % van de landelijke populatie en ca 2% van Zuid-Nederlandse populatie.

Conclusie: De landelijke staat van instandhouding is voor zilvermeeuw matig ongunstig en voor kleine mantelmeeuw gunstig.

5.3 LOKALE STAAT VAN INSTANDHOUDING OP BASIS VAN LITERATUUR

Beschikbare informatie geeft geen aanleiding om op lokale schaal andere conclusies te trekken dan op landelijke schaal. Van diverse gemeenten ontbreekt elke informatie over populatiegrootte en -ontwikkeling (Haarlem, Zandvoort), is deze niet volledig dekkend (Rotterdam) of betreft het een eenmalige telling waardoor populatieontwikkeling niet kan worden vastgesteld (Leiden).

Zilvermeeuw

In Alkmaar is na een aanvankelijke toename het aantal zilvermeeuwnesten tussen 2009 en 2018 sterk gedaald van 353 naar 111 (telling Vogelwerkgroep Alkmaar) (Smit 2018). In Katwijk is het aantal nesten van zilvermeeuw van 191 in 2012 licht toegenomen tot 204 in 2018 (Loeve 2019). Het aantal nesten van zilvermeeuw in Den Haag nam tussen 2010 en 2017 toe van 358 naar 496 (Lensink *et al.* 2010, Buijs & Huig 2019). In totaal neemt het aantal zilvermeeuwnesten op daken in kustzone van Noord- en Zuid-Holland hiermee af. Van Leiden is het aantal nesten slechts in één jaar geteld, echter het aantal in de stad aanwezig getelde zilvermeeuwen is tussen 2004 en 2018 gehalveerd (Moerland 2018). Mogelijk is dit een indicatie van een afname van broedgevallen. De grootste grondkolonie in de kustzone van Noord- en Zuid-Holland is die in het Rotterdams havengebied. Hier nam het aantal zilvermeeuwnesten tussen 2010 en 2017 af met 1000 (25%) nesten (Strucker *et al.* 2013, Arts *et al.* 2018) en ten opzichte van 1999 zelfs met 50% (Lilipaly *et al.* 2020). Op lokale (kustzone van Noord- en Zuid-Holland) schaal is de SVI hiermee niet beter dan landelijk te noemen.

Kleine mantelmeeuw

In Alkmaar is het aantal nesten van kleine mantelmeeuw tussen 1994 en 2018 van 13 toegenomen tot 316 (telling Vogelwerkgroep Alkmaar) (Smit 2018). In Katwijk nam het aantal nesten van kleine mantelmeeuw toe van 466 in 2012 tot 898 in 2018 (Loeve 2019). Het aantal nesten kleine mantelmeeuw in Den Haag vervijfvoudigde zich tussen 2010 en 2017 van 166 naar 817 nesten. Van Leiden is het aantal nesten slechts in één jaar geteld, echter het aantal in de stad aanwezige kleine mantelmeeuwen is met 175% toegenomen tussen 2004 en 2018 (Moerland 2018). De grootste grondkolonie in de regio is die in het Rotterdams havengebied. Deze populatie neemt steeds verder in omvang af door menselijk handelen. Ter illustratie: in één jaar tijd daalde het aantal nesten van kleine mantelmeeuw in de Europoort met 34% (6.600 broedpaar (Lilipaly *et al.* 2020)). Ten minste een deel van deze broedvogels verplaatst zich naar de omliggende steden (Buijs & Huig in voorbereiding). De toename in steden valt (op basis van de huidige beschikbare gegevens) dan ook weg tegen de afname in het Rotterdams havengebied, waardoor de populatieomvang van deze soort lokaal stabiel lijkt te zijn.

Beschikbare literatuur vormt momenteel nog geen basis om op lokale schaal andere conclusies te trekken aangaande de staat van instandhouding dan op landelijke schaal. Wanneer meer data beschikbaar komt over dakbroedende meeuwen in steden, kan dit opnieuw worden bekeken.

5.4 THEORETISCHE ONDERBOUWING STAAT VAN INSTANDHOUDING

5.4.1 JURISPRUDENTIE

In bijlage 7 wordt verwezen naar ABRvS 17 augustus 2016, ENCLI:NL:RVS:2016:2266. Hierin wordt verwezen naar een rekenmethodiek. "Deze methode gaat er van uit dat bij populatiestabilisatie geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. De jaarlijkse sterfte onder een soort en de benodigde aanvulling om op een gelijke populatieomvang te blijven moeten dus worden gezien ..."

In bovenstaande rekenmethodiek wordt het sterftepercentage onder broedvogels uitgezet tegen het broedsucces, wat voor zowel kleine mantelmeeuw als zilvermeeuw tot een toename zou leiden (circa 10% sterfte tegenover een broedsucces 45%).

Ecologisch gezien is deze rekenmethodiek voor meeuwen echter niet juist. Er wordt voorbij gegaan aan een belangrijk ecologisch feit: in tegenstelling tot bijvoorbeeld konijnen en volièrevogels (welke kunnen voortplanten binnen enkele maanden na geboorte) duurt het bij grote meeuwen (waaronder kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw) vier tot vijf jaar voordat zij tot broeden komen. In deze vier jaar van hun leven, dragen deze meeuwen niets bij aan de broedpopulatie. Sterker nog, een groot deel van deze vier jaar wordt op afstand van eigen kolonie (tot ver in het buitenland) doorgebracht. Bovendien is het sterftepercentage in de eerste jaren zeer hoog (tot ruim 80% in het eerste jaar, Camphuysen 2013).

Uitgaande van de beoogde "populatiestabilisatie [waarbij] geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding", dient in tegenstelling tot de rekenmethodiek van ABRvS 17 augustus 2016, ENCLI:NL:RVS:2016:2266 bij meeuwen voor wat betreft populatieaanwas dus niet gekeken te worden naar het aandeel broedsucces (uitvliegsucces) maar het aandeel dat uiteindelijk de broedleeftijd bereikt. Dit aandeel is aanmerkelijk lager: 0,1 bij kleine mantelmeeuw en 0,12 bij zilvermeeuw (Camphuysen 2013) dat wil zeggen dat 0,1 respectievelijk 0,12 kuiken per nest uiteindelijk de broedleeftijd bereikt. Hierop gecorrigeerd zou de rekenmethodiek van ABRvS 17 augustus 2016, ENCLI:NL:RVS:2016:2266 een afname van de populatie opleveren, te weten: De afname van de broedpopulatie kleine mantelmeeuw door sterfte betreft 18.000 individuen. Als van de nesten van 93.000 broedparen een aandeel van 0,1 de broedleeftijd bereikt, betreft dit 9.300 individuen. Daarmee wordt de sterfte bijna twee keer zo groot als de aanwas. Dit sluit aan op de dalende trends uit de literatuur (Koffijberg et al. 2018; Arts et al. 2019).

De afname van de broedpopulatie zilvermeeuw door sterfte betreft 9.600 individuen. Als van de nesten van 45.000 broedparen een aandeel van 0,12 de broedleeftijd bereikt, betreft dit 5.400 individuen. Ook hier ligt de sterfte aanmerkelijk hoger dan de aanwas. Dit sluit aan op de dalende trends uit de literatuur (Koffijberg et al. 2018; Arts et al. 2019). Overigens geeft Camphuysen (2013) een hoger sterftepercentage voor Zilvermeeuw dan waarmee in dit voorbeeld is gerekend, waardoor feitelijk nog meer aanwas noodzakelijk is.

Ten slotte wordt in ABRvS 17 augustus 2016, ENCLI:NL:RVS:2016:2266 uitgegaan van een hoger broedsucces in de delta wat gezien het feit dat tienduizenden eieren hier gedompeld zijn (Lensink, 2015) een onjuiste aanname is.

Bovenstaande ecologische analyse van de beoogde "populatiestabilisatie [waarbij] geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding" en aangetoonde negatieve trend, vraagt om een meer behoudende benadering.

Conclusie: De rekenmethodiek in ABRvS 17 augustus 2016, ENCLI:NL:RVS:2016:2266 sluit niet aan bij de ecologie van meeuwen. Niet het broedsucces, maar het behalen van de geslachtsrijpe leeftijd (4 tot 5 jaar) is de maat voor de aanwas van een broedvogelpopulatie. Door de te kleine aanwas in relatie tot sterfte neemt de broedvogelpopulatie van zowel zilvermeeuw als kleine mantelmeeuw in Nederland af en blijft dus niet stabiel, zoals in ABRvS 17 augustus 2016, ENCLI:NL:RVS:2016:2266 gesteld wordt.

5.4.2 EFFECTEN VAN WEGNEMEN BROEDSUCCES OP POPULATIEOMVANG

De getallen van Camphuysen (2013) gaan uit van een onverstoorde kolonie in het waddengebied. In ABRvS 17 augustus 2016, ENCLI:NL:RVS:2016:2266 wordt gesteld dat het broedsucces in de delta hoger ligt dan in het waddengebied. Echter ligt de grootste kolonie in de delta in het Rotterdams havengebied. In deze kolonie wordt het broedsucces van een deel van de meeuwenpopulatie al meer dan een decennium weggenomen (Lensink, 2015).

In het Faunabeheerplan meeuwen havengebieden van Rotterdam, Dordrecht en Alblasterdam 2015-2019 schetst Lensink (2015) dat in de havengebieden van Rotterdam, Dordrecht en Alblasterdam tussen 2009 en 2014 het broedsucces van gemiddeld 5500 nesten van kleine mantelmeeuw en 700 nesten van zilvermeeuw is weggenomen. Lensink (2015) stelt dat deze aantallen geen negatief gevolg hebben voor de populatieomvang. Hij baseert zich hierbij op de aanwezigheid van een buffer van zogenaamde 'floaters' (meeuwen die een jaar broeden overslaan) in de populatie en emigratie richting andere kolonies in de delta. Hij concludeert dat tot 35% van het broedsucces kan worden weggenomen zonder schadelijk effect op de Gunstige staat van Instandhouding. Echter de populatietrend in de delta over de periode van het betreffende faunabeheerplan (2015-2019) is voor beide soorten negatief: 8% afname voor kleine mantelmeeuw (40640 broedpaar in 2015 en 37684 broedpaar in 2019) en 11% afname bij zilvermeeuw

(16070 broedpaar in 2015 en 14287 broedpaar in 2019) (Strucker et al. 2015, Lilipaly et al. 2020). Bij wegnemen van het broedsucces op een zo grote schaal kan een negatief effect op de populatieomvang dus niet worden uitgesloten.

Aan gemeenten Alkmaar, Leiden en Haarlem is een ontheffing tot en met 30 januari 2020 (kenmerk FF/75A/2016.052) verleend voor het uitvoeren van onderzoek naar beheersmethoden van de overlast die wordt veroorzaakt door de daar broedende meeuwen. Dit betreft een verlenging op de eerder verleende ontheffing (kenmerk FF/75A/2013/051). Van deze gemeenten zijn geen jaarlijkse getallen met betrekking tot populatieomvang van zilvermeeuwen bekend. Er zijn echter aanwijzingen dat binnen deze gemeenten bij circa 30% van de nesten het broedsucces is weggenomen. Zo werden in Alkmaar in 2019 130 zilvermeeuweieren gedompeld (ten minste 43 nesten) (Stoelwinder 2020) terwijl in 2018 111 nesten van deze soort werden geteld (Smit 2018). Dit zou neerkomen op bijna 40% van de broedpopulatie. In Leiden werd in 2017 bij 168 nesten het broedsucces weggenomen (Stoelwinder 2020b). In datzelfde jaar werden in deze stad 536 nesten geteld aan de hand van luchtfoto's (Moerland 2018). Dat komt neer op 31% weggenomen broedsucces. Van beide steden zijn geen recentere tellingen van de populatie bekend. Uitgaande van de door Lensink (2015) gestelde bovengrens van 35%, waarbij desondanks een negatief effect optrad voor de deltapopulatie, kan worden aangenomen dat in bovengenoemde gemeenten een negatief effect op de populatie is opgetreden.

In Katwijk werd op grond van een door het Ministerie van EL&I afgegeven ontheffing (FF/75/2012/040.a. van toepassing in de gemeente Katwijk) tussen 2013 en 2017 bij gemiddeld tussen de 5-10% van de populaties van kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw het broedsucces weggenomen. Hier werd de omvang van de populatie wel jaarlijks gemonitord. De effecten van het wegnemen van broedsucces in dit onderzoek zijn wisselend. Over deze periode nam het aantal broedparen zilvermeeuw af, in eerste instantie sterk, maar met een herstel vanaf 2017. Samenhang met bovengenoemd handelen in Leiden kan hierbij niet worden uitgesloten. Het aantal broedparen kleine mantelmeeuw bleef tussen 2013 en 2017 toenemen. De grootste toename vond plaats in 2018, toen in Katwijk niet langer werd ingegrepen op broedsucces, maar in het nabijgelegen Leiden wel.

Conclusie: Er zijn aanwijzingen dat het wegnemen van broedsucces nadelige effecten heeft op de populatieomvang, zowel op lokale schaal (bijvoorbeeld in één gemeente) als op regionale schaal (de delta). Het pleit voor een meerjarige monitoring van alle lokale populaties, die met elkaar samenhangen (zie paragraaf 5.1).

Conform de Vogelrichtlijn heeft Nederland de plicht om de populatie van alle vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen, dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen.

5.4.3 EFFECTEN VAN WEGNEMEN BROEDSUCCES OP VERSPREIDINGSGBIED

Zowel zilvermeeuw als kleine mantelmeeuw zijn traditioneel grondbroeders van de kuststrook. Op het vasteland staan deze kolonies sterk onder druk door de uitbreiding van de vos. De vos doodt en eet eieren en kuikens van meeuwen, met als gevolg dat meeuwen op zoek gaan naar een nieuwe broedlocatie. Tot 1965 kwam de vos in de kustprovincies niet voor, echter deze rukt steeds verder op (verspreidingsatlas.nl). In het afgelopen decennium zijn enkele grote grondkolonies door de vos bereikt, waardoor steeds meer terreinen als broedareaal voor meeuwen ongeschikt raken. Enkele grote terreinen waar vos nog niet voorkomt, zijn gelegen in havens. Die terreinen staan onder druk als broedareaal vanwege havenactiviteit en uitgifte van terreinen. Daarnaast wordt op deze terreinen ingegrepen op broedsucces en worden zij broedvrij gehouden met honden (Lensink 2015, Benders et al. 2013 t/m 2018). Dit maakt dat het broedareaal op de grond voor zowel zilvermeeuw als kleine mantelmeeuw sterk is afgenomen. Hier is geen zicht op herstel, aangezien beide versturende factoren niet zullen verminderen of verdwijnen.

Conclusie: Omdat steeds meer broedgebieden op de grond verdwijnen, wordt broedareaal op daken voor meeuwen steeds belangrijker.

Type broedlocaties & binding met de kust

Zilvermeeuwen vestigen zich bij voorkeur in kleine broedkolonies of solitair en sluiten niet aan in dakkolonies op grote daken met veel broedvogels/concurrentie. Dit maakt aannemelijk dat zij minder snel geneigd zullen zijn zich te verplaatsen naar een dak waar zij minder overlast geven en gedoogd worden indien daar reeds zilvermeeuwen gevestigd zijn. Ook zijn zilvermeeuwen in hun uitbreiding naar het binnenland niet succesvol gebleken (Nagtegaal & Van Bruggen 2018). Aanwezigheid van vis als voedsel (Hüppop & Hüppop 1999) en een kleinere actieradius voor foerageren rond de broedkolonie zijn hier mogelijk ecologische grondslagen voor. Dit maakt dat kuststeden voor zilvermeeuwen een steeds belangrijker 'stronghold' worden.

Kleine mantelmeeuw is in haar uitbreiding naar het binnenland wel succesvol (Nagtegaal & Van Bruggen 2018). Deze soort broedt bovendien meer dan zilvermeeuw in grotere, drukke dakkolonies (Rock 2005, Loeve 2019, Buijs & Huig 2019). Dit biedt kansen voor het aanwijzen van daken waar zij minder overlast geven en gedoogd kunnen worden (het liefst daken waar al meeuwen broeden en meer meeuwen bij kunnen). Wanneer gedoogdaken zijn aangewezen (en zo nodig extra geschikt gemaakt) bieden zij voor kleine mantelmeeuw een goed alternatief wanneer bij klachten het oliën van eieren als maatregel wordt ingezet.

Domino-effect

Garthe *et al.* (1999) beschrijven dat conflicten om een broedplaats tussen beide soorten in de kolonie vaker worden gewonnen door kleine mantelmeeuwen dan door zilvermeeuwen. Dat dit ook op daken een reëel risico is, bleek in Den Haag waar bij concurrentie om een broedlocatie een kleine mantelmeeuwpaar een zilvermeeuwpaar verjoeg van een locatie waar zij reeds enkele jaren succesvol hadden gebroed (Buijs & Huig 2019). Het ingrijpen op broedsucces heeft vaak verplaatsing van het betreffende meeuwenpaar tot gevolg (zie hoofdstuk 4). Dit maakt aannemelijk dat het ingrijpen in het broedsucces van kleine mantelmeeuwen mogelijk een domino-effect kan hebben op zilvermeeuw (kleine mantelmeeuwen op zoek naar nieuw territorium verdringen mogelijk zilvermeeuwen uit hun territorium). Om die reden is monitoren van het aantal broedende meeuwen in wijken waar op het broedsucces wordt ingegrepen cruciaal. Het aanbrengen van kleurringen bij kleine mantelmeeuwen van wie de eieren worden geolied, daar waar deze in de nabijheid van zilvermeeuwen broeden, is nuttig om dit domino-effect nader te beoordelen. Er moet worden gevolgd waar naartoe individuele kleine mantelmeeuw(paren) zich verplaatsen, om vast te stellen of er sprake is van inname van broedplaatsen van zilvermeeuwen. Om drukfactoren op zilvermeeuw te compenseren liggen er bovendien kansen op het gebied van zorgplicht in de vorm van ondersteunende maatregelen zoals voorlichting (charmeoffensief), handhaving op illegale nestvernietiging en (financiële) steun aan dierenambulances en vogelopvangcentra welke verweesde jonge meeuwen opvangen, zodat onnodige sterfte wordt voorkomen.

Conclusie: Zilvermeeuw is als semisolitaire broeder en door zijn ecologische binding met de kust kwetsbaarder en sterker afhankelijk van daken in kustprovincies als broedareaal, dan kleine mantelmeeuw. Bovendien kan de druk op geschikt broedareaal voor zilvermeeuw verder toenemen als gevolg van verjaging van hun nestlocatie door kleine mantelmeeuw (mogelijk domino-effect; dit dient nader te worden beoordeeld..

5.4.4 BROEDSUCCES

Er is nog weinig bekend over de ecologie van stadsmeeuwen (Rock 2005, Rock 2013, Ross *et al.* 2014, Coulson & Coulson 2009). Het broeden op daken is waarschijnlijk door ontbreken grondpredatoren een aantrekkelijk alternatief. Op Moerdijk zijn door komst grondpredatoren meer meeuwen op daken gaan broeden (eigen waarneming R.J. Buijs). Rock (2005) vond dat dakbroedende meeuwen in Bristol een hoger broedsucces hebben dan meeuwen in natuurgebieden. In Bristol bevond zich toen echter ruim 90% van de nesten op grote, industriële daken. Deze daken hadden bovendien hoge dakranden die voorkwamen dat kuikens van daken konden vallen, wat in residentieel gebied vaak tot sterfte of verwonding leidt. Ook in Nederland sterven vele tientallen jonge meeuwen jaarlijks in het verkeer in Den Haag, omdat zij nog niet (goed genoeg) kunnen vliegen. Camphuysen (2013) vond in een grondkolonie zonder vossen op Texel een broedsucces dat te laag was om de eigen kolonie in stand te houden. Coulson & Coulson (2009) tonen aan dat menselijk ingrijpen (zoals bij maïsoliën gebeurt) het broedsucces in stedelijk gebied sterk verlaagt, tot zelfs onder de waarde van kolonies in natuurgebieden (ook die van Camphuysen 2013). Burgers verwijderen zelf nogal eens illegaal nesten (met eieren) (Coulson & Coulson 2009, Kroc 2018, Loeve 2019, Buijs & Huig in voorbereiding) met onbekende gevolgen voor het broedsucces op populatieschaal. Daarnaast is verstoring en schade aan nesten door

bouwwerkzaamheden aan daken tijdens het broedseizoen een broedsuccesbeperkende factor waarvan de omvang niet bekend is (Coulson & Coulson 2009).

Conclusie: De beperkte kennis over het broedsucces van meeuwenpopulaties op daken maakt een behoudende inzet van broedsucces beperkende maatregelen, monitoring van de gevolgen en een actieve inzet van compenserende maatregelen noodzakelijk. Het aanbrengen van schuilmogelijkheden bij een nest in de vorm van een mini-pallet, betonnen U-blok of op maat gemaakte constructie draagt bij aan de overleving van de kuikens. Bij gevaar of slecht weer kunnen zij daaronder schuilen. Het voorkomt ook dat de kuikens gaan lopen over het dak bij gevaar waardoor de oudervogels minder agressief zijn.

5.5 CONCLUSIES BEHOUD GUNSTIGE STAAT VAN INSTANDHOUDING

De gunstige staat van instandhouding kan niet alleen worden opgehangen aan het oordeel over de landelijke staat van instandhouding (zie bijlage 7). Daarom is in dit hoofdstuk ook gekeken naar de lokale (kuststeden in Noord- en Zuid-Holland) staat van instandhouding, de stabiliteit van de populatie, de effecten van reeds uitgevoerd nestbeheer, de beschikbaarheid van geschikt broedareaal en het broedsucces van meeuwen op daken.

Er is een duidelijke samenhang tussen verschillende populaties waarbij onderlinge uitwisseling plaatsvindt. Populaties kunnen niet geïsoleerd van elkaar worden gezien. De landelijke staat van instandhouding is voor zilvermeeuw matig ongunstig en voor kleine mantelmeeuw gunstig. Beschikbare literatuur vormt (vooralsnog) geen basis om op lokale schaal andere conclusies te trekken aangaande de staat van instandhouding. Opgemerkt wordt dat de cijfers van Sovon zich baseren op tellingen van met name grondbroedende populaties en mogelijk enkele dakbroedende meeuwen. Een afdoende zicht op de grootte van in steden broedende populaties is momenteel niet voorhanden. Wanneer dit goed in kaart is gebracht, kunnen deze conclusies nader worden bekeken.

Niet het broedsucces, maar het behalen van de geslachtsrijpe leeftijd (4 tot 5 jaar) dient als maat voor de aanwas van een meeuwenpopulatie. Door de te kleine aanwas in relatie tot sterfte neemt de populatie van zowel zilvermeeuw als kleine mantelmeeuw in Nederland af.

Er zijn aanwijzingen dat het wegnemen van broedsucces nadelige effecten heeft op de populatieomvang, zowel op lokale schaal (bijvoorbeeld in één gemeente) als op regionale schaal (de delta). Het pleit voor een meerjarige monitoring van alle lokale populaties (waar wordt ingegrepen), die met elkaar samenhangen (zie paragraaf 5.1).

Omdat steeds meer broedgebieden op de grond verdwijnen, wordt broedareaal op daken voor meeuwen steeds belangrijker. Zilvermeeuw is als solitaire broeder en door zijn ecologische binding met de kust echter kwetsbaarder en sterker afhankelijk dan kleine mantelmeeuw van daken in kustprovincies als broedareaal. Bovendien kan de druk op geschikt broedareaal voor zilvermeeuw verder toenemen als domino-effect door concurrentie met kleine mantelmeeuw. Ondersteuning van zilvermeeuw door compenserende maatregelen is wenselijk (dit kan bijvoorbeeld door extra schuilmogelijkheden op het dak of het voorkomen dat kuikens van het dak springen).

De afwezigheid van kennis over het broedsucces van meeuwenpopulaties op daken maakt een behoudende inzet van broedsuccesbeperkende maatregelen, monitoring van de gevolgen en een actieve inzet van compenserende maatregelen noodzakelijk.

6. UITVOERINGSPLAN BEHEER OVERLAST VEROOZAKENDE MEEUWEN 2021-2030

6.1 CONTEXT: BOTSSENDE BELANGEN

De populaties van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw nemen af. Bovendien heeft zilvermeeuw een matig ongunstige staat van instandhouding. Echter, mensen ervaren overlast door broedende meeuwen, wat in schrijnende gevallen tot essentiële gezondheidsschade kan leiden. Daarom bestaat bij gemeenten de wens om een ontheffing te krijgen op de Wet natuurbescherming om in deze gevallen te kunnen optreden. Het gaat hierbij specifiek om essentiële overlastsituaties. In steden is goede voorlichting door een meeuwendeskundige belangrijk om draagkracht voor de meeuwen bij burgers te creëren, waardoor de ervaring van overlast wordt verminderd. Bij alle deelnemende gemeentes moet dit een van de stappen zijn die genomen worden, als onderdeel voor het gebruiken van de ontheffing. Deze methode blijkt in schrijnende gevallen echter niet altijd effectief.

Een aanvullende effectieve, niet-ontheffingsplichtige methode is nog niet beproefd, te weten het aanbieden van duurzame alternatieve broedlocaties in de vorm van gedoogdaken. Het optimaliseren en gedogen/beschermen van duurzame broeddaken met buffercapaciteit (daar waar nog plek is voor extra meeuwen) waar al gebroed wordt door meeuwen is het meest succesvol om meeuwen te sturen naar gewenste locaties, binnen circa 500-1000 meter. Dit kan bijvoorbeeld gezocht worden op kantoor/industrie terreinen, die vaak rondom woonkernen gelegen zijn en waar vaak reeds (platte) daken met broedende meeuwen aanwezig zijn. Ook is het belangrijk daken met veel broedende meeuwen waar deze geen overlast geven te beschermen (door met de eigenaren in gesprek te gaan), zodat deze meeuwen niet worden verjaagd naar andere, nieuwe, locaties, en – indien die in woongebied liggen – daar ernstige overlast veroorzaken.

Omdat deze methode in de literatuur effectief is bevonden in combinatie met ingrijpen op het broedsucces, dienen deze twee methoden parallel te worden uitgevoerd. In de bespreking van 10-6-2020 met de bevoegde gezagen is reeds gesproken over de noodzaak van het aanwijzen van een structurele en duurzame broedlocaties en samenwerking hierin tussen gemeenten, het ministerie van LNV, natuurbeheerders en grote havenbedrijven.

Conclusie: De botsende belangen maken dat het uitvoeringsplan voor het beheer van overlast veroorzakende meeuwen drieledig moet zijn, waarbij het toepassen van een escalatieladder (zie bijlage 9), inzet van meeuwendeskundig ecologen en monitoren van populaties (waar ingegrepen wordt) (en indien nodig bijstellen uitvoeringsplan) samenkomen. Aan het uitvoeringsplan is bovendien de voorwaarde gekoppeld dat een duurzame alternatieve broedlocatie (in de vorm van gedoogdaken per gemeente) moet worden aangeboden.

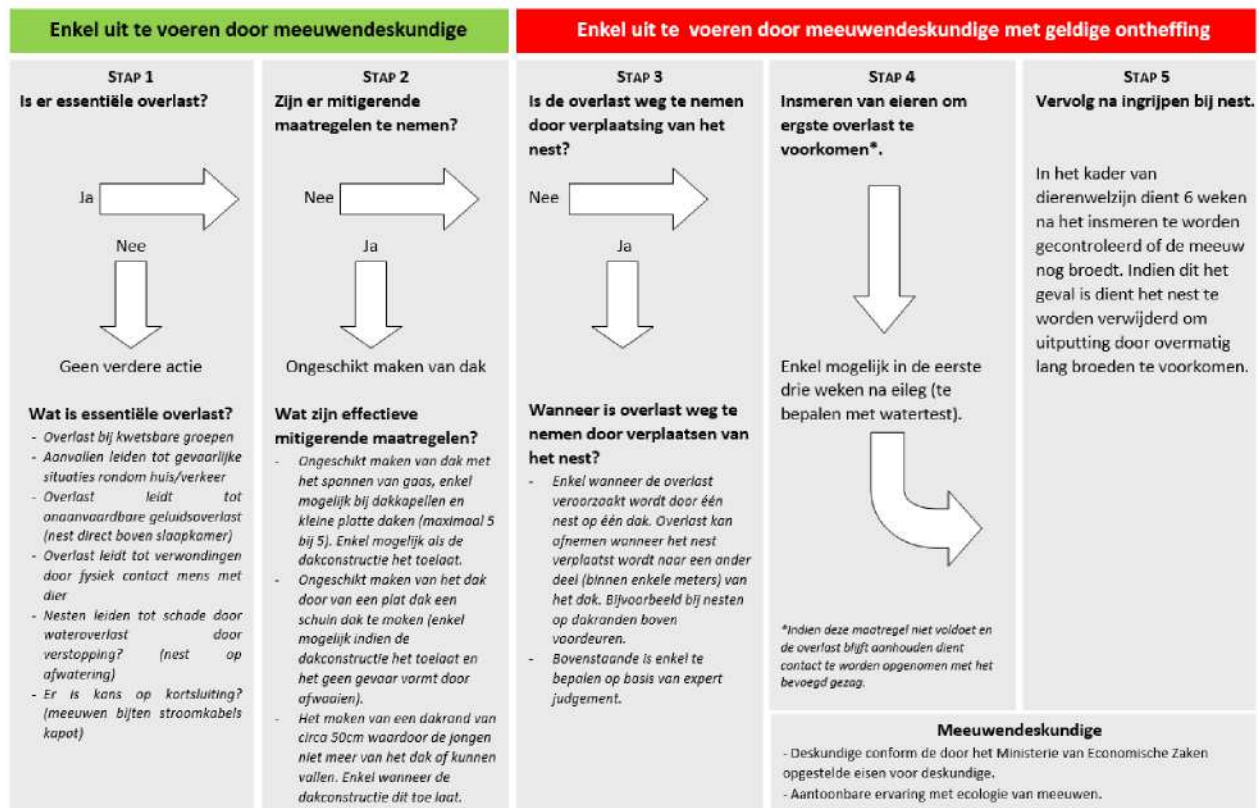
6.2 TOEPASSING ESCALATIELADDER

Inzet van een zogenaamde escalatieladder gaat uit van toepassing van de hoogstnoodzakelijke maatregel. De escalatieladder (zie afbeelding 11 en bijlage 9) volgt een stappenplan, oplopend van een beoordeling van de situatie (stap 1) tot nestbehandeling (zwaarste stap). Daarnaast dient bij contact met een overlastmelder individuele voorlichting te worden gegeven, waarin uitleg over meeuwen en adviezen dienen worden gegeven. Zie bijlage 10 voor het gebruik van de escalatieladder in de praktijk. Door iedere overlastsituatie volgens het stappenplan in de escalatieladder te bekijken, zal nestbehandeling alleen worden ingezet wanneer er sprake is van essentiële overlast en er echt geen andere oplossing is.

Vanwege de matig ongunstige staat van instandhouding van de zilvermeeuw, zal voor deze soort de uiterste maatregel van nestbehandeling voorlopig niet kunnen worden ingezet. In de aanbevelingen (zie paragraaf 6) is wel een andere optie aangedragen die nader verkend kan worden, hiervoor zal gelijktijdig een ontheffing kunnen worden aangevraagd.

Voor kleine mantelmeeuw is de staat van instandhouding gunstig, echter er zijn grote verschillen in populatietrends tussen de populaties in de verschillende broedgebieden. Bovendien is er mogelijk een risico op domino-effect op zilvermeeuw wanneer nestbeheer van kleine mantelmeeuw wordt ingezet en is er een ongemeten effect van illegaal handelen door burgers. Om die redenen dient voortsnog behoudend te worden ingegrepen. Omdat de gevolgen van nestbeheer op lokale en regionale populatie-omvang niet eerder (in samenhang) zijn gemonitord, is het onmogelijk er een breed onderbouwd percentage aan te koppelen. In Katwijk is het gedurende 5 jaar afhandeling van overlastklachten nooit

nodig geweest om bij meer dan 5-10% van de populatie nesten te behandelen. Dit is dus vooralsnog een reële bovengrens.



Afbeelding 11: Escalatieladder

Met het toepassen van de escalatieladder dient individuele voorlichting te worden ingezet. Alleen in schrijnende gevallen (essentiële overlast) zal het wegnemen van broedsucces worden ingezet vanaf stap 1, waarbij zilvermeeuw hiervan wordt uitgesloten en bij kleine mantelmeeuw vooralsnog een bovengrens van 5-10% van de (eigen) gemeentelijke populatie reël is.

6.3 NOODZAAK INZET MEEUWENDESKUNDIG ECOLOGEN

In veel gevallen is een bezoek aan en/of gesprek met de bewoner die overlast ervaart voldoende, doordat angst kan worden weggenomen of de overlast kan worden verminderd door eenvoudige adviezen. Stoelwinder (2017) en Loeve (2019) stellen dat bij tenminste 40% van de overlastmeldingen het geven van advies voldoende is. De gemeente Haarlem beaamt dit. Het is wel belangrijk dat de klacht serieus wordt genomen en er een juist verhaal wordt verteld. Een inwonerster van Den Haag gaf aan dat haar door de gemeente was verteld dat zij "met een rugzak met daarin een bezemsteel" haar balkon moest betreden en dat zij de was niet meer buiten moest hangen "want meeuwen komen af op wasgoed". Dit is onjuist. Door de afhandeling van overlastmeldingen door een ecooloog met deskundigheid op het gebied van meeuwen, kunnen dit soort situaties worden voorkomen.

Gezien de matig ongunstige staat van instandhouding van de zilvermeeuw is ingrijpen in het broedsucces van deze soort niet verantwoord. Om zeker te zijn dat nesten, pullen en vliegende individuen van zilvermeeuw (en kleine mantelmeeuw) juist worden gedetermineerd, dienen afhandeling van klachten en eventuele vervolgstappen door een meeuwendeskundig ecooloog (of onder diens begeleiding) te gebeuren. Bovendien kan door meeuwendeskundig ecooloog worden ingeschat of minder ingrijpende maatregelen, zoals nestverplaatsing en/of het plaatsen van barrières bij nesten van zilvermeeuw in schrijnende gevallen wel mogelijk is.

Vanwege het mogelijke risico op domino-effect op zilvermeeuwnesten door nestbehandeling en daarop volgende verplaatsing van kleine mantelmeeuwen, dient ook bij deze soort nestbehandeling behoudend te worden ingezet. Toepassing van de escalatieladder (zie bijlage 9) door of onder begeleiding van een meeuwendeskundig ecooloog kan de inzet van nestbehandeling zo beperkt mogelijk houden.

Door inzet van meeuwendeskundig ecologen wordt gegarandeerd dat burgers van goede informatie en adviezen worden voorzien. Bovendien kunnen meeuwendeskundig ecologen op de overlastlocatie vaststellen of het een zilvermeeuw- of kleine mantelmeeuwnest betreft, omdat zij ervaren zijn in het herkennen van nesten, pullen en adulte vogels (ook in vlucht). Het effectieve ingrijpen en beheer kan ook onder begeleiding plaats vinden van een meeuwendeskundig ecooloog. De uitvoerder stemt dan alle stappen af in overleg met de meeuwendeskundig ecooloog (bijvoorbeeld door middel van een mobiele app of webapplicatie). Daarnaast zal de ecologisch deskundige periodiek fysiek met de uitvoerder op stap gaan.

6.4 NOODZAAK MONITORING

Van 2017 tot en met 2019 is in het kader van onderzoek naar beheersmethoden van de overlast ontheffing verleend (kenmerk FF/75A/2016.052 als verlenging op kenmerk FF/75A/2013/051) voor ingrijpen op broedsucces van meeuwen in Haarlem, Alkmaar en Leiden. In het kader van dit onderzoek zijn in Alkmaar in 2019 130 zilvermeeuweieren behandeld (Stoelwinder 2020), terwijl in 2018 111 zilvermeeuwnesten waren geteld in deze stad (Smit 2018). Dit komt neer op het wegnemen van broedsucces bij ten minste 40% van de nesten. In Leiden zijn in 2017 230 zilvermeeuwnesten geteld op luchtfoto's van die stad, wat 35% is van in totaal 536 getelde meeuwnesten (Moerland 2018). In datzelfde jaar zijn 168 niet op soort gespecificeerde meeuwnesten behandeld (Stoelwinder 2020b). Qua verhouding komt dit indicatief neer op 59 behandelde zilvermeeuwnesten (26% van de broedpopulatie van zilvermeeuw). Ook illegale nestvernietiging en een eventueel domino-effect van concurrentie om broedlocaties met verplaatste kleine mantelmeeuwen zal leiden tot een vermindering van broedsucces van de zilvermeeuw. Noch in Leiden, noch in Alkmaar is een (jaarlijkse) monitoring uitgevoerd, waardoor de gevolgen van dit grootschalig ingrijpen op de populatie niet kan worden vastgesteld.

In Katwijk is in de periode 2013-2017 5%-10% van de meeuwnesten behandeld. Uit jaarlijkse monitoring in deze gemeente blijkt dat de populatie zilvermeeuwen na een aanvankelijke afname (tussen 2013-2016) in 2017 en 2018 weer iets toeneemt (Loeve 2019). Dit valt samen met het bovengenoemde ingrijpen op de populatie in het naburige Leiden. Of hier sprake is van verplaatsende zilvermeeuwparen kan niet worden vastgesteld of uitgesloten, doordat in Leiden na 2017 niet gemonitord is. Opvallend is wel dat de grootste toename van het aantal kleine mantelmeeuwnesten in Katwijk (en de nabijgelegen populatie van Flora Holland) in 2018 plaatsvond, na de start van nestbehandeling in Leiden (Loeve 2019). In Den Haag werden verplaatste broedvogels uit verstoorde populaties in het Rotterdams havengebied aangetroffen (Buijs & Huig in voorbereiding).

Er is breed beschreven dat lokale populaties niet los van elkaar kunnen worden gezien (Rock 2005, Coulson & Coulson 2009, Stienen et al. 2002, Camphuysen 2010, Van der Lans 2013, Ross et al. 2014, Benders et al. 2015, Benders et al. 2018, Moerland 2018, Buijs & Huig 2019). Bovenstaande getallen laten zien dat nestbehandeling in de ene gemeente samenvalt met (vergrote) toename van nesten in naburige gemeenten. Een lokale toename van het aantal nesten verliest in deze context aan waarde voor effectbepaling van maatregelen. Immers deze samenvallende feiten zijn mogelijk aan elkaar gekoppeld. Daarom is een monitoringsinspanning in alle betrokken gemeenten aan te raden. Hiervoor kunnen mogelijk leden van lokale vogelwerkgroepen worden ingezet; zij hebben voldoende kennis van vogels om meeuwensoorten te onderscheiden en kennen de lokale situatie. Monitoring dient grondig en over meerdere jaren op dezelfde wijze te worden uitgevoerd, bijvoorbeeld aan de hand van een monitoringprotocol; slechts dan kunnen de effecten van maatregelen op de staat van instandhouding van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw worden bepaald.

Meerjarige monitoring zal trends van de staat van instandhouding en aantal broedparen in met name de deelnemende gemeentes inzichtelijk maken. Doordat er reeds een grote verschuiving plaatsvindt van meeuwen naar het binnenland en momenteel nog weinig kennis omtrent broedende meeuwen in het binnenland aanwezig is, kan hier bijvoorbeeld beter uit worden afgeleid, hoe het met de kleine mantelmeeuw gesteld is in het binnenland. Het is niet uitgesloten dat de kleine mantelmeeuw het in het binnenland veel beter doet dan nu gedacht, doordat inlands nog weinig onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van meeuwen. Indien dit het geval is, geeft dit meer ruimte om in te grijpen bij overlast van deze soort.

Conclusie: Meerjarige monitoring van het aantal nesten van beide soorten in alle betrokken gemeenten is aan te raden omdat de mogelijkheid bestaat dat nestbehandeling in de ene populatie samenvalt met (vergrote) toename in nabije gemeenten. De matig ongunstige staat van instandhouding van zilvermeeuw

en diens toegenomen afhankelijkheid van kustgemeenten als broedgebied (zie hoofdstuk 5) maakt dat de effecten van maatregelen op met name deze soort goed moeten worden gemonitord. In bijlage 11 zijn randvoorwaarden voor de monitoring opgenomen.

6.5 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN UITVOERINGSPLAN BEHEER OVERLAST VEROOZAKENDE MEEUWEN

Nog niet alle niet-ontheffingsplichtige maatregelen zijn in alle gemeenten volledig benut. Door te werken volgens het beschreven uitvoeringsplan en de daaraan gekoppelde voorwaarden gebeurt dat alsnog. Door inzet van met de escalatieladder is individuele voorlichting automatisch de eerste stap. Alleen in schrijnende gevallen (essentiële overlast) zal het wegnemen van broedsucces worden ingezet, waarbij zilvermeeuw hiervan wordt uitgesloten en bij kleine mantelmeeuw vooralsnog een bovengrens van 5-10% van de populatie reëel is. Dit betreft 5-10% van de (eigen) gemeentelijke populatie. Hieraan gekoppeld is dat alternatieve broedlocaties in de vorm van gedoogdaken worden aangeboden.

Door inzet van meeuwendeskundig ecologen wordt gegarandeerd dat burgers en gemeenten van goede informatie en adviezen worden voorzien. Bovendien kunnen meeuwendeskundig ecologen op de overlastlocatie vaststellen of het een zilvermeeuw- of kleine mantelmeeuwnest betreft, omdat zij ervaren zijn in het herkennen van nesten, pullen en adulte vogels (ook in vlucht).

Meerjarige monitoring van het aantal nesten van beide soorten in alle betrokken gemeenten is aan te bevelen omdat nestbehandeling in de ene populatie samenvalt met (vergrote) toename in nabije gemeenten. De matig ongunstige staat van instandhouding van zilvermeeuw en diens toegenomen afhankelijkheid van kustgemeenten als broedgebied maakt dat de effecten van maatregelen op met name deze soort goed moeten worden gemonitord. Ook het optreden van een eventueel domino-effect wordt hiermee bewaakt.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 DOELSTELLING, OVERLAST, MAATREGELEN EN STAAT VAN INSTANDHOUDING

De doelstelling van de aanvraag voor toestemming voor het beheer van essentieel overlast veroorzakende meeuwen is het verminderen van door burgers ervaren schade aan de volksgezondheid veroorzaakt door broedende meeuwen, zonder de populatie te verkleinen. Deze overlast valt te verdelen in drie categorieën: gezondheidsschade door geluidsoverlast, gezondheidsschade door (schijn)aanvallen en materiële schade aan gebouwen met een risico voor de volksgezondheid tot gevolg. Ook kunnen risicovolle situaties zich voordoen, zodat lokaal de openbare veiligheid in het geding komt. In deze gevallen gaat het hier specifiek om essentiële overlast. Bij gemeenten bestaat de wens om een ontheffing of vrijstelling te krijgen op de Wet natuurbescherming om in deze gevallen te kunnen optreden. Puur niet-ontheffingsplichtige maatregelen zijn in schrijnende gevallen niet effectief. Puur ontheffingsplichtige maatregelen grijpen in op de nesten, eieren en nestafhankelijke jongen van de soort. Zowel zilvermeeuw als kleine mantelmeeuw gaan landelijk en lokaal in aantal achteruit. Zilvermeeuw heeft landelijk een matig ongunstige staat van instandhouding en blijkt extra kwetsbaar voor het verdwijnen van geschikt broedareaal, doordat deze soort voor broedlocaties zeer sterk kustgebonden is en in concurrentie veelal verliest van de kleine mantelmeeuw.

Opgemerkt wordt dat de cijfers zijn gebaseerd op tellingen van met name grondbroedende populaties en mogelijk enkele dakbroedende meeuwen. Een afdoende zicht op de grootte van in steden broedende populaties is momenteel niet voorhanden. Wanneer dit goed in kaart is gebracht, kunnen deze conclusies opnieuw worden bekeken.

Goede voorlichting in steden is belangrijk om draagkracht voor de meeuwen bij burgers te creëren, waardoor de overlastervaring wordt verminderd, dit moet bij alle deelnemende gemeentes een van de stappen zijn die genomen worden, als onderdeel voor het gebruiken van de ontheffing. Door te werken volgens de escalatieladder van het in hoofdstuk 6 beschreven uitvoeringsplan, zal deze methode automatisch als eerste toegepast worden. De andere niet-ontheffingsplichtige maatregel die nog niet is ingezet, is het aanbieden van alternatieve broedlocaties in de vorm van gedoogdaken. Uit literatuuronderzoek blijkt dat deze methode vooral effectief is in combinatie met het wegnemen van broedsucces (door oliën van eieren). Hierdoor ontstaat een hybride-oplossing van een niet-ontheffingsplichtige en een ontheffingsplichtige methode, waarvan het niet-ontheffingsplichtige deel als voorwaarde geldt voor het ontheffingsplichtige deel.

7.2 ALGEMENE VOORWAARDEN – AANWIJZEN DUURZAME BROEDLOCATIES, INZET MEEUWENDESKUNDIGEN & RAPPORTAGEPLICHT

Er dien(t)(en) (een) structurele broedlocatie(s) in de vorm van gedoogdaken (het liefst waar al enkele meeuwen broeden) voor grote aantallen broedparen te worden gevonden of gerealiseerd, om (een) duurzame kolonie(s) te creëren. Dit zodat meeuwen zich rustig kunnen vestigen, geen overlast veroorzaken en geen bedreiging vormen voor andere (kwetsbare) vogelsoorten. Dit is het moment om hier actie op te ondernemen, omdat snelle uitbreiding van aanwezigheid van vossen en andere grondpredatoren, exploitatie van haventerreinen en toenemende overlast door broedvogels in stedelijk gebied tegelijkertijd plaatsvinden. Meeuwen verplaatsen zich hierdoor frequent tussen gebieden, op zoek naar broedlocaties.

In de bespreking op 10-6-2020 met de bevoegde gezagen is reeds gesproken over de noodzaak van een structurele en duurzame broedlocaties en samenwerking hierin tussen gemeenten, het ministerie van LNV, natuurbeheerders en grote havenbedrijven.

Het bezoeken van overlastlocaties en het eventueel handelen volgens de escalatieladder moet worden uitgevoerd door een ecoloog met deskundigheid op het gebied van meeuwen of onder diens begeleiding. Dit om uit te sluiten dat de soorten worden verward en/of onjuiste beslissingen worden gemaakt.

Op vooraf vastgelegde toetsmomenten dient aan de ontheffingsverlener gerapporteerd te worden over de stand van zaken aangaande aanwijzen van duurzame broedlocaties, omvang ingezette maatregelen, populatiemonitoring en analyse van populatietrends. Op deze toetsmomenten kan de inhoud van de ontheffing of vrijstelling worden herzien.

7.3 KLEINE MANTELMEEUW – POPULATIEMONITORING BIJ INGRIJPEN BROEDSUCCES

De landelijke staat van instandhouding van kleine mantelmeeuw is vooralsnog gunstig. Landelijk gaat de soort achteruit en lokaal zijn er grote verschillen te zien tussen de trends van verschillende populaties. Tevens is door onderzoek vastgesteld dat regionale samenhang en uitwisseling tussen verschillende populaties bestaat, waarbij dak- en grondkolonies niet los van elkaar kunnen worden gezien. Behoudend ingrijpen (maximaal 5-10% van (eigen) gemeentelijke populatie) en monitoring van de omvang van de populaties waar wordt ingegrepen op het broedsucces is daarom aan te raden.

Bovendien is kleine mantelmeeuw in de strijd om broedplaatsen dominant over zilvermeeuw, waardoor verplaatsing van kleine mantelmeeuw de druk op zilvermeeuw mogelijk vergroot. Dit maakt monitoring van populaties essentieel om een eventueel domino-effect op zilvermeeuw vroegtijdig te kunnen signaleren. Door een deel van de kleine mantelmeeuwen (indien in de buurt van zilvermeeuw) waarvan het broedsucces is weggenomen te kleurringen, kan vastgesteld worden of zij verplaatsen naar territoria van zilvermeeuwen en de druk op deze soort door deze maatregel vergroot wordt.

7.4 ZILVERMEEUW – NIET INGRIJPEN OP BROEDSUCCES & POPULATIE ONDERSTEUNEN

De landelijke en lokale staat van instandhouding van zilvermeeuw is matig ongunstig. De soort neemt snel in aantal af, waardoor het onverantwoord is in te grijpen op het broedsucces van deze soort. Zolang niet kan worden uitgesloten dat de druk op zilvermeeuw toeneemt door ingrijpen op het broedsucces bij kleine mantelmeeuw, is ondersteuning van de zilvermeeuwpopulatie zeer wenselijk. Gedacht kan worden aan voorlichting over de slechte staat van deze soort (charmeoffensief) en (financiële) steun voor opvang en verzorging van verweesde juveniele zilvermeeuwen om de overlevingskansen zo veel mogelijk te vergroten.

7.5 SAMENVATTEND

- Drie vormen van overlast, veroorzaakt door broedende meeuwen, vormen in schrijnende gevallen (essentiële overlast) een gevaar voor de volksgezondheid en/of openbare veiligheid.
- Bezoeken aan overlastlocaties en toepassen van de escalatieladder dient te worden uitgevoerd door een ecooloog met deskundigheid op het gebied van meeuwen (of onder diens begeleiding).
- De escalatieladder volgt een stappenplan, oplopend van individuele voorlichting waarin uitleg over meeuwen en adviezen worden gegeven (eerste stap) tot nestbehandeling (laatste stap). Door iedere overlastsituatie volgens het stappenplan in de escalatieladder te bekijken, zal nestbehandeling alleen worden ingezet wanneer er sprake is van essentiële overlast en er echt geen andere oplossing is.
- Het wegnemen van broedsucces in combinatie met het aanbieden van alternatieve broedlocaties in de vorm van gedoogdaken is de meest effectieve methode om essentiële overlast te verminderen.
- De staat van instandhouding van kleine mantelmeeuw is vooralsnog gunstig. Uit onderzoek is gebleken dat ingrijpen op het broedsucces van maximaal 10% van een gemeentelijke populatie voldoende is om schrijnende gevallen van overlast binnen die gemeente te verhelpen.
- De staat van instandhouding van zilvermeeuw is matig ongunstig. Deze soort neemt snel in aantal af, zowel op landelijke als op lokale schaal. Het is daarom onverantwoord broedsucces (laatste stap escalatieladder) weg te nemen bij individuen van deze soort. Voor schrijnende gevallen kan voor de zilvermeeuw wel een ander traject verkend worden (zie aanbeveling).
- Populaties waarbinnen wordt ingegrepen op het broedsucces van kleine mantelmeeuwparen dienen te worden gemonitord om populatietrends te volgen en eventuele druk op broedparen zilvermeeuw door verplaatsende paren kleine mantelmeeuw tijdig te kunnen signaleren. De randvoorwaarden voor deze monitoring zijn opgenomen in bijlage 11.
- Voorwaarde voor het in hoofdstuk 6 beschreven uitvoeringsplan, is dat alle belanghebbende partijen samenwerken om (een) duurzame broedlocatie(s) te realiseren waar grote aantallen broedparen structureel kunnen broeden, dit is eveneens aangegeven in het overleg d.d. 10 juni 2020 met belanghebbende partijen.
- Op vooraf vastgelegde toetsmomenten dient aan de ontheffingsverlener gerapporteerd te worden over de stand van zaken aangaande aanwijzen van duurzame broedlocaties, omvang ingezette maatregelen, populatiemonitoring, analyse van populatietrends in relatie tot elkaar. Op deze toetsmomenten kan de inhoud van de ontheffing worden herzien.

7.6 AANBEVELING

In de haven van Rotterdam is in 2019 gestart met een experiment met adoptie waarbij wordt gekeken of eieren van nesten zilvermeeuwen en kleine mantelmeeuw in probleemzones (bij operationele processen in de havenindustrie) kunnen worden verplaatst naar donornesten van meeuwen op duurzame locaties (gedoogzones waar meeuwen kunnen broeden zonder dat zij bedrijfsprocessen hinderen). Dit zou (indien succesvol) in theorie voor incidentele gevallen een oplossing kunnen bieden om de uitval van kuikens door grootschalige nestbehandeling door maïsoliën te voorkomen. Een variant op dit experiment zou eveneens een nieuw experiment kunnen zijn waarbij in urbaan gebied eieren van zilvermeeuwen kunstmatig worden uitgebroed in een broedmachine en handmatig worden opgevoed door mensen. Hiermee bereiken de kuikens eveneens de vliegvlugge fase en zal een deel van deze kuikens een bijdrage leveren aan de broedpopulatie. In de praktijk worden al kleine meeuwenkuikens opgevangen in de diverse vogelopvangcentra in Nederland en België en handmatig opgevoed (met succes). Een dergelijk experiment zou bij slagen ook een uitkomst kunnen bieden voor zilvermeeuwnesten die in de laatste stap van de escalatieladder terecht komen en waarbij dus geen andere bevredigende oplossingen zijn. Het ingrijpen om overlast weg te nemen zal in dat geval niet leiden tot een vermindering van aanwas van jonge zilvermeeuwen. Wel dient er dan een investering plaats te vinden in een broedmachine, ruimte en capaciteit bij 1 of meerdere vogelopvangcentra in ons land. In het kader van het wettelijk belang onderzoek zou een proef kunnen worden opgezet waarbij max.1% van nesten van de populatie zilvermeeuwen per gemeente wordt ondergebracht bij een vogelasiel. Hiervoor kunnen dan de nesten worden gebruikt die in de laatste stap van de escalatieladder terecht komen. In bijlage 11 is een literatuuronderzoek opgenomen m.b.t. de beperkte informatie die ons nu bekend is over deze werkwijze. Het is een traject dat zeker het verkennen waard is.

REFERENTIES

- Arts, F.A., M.S.J. Hoekstein, S.J. Lilipaly, K.D. van Straalen, M. Sluijter & P. A. Wolf. 2018. Kustbroedvogels in het Deltagebied in 2017. Delta ProjectManagement, Vlissingen
- Belant, J.L. 1993 Nest-site selection and reproductive biology of roof- and island-nesting herring gulls. Trans. N. Am. Wildl. Nat. Resour. Conf. 58, 78-86
- Belant, J.L. & Ickes, S.K. 1996. Overhead Wires Reduce Roof-Nesting By Ring-Billed Gulls And Herring Gulls. Proceedings of the Seventeenth Vertebrate Pest Conference 1996. Paper 5.
- Belant, J.L. 1997. Gulls in urban environments: landscape-level management to reduce conflict. Landscape and Urban Planning 1997: 38: 245-258
- Benders 2012, Broedvogelmonitoring Europoort en Maasvlakte 2012,. Staro Natuur en Buitengebied. Gemert
- Benders, M., Van der Staak, E. & Buijs, R.J. 2013. Monitoren broedvogels & Adviseren broedvrij houden 2013. Staro Natuur en Buitengebied. Gemert
- Benders, M., Van der Staak, E. & Buijs, R.J. 2014. Monitoren broedvogels & Adviseren broedvrij houden 2014. Staro Natuur en Buitengebied. Gemert
- Benders, M., Van der Staak, E. & Buijs, R.J. 2015. Monitoren broedvogels & Adviseren broedvrij houden 2015. Staro Natuur en Buitengebied. Gemert
- Benders, M., Van der Staak, E. & Buijs, R.J. 2016. Monitoren broedvogels & Adviseren broedvrij houden 2016. Staro Natuur en Buitengebied. Gemert
- Benders, M., Van der Staak, E. & Buijs, R.J. 2017. Monitoren broedvogels & Adviseren broedvrij houden 2017. Staro Natuur en Buitengebied. Gemert
- Benders, M., Van der Staak, E. & Buijs, R.J. 2018. Monitoren broedvogels & Adviseren broedvrij houden 2018. Staro Natuur en Buitengebied. Gemert
- Blokpoel, H., Weller, W.F. Tessier, G.D. & Smith, B. 1990. Roof-nesting by Ring-billed Gulls and Herring Gulls in Ontario in 1989. Ontario Birds 8(2): 55-60
- Blokpoel, H. & Tessier, G.D. 1991. Control of Ring-billed Gulls and Herring Gulls nesting at urban and industrial sites in Ontario, 1987-1990. Fifth Eastern Wildlife Damage Control Conference, 6.
- Buijs, R.J. & Muusse, T. 2007. Colour-ringed Herring Gulls (*Larus argentatus*) and Lesser Black-backed Gulls (*Larus fuscus*) at the Moerdijk Industrial zone (The Netherlands). Aves, 44 (3): 163 - 166
- Buijs, R.J. & Huig, N. 2019. Meeuwen in Den Haag: stand van zaken anno 2018. Buijs Eco Consult B.V., Oud-Vossemeer
- Buijs, R.J. & Huig, N. In voorbereiding. Meeuwen in Den Haag: wat is nieuw in 2019? Buijs Eco Consult B.V., Hoogerheide
- Calladine, J.R., Park, K.J, Thompson, K. & Wernham, C.V. 2006. Review of Urban Gulls and their Management in Scotland. Scottish Executive, Edinburgh
- Camphuysen, C.J., 2010. Kleine Mantelmeeuwen en hun plaatstrouw als broedvogel op Texel (W Waddenzee): aanwijzingen voor uitwisselingen tussen kolonies in NW Nederland. Rapportage Koninklijk Nederlands Instituut voor Zeeonderzoek. Texel
- Camphuysen, C.J., DeBoer, P., Bouten, W., Gronert, A. & Shamoun-Baranes, J. 2010. Mammalian prey in Laridae: increased predation pressure on mammal populations expected. Lutra 53: 5-20
- Camphuysen, C.J., 2013. A historical ecology of two closely related gull species (Laridae): multiple adaptations to a man made environment, Groningen: Universiteit Groningen
- Canisius, M. 2018. Meeuwenoverlast. Het vervolg-2. Gemeente Haarlem.
- Cook, A., Rushton, S., Allan, J. & Baxter, A. 2008. An Evaluation of Techniques to Control Problem Bird Species on Landfill Sites. Environmental Management 41:834–843
- Coulson, J.C. & Coulson, B.A. 2009. Ecology and colonial structure of large gulls in an urban colony: investigations and management at Dumfries, SW Scotland. Waterbirds 32: 1–15
- Coulson, J.C. & Coulson, B.A. 2015. The accuracy of urban nesting gull censuses. Bird Study 62(2): 170-176
- Courtens, W. & Stienen, E.W.M. 2004. Voorstel tot afbakening van een vogelrichtlijngebied voor het duurzaam in stand houden van de broedpopulaties van kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist. Adviesnota IN.A.2004.100. Instituut voor Natuurbehoud. Brussel
- Courtens, W. Stienen, E.W.M. & Kuijken, E. 2004. Inrichting daken van gebouwen als broedgebied voor Kleine Mantelmeeuw, Zilvermeeuw en Visdief. Adviesnota IN.A.2004.34 Instituut voor Natuurbehoud. Brussel



- Courtens, W. Stienen, E.W.M., Van de Walle, M. & Vercruyssen, H. 2006. Deelstudie II: Grote meeuwen in Zeebrugge: problemen en oplossingen. In: Eindrapport IN.A.2006.68 Instituut voor Natuurbehoud. Brussel
- DGMR. 2020. Kenmerk M.2019.1176.00.N001. Den Haag analyse geluid t.g.v. meeuwen – Analyse geluidsmetingen meeuwen
- François, R. 2002. Aantalsevolutie en gedrag van dakbroedende Zilvermeeuwen *Larus argentatus* en Kleine Mantelmeeuwen *Larus fuscus* in België. *Natuur.Oriolus*, themanummer meeuwen 68(3): 123-126
- Garthe S., T. Freyer, O. Hüppop & D. Wölke 1999. Breeding lesser blackbacked gulls *Larus graellsii* and herring gulls *Larus argentatus*: coexistence or competition? *Ardea* 87: 227–236.
- Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen. 2019. *Dossiernr. : K17632. Documentnr. : 2019-103722. Ontheffing verplaatsen roekenkolonies op vier locaties bij Ten Boer, De Hunze, Beijum en Noordlaren, d.d. 02-12-2019*
- Gemeente Haarlem/DIA. 2018. *Meeuwenoverlast Het vervolg-2*
- GGD Haaglanden, Afdeling Leefomgeving MMK & THZ. 2019. *Meeuwenoverlast en gezondheid. Kenmerk OCW/2019.4352, d.d. 02-07-2019*
- GGD Haaglanden, Afdeling Leefomgeving MMK & THZ. 2019. *Meeuwenoverlast en gezondheid – GGD advise. Kenmerk OCW/2019.5114, d.d. 26-07-2019*
- Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. 2007. *RICHTLIJN 2009/147/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand*
- Huig, N., Buijs, R.-J. & E. Kleyheeg. 2016a. Summer in the city: behaviour of large gulls visiting an urban area during the breeding season. *Bird Study* 63: 214–222
- Huig, N., Buijs, R.-J. & E. Kleyheeg. 2016b. Foeragerende Zilvermeeuwen langs de Hollandse kust: 'stadsmeeuwen' of nog steeds 'zeemeeuwen'? *Limosa* 89 (2): 58-66
- Hüppop, O. & Hüppop, K. 1999. The food of breeding Herring Gulls *L.a.* at the lower river Elbe: does fish availability limit inland colonization? *Atlantic seabirds* 1(1): 27-42
- Ickes, S.K., Belant, J.L. , & Dolbeer, R.A. 1998. Nest disturbance techniques to control nesting by gulls. *Wildlife Society Bulletin* 1998: 26(2): 269-273
- Koffijberg, K., Cremer, J.S.M., De Boer, P., Nienhuis, J., Oosterbeek, K. & Postma, J. 2018. Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2017. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen
- Kroc, E. 2018. Reproductive ecology of urban-nesting Glaucous-winged Gulls *Larus glaucescens* in Vancouver, BC, Canada. *Marine Ornithology* 46: 155–164
- Lensink, R. & Van Horssen, P.W. 2009. Faunabeheerplan meeuwen havengebied Rotterdam 2010-2015. Eindrapport. Culemborg
- Lensink, R., De Jong, J.W., Hartman, J.C. & Verbeek, R.G. 2010. Broedende meeuwen in Den Haag in 2010 – Inventarisatie in het broedseizoen van grote meeuwen op daken. Culemborg
- Lilipaly S.J., F.A. Arts, M.S.J. Hoekstein, K.D. van Straalen, M. Sluijter, P. A. Wolf, 2020. Kustbroedvogels in het Deltagebied in 2019. Rijkswaterstaat, Centrale informatievoorziening Rapport BM 20.04. Deltamilieu Projecten Rapportnr. 2020-04, Vlissingen.
- Loeve, A.W.M. & Van der Lans, F.V. 2016a. Rapportage meeuwenoverlast en meeuweninventarisatie Gemeente Katwijk 2015. VanderHelm Milieubeheer B.V.
- Loeve, A.W.M. 2014a. Aanpak overlast meeuwen 2014 in de gemeente Katwijk. VanderHelm Milieubeheer B.V.
- Loeve, A.W.M. 2014b. Meeuwenproblematiek op het industrieterrein van Moerdijk: oorzaken en oplossingen. Afstudeerrapport Hogeschool Inholland. Delft
- Loeve, A.W.M. & Van der Lans, F.V. 2016b. Rapportage meeuwenoverlast en meeuweninventarisatie Gemeente Katwijk 2016. VanderHelm Milieubeheer B.V.
- Loeve, A.W.M. 2017. Rapportage meeuwenoverlast en meeuweninventarisatie Gemeente Katwijk 2017. VanderHelm Milieubeheer B.V.
- Loeve, A.W.M. 2018. Rapportage meeuwenoverlast en meeuweninventarisatie Gemeente Katwijk 2018. VanderHelm Milieubeheer B.V.
- Loeve, A.W.M. 2019. Rapportage meeuwenoverlast en meeuweninventarisatie Gemeente Katwijk 2018. VanderHelm Milieubeheer B.V.
- Maelfait, H. & Belpaeme, K. 2005. Meeuwen en huisvuil hoe pakken onze noorderburen dit probleem aan? De Grote Rede 15. Vlaams Instituut voor de Zee. Oostende
- Moerland, W. 2018. Inventarisatie broedpopulaties grote meeuwen Leiden 2017. Onderzoek op basis van luchtfoto's. Rapportnr. 349. Bureau Stadsnatuur, Rotterdam
- Nagtegaal, J. & Van Bruggen, J. 2018. Kolonisatie van het binnenland door de Kleine

- Mantelmeeuw en Zilvermeeuw - een overzicht tot en met 2015. *Limosa* 91: 168-180
- Omroep Brabant. 2012. Werk gaat door terwijl meeuwen worden verjaagd [Film]. Omroep Brabant
 - Raven, S.J. & Coulson, J.C. 1997. The distribution and abundance of *Larus* gulls nesting on buildings in Britain and Ireland. *Bird Study* 44: 13-34.
 - <https://www.rivm.nl/papegaaienziekte> Rock, P. 2005. Urban gulls: problems and solutions. *British Birds* 98: 338-355.
 - Rock, P. 2013. Urban gulls. Why current control methods always fail. *Rivista Italiana di Ornitologia* 82 (1-2): 58-65
 - Rock, P. 2018. Roof-nesting gulls in Liskeard
 - Rock, P. 2019. Presentatie en persoonlijk interview op International Gull Meeting 2018 en 2019
 - Rock, P. & Vaughan, I.P. 2013. Long-term estimates of adult survival rates of urban Herring Gulls *Larus argentatus* and Lesser Black-backed Gulls *Larus fuscus*, *Ringling & Migration*, 28:1, 21-29
 - Ross-Smith, V.H., Grantham, M.J., Robinson, R.A. & Clark, J.A. 2014. Analysis of Lesser Black-backed Gull data to inform meta-population studies. *British Trust for Ornithology, Thetford*
 - Ross-Smith, V.H., Robinson, R.A., Banks, A.N., Frayling, T.D., Gibson, C.C. & Clark, J.A. 2014. The Lesser Black-backed Gull *Larus fuscus* in England: how to resolve a conservation conundrum. *Seabird* 27: 41-61
 - Seys, J. 2004. Meeuwen: echt een probleem? *De Grote Rede* 12. Vlaams Instituut voor de Zee. Oostende
 - Smit, H. 2018. Urbane meeuwen in het werkgebied van de Vogelwerkgroep Alkmaar. *De Kleine Alk* 2018-3
 - Soldatini, C., Albores-Barajas, Y.V., Mainardi, D & Monaghan, P. 2008. Roof nesting by gulls for better or worse?, *Italian Journal of Zoology*, 75:3, 295-303
 - www.sovon.nl; website bezocht op 21-2-2020
 - Stallen, P.J.M. & Zandbergen, H.J. 2020. Het psychologische fundament onder de relatie '(broedende) meeuwen - volksgezondheid'
 - Stienen, E.W.H., Van Waeyenberge, J. & Vercruyssen, J.P. 2002. Zilvermeeuw *Larus argentatus* en Kleine Mantelmeeuw *Larus fuscus* als broedvogels in Vlaanderen. *Natuur.oriolus*. Themanummer meeuwen. *Natuur.oriolus* 68(3): 104-110
 - Stienen, E.W.H., Desmet, P., Aelterman, B., Courtens, W., Feys, S., Vanermen, N., Verstraete, H., Van de Walle, M., Deneudt, K., Hernandez, F., Houthoofd, R., Vanhoorne, B., Bouten, W., Buijs, R.-J., Kavelaars, M.M., Müller, W., Herman, D., Matheve, H., Sotillo, A., Lens, L. 2016. GPS tracking data of Lesser Black-backed Gulls and Herring Gulls breeding at the southern North Sea coast. *ZooKeys* 555: 115-124. doi: 10.3897/zookeys.555.6173
 - Stoelwinder, J. 2017. Beheer meeuwenoverlast 2017 Gemeente Alkmaar. Tussenrapportage ontheffing FF/75A/2016/052. PCF Holland-rapport 2017, Lelystad.
 - Stoelwinder, J. 2020. Onderzoek beheer meeuwenoverlast 2019 Gemeente Alkmaar. Tussenrapportage ontheffing FF/75A/2016/052. Anticimex-rapport 2020, Lelystad.
 - Stoelwinder, J. 2020b. Eindrapportage – Onderzoek beheer meeuwenoverlast 2017 t/m 2019. Gemeente Alkmaar, Leiden, Haarlem.
 - Strucker, R.C.W., Hoekstein, M.S.J. & Wolf, P.A. 2010. Kustbroedvogels in het Deltagebied in 2009. Delta ProjectManagement, Vlissingen
 - Strucker, R.C.W.; Hoekstein, M.S.J. & Wolf, P.A. 2013. Kustbroedvogels in het Deltagebied in 2012. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 - Strucker, R.C.W.; Hoekstein, M.S.J. & Wolf, P.A. 2015. Kustbroedvogels in het Deltagebied in 2015. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 - Van der Lans, F.V. 2013. Aanpak overlast meeuwen 2013 in de Gemeente Katwijk. VanderHelm Milieubeheer B.V.
 - www.verspreidingsatlas.nl website bezocht op 11-8-2020
 - Vogelbescherming Nederland. 2020. https://www.vogelbescherming.nl/bescherming/juridische-bescherming/wet-en-regelgeving/eu-vogelrichtlijn-en-habitatrichtlijn?qclid=EA1aIQobChMI-bTih4OX6AIVfRCh3knQIIIEAAYASAAEqJ9cfD_BwE
 - VPRO. 2012. Nederland van Boven. Aflevering "Wilde natuur in Nederland" [Documentaire]. VPRO

DEFINITIES

Urbaan gebied	Stedelijke omgeving waar mensen wonen, werken en dagelijkse activiteiten ontplooiën.
Grondpredatoren	Natuurlijke vijanden die vanaf de grond volwassen meeuwen, meeuweneieren of nestafhankelijke kuikens eten/prederen het gaat hier met name om soorten als vos, bunzing, steenmarter en bruine rat.
Havenexploitatie	Ingebruikname van braakliggende terreinen in haven- en industriegebieden voor havengebonden activiteiten en industrie.
Vestigingsperiode	Periode dat meeuwen hun territorium weer in gebruik nemen, veelal enkele maanden tot weken voor de eileg
(Schijn-)aanval	Duikvlucht van meeuw op mens of dier waarbij vaak geen fysiek contact is maar in sommige gevallen wel waarbij de meeuw vooral met de poten kwetsuren aanbrengt bij mens en dier. Deze aanvallen gebeuren doorgaans altijd van achteren waardoor het schrik-effect bij mens en dier groot is.
Maïsolieën	Insmeren of oppervlakkig bespuiten van eieren met maïsolie of andere plantaardige olie met als doel dat poriën in het ei verstopt raken waardoor de embryonale ontwikkeling gestaakt wordt.
Meeuwenskundige ecooloog	Ecologische deskundige (zie onderstaande eis/definitie RVO) die daarnaast minimaal 5 jaar aantoonbare ervaring heeft op het gebied van de ecologie van meeuwen en heeft naast soortherkenning (o.a. geluid en in vlucht) ook kennis van de diverse stadia van het broedproces en randfactoren om juiste afweging te maken m.b.t. beheer.

Box 1: Deskundigheid

Het Ministerie verstaat onder een deskundige een persoon die voor de situatie en soorten ten aanzien waarvan hij of zij gevraagd is te adviseren en/of te begeleiden, aantoonbare ervaring en kennis heeft op het gebied van soortspecifieke ecologie. De ervaring en kennis dient te zijn opgedaan doordat de deskundige:

- op HBO-, dan wel universitair niveau een opleiding heeft genoten met als zwaartepunt (Nederlandse) ecologie; en/of
- op MBO niveau een opleiding heeft afgerond met als zwaartepunt de Wet natuurbescherming, soortenherkenning en zorgvuldig handelen ten opzichte van die soorten; en/of
- als ecooloog werkzaam is voor een ecologisch adviesbureau, zoals een bureau welke is aangesloten bij het Netwerk Groene Bureaus; en/of
- zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenbescherming en is aangesloten bij en werkzaam voor de daarvoor in Nederland bestaande organisaties (zoals de Zoogdierverseniging, RAVON, Stichting Das en Boom, Vogelbescherming Nederland, Vlinderstichting, Natuurhistorisch Genootschap, KNNV, NJN, IVN, EIS Nederland, FLORON, SOVON, STONE, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De Landschappen en Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied); en/of
- zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenmonitoring en/of soortenbescherming.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. DESKUNDIGHEID, KWALITEITSBORGING EN VERANTWOORDING

Deskundigheid

De medewerkers van de afdeling Ecologie van VanderHelm Milieubeheer B.V. en Buijs Eco Consult B.V. voldoen aan tenminste één van de door het Ministerie van Economische zaken genoemde voorwaarden en zijn daarmee gekwalificeerd als deskundige, zie box 1.

Box 1: Deskundigheid

Het Ministerie verstaat onder een deskundige een persoon die voor de situatie en soorten ten aanzien waarvan hij of zij gevraagd is te adviseren en/of te begeleiden, aantoonbare ervaring en kennis heeft op het gebied van soortspecifieke ecologie. De ervaring en kennis dient te zijn opgedaan doordat de deskundige:

- op HBO-, dan wel universitair niveau een opleiding heeft genoten met als zwaartepunt (Nederlandse) ecologie; en/of
- op MBO niveau een opleiding heeft afgerond met als zwaartepunt de Wet natuurbescherming, soortenherkenning en zorgvuldig handelen ten opzichte van die soorten; en/of
- als ecooloog werkzaam is voor een ecologisch adviesbureau, zoals een bureau welke is aangesloten bij het Netwerk Groene Bureaus; en/of
- zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenbescherming en is aangesloten bij en werkzaam voor de daarvoor in Nederland bestaande organisaties (zoals de Zoogdierverseniging, RAVON, Stichting Das en Boom, Vogelbescherming Nederland, Vlinderstichting, Natuurhistorisch Genootschap, KNNV, NJN, IVN, EIS Nederland, FLORON, SOVON, STONE, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De Landschappen en Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied); en/of
- zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenmonitoring en/of soortenbescherming.

Kwaliteitsborging

VanderHelm Milieubeheer B.V. is lid van het 'Netwerk Groene Bureaus (NGB) - Brancheorganisatie voor kwaliteitsbevordering en belangenbehartiging'. De werkzaamheden die door VanderHelm Milieubeheer B.V. worden uitgevoerd zijn gebaseerd op de door de NGB vastgestelde gedragscode (versie juni 2008, aangevuld in februari 2010).

VanderHelm Milieubeheer B.V. is VCA** (versie 2008/05) gecertificeerd.

Onderhavig project is uitgevoerd in overeenstemming met het kwaliteitssysteem van VanderHelm Milieubeheer B.V.. Dit kwaliteitssysteem is gecertificeerd conform de norm ISO 9001:2015.

Verantwoording

VanderHelm Milieubeheer B.V. en Buijs Eco Consult B.V. zijn onafhankelijke adviesbureaus en verklaren hierbij geen financiële of juridische belangen te hebben bij de uitkomst van het opgestelde document.

BIJLAGE 2. RAPPORT ONDERZOEK DGMR



Geluidsoverlast meeuwen

datum 27 januari 2020
vestiging Den Haag
uw kenmerk -
ons kenmerk M.2019.1176.00.N001
2e lezer/secr. TVR|OZU|TMA

project Den Haag analyse geluid t.g.v. meeuwen
betreft Analyse geluidsmetingen meeuwen
versie 003
auteur ing. L. (Levi) Stuut BSc
contactpersoon ir. J. (Rob) Witte
e-mail/telefoon wi@dgmr.nl/088 346 78 04

Inleiding

Voor een periode van zes maanden is er bij de school 'Lycée Français Vincent Van Gogh' in een meeuwenkolonie geluid gemeten. Om de overlast voor de omwonenden in kaart te brengen is ons gevraagd om deze data te analyseren.



figuur 1: locatie meetstation

De vraag die in dit onderzoek beantwoord wordt is: Is de hinder die optreedt als gevolg van de geluidsproductie van een meeuwenkolonie van dusdanige aard dat er gesproken kan worden van belangrijke overlast voor bewoners?

Als deelvragen zijn onderzocht:

- 1 Analyseren van het dagritme qua geluid. Wordt er op bepaalde uren van de dag meer geluid gemaakt dan op andere uren?
- 2 Varieert de gemiddelde dag geluidsproductie over de meettijd (tot nu toe circa een half jaar)? Denk hierbij aan de activiteiten van de vogels (broedseizoen, jongeren eten geven, invloed zonsopgang/zonsondergang).

De termen overlast en hinder zijn aan elkaar gerelateerd, waarbij overlast als meer algemeen kan worden beschouwd en hinder een onderdeel. Hinder wordt ook beschreven in wetsteksten, maar overlast niet. Ook in studies is vaak de term hinder gebruikt. In deze presentatie van de resultaten van de geluidsmetingen aan meeuwen worden de termen zoveel mogelijk beschreven als overlast, maar wordt ook de term hinder gebruikt.

Geluid en overlast

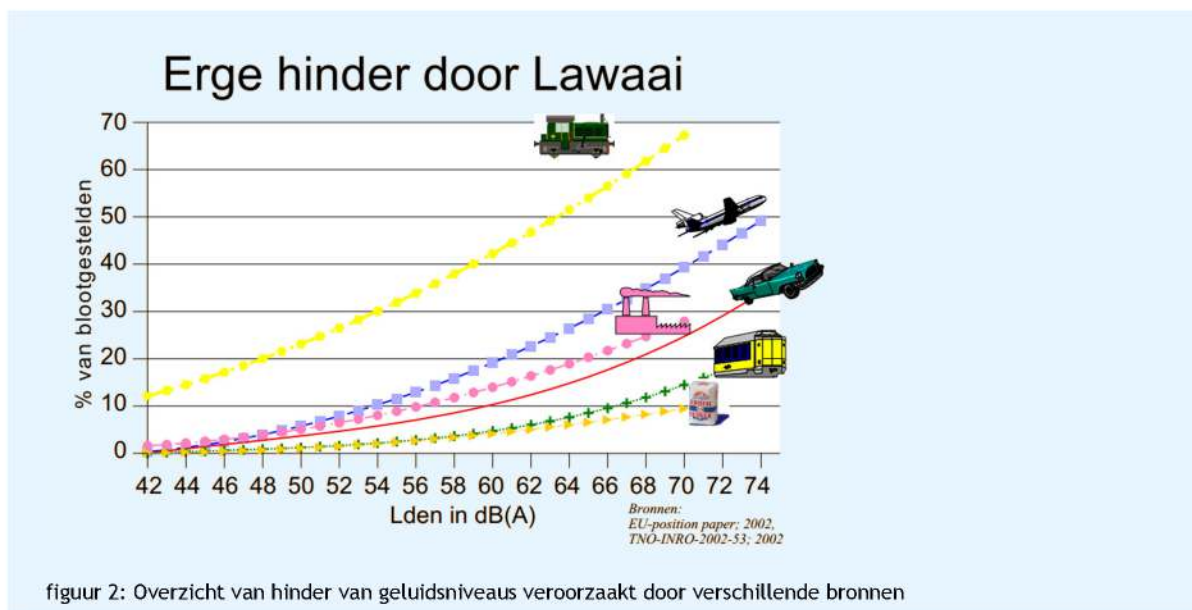
Effecten van geluid zijn vaak niet eenduidig. Waar bijvoorbeeld de een geniet van muziek kan de ander zich hieraan ergeren. Hoe men het geluid beleeft speelt hierin een grote rol. Als er sprake is van een bron die mogelijk gevaarlijk is dan is dat geluid veel eerder hinderlijk dan als dit niet het geval is.

Voor het geluid van meeuwen kan dit gevaarelement zeker een rol spelen: mensen kunnen worden aangevallen, het eten van hun bord worden gepikt, etc..

In het algemeen zijn de volgende effecten van invloed op de beleving van geluid:

- Het tijdstip waarop het geluid zich voordoet (dag, avond of nacht).
- De taken die degene die het lawaai ondergaat moet uitvoeren, immers taken die veel concentratie vereisen zullen eerder gevoelig zijn voor storende geluiden dan taken die weinig concentratie vergen.
- De bezigheid die iemand wil uitvoeren; bijvoorbeeld uitrusten of slapen, willen genieten van een mooi muziekstuk of een gesprek willen voeren.
- Interesse in de lawaai/geluidsbron; is het interessant geluid?
- Noodzaak van het lawaai: Is het redelijk dat dit lawaai wordt gemaakt of kunnen de geluidsbronnen best uitgezet worden?
- De relatie tussen degene die het geluid ondergaat en de lawaaimaker. Naar een goede vriend of leuke buurman of -vrouw die het lawaai produceert zal meer tolerantie uitgaan dan naar een onbekende of een buurman waar we een slechte relatie mee hebben.
- Het gevoel dat aan een geluid niet te ontkomen is dat het onvermijdelijk is.
- De fysische eigenschappen van een geluid en de reeds genoemde factoren:
 - voorspelbaarheid
 - de context (bijvoorbeeld angst voor de lawaaibron)
 - de controle

Voor verschillende algemene lawaaibronnen zijn hinderscores vastgesteld, zie hieronder.



Wat bijvoorbeeld opvalt is dat rangeergeluid veel hoger scoort qua hinder dan het rijden van treinen. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt door de houding van de respondenten ten opzichte van de bron: het rangeren werd als gevaarlijk ervaren vanwege het transport van gevaarlijke stoffen.

De wettelijke grenzen voor de verschillende soorten geluiden, zijn op dit soort curves geënt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat circa 10% nog steeds gehinderd mag zijn.

Voor industrielawaai is dit een equivalente (gemiddelde) waarde van 50 dB(A) voor de dag (07-19 uur), 45 dB(A) voor de avond (19-23 uur) en 40 dB(A) voor de nacht (23-07 uur) voor een woning. De gemeten waarden moeten met 5 dB worden verhoogd als er sprake is van impulsachtig (bijvoorbeeld heien) of aanhoudend tonaal (trafostation) geluid. De maximale geluidsniveaus (piekniveaus) bij een woning mogen niet hoger zijn dan 70, 65, 60 dB(A) voor respectievelijk de dag, avond en de nacht.

Voor slaapverstoring heeft de World Health Organization onderzoek gedaan (2009).

Effect		Indicator	Threshold, dB
Biological effects	Change in cardiovascular activity	*	*
	EEG awakening	$L_{Amax,inside}$	35
	Motility, onset of motility	$L_{Amax,inside}$	32
	Changes in duration of various stages of sleep, in sleep structure and fragmentation of sleep	$L_{Amax,inside}$	35
Sleep quality	Waking up in the night and/or too early in the morning	$L_{Amax,inside}$	42
	Prolongation of the sleep inception period, difficulty getting to sleep	*	*
	Sleep fragmentation, reduced sleeping time	*	*
	Increased average motility when sleeping	$L_{night,outside}$	42
Well-being	Self-reported sleep disturbance	$L_{night,outside}$	42
	Use of somnifacient drugs and sedatives	$L_{night,outside}$	40
Medical conditions	Environmental insomnia**	$L_{night,outside}$	42

* Although the effect has been shown to occur or a plausible biological pathway could be constructed, indicators or threshold levels could not be determined.

**Note that "environmental insomnia" is the result of diagnosis by a medical professional whilst "self-reported sleep disturbance" is essentially the same, but reported in the context of a social survey. Number of questions and exact wording may differ.

figuur 3: Effecten van geluid volgens de World Health Organization op slaapverstoring 2009

Bij deze gegevens is wel een kanttekening geplaatst door de WHO 2018: *Nevertheless, the assessment of the relationship between different types of single-event noise indicators and long-term health outcomes at the population level remains tentative. The guidelines (2018) therefore make no recommendations for single-event noise indicators.*

Zonder effectstudie van het geluid van meeuwen op een woonlocatie, hanteren wij hier de volgende normstelling buiten een woning, uitgaande van een verschil tussen buiten- en binnen-niveau van 25 dB(A), normaal voor een woning (met gesloten ramen):

- Equivalent 50, 45, 40 dB(A) voor de dag-, avond- en de nachtperiode (gelijk aan industrielawaai). Als het impulsachtig karakter van het geluid wordt meegenomen moet een straffactor van 5 dB worden gebruikt. Door de normering te verlagen met 5 dB wordt een gelijk effect bereikt.
- Maximale niveaus nachtperiode 67 dB(A) (wakker worden WHO (2009) + 25 dB(A) standaard gevelisolatie). Dit ligt in de orde van de normering voor maximale geluidniveaus industrielawaai voor de dag en avond periode. Ten opzichte van de beoordeling in de nachtperiode voor maximale geluidniveaus industrielawaai is deze 67 dB(A) veel minder streng (7 dB).

- Door angstig te zijn voor meeuwen kan eerder hinder ontstaan, in de orde van zeker 10 dB grotere gevoeligheid.

Meetlocatie

De meetlocatie ligt midden in een broedkolonie te Den Haag, zie figuur 4.



figuur 4: Locatie meetpunt (gele stip) en getelde nesten (rode punten) en globaal aantal nesten per dakvlak (rode vlakken)

Op korte afstand van het meetpunt is een nest gesitueerd (afstand circa 2 meter). Met name in de periode dat de vogels broeden en de jongen klein zijn kan een substantieel deel van het hardere geluid afkomstig zijn van dit nest en dus een wat vertekend beeld geven van de situatie ten opzichte van de gehele kolonie. Dit is in 2019 bij dit nest circa de maand juni. In deze maand zijn er vanwege een storing overigens nauwelijks metingen verricht. Na eind juni kan zeker worden gesteld dat de jongen geen strikte binding meer met het nest hebben en een ruimer gebied rond de microfoon bestrijken. De metingen geven dan naar verwachting een goed beeld van de meeuwenkolonie. Bovendien wordt niet al het geluid op het nest geproduceerd. Meeuwen maken ook geluid wanneer ze komen aanvliegen.

De dichtheid aan meeuwen is 45 nesten over een oppervlak van 16.000 m². Dit komt neer op een nest per 355 m², wat gelijk is aan een nest met een straal van circa 11 m.

Werkwijze analyse

Omdat er geen spectrale data beschikbaar is, is alleen een analyse uitgevoerd op basis van het geluidsniveau. Hiermee wordt aangetoond of er specifieke momenten zijn waarop er meer of minder geluid wordt geproduceerd.

Bij de analyse wordt uitgegaan van het A-gewogen equivalente geluidsniveaus (L_{Aeq}), dat wil zeggen het gemiddelde geluidsniveau over een bepaalde tijd waarbij rekening wordt gehouden met de gebruikelijke dB (decibellen) schaal van geluid. De A-weging wordt gebruikt voor de benadering van het menselijk gehoor dat niet alle frequenties even sterk kan waarnemen.

Ook worden de maximale geluidsniveaus beoordeeld, dit zijn zoals het woord al aangeeft de maximale niveaus die af te lezen zijn op een geluidsmeter.

Parameters

De meeuwen zijn binnen de brei aan geluidsgegevens herkend door middel van een door DGMR ontwikkeld script. Uit een analyse bleek dat in de veel gevallen het meeuwengeluid boven de 59 dB uit komt. Deze waarde is ingesteld als drempelwaarde voor meeuwengeluid.

Om andere geluidsbronnen, zoals lawaaiige motorvoertuigen, uit te filteren is er een tijdsduur aangehouden van minimaal 5 seconden. Om lang aanhoudende geluidsbronnen, zoals spelende kinderen, eruit te filteren is de maximale tijdsduur ingesteld op 15 seconden.

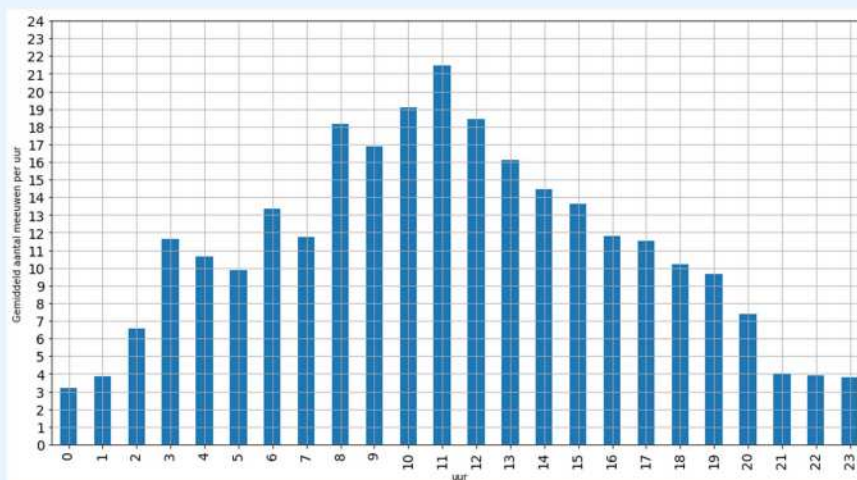
Uit een steekproef over 50 aangewezen meeuwen geluiden, waren 39 daarvan ook daadwerkelijk meeuwgeluiden (78%). Dit percentage lijkt voldoende voor de verdere analyse.

Mochten er hoger eisen worden gesteld, dan kan (nu niet beschikbare) spectrale informatie helpen.

Resultaten

Het geluid van meeuwen is niet continu aanwezig maar wordt gekenmerkt door een reeks van roepen. Voor de hinderbeleving is niet alleen het gemiddelde (equivalente) geluidsniveau van belang maar ook hoe vaak word je door dit geluid gestoord.

Om het dagritme van meeuwen in kaart te brengen is in de figuur hieronder het aantal keren dat het gekrijs van meeuwen is geregistreerd uitgezet tegen de uren van de dag. Deze waardes hebben betrekking op de hele meetperiode (een half jaar).



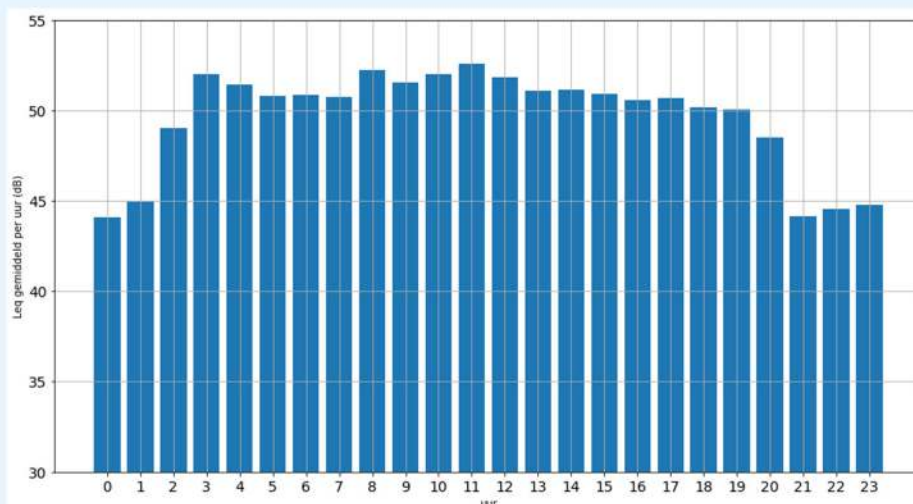
figuur 5: totaal aantal geregistreerde meeuwenroepen over de gehele meetperiode

Hierin is een piek te zien om 6 uur 's ochtends, de voedingstijd. Bij de piek van 8 en 11 uur 's ochtends kan eventueel vervuiling optreden door spelende kinderen. Tussen 21 en 1 uur 's nachts zijn het minst aantal geluidsopnames geregistreerd. Opmerkelijk is de piek om 3 uur 's nachts.

Het gemiddelde aantal opschrikmomenten gedefinieerd volgens de WHO voor ontwaken ten gevolge van een meeuwenroep komt hiermee op:

- 8 keer per uur in de avondperiode (19-23 uur)
- 6 keer per uur in de nachtperiode (23-07 uur)

De equivalente geluidsniveaus (L_{Aeq}) ten gevolge van meeuwengeluid per uur is hieronder weergegeven:



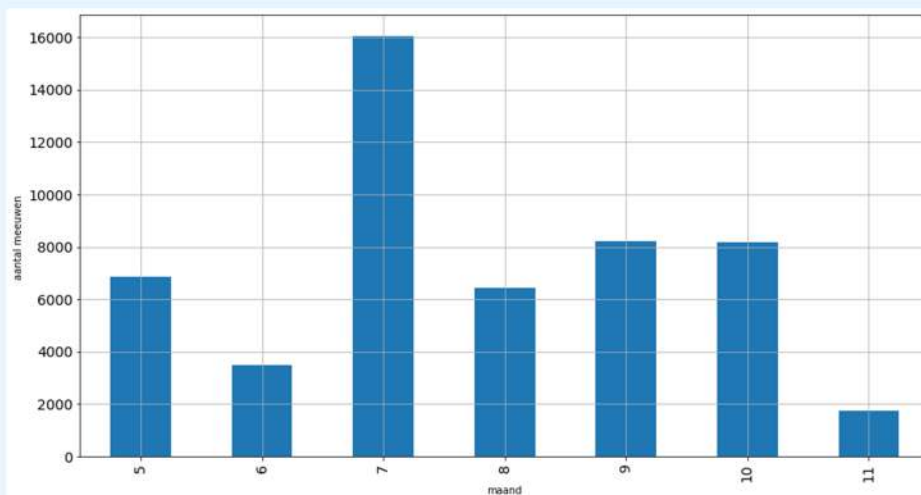
figuur 6: equivalente geluidsniveau L_{Aeq} per uur in dB(A).

Uit figuur 6 is af te lezen dat de equivalente geluidsniveaus ten gevolge van meeuwen niet sterk varieert gemiddeld over de meetperiode. Het verschil bedraagt maximaal circa 8 dB. Ook hier is het opvallend dat de meeuwen al om 3 uur in de nacht tegen het maximum aanzitten. De gemiddeld rustigste periode is van 22 tot en met 1 uur.

Het equivalente geluidsniveau gemiddeld over de etmaalperioden bedraagt:

- Dagperiode (07-19 uur): 52 dB(A)
- Avondperiode (19-23 uur): 47 dB(A)
- Nachtperiode (23-07 uur): 49 dB(A)

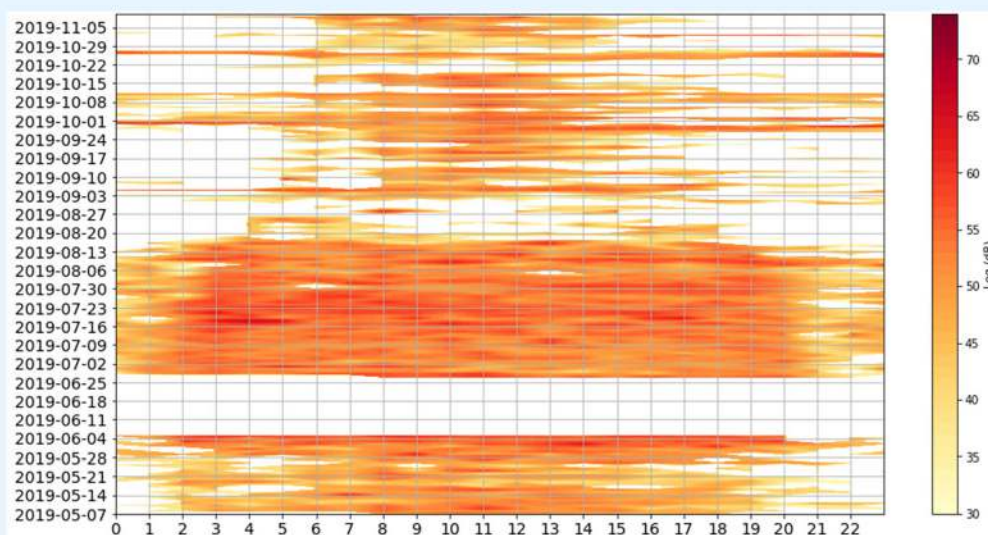
Om de seizoensafhankelijkheid in kaart te brengen is in onderstaand figuur het aantal keer dat meeuwengeschreeuw is geregistreerd uitgezet tegen de maand.



figuur 7: aantal maal geregistreerd geluid van meeuwen per maand

In de maand juli is significant meer meeuwengeschreeuw geregistreerd dan in de andere maanden. Dit is de periode dat de jongen halfwas zijn en een grote behoefte aan voedsel hebben. De lage waarden in juni en november zijn te verklaren omdat hier maar een klein deel (1 week) van de maand is gemeten.

In onderstaand figuur is voor elke datum voor elk uur van de dag de L_{Aeq} -waarde weergegeven. Deze L_{Aeq} -waarde is enkel ten gevolge van de meeuwen, dus zonder achtergrondgeluid. Hoe roder de kleur des te meer geluid door de meeuwen geproduceerd is.

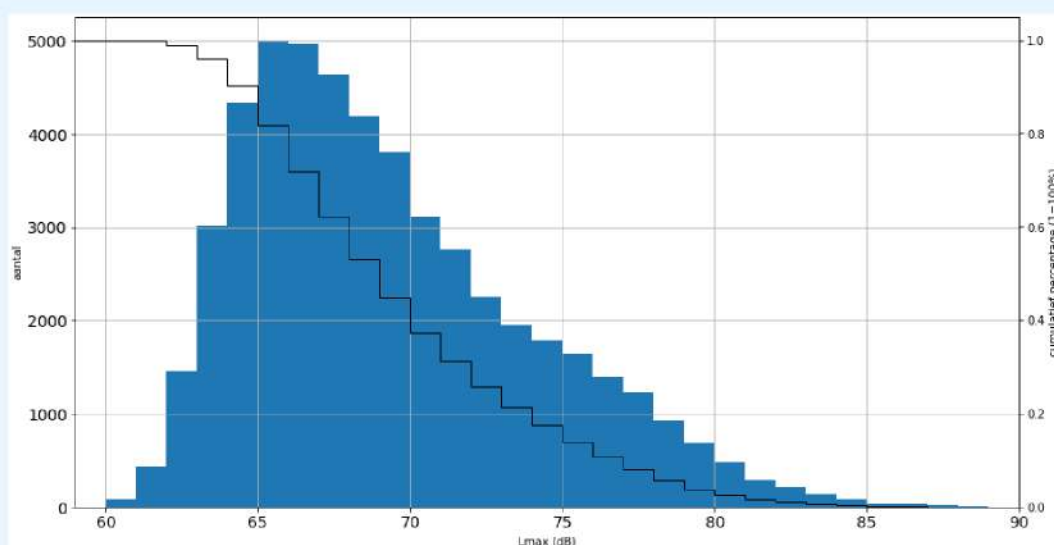


figuur 8: Geluidsniveau per uur voor de meetdagen

Uit bovenstaand figuur is te zien dat in de maand juli het meeuwengeluid het hoogst was. In een groot gedeelte van juni heeft de geluidsmeter niet goed gewerkt, waardoor er helaas geen data beschikbaar is over enkele weken.

Witte gebieden in de figuur duiden op de afwezigheid van meeuwengeluid. Hieruit is af te leiden dat in de zomer de meeuwen actiever waren tijdens de avond- en nachturen dan in de winter. Eind augustus wordt de kolonie grotendeels verlaten.

De hoogte van de maximale geluiden vanwege meeuwen is hieronder weergegeven om een indruk te geven wat de maximale geluidsniveaus kunnen zijn.



figuur 9: de verdeling van maximale geluidsniveaus vanwege meeuwen en de cumulatieve kans op een geluidsniveau boven een waarde. Bijvoorbeeld 40% van de het meeuwengeluid maakt meer geluid dan 70 dB(A).

Uit bovenstaand figuur is te zien dat piekniveaus optreden tot 89 dB(A), het meest voorkomend zijn pieken van 66 dB(A) op de meetlocatie.

Beoordeling

Voor de beoordeling van equivalente geluidsniveaus is de beoordeling als volgt weer te geven, zie onderstaande tabel.

tabel 1: te verwachten geluidsniveaus op verschillende afstanden van een roepende meeuw

afstand	2 m	4 m	6 m	8 m	10 m	Beoordeling - 5 dB strafcorrectie
dag	52	46	44	43	42	45
avond	47	42	40	39	38	40
nacht	49	44	42	41	40	35

In deze tabel is ook rekening gehouden met meerdere meeuwen op afstand (om de circa 11 meter). Deze tabel geeft een maximale afname per afstand, de geluidsniveaus zullen gemiddeld doordat het geroep van meeuwen niet alleen kan worden gelokaliseerd op het nest, meer gelijkmatig verdeeld zijn.

De equivalente geluidsniveaus liggen boven het beoordelingsniveau (inclusief strafcorrectie) vanwege industriegeluid binnen de broedkolonie. Zeker op kortere afstanden dan 8 meter zal overlast worden ondervonden.

Als er sprake is van angst voor meeuwen, dan is overal binnen een meeuwenkolonie overlast te verwachten op basis van geluid.

Ontwaakreacties zijn waarschijnlijk vanaf een buitenniveau van 67 dB(A). In onderstaande tabel is aangegeven hoe vaak deze niveaus optreden, afhankelijk van de afstand.

tabel 2: aantal keer ontwaken ten gevolge van meeuwen geluid op verschillende afstanden

afstand	2 m	4 m	6 m	8 m	10 m	12 m
Geluidsniveau op 2 m van nest voor overschrijding op afstand	67	73	77	79	81	83
Kans op geluid boven geluidsniveau op afstand tot nest	72%	26%	11%	6%	3%	1%
Aantal keer mogelijk wakker per nacht	34	12	5	3	1	0,5

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het geluid van meeuwen tot grote overlast kan zorgen tijdens de nachtperiode. In deze situatie worden mensen (gemiddeld) mogelijk wakker ten gevolge van meeuwen in de orde van 1 keer per 2 nachten tot 34 keer per nacht. Naast overlast kan dit gevolgen hebben voor concentratie op het werk en leiden tot stress.

Verdieping

De bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op slechts een meetpunt op een min of meer willekeurige positie in een meeuwenkolonie zonder spectrale gegevens. Daarom moeten de bevindingen globaal worden benaderd met een marge van circa 2 dB en op percentages met circa 15% (inschattingen).

Om meer zekerheid te krijgen over de optredende geluidsniveaus zijn de volgende acties aan te raden:

- Meerdere jaren doormeten inzicht in optredende niveaus per periode
- Uitbreiden aantal meetposities beter vaststellen van optredende niveaus en kansen
- Uitbreiden met spectrale gegevens betere onderscheid meeuw/geen meeuw
herkenning van type meeuwigeluid (bedelen, verdedigen, etc.)
- Uitbreiden naar andere kolonies meer algemeen overzicht over meeuwenkolonies

Conclusie

De hinder die optreedt als gevolg van de geluidsproductie van de meeuwenkolonie 'Lycée Français Vincent Van Gogh' in Scheveningen is van dusdanige aard dat veel mensen belangrijke overlast ondervinden. Dit voor het equivalente geluidsniveau maar nog meer door de grote kans op ontwaakreacties meerdere keren per nacht.

Gedurende de meetperiode van mei tot november blijkt dat in de zomermaanden (juni, juli en augustus) het geluid van meeuwen bijna continu de gehele etmaalperiode te horen is. Het meest en het luidst zijn ze te horen in juli. Daarbuiten is het geluid voornamelijk 's morgens vroeg en overdag waar te nemen.

Geluidsoverlast meeuwen



ir. J. (Rob) Witte
DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V.

BIJLAGE 3. BRIEVEN GGD HAAGLANDEN



Afdeling: Afdeling Leefomgeving MMK & THZ

DSB, Beleidsafdeling Stadsbeheer (DSB)

Postbus 12640
2500 DN Den Haag

Onderwerp: Meeuwenoverlast en gezondheid

Ons kenmerk: OCW/ 2019.4352

Aantal bijlagen:

Datum: 2 juli 2019

Inlichtingen bij:

Doorkiesnummer:

Beste,

In diverse kustgemeenten is in toenemende mate sprake van geluidsoverlast door in de stad broedende zilver- en kleine mantelmeeuwen. Ter illustratie: het aantal in de stad broedende meeuwen is in de gemeente Den Haag toegenomen van 600-720 paren in 2010 tot 1.359 paren in 2017. Omdat de meeuwen in de ochtend om circa 4:00 al beginnen te roepen en dit kan aanhouden tot 23:00 in de avond, en in de periode dat de dieren jongen hebben het ook in de nacht niet geheel stil is klagen bewoners met name over slaapgebrek en het niet kunnen slapen met open ramen. Ook zijn ze gefrustreerd door ontbreken van goede nachtrust. De gemeente Den Haag heeft de GGD Haaglanden naar aanleiding van meldingen van bewoners verzocht om te beoordelen of de door meeuwen veroorzaakte geluidsoverlast een negatief effect op de volksgezondheid kan hebben.

Algemeen: Gezondheidseffecten door blootstelling aan omgevingsgeluid

Blootstelling aan omgevingsgeluid kan negatieve gezondheidseffecten hebben. Geluid kan leiden tot hinder, slaapverstoring, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stress. Deze effecten kunnen op hun beurt weer aanleiding geven tot een hogere bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, waardoor het risico op hart- en vaatziekten en psychische aandoeningen wordt verhoogd. Geluid kan echter ook direct resulteren in fysiologische reacties zoals een verhoogde bloeddruk.

Fysiologische reacties kunnen optreden zonder dat het geluid bewust wordt waargenomen, zoals bijvoorbeeld bij blootstelling aan geluid tijdens de slaap. Door nachtelijk geluid kan slaapverstoring ontstaan, ook als die niet leidt tot bewust wakker worden. Een slechte slaapkwaliteit hangt samen met depressie, diabetes, en kan een negatieve invloed hebben op concentratie en leer- en werkprestaties.

Behalve de karakteristieken van het geluid (sterkte, frequentie, e.d.) spelen ook zogenaamde niet-akoestische factoren een rol bij de verwerking van geluid door een individu. Voorbeelden van niet-akoestische factoren zijn: de houding tegenover de bron, de verwachtingen voor de toekomst, de beheersbaarheid van de blootstelling, de vrijwilligheid van de blootstelling, tijdstip, voorspelbaarheid van de blootstelling, vertrouwen in instanties/ bedrijven, veranderingen in het verleden en de geluidgevoeligheid. De niet-akoestische factoren hebben op individueel niveau ongeveer net zoveel invloed op de hinder als het geluid zelf. De beleving van hetzelfde geluid verschilt hierdoor van persoon tot persoon.

Specifiek: Aspecten van meeuwengeluid

Meeuwengeluid wordt gekenmerkt door wisselingen in sterkte en het optreden van piekgeluiden. Eerste indicatieve metingen van meeuwengeluid nabij een kolonie dakbroedende meeuwen in Scheveningen (uitgevoerd door gemeente Den Haag) tonen piekgeluiden tot 85 dB(A) (L_{amax}) aan gedurende de gehele dag. Ook tonen de metingen aan dat ook in de nacht er geregeld geluid door de meeuwen wordt geproduceerd met piek tot 70 dB(A) (L_{amax}).

Effecten van meeuwengeluid

Er is geen specifiek onderzoek bekend naar de relatie tussen hinder van geluid (roepen en krijsen) van meeuwen en gezondheidseffecten. Wel zijn er onderzoeken naar de blootstelling aan geluid en gezondheidseffecten hiervan ten aanzien van wegverkeer en vliegverkeer. Deze effecten zijn niet zonder meer te vertalen naar effecten als gevolg van blootstelling aan geluid van in de stad broedende meeuwen. Wel geven ze een indicatie van de gezondheidseffecten van meeuwengeluid.

Bij industriegeluid kan er tot maximaal 65 dB(A) piekgeluid (L_{amax}) vrijstelling worden verleend (in het nachtvenster). De piekgeluiden veroorzaakt door meeuwen lopen in de dag tot 85 dB(A) (L_{amax}) en in de nacht tot 70 dB(A) (L_{amax}) (Bron: onderzoek gemeente Den Haag).

Ter conclusie:

Gerelateerd aan de bovenstaande normen lijkt het aannemelijk dat het piekgeluid van in de stad broedende meeuwen, zeker bij een grote concentratie van meeuwen, een bijdrage levert aan slaapverstoring van inwoners van de stad.

Met vriendelijke groet,

Adviseur Medische Milieukunde

BIJLAGE 4. VERVOLGREACTIE GGD HAAGLANDEN



Afdeling: Leefomgeving MMK & THZ

DSB, Beleidsafdeling Stadsbeheer

Postbus 12640
2500 DN Den Haag

Ons kenmerk: OCW/2019. 5114

Aantal bijlagen:

Datum: 26-07-2019

Inlichtingen bij:

Doorkiesnummer:

Onderwerp: Meeuwenoverlast en gezondheid – GGD
advies

Beste

In navolging van mijn advies op 2 juli 2019 (OCW/2019.4352) en ons daaropvolgend gesprek deel ik je graag mede dat de GGD Rotterdam Rijnmond, GGD Hollands Midden, GGD Hollands Noorden en GGD Amsterdam hebben aangegeven het advies betreffende meeuwenoverlast en gezondheid te onderschrijven.

GGD Zeeland geeft aan dat geluidsoverlast door meeuwen in hun verzorgingsgebied weinig problemen veroorzaakt.

Met vriendelijke groet,

Adviseur medische Milieukunde

Afdruk aan:
GGD Rotterdam Rijnmond
GGD Zeeland
GGD Hollands Midden,
GGD Hollands Noorden,
GGD Amsterdam

BIJLAGE 5. NOTITIE STALLEN & ZANDBERGEN



Het psychologische fundament onder de relatie '(broedende) meeuwen - volksgezondheid'.

Dr. Pieter Jan M. Stallen^{1,2} en Drs. Henk Jelle Zandbergen¹

De vraag of de volksgezondheid in het geding is door blootstelling aan geluid van (broedende) meeuwen voert psychologisch gezien direct naar deze fenomenen: slaapverstoring, angst en machteloosheid. Om de gezondheidkundige betekenis van deze fenomenen op waarde te kunnen schatten, bespreken wij hieronder eerst wat onder omgevingshinder in het algemeen en onder hinder van omgevingsgeluid in het bijzonder moet worden verstaan. Uit deze beschouwing, gevoegd bij de akoestiek-technische inventarisatie van effecten van blootstelling aan geluid van (broedende) meeuwen in binnenstedelijke omgevingen,³ concluderen wij dat die blootstelling in elk geval middels ernstige verstoring van de slaap -en dit in duidelijke samenhang met angst en machteloosheid- tot schade aan de volksgezondheid leidt.

Hinder-Algemeen

1. Van omgevingshinder is sprake als je door je omgeving wordt belemmerd iets te kunnen doen wat belangrijk voor je is. Omgevingshinder is de ervaring of beleving van dit door de omgeving opgeroepen conflict tussen een beoogd doel en een daarvoor vereiste inzet. Daarbij geldt dat hoe belangrijker de activiteit waarin je wordt belemmerd voor je is, des te groter de ervaren hinder.

Een voorbeeld: Tot rust komen door slapen vinden we belangrijker dan tot rust komen door een strandwandeling. Daarom is 'niet ongestoord kunnen slapen' door gedrag van meeuwen als zodanig schadelijker voor de volksgezondheid dan 'niet ongestoord langs het strand kunnen lopen' door gedrag van meeuwen.

2. Wetenschappelijk onderscheiden we hier *stressor* en *stress*. De *stressor* is de belemmerende of bedreigende prikkel waaraan je bent blootgesteld. De *stress* is de verhoogde spanning in ons lichaam -fysiologisch en psychologisch- doordat je met je inzet misschien niet voor elkaar krijgt wat je wil en/of je mogelijk extra maatregelen moet treffen of kosten moet maken om het beoogde doel te bereiken.

2.1. Voor wat extra inzet beschikken we meestal over genoeg *resources*: we zijn nog voldoende bij machte, we kunnen het wel aan. We beschikken dan -in wetenschappelijke terminologie- over *personal control*. Stress hoort in die zin bij het leven. Je mag die stress zelfs gezond noemen.

2.2. Maar als de stressor langdurig is en/of er geen *resources* (meer) zijn om er iets aan te doen, wordt stress ongezond. Schadelijke effecten van chronische

¹ Ontwerper/Onderzoeker (PublicPasses, Arnhem-Voorschoten).

² Voormalig Bijzonder Hoogleraar 'Toegepaste Psychologie van Geluidhinder', Universiteit van Leiden

³ Stuut, L. (2020), *Geluidoverlast Meeuwen*, Den Haag: DGMR

stress liggen zowel op fysiologisch vlak (zoals hoofdpijn, buikpijn, rugklachten, bloeddrukverhoging, verstoring van vethuishouding en immuunsysteem), op psychologisch vlak (zoals slaapproblemen, concentratie- en geheugenproblemen, suikerzucht, vergrote kans op depressie en angststoornissen) als op sociaal vlak (zoals lichtgeraaktheid, afgenomen bewegingsvrijheid).

2.3. De schadelijkheid van chronische stress vraagt om een drastische gedragsverandering, zoals flinke lichaamsbeweging, ontspanning, verandering in eetpatroon, vragen en accepteren van hulp van anderen, therapie). Een veel voorkomende radicale reactie is echter 'maar met de stress zien te leven'. Dat wil zeggen: de stress verdringen. Verdringing *kán* onder omstandigheden het best mogelijke gedrag zijn, maar altijd eist het, zeker omdat het regelmatig gepaard gaat met overmatig alcoholgebruik, zelfbeschadiging en agressie, een forse tol van de gezondheid.

Hinder-Geluid

3. Omgevingshinder is multifactorieel, zowel wat de stressor als de stress zelf betreft. Als het bij omgevingshinder om geluid gaat, betekent dit:

3.1. Er zijn tal van factoren die een geluid akoestisch-fysisch karakteriseren. Zij worden meestal als één prikkel waargenomen en verwerkt. De werking van factoren kan per persoon verschillen. Vrij algemeen bekende factoren zijn bijvoorbeeld: frequentie(verdeling), tijdsduur, aanzet, piekniveau's.

3.2. Er zijn tal van factoren die de perceptie van of respons op geluid karakteriseren, de zogenoemde niet-akoestische factoren. Centraal staat geluidgevoeligheid: Wat is voor iemand de drempelwaarde waarop hij/zij het geluid waarneemt? Hoe heftig wordt op het geluid gereageerd? Andere niet-akoestische factoren van belang in dit verband zijn: voorspelbaarheid van het geluid, emotionele geladenheid van het geluid, opvattingen over/houding tegenover geluidbron, vrijwilligheid van/ zeggenschap over blootstelling. Ook voor deze factoren geldt dat de persoon zich meestal niet van de werking ervan bewust is. En ook hier geldt dat de betekenis of hinderwerking van de ene factor niet los staat van de andere, en dat de werking van factoren dus tussen personen belangrijk kan verschillen.

Hoe fors de geluidsgevoeligheid verhoogd kan worden door een wisselwerking tussen (negatieve) ervaring met een bepaald geluid en een aanhoudende focus op de betreffende geluidbron, zien we bij het psychiatrisch ziektebeeld *misofonie* (haten van geluid): extreme gevoeligheid voor een specifiek geluid, gepaard gaande met hinderreacties zo extreem als walging of neiging tot agressie. Tamelijk persistente geluiden als geneurie, slikken of smakken, het steeds maar klikken van een pen, gefluit en allerlei diergeluiden kunnen het veroorzaken. Een hyperfocus als misofonie lijkt vooral te ontstaan bij persoonlijkheidseigenschappen als perfectionisme en sterk normbesef. Het kost de persoon dan ongewoon veel moeite op de prikkel *niet* te reageren, gevolgd door angst extreem te reageren en zich te 'vergalopperen'. Ook verhoogde stressniveau's kunnen voeding geven aan de vicieuze cirkel van angst en hyperfocus op een bedreigende prikkel.

4. De meeste geluiden in onze omgeving hebben een sociale component. Al kan die variëren van zeer direct, zoals in het geval van luidruchtige burens op het

balkon op een zomeravond, tot indirect, zoals in het geval van een windmolen op het terrein van de bureu.

4.1. Bij blootstelling aan omgevingsgeluiden gaat het daarom in de meeste gevallen niet om louter *exposure* maar meestal en nadrukkelijk om een “**you expose me**”: om een blootstelling waarbij in essentie twee partijen in het geding zijn: blootgestelde(n) en blootsteller(s). Om partijen die zich met elkaar kunnen verstaan en die elk bij machte zijn met de ander rekening te houden.

4.2. Deze sociale component speelt -anders dan vaak in eerste instantie gedacht- óók vaak een rol in blootstelling aan door dieren voortgebrachte geluiden. Een gemakkelijk te herkennen rol in het geval van de buurman wiens hond altijd wild blijft blaffen wanneer hij wordt uitgelaten. Een minder gemakkelijk te herkennen rol in het geval van een natuurgebied dat we speciaal voor duizenden trekvogels -en buiten broedtijd ook voor de toerist - in stand houden. Maar ook daar gaat het dan om geluid dat te genieten is dankzij bestemmingsplannen e.d., dus dankzij partijen.

4.3. In deze zin zit er ook aan meeuwengeluid een niet mis te verstane sociale, “you expose me” kant. Meeuwen zitten in binnensteden langs de kust veelal door menselijk toedoen. Bijvoorbeeld doordat ze de duinen zijn ontvlucht voor de daar uitgezette vossen. Of door het verbod om bijvangst van de visvangst op zee te lozen. Of doordat vogels in de stad worden gevoerd. Met de beste bedoelingen of achteloos, zoals middels onbeschermd vuilniszakken op straat.

Hinder-Meeuwen: Slaapverstoring

5. Een hoge of toenemende gevoeligheid voor een geluidsprikkel kan zich uiten als een verlaging van de waarnemingsdrempel voor die prikkel (d.w.z. er éerder op reageren) en/of een sterker geworden respons op eenzelfde prikkelverschil (d.w.z. er stérker op reageren).

5.1. Deze reactiepatronen (eerder en/of sterker op een prikkel reageren) ontstaan gemakkelijk bij langdurige onvoorspelbaarheid of plotselinge en grote verandering van ‘kleur’ of affectieve waarde van een prikkel. Zij staan gewenning aan een prikkel in de weg of maken dat onmogelijk.

5.1.1. Meeuwengeluid is qua affectieve kleur vooral een zeer dominant geluid. Het z.g. *kliuwen* is luid en schel, waarmee het ook karakteristieken heeft van alarmerend geluid. Het is bovendien typisch onvoorspelbaar geluid: impuls-achtig én -anders dan bij een hei-machine- onregelmatig.

Het *International Affective Digitized Sounds* databestand (IADS) bevat 167 geluiden uit de menselijke leefomgeving die wereldwijd door honderden proefpersonen in neutrale ruimtes zijn beoordeeld zijn op een drietal emotionele hoofddimensies: affectieve kleur (negatief-positief), arousal (mate van opwindings die het geluid veroorzaakt) en dominantie (hoe bepalend komt het geluid over). Meeuwengeluid is één van deze 167 geluiden. Dan blijkt: meeuwengeluid *an sich* wordt positief beoordeeld maar scoort uitzonderlijk hoog op dominantie.* Hieruit mag worden geconcludeerd dat een negatief gevoel bij meeuwengeluid in dagelijkse omstandigheden vooral komt door een negatieve waardering van andere factoren dan het geluid zelf.

*Bradley, M. M. & P.J. Lang (2007). *International Affective Digitized Sounds*, Gainesville FL: University of Florida (2nd edition; IADS-2).

5.1.2. Niet alleen kunnen personen meeuwengeluid totaal verschillend beleven, de beleving ervan kan per persoon ook volledig omslaan. Waar het eerst hoort bij een vogel die mooi wit en moeiteloos langs het strand zweeft, hoort het even later bij een vogel die aanvalt en met scherpe snavel in de hand van je kind pikt, net naast het koekje. Angst voor een prikkel is een factor die sterk de gevoeligheid voor die prikkel bepaalt.

5.1.3. In steden met grote meeuwenpopulaties kent bijna iedereen wel een verhaal over agressie en meeuwen.

5.2. Gevoeligheid voor een geluidsprikkel als meeuwengeluid zal sneller ontstaan als de activiteit die door de prikkel wordt verstoord voor de persoon van groot belang is, zoals wanneer grote inzet of concentratie wordt vereist. Of zoals wanneer er moet worden geslapen, 's nachts of in het geval van werken in ploegendienst overdag.

5.3. Gevolgen van slaapverstoring zijn om uiteenlopende redenen (zeer) schadelijk: van lichamelijke vermoeidheid, verslechtering van concentratie, alertheid en geheugenfuncties en problemen met emotie regulatie, tot het optreden van hallucinaties en een verhoogde vatbaarheid voor diverse ziektes.

Hinder-Meeuwen: Angst

6. Of het nu gaat om (schijn)aanvallen uit bescherming van nest/jongen of kleptoparasitaire duikvluchten gericht op het roven van voedsel, aanvallen van meeuwen op mensen zijn geen ongewoon verschijnsel. Plotseling en doelgericht aanvallen of roven is voor de meeuw gewoon gedrag.



Voor een eerste werkbijeenkomst spraken deze auteurs af elkaar op het plein voor Leiden Centraal station te treffen. De eerste auteur doodde daar de tijd met aankoop van een broodje haring, in gedachten bij de op te stellen verhandeling over meeuwenoverlast. Maar de visboer had na betaling nog niet gezegd "Let wel op de meeuwen!" of deze *Larus Fuscus* (zie foto) dook al vanaf de kraam op de haring in het broodje. Niet rekenend op de bijzondere aandacht die hij met die aanval deze keer zou vestigen op het gedrag van hem en dat van zijn soortgenoten ...

6.1. Schrikken van een aanval door een meeuw, met bijvoorbeeld een val als gevolg, is geen ongewoon verschijnsel. De directe schadelijkheid van dergelijke reacties voor de gezondheid van de persoon spreekt voor zich. In verkeerssituaties kunnen zulke reacties uiteraard ook leiden tot gezondheidsschade bij andere verkeersdeelnemers.

6.2. Ook naar de uitwerpselen van meeuwen kan met angst worden gekeken. Gebleken is bijvoorbeeld dat meeuwen drager kunnen zijn van een hoogpathogeen vogelgriep-virus (H5N8).

6.3. Maar ook een aanval die niet direct tot fysieke schade of onveilige situaties leidt, kan heftige emotie oproepen omdat zij onmiskenbaar individu-gericht is. Zulke gerichte aanvallen door een hinderbron, de meeuw met zijn in elk geval schijnbare sociale intelligentie, kunnen gemakkelijk die heftige of traumatische reacties oproepen, juist omdat ze in het menselijke verkeer zo ongewoon zijn.

Angst voor nieuwe agressie en zeker langdurige angst en navenante stress zijn *an sich* schadelijk voor de gezondheid.

Meeuwen zijn niet alleen sociale maar ook tamelijk intelligente dieren. Dat blijkt goed uit de manieren waarop zij voedsel roven van mensen of andere dieren. Zij kunnen daarbij 'kiezen' voor de manier waarop: zelf met geweld aanvallen, de aanval samen met andere meeuwen uitvoeren of het zelf *sneaky* proberen te pakken te krijgen. Voor welke strategie wordt gekozen, blijkt af te hangen van hoe groot de prooi is, of de buit verdeelbaar is en van het aantal 'concurrenten'. * Meeuwen blijken ook gevoelig te zijn voor de kijkrichting van mensen, zij gaan oogcontact uit de weg. ** Dat zou erop kunnen duiden -het zou met deze veronderstelling in elk geval niet in strijd zijn- dat zij enig besef hebben van de kracht van misleiding ofwel van het voordeel dat het gevolg kan zijn van het zich ongeïnteresseerd-in-de-prooi voordoen.

* Spencer, R and M. Broom (2018), *A game-theoretical model of kleptoparasitic behavior in an urban gull (Laridae) population. Behavioral Ecology*, 29(1), 60-78.

** Goumas M., I. Burns, L.A. Kelley & N.J. Boogert (2019), *Herring gulls respond to human gaze direction. Biology Letters*, 15.

6.4. Wanneer deze angst leidt tot aan jezelf of aan een naaste opgelegde beperking van beweging (bijvoorbeeld je kinderen niet meer vrijelijk buiten laten spelen) is het volksgezondheidsbelang extra in het geding.

Hinder-Meeuwen: Machteloosheid

7. Een constituerende factor van stress vanwege omgevingsgeluid is de mate van ervaren beheersbaarheid van de dreiging of mogelijke schade door geluid of geluidbron. Over welke mogelijkheden (*resources*) beschikt de individuele burger om de hinder van (broedende) meeuwen te voorkomen of te verminderen? Er zijn verschillende factoren sterk negatief van invloed op de ervaring van beheersbaarheid in dit geval.

7.1. De typische locatie van de hinderbron in het geval van meeuwen is een vaak moeilijk toegankelijke en altijd gevaarlijke locatie: het dak. Mocht je er al in geslaagd zijn daar te komen, dan mag je als bewoner de hinderbron daar toch nog niet direct aanpakken.

7.1.1. Het is de individuele burger bij wet (Wnb) niet toegestaan eigen meeuwenoverlast direct te bestrijden, zoals door verjaging van de meeuw of verstoren van een broedsel.⁴

7.1.2. Met eventuele ontheffingen van dit verbod richt de wet zich nadrukkelijk niet tot individuele burgers (zie Wnb, Art. 3.8, lid 5-b-3).

7.1.3. Ook de ruimte voor optreden door een derde door wie individuele burgers zich in geval van collectieve blootstelling en overlast gesteund zouden mogen weten, t.w. door een uitvoerende overheid, heeft de wetgever nadrukkelijk ingeperkt, zoals blijkt uit het grote aantal nadere voorwaarden in de wet (Wnb, Art. 3.8 en 3.9) aan elk waarvan moet worden voldaan.⁵

⁴ Niet op een specifieke hinderbron gerichte maatregelen zoals het opbergen van huisafval in door beesten (waaronder meeuwen) moeilijk open te scheuren huisvuilzakken worden hiermee uiteraard onverlet gelaten.

⁵ De noodzaak tot het opstellen van het rapport waarin de voorliggende notitie een bijlage vormt, onderstreept deze geringe manoeuvreerruimte en het feit dat wij in Nederland tot nu toe nog niet

7.2. Aangenomen mag worden dat er maar heel weinig mensen goed op de hoogte zijn van wat c.q. van het weinige dat de individuele burger zélf mag doen (meeuwen laten schrikken met je eigen schreeuw of handenklap en terugslaan als je aangevallen wordt, mag dat?) en van het politieke 'waarom' daarachter. Deze onduidelijkheid leidt gemakkelijk tot conflicten tussen burgers, of mogelijk zelfs tot polarisatie: tussen een extremistisch 'bescherm de meeuw!' en een extremistisch 'bescherm de mens!'. Ook voeding van zulke conflicten mag vanuit het oogpunt van volksgezondheid ongewenst worden gevonden.

Conclusie

8. Bij blootstelling aan geluid van (broedende) meeuwen is de volksgezondheid op meerdere manieren en mogelijk vaak in ernstige mate in het geding is. Het gaat dan om manieren zo uiteenlopend als verstoring van fysiologie, van slapen, van concentratie/aandacht en van de verhoudingen van burgers en bestuur.

8.1. Het lijdt weinig twijfel dat in gezondheidskundige zin geluidhinder van meeuwen het meest bezwaarlijk is als slaapverstoring. Vooral dan wrekt zich een (ver)grote gevoeligheid voor onvoorspelbaar en schel meeuwengeluid - mede ontstaan door opgedane schrik of schade en angst- en het feit dat de individuele burger zo goed als machteloos staat tegenover meeuwenoverlast.

8.2. Voor slaapverstoring door meeuwengeluid is praktisch geen dosis-effect curve op te stellen zoals dat wel goed voor bijvoorbeeld treingeluid kan. Door het grote gewicht van niet-akoestische factoren bij meeuwengeluid kan het stellen van één maximaal toelaatbare dosis (ook als dat een dosis na toepassing van een z.g. 'straffactor' zou zijn) geen recht doen aan de variabiliteit van blootstellingssituaties. Hierbij komt dat de traditionele instrumenten om blootstelling tot aan die dosis te handhaven (ruimtelijke ordening en omgevingsvergunning) hier geen betekenis hebben, want daarvoor moet ook de directe hinderbron op zijn gedragingen kunnen worden aangesproken. Dat gaat niet met de individuele meeuw en evenmin met de populatie.

8.3. De bestrijding van geluidsoverlast van (broedende) meeuwen door overheid en individuele burger -waarbij hinder en schadelijkheid op individueel noch collectief niveau nauwelijks terug te voeren zijn op het geluid zelf- moet hierom door de overheid qua maatregelen primair als een zaak van niet-akoestische factoren worden benaderd, e.e.a. vooral ook indachtig de werking van de belangrijke '**you** expose **me**'- factor.

8.4. Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht Art. 3.2 dient de overheid vóór een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Of dat inzake het belang van volksgezondheid bij het formuleren en vaststellen van de Wnb voldoende is gebeurd, mag worden betwijfeld. Door zoals in deze notitie getracht een stevig psychologisch fundament te leggen onder de relatie '(broedende) meeuwen - volksgezondheid' kan in elk geval aan dit zorgvuldigheidsvereiste naar behoren worden voldaan bij het nemen van besluiten over ontheffing van de Wnb.

over effectieve maatregelen tegen overlast door meeuwen beschikken (zie ook referentie in noot 3).

BIJLAGE 6. IMPRESSIE MELDINGEN BURGERS OVERLAST MEEUWEN

PREVENT		
WERKBON KRV		
Aangenomen door:	CS1	Nr. 2018004108
Datum melding:	27-06-2018 09:18	
Datum afmelding:		
Melding over:		
(Tel.nummer) Naam:	GROEN VAN PRINSTERERWEG	
Adres:	KATWIJK	
Postcode + Plaats:		
Soort klacht/melding: OVERLAST		
Meldingnummer:	2018004108	
Klacht:	MEEUWEN	
Internet text:		
Mevrouw is gister aangevallen door een meeuw thv de kruising groen. van pr.weg en de kuiperstraat. Mevrouw wil dat dit wordt voorkomen in de toekomst. Het kan zijn dat kinderen worden aangevallen. De meeuw had daar waarschijnlijk een nest. Graag dit even oplossen aub. [REDACTED]		
Actie:	OVERIG	Startdatum/tijd: 27-06-2018 11:46
Afdeling:	<Geen>	Einddatum/tijd:
mevr. is vol geraakt tot bloedens toe bij het hardlopen/wandelen. Zag het niet aankomen.		

PREVENT		
WERKBON KRV		
Aangenomen door:	PREVENT	Nr. 2018004205
Datum melding:	01-07-2018 08:15	
Datum afmelding:		
Melding herkomst:		
Naam:	[REDACTED]	
Adres:	999 - VRIJ ADRES	
Postcode + Plaats:	999 - VRIJ ADRES	
Telefoonnummer:	[REDACTED]	
Melding over:		
(Tel.nummer) Naam:	[REDACTED]	
Adres:	[REDACTED]	
Postcode + Plaats:	[REDACTED] KATWIJK	
Soort klacht/melding: OVERLAST		
Meldingnummer:	2018004205	
Klacht:	MEEUWEN	
Internet text:		
Bij onze buurman van nummer 21 wordt er elk jaar een meeuwen nest uitgebroed. Wij lopen al jaren te klagen bij de buurman dat hij er wat aan moet doen. Hij doet het niet en wij mogen niet bij hem het dak op. Elk jaar als de meeuwen jongen groter groeien en gaan lopen door de dakgoten dan kunnen mijn kinderen niet slapen of studeren. En wij kunnen niet meer rustig op ons dakterras zitten. Dit moet nu maar eens afgelopen zijn. Ik vraag u om er wat aan te doen. Ook namens onze bureu. Beschermd diersoort of niet, ze horen niet in het dorp maar in de duinen. Als wij last van ratten hebben dan word er door u zo snel mogelijk actie ondernomen, meeuwen zijn vliegende ratten (nog veel erger) dus ik zou zeggen kom deze vliegende ratten even uit onze straat verwijderen. Ik hoop op een snelle reactie van u. Met vriendelijke groet, [REDACTED] Ze zitten nu op de uitbouwen van onze keukens. We worden gek van deze meeuwen. Ik hoop dat u snel komt.		

PREVENT

WERKBON KRV

Aangenomen door: PREVENT
Datum melding: 14-06-2017 09:23
Datum afmelding:

Nr. 2017004768

Melding herkomst:

Naam: HEER/MEVROUW [REDACTED]
Adres: 999 - VRIJ ADRES
Postcode + Plaats: 999 - VRIJ ADRES
Telefoonnummer: [REDACTED]

Melding over:

(Tel.nummer) Naam: [REDACTED]
Adres: [REDACTED]
Postcode + Plaats: [REDACTED] VALKENBURG

Soort klacht/melding: OVERLAST

Meldingnummer: 2017004768
Klacht: MEEUWEN
Internet text:

Ik woon op de bovenste woonlaag van een appartementencomplex in valkenburg. Ondanks de genomen maatregelen hebben wij in het complex ernstig last van broedende meeuwen. Met name de bewoners van de bovenste woonlaag worden aangevallen. Ook de dieren (katten) worden aangevallen. Ikzelf woon met mijn man en dochter van 2 en kan niet met mijn dochter op de galerij of mijn balkon zitten zonder dat de meeuwen aan proberen te vallen. Gezien het feit dat meeuwen agressiever worden tegen de tijd dat hun jongen gaan uitvliegen maak ik mij zorgen over verergering van de aanvallen. Flat hoofdstraat/boonrak

- Verstuurd op: 23-8-2019

Uw vraag

De toename van meeuwen in de Bloemenbuurt en waarschijnlijk ook elders is enorm. Op veel daken bouwen de meeuwen nesten. Ze zijn heel erg aanwezig en schreeuwen de hele dag door. Mensen die hun hond uitlaten worden aangevallen. Hoelang blijft de meeuw nog een beschermde diersoort bij de gemeente? Ik krijg behoefte om een buks aan te schaffen en ze zelf neer te gaan halen. De impact is te groot. Mijn leefmilieu is enorm verstoord. Wat mogen we van de gemeente verwachten? [REDACTED]

Uw gegevens

Naam

[REDACTED]

Adres

[REDACTED]

E-mailadres

[REDACTED]

Telefoonnummer

[REDACTED]

Van: [redacted]
Verzonden: donderdag 1 augustus 2019 12:12
Aan: [redacted]
Onderwerp: Re: Uw vraag over meeuwen

Het zou wel fijn zijn als er wat eieren behandeld gaan worden
Op deze manier komen er ieder jaar veel te veel bij
Ze veroorzaken in de stad waar ze niet horen, beter op het strand veel te veel overlast
Dat begrijpen jullie toch ook wel
Je kunt geen was meer buiten hangen
Ze schreeuwen als gekke ook in de nacht. Dat is dus niet fijn als je de volgende ochtend moet werken!!
De jonkies komen in de tuinen terecht. Niet iedereen is zo attent om ze aan de voorkant neer te zetten
Soms liggen er doden in de tuin
Zoals vorig jaar bij mijn burens en niet eentje!!
Als daar over jaren pas iets aan gedaan gaat worden
Ik heb af en toe de neiging om een buis te nemen

Beste collega,

Vanuit 14070 is het onderstaande terugbelverzoek naar u verstuurd. Deze vraag kunnen wij niet beantwoorden met de informatie op www.denhaag.nl. Daarom verzoek ik u vriendelijk deze vraag zelf te beantwoorden aan de klant. Doet u dit alstublieft binnen twee werkdagen.

Voor meer informatie over 14070 en onze werkwijze kijk op:
<https://werknet.denhaag.nl/Content/Beleid/Paginas/14070.aspx>

Hier volgen de berichtgegevens:

- Verstuurd op: 23-7-2019
- Referentienummer: 190723-1624-9a33

Gegevens klantvraag

Naam klant mevrouw [redacted]
Telefoonnummer [redacted]
E-mailadres klant [redacted] dat is de vraag van de klant klant belt omdat ze twee keer is aangevallen door [redacted] bang om naar buiten te gaan en wil weten wat de gemeente voor haar kan betekenen.
Er schijnt dat andere burens ook hebben geklaagd
Adres: Vlierboomstraat84
E-mail adres waar terugbelnotitie naar toe moet E-mail adres backoffice/expert [redacted]
Ingevuld door [redacted] Terugbelnotitie van 14070 over vraag mbt meeuwen in de vlierboomstraat

Beste collega,

Vanuit 14070 is het onderstaande terugbelverzoek naar u verstuurd. Deze vraag kunnen wij niet beantwoorden met de informatie op www.denhaag.nl. Daarom verzoek ik u vriendelijk deze vraag zelf te beantwoorden aan de klant. Doet u dit alstublieft binnen twee werkdagen.

Voor meer informatie over 14070 en onze werkwijze kijk op:
<https://werknet.denhaag.nl/Content/Beleid/Paginas/14070.aspx>

Hier volgen de berichtgegevens:

- Verstuurd op: 22-7-2019
- Referentienummer: 190722-1109-5aa9

Gegevens klantvraag

Naam klant [REDACTED]

Telefoonnummer [REDACTED]

E-mailadres klant [REDACTED]

Wat is de vraag van de klant TBN van vorige week 16 juli - nog niet terug gebeld: Meneer geeft aan dat hij vorig jaar ook al heeft gebeld i.v.m. de meeuwen overlast en wil nu een ander plan van aanpak vanuit de gemeente (vorig jaar werd geadviseerd het dak op te klimmen om eieren te schudden (meneer is al ouder en kan dit niet doen bovendien zijn de vogels agressief) of een lijntje te spannen), meneer geeft aan dat het zelfs ten koste gaat van de nacht rust men kan niet slapen door het gekrijs! Meneer wil iemand uitnodigen om te komen logeren opdat men het zelf kan ervaren, graag meneer terugbellen omtrent evt. een nieuw beleid te bespreken. Dhr geeft als voorbeeld het afschieten van herten (die ook beschermd zijn) maar ook daar moet voor het leef genot ook een oplossing voor gevonden worden, want de meeuwen zijn agressief (hij kan niet in zijn tuin zitten en schuilt in zijn huis).

adres/omgeving: Thomsonlaan (wijken met platte daken) E-mail adres waar terugbelnotitie naar toe moet E-mail adres backoffice/expert.14070.expert@denhaag.nl Ingevuld door [REDACTED] rugbelnotitie van 14070 over meeuwenoverlast beleidsaanpassing

Beste collega,

Vanuit 14070 is het onderstaande terugbelverzoek naar u verstuurd. Deze vraag kunnen wij niet beantwoorden met de informatie op www.denhaag.nl. Daarom verzoek ik u vriendelijk deze vraag zelf te beantwoorden aan de klant. Doet u dit alstublieft binnen twee werkdagen.

Voor meer informatie over 14070 en onze werkwijze kijk op:
<https://werknet.denhaag.nl/Content/Beleid/Paginas/14070.aspx>

Hier volgen de berichtgegevens:

- Verstuurd op: 17-7-2019
- Referentienummer: 190717-1115-f320

Gegevens klantvraag

Naam klant [REDACTED]

Telefoonnummer [REDACTED]

Notities bij telefoonnummer 1 als mw er niet is, graag antwoordapparaat inspreken Wat is de vraag van de klant Sinds de kustlijn is veranderd en dat de golfbrekers onder het zand zitten aan de boulevard, zitten de meeuwen nu op de daken en in de straat, waar voorheen de meeuwen op de golfbrekers zaten en hun voedsel ging zoeken. Op de daken zitten de meeuwen dag en nacht te krijsen, met name de jonge vogels die om voedsel vragen. Mw en de buurtbewoners kunnen geen oog dicht meer doen en een raam open doen tijdens de warme zomerdagen is er ook niet meer bij. Graag mevrouw hierover terugbellen over hoe de Gemeente deze geluidsoverlast kan verminderen.

Mw heeft ook een airconditioning op haar dak staan waarvan ze de bedrading hebben kapot gepikt, is nu nieuwe bedrading gelegd en deze nu beschermd, alleen hoor je de vogels die proberen toch die bedrading door te pikken. Tegen zit heel Scheveningen onder de vogelpoep.

Adres Jurriaan Kokstraat [REDACTED]

BIJLAGE 7. ADVIES ENVIR ADVOCATEN MEEUWENOVERLAST



Gemeente Den Haag
T.a.v. M. van den Hoorn
Postbus 12600
2500 DJ DEN HAAG

Amsterdam, 2 september 2019

Onderwerp: Gemeente Den Haag / advies meeuwenoverlast – aanvragen ontheffing Den Haag (deelvraag 3)

Geachte heer van den Hoorn, beste Martin,

U heeft mij gevraagd om advies over een vraag inzake meeuwenbestrijding in de stad Den Haag. In het hiernavolgende zal ik uw vraag beantwoorden.

U heeft mij gevraagd welke mogelijkheden gemeenten hebben om overlast aan te pakken? En wat daarvoor nodig is? Bij de beantwoording van deze vraag zal ik op uw verzoek ingaan op het wettelijk belang volksgezondheid en de vraag beantwoorden en of hoe deze grondslag voor ontheffing verlening gebruikt kan worden door gemeenten om meeuwenoverlast te bestrijden, nu er veel klachten zijn over slapeloosheid en andere aan het belang "volksgezondheid" te relateren problemen als gevolg van meeuwen in de stad Den Haag.

1. WET NATUURBESCHERMING – TOEGEPAST OP MEEUWENOVERLAST

- 1) Sinds 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in werking getreden. De Wnb vervangt de voorheen geldende Flora en faunawet (Ffw), Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet.
- 2) Om de meeuwenoverlast te kunnen bestrijden in de gemeente Den Haag heeft u mij gevraagd of de Wnb het bestrijden van meeuwen toestaat en zo ja wat de voorwaarden en beperkingen zijn. Aangezien enkel vogels (meeuwen) hier aan de orde zijn, wordt steeds het ontheffingskader voor vogels op grond van artikel 3.1 ev Wnb beoordeeld en besproken bij de beantwoording van de vraag of meeuwenbestrijding kan worden toegestaan.
- 3) Allereerst geldt dat er maatregelen getroffen kunnen worden waarvoor geen verbodsbepalingen van de Wnb worden overtreden en daarom geen ontheffing of vrijstelling is vereist. Voorbeelden van niet-ontheffingsplichtige maatregelen om meeuwenoverlast te bestrijden zijn:
 - i. Communicatiecampagnes middels buitenreclame/billboards, folders, sociale media en posters voor bewoners en bedrijven met voorlichting en informatie over hoe overlast van meeuwen samen met bewoners en bedrijven zoveel mogelijk voorkomen kan worden, bijvoorbeeld door het niet voeren van meeuwen en het voorkomen van zwerfafval.
 - ii. Het voorkomen van zwerfafval op straat door het plaatsen van ondergrondse containers en de inzet van stevige vuilniszakken op locaties waar geen ondergrondse containers aanwezig zijn en wel overlast van meeuwen te verwachten of reeds geconstateerd is.
 - iii. Het ontoegankelijk maken van daken voor meeuwen door het spannen van draden en netten. Ook het plaatsen van prikkers of pennen op dakranden kan als niet ontheffingsplichtige maatregel worden toegepast. Let wel, er dient voor deze maatregelen uiteraard toestemming te worden gegeven door de gebouweigenaar.

iv. Een voerverbod kan op cruciale locaties in de gemeente worden ingevoerd.

- 4) U stelt dat in een stedelijke omgeving het bewerken van eieren, waarmee het broedsucces wordt beperkt, het meest voor de hand ligt. Het bewerken van eieren van vogels is in beginsel verboden. Voor het bewerken van eieren, geldt dat ontheffing vereist is van de hierna genoemde verboden:
- Artikel 3.1 lid 2 Wnb: verbod op het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren of het wegnemen van eieren;
 - Artikel 3.1 lid 3 Wnb: verbod op het rapen of onder zich hebben van eieren van vogels;
 - Artikel 3.1 lid 4 Wnb: verbod op het opzettelijk storen van vogels. Tenzij (lid 5) de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.
- 5) Aan de orde bij het behandelen van nesten is derhalve een ontheffing voor het mogen overtreden van de verbodsbepalingen van artikel 3.1, lid 2, (eventueel lid 3) en 4 Wnb voor de verschillende meeuwensoorten binnen het grondgebied van de gemeente Den Haag. In ieder geval is mij bekend dat er zilvermeeuwen en kleine mantelmeeuwen in Den Haag broeden en verblijven.
- 6) Op grond van de voor 1 januari 2017 geldende Ffw verleende de Staatssecretaris (via RVO) ontheffing van de verboden van de Ffw (thans: artikel 3.1 lid 2 en 4 Wnb). Gedeputeerde Staten van de provincie is thans het bevoegde gezag voor verlening van een dergelijke ontheffing.
- 7) Het is van belang voor de aanvraag van de ontheffing voor de behandeling van de eieren om steeds ook de niet ontheffingplichtige maatregelen (zo veel mogelijk) te blijven uitvoeren en om in de aanvraag deze maatregelen ook te noemen. Dit is van belang voor de vraag of er geen andere bevredigende oplossing is voor het beperken van de overlast zonder dat daarvoor verbodsbepalingen overtreden worden. (Dit wordt hierna verder uitgewerkt).

2. VOORWAARDEN ONTHEFFING

- 8) Een ontheffing kan worden aangevraagd bij Gedeputeerde Staten en wordt alleen verleend indien aan de volgende vereisten wordt voldaan:
- Er is geen andere bevredigende oplossing (voor het bestrijden van de meeuwenoverlast) waarvoor geen verbodsbepalingen overtreden hoeven worden;
 - De gunstige staat van instandhouding van de betreffende meeuwensoorten verslechtert niet (kleine mantelmeeuw en zilvermeeuw);
 - Er is een wettelijk belang dat aan de ontheffing ten grondslag gelegd mag en kan worden (in dit geval: volksgezondheid en openbare veiligheid).
- 9) Aan de hand van deskundigenonderzoek, feitelijke gegevens en jurisprudentie kunnen de voorgaande drie vereisten onderbouwd worden. Deze onderbouwing dient ten tijde van de aanvraag beschikbaar te zijn, zodat het bevoegde gezag (gedeputeerde staten) de volledige motivering van de aanvraag kan meewegen. Hiervoor kan in ieder geval gebruik gemaakt worden van:
- Jurisprudentie;
 - Nog uit te voeren onderzoek naar daadwerkelijke overlast binnen de gemeente (omvang, locaties, ernst);
 - Nog op te stellen onderbouwing van deskundigen over de gunstige staat van de aan de orde zijnde meeuwensoorten.

2.1. Geen andere bevredigende oplossing

- 10) Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een andere bevredigende oplossing dienen alternatieven te worden onderzocht waarbij geen verbodsbepalingen uit de Wnb worden overtreden. De hiervoor in dit advies genoemde niet-ontheffingplichtige maatregelen zullen in ieder geval genoemd moeten worden in de aanvraag om ontheffing waarbij moet worden beschreven in hoeverre die maatregelen effectief zijn en nog nadere maatregelen (die wel ontheffingsplichtig zijn) vereisen. Daarbij dient dan te worden onderbouwd, dat deze niet-ontheffingplichtige maatregelen eveneens worden uitgevoerd, maar onvoldoende werking hebben.

- 11) Daarnaast kunnen de in het verleden getroffen maatregelen zoals invoering van ondergrondse containers, informatiefolders en informatieve websitepagina's van de gemeente, een eventueel voerverbod van vogels, verbod huisvuil te vroeg of onjuist aan te bieden, incl. handhaving etc. worden genoemd als reeds getroffen maatregelen die nog altijd niet het gewenste effect hebben. Onderbouwd moet worden dat deze maatregelen onvoldoende effect hebben. Het lijkt goed om bij het aanvragen van een ontheffing te noemen dat er daarnaast tevens deze niet ontheffingsplichtige maatregelen (en wellicht nog andere) getroffen moeten worden.
- 12) De noodzaak van nestbeheer of een andere ontheffingsplichtige maatregelen zal bij de aanvraag om ontheffing onderbouwd moeten worden en beschreven moet worden waarom de maatregel zoals nestbeheer noodzakelijk is. Het lijkt daarbij van belang dat de gemeente Den Haag de overlast, slapeloosheid en andere gezondheidsklachten van haar inwoners kan onderbouwen door meldingen etc. te kunnen tonen bij de aanvraag om ontheffing, waardoor de noodzaak duidelijk wordt. Hiermee kan worden onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossing is. Let wel, deze voorwaarde gaat niet zo ver gaat mensen verplicht kunnen worden om helmen te dragen tegen aanvallende meeuwen oid. Ook kan niet verwacht worden dat inwoners van Den Haag maar slecht slapen moeten accepteren omdat dat de "andere bevredigende oplossing" zou zijn. Het lijkt goed om de effecten van nestbeheer te kunnen onderbouwen, indien dat nu reeds in de gemeente wordt toegepast, zodat de noodzaak ook duidelijker naar voren wordt gebracht. Hiervoor is een ecooloog of andere deskundige vereist.

2.2. Geen verslechtering van de staat van instandhouding

- 13) Ten tweede dient te worden aangetoond dat de gunstige staat van instandhouding van de aan de orde zijnde meeuwensoorten waaronder de zilvermeeuw niet verslechtert. Er dient van een ecooloog of andere vogeldeskundige (bij voorbeeld Sovon) een onderbouwing te komen van de stelling dat de gunstige staat van instandhouding niet verslechtert door toepassing van nestbeheer.
- 14) Op de website van Sovon is per meeuwensoort in ieder geval een indicatie te vinden. Een nadere uitleg/onderbouwing van de Sovon cijfers is echter wel wenselijk. In verschillende andere dossiers heb ik gezien dat de cijfers van Sovon niet door elke ecooloog overgenomen worden. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat Sovon op haar website bij de verschillende soorten onder het kopje "staat van instandhouding" toetst aan de landelijke instandhoudingdoelstelling zoals deze geldt voor de aanwijzing van Natura 2000 gebieden. Deze wijze van vaststelling van de gunstige staat kan naar mijn oordeel niet zonder meer worden toegepast op soortenbescherming en ontheffingen daarvoor op grond van hoofdstuk 3 Wnb de verboden gelden. Op dit moment geldt dat niet voor alle meeuwensoorten de gegevens van Sovon positief zijn, zodat alleen al daarom een eigen ecologisch oordeel van groot belang is om bij de aanvraag te voegen. Met een eigen onderzoek (gedegen) kan wel degelijk tot een ander oordeel worden gekomen dan Sovon op haar website weergeeft.
- 15) Tevens kan in de aanvraag om ontheffing nog een onderbouwing worden gegeven van het effect van nestbeheer.
- 16) Daarnaast is voor een onderbouwing van de gunstige staat bij de aanvraag van belang om te wijzen op de definitie van het begrip: 'gunstige staat van instandhouding'. Er dient voor de uitleg van dit begrip te worden aangesloten bij de definitie uit de Habitatrichtlijn (artikel 1 onder i). Uit populatie dynamische gegevens moet blijken dat de soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waar hij voorkomt, het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort wordt niet kleiner en een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven om de populatie in stand te houden. Dit alles op lange termijn. Het gaat derhalve om de populatie. Voor de betreffende meeuwensoorten moet worden gekeken naar de populatie op landelijk niveau.
- 17) Namens de staatsecretaris is destijds in een procedure om ontheffing voor onderzoek naar effectieve methoden voor bestrijding van meeuwen het volgende naar voren gebracht: *"In hoger beroep verwijzen de gemeenten en de staatssecretaris ter motivering van hun standpunt dat de ontheffing geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van de soorten subsidiair naar een rekenmethodiek die is opgenomen in het door de Europese Commissie opgestelde "Gidsdocument voor de jacht in het kader van richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand" (hierna: het Gidsdocument). Deze methode gaat ervan uit dat bij populatiestabilisatie geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. De jaarlijkse sterfte onder een*

soort en de benodigde aanvulling om op een gelijke populatieomvang te blijven moeten dus worden gezien, aldus de gemeenten en de staatssecretaris. (...) In zijn hoger beroepschrift heeft de staatssecretaris een berekening gegeven, gebaseerd op de hiervoor bedoelde rekenmethodiek. Hij heeft de aantallen broedparen van de soorten afgeleid uit het rapport "Broedvogels in Nederland in 2013", opgesteld door Sovon Vogelonderzoek Nederland. Volgens de staatssecretaris bedraagt de jaarlijkse sterfte en benodigde aanvulling van de kleine mantelmeeuw in Nederland 18.000 vogels. In de Delta en het Waddengebied zijn bijna 93.000 broedparen. Het broedsucces in het Waddengebied is ongeveer 0.45. In de Delta is dat hoger, maar onbekend. De aanvulling bedraagt derhalve ongeveer 41.850 vogels. De jaarlijkse sterfte en benodigde aanvulling van de zilvermeeuw in Nederland bedraagt 9.600 vogels. De kolonie in het Waddengebied bestaat uit 27.000 broedparen en de kolonie in de Delta uit 18.000. Bij een broedsucces van 0.5 is de aanvulling 22.500 vogels. De jaarlijkse sterfte en benodigde aanvulling van de kokmeeuw in Nederland bedraagt 26.000 vogels. In de grote koloniën is het broedsucces per paar één vogel per jaar. In de gebieden Wadden, Delta en IJsselmeer zijn in totaal 96.000 broedparen, dus 96.000 vogels als aanvulling. De jaarlijkse sterfte en benodigde aanvulling van de stormmeeuw in Nederland bedraagt 1.120 vogels. Er zijn ongeveer 4.000 broedparen in Nederland. Bij aannahme van een broedsucces van 0.5 is de aanvulling 2.000 vogels. In de Delta zijn 703 broedparen. Er moeten om een aanvulling van 1.120 vogels te halen nog 1.500 broedparen in het Waddengebied zijn. Dat aantal wordt waarschijnlijk gehaald, aldus de staatssecretaris. Nu de populaties van de meeuwensoorten reeds stabiel zijn door het aantal broedparen en het broedsucces buiten de gemeenten Leiden, Alkmaar en Haarlem, doet de ontheffing volgens de gemeenten en de staatssecretaris geen afbreuk aan de gunstige staat van instandhouding van de soorten. (...) Uit de berekening van de staatssecretaris op basis van cijfers van 2013 blijkt dat de populaties van de meeuwensoorten reeds stabiel zijn door het aantal broedparen en het broedsucces buiten de gemeenten Leiden, Alkmaar en Haarlem. Uit de cijfers van 2014, zoals opgenomen in het rapport "Broedvogels in Nederland in 2014", blijkt niet dat die conclusie onjuist is." (ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2266).

- 18) Namens de staatssecretaris wordt vervolgens een berekening uitgevoerd op basis van het principe van de "noodzakelijke aanvulling" gebaseerd op het Gidsdocument voor de Jacht. Deze rekenmethode is weliswaar door de ABRvS niet expliciet in de uitspraak in een overweging over opgenomen. Maar de gunstige staat wordt geacht niet in gevaar te zijn. Let wel, deze gegevens zullen op de Haagse situatie moeten worden toegepast en worden geactualiseerd.
- 19) De meeste recente gegevens zijn noodzakelijk om een oordeel te kunnen geven over de haalbaarheid/kansen van deze ontheffingsaanvraag. Naar mijn oordeel kan met de nu beschikbare gegevens naar alle waarschijnlijkheid door een ecoloog weer een soortgelijke redenering en onderbouwing worden gegeven, maar daarbij merk ik wel op dat de meest recente cijfers van Sovon niet positief lijken. Echter zoals opgemerkt gebruikt Sovon de cijfers van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor dit oordeel terwijl die cijfers voor het vaststellen van Natura 2000 gebieden relevant zijn en niet in het kader van de soortbescherming zonder meer toegepast kunnen worden.

2.3. Wettelijk belang: volksgezondheid en openbare veiligheid

- 20) Tenslotte kan de ontheffing voor nestbeheer of eventueel andere ontheffingsplichtige maatregelen alleen worden verleend indien er een wettelijke grondslag is voor de verlening van die ontheffing. In dit geval zou de grondslag "volksgezondheid en openbare veiligheid" kunnen zijn. De ontheffingsgrond "onderzoek en onderwijs" is eerder gebruikt voor het bewerken van de eieren van deze meeuwensoorten in de gemeenten Leiden, Alkmaar en Haarlem (uitspraak ABRvS 16 augustus 2016). Deze ontheffingsgrond kan mogelijk voor Den Haag worden gebruikt, maar er moet dan wel een onderzoeksopzet worden gemaakt en e.e.a. moet goed gemotiveerd en uitgelegd worden. Daarbij komt dat die ontheffingsgrondslag van tijdelijke aard zal zijn, nu na een onderzoek (kan wel een paar jaar in beslag nemen) duidelijk zou moeten zijn wat de uitkomsten van het onderzoek zijn.
- 21) Aangezien er geen andere wettelijke belangen voor vogels ingeroepen kunnen worden die voor nestbeheer relevant kunnen zijn, ligt het het meest voor de hand om aansluiting te zoeken bij de ontheffingsgrond "volksgezondheid en openbare veiligheid". In de uitspraak van de ABRvS 16 augustus 2016 werd hier ook al een voorschot op genomen.

- 22) Er zal onderbouwd moeten worden waar de ondervonden overlast uit bestaat, zodat inzichtelijk wordt of de bestrijding van de ervaren overlast kan worden gezien als een maatregel in het belang van de "volksgezondheid en openbare veiligheid". Daartoe dient informatie te worden verzameld en beoordeeld te worden of er sprake is van een inbreuk op het belang volksgezondheid. Zoals bijvoorbeeld: hebben scholen (peuterspeelzalen, basisonderwijs en middelbare scholen) last van aanvallen van meeuwen?, zijn burgers die nabij hun woningen en bedrijven veel overlast van de meeuwen hebben (aanvallen, uitwerpselen, geluid). Het zal dan moeten gaan om overlast in de vorm van bijvoorbeeld ernstige geluidsoverlast, waarbij sprake is van nestelende meeuwen met jongen die onophoudelijk lawaai maken en uit (schijn)aanvallen en geluidsoverlast van broedende meeuwen.
- 23) Voor de mogelijkheden van toepassing van de ontheffingsgrond "volksgezondheid en openbare veiligheid" wijs ik op de volgende jurisprudentie. Uitdrukkelijk is door de bestuursrechter al eens overwogen dat deze ontheffingsgrond gebruikt kan worden in het kader van meeuwenoverlastbestrijding. Daartoe verwijs ik naar de volgende uitspraken.
- 24) Uit de uitspraak van de ABRvS van 2 juli 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BD6084) blijkt dat meeuwen de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen. In die uitspraak heeft de ABRvS overwogen dat het aannemelijk was dat de openbare veiligheid in gevaar werd gebracht door de aanwezigheid van nestelende en broedende meeuwen op of in de nabijheid van installaties, leidingen en gebouwen op de bedrijfsterreinen van ontheffinghouders en dat het bemoeilijken of belemmeren van noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden door het gedrag van de nestelende en broedende meeuwen risico's schiep voor de veiligheid van de omgeving.
- 25) In het arrest van 8 juli 1987 in zaak 247/85 (ECLI:EU:C:1987:339), Commissie/België, heeft het Hof van Justitie overwogen dat de door de Belgische regering ter rechtvaardiging van de gewraakte bepalingen aangevoerde gronden, te weten het voorkomen van brand en waterschade alsmede van ziekten, (...) stellig van dien aard [zijn], dat het wegnemen en vernietigen van nesten gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 9 van de Vogelrichtlijn (ov. 27).
- 26) Mede op basis van de twee hiervoor genoemde uitspraken overweegt de ABRvS in haar uitspraak van 17 augustus 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2266, inzake ontheffingen voor bestrijding meeuwenoverlast in Alkmaar, Haarlem Leiden) in rechtsoverweging 3.6.1 dat het dus niet bij voorbaat onaannemelijk is dat ter voorkoming van belangrijke overlast, de volksgezondheid en de openbare veiligheid belangen zijn die ten grondslag kunnen worden gelegd aan een ontheffing voor maatregelen die door meeuwen veroorzaakte hinder in de gemeenten moeten tegengaan.
- 27) In ABRvS 17 december 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AO0318) was de Afdeling van oordeel dat de maatregelen ter voorkoming van de overlast van (onder meer) uitwerpselen van zilvermeeuwen bij een bedrijf dat zich bezighield met de productie en verwerking van potgrond in het belang van de volksgezondheid waren, omdat voldoende aannemelijk was dat de uitwerpselen van zilvermeeuwen (die op en in de in supermarkten te verkopen zakken potgrond terechtkwamen) door de ziekteverwekkende bacteriën daarin in beginsel een risico opleverden voor de volksgezondheid.
- 28) Ook in ABRvS 7 februari 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BD6084) was overlast van meeuwen aan de orde. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat aannemelijk was dat de openbare veiligheid in gevaar werd gebracht door de aanwezigheid van nestelende en broedende meeuwen op of in de nabijheid van installaties, leidingen en gebouwen op een aantal bedrijfsterreinen in de haven van Rotterdam. Dit kwam doordat de meeuwen in de broedperiode agressief waren en (schijn)aanvallen uitvoerden op werknemers die onderhoudswerkzaamheden verrichtten. Dit leverde gevaar op voor de betrokken werknemers en het vergrootte het risico van storingen die de veiligheid in de omgeving van de bedrijven bedreigden.
- 29) De ontheffingsgrond "volksgezondheid en openbare veiligheid" wordt door de rechtbank Noord-Holland ook van toepassing geacht bij een ontheffing op grond van art. 68 Ffw verleend aan Tata Steel voor het bewerken van meeuweneieren met het oog op aanvallen van broedende meeuwen, in het belang van volksgezondheid en openbare veiligheid (Rb Noord-Holland 11 april 2016 (ECLI:NL:RBNHO:2016:2774). Enkele interessante overweging uit deze uitspraak citeer ik hierna, omdat deze overwegingen inzicht geven op de wijze waarop een ontheffing onderbouwd en getoetst wordt.

- 30) Uit de uitspraak van de Rb Noord-Holland d.d. 11 april 2016 (onderstrepingen van FO): "Ten aanzien van het gevoerde ontheffingsbeleid geeft de beleidsnotitie aan dat verweerder in bijzondere gevallen ontheffing verleent in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid. Verweerder toetst elke aanvraag afzonderlijk op noodzaak van ingrijpen en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Verweerder verleent ontheffingen in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid bij voorkeur aan openbare bestuursorganen aan de Faunabeheereenheid namens het betrokken openbare bestuursorgaan. Eventueel kan aan anderen ontheffing worden verleend, maar dan kan een ondersteunende verklaring van bijvoorbeeld de gemeente, Keuringsdienst van Waren of GG&GD worden gemist." (...)
- 31) "Tata Steel heeft verzocht om ontheffing van de verbodsbepalingen in de artikelen 9, 10, 11 en 12 van de Ffw voor een periode van vijf jaar. Aanleiding hiervoor is het feit dat zilvermeeuwen, kleine mantelmeeuwen en stormmeeuwen steeds meer hun broed- en verblijfplaatsen zoeken op daken, bovengrondse leiding tracés en installaties op het bedrijventerrein van Tata Steel. Medewerkers die controlewerkzaamheden moeten uitvoeren op hooggelegen plaatsen worden regelmatig aangevallen door broedende vogels hetgeen tot gevaarlijke situaties leidt. Ook worden passanten en weggebruikers van parkeerterreinen bedreigd door op lager gelegen gebouwen alsmede in bermen broedende vogels, hetgeen eveneens tot (verkeers)gevaarlijke situaties kan leiden. (...) Verweerder heeft vanaf het broedseizoen van 2015 voor een periode van vijf jaar de gevraagde ontheffing verleend, gehoord het Faunafonds. Daarbij heeft verweerder als voorwaarde gesteld dat eerst de minst ingrijpende maatregel (opzettelijk verontrusten) moet worden ingezet alvorens over te gaan tot zwaardere maatregelen (nestbehandeling en doden). Verweerder heeft daarbij benadrukt dat het doden van meeuwenkuikens die in de nesten zitten, gezien moet worden als een allerlaatste mogelijkheid en alleen mag worden ingezet als het echt niet anders kan. Verweerder geeft aan dat, in aanmerking nemende de rapportages die Tata Steel heeft gemaakt gedurende een eerder verleende ontheffing in de periode 2008-2012, Tata Steel zich meer moet inzetten om de probleem gevende nesten te verwijderen, dan wel te behandelen voordat de eieren uitkomen. Tata Steel dient gegevens hieromtrent nauwgezet te documenteren en voorts te rapporteren aan verweerder iedere keer als gebruik wordt gemaakt van de ontheffing van artikel 9 van de Ffw. In het bestreden besluit heeft verweerder de ontheffing nog in die zin verduidelijkt dat het doden van de vogels soorten slechts is gericht op de meeuwenjongen voor zover deze op onveilige plaatsen zitten en voor zover de eieren en nesten ter plaatse niet eerst konden worden verwijderd. De rechtbank ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van hetgeen Tata Steel heeft gesteld ten aanzien van de situatie op de daken, bovengrondse leiding tracés en installaties. De rechtbank is dan ook van oordeel dat Tata Steel hier voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat niet alleen de veiligheid van individuele medewerkers in het geding is, maar ook dat noodzakelijke controlewerkzaamheden kunnen worden belemmerd. Gelet op de aard van de bedrijfsvoering van Tata Steel kan dit leiden tot risico's voor de veiligheid in de omgeving van het bedrijf. Dat dit tevens een bedrijfsbelang kan inhouden – zoals eisers hier betogen – maakt dat niet anders. De rechtbank acht met verweerder dan ook aannemelijk dat er sprake is van een noodzaak om een ontheffing in enigerlei vorm te verlenen met oog op de aanvallen van broedende meeuwen, in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid. Het feit dat in 2013 door Tata Steel kennelijk geen gebruik is gemaakt van een ontheffing doet hieraan niet af."
- 32) Uit voornoemde uitspraak inzake de ontheffing van Tata Steel vallen de volgende lessen te trekken:
- i. let op beleidsstukken van - in dit geval de provincies - m.b.t. volksgezondheid/overlast in relatie tot ontheffingen Wnb;
 - ii. er is sprake van een eigen individuele beoordeling en dus motivering op dat niveau vereist; en
 - iii. aannemelijk moet worden hoe het belang van volksgezondheid exact in het geding is.
- 33) In het navolgende worden ook andere toepassingssituaties van de ontheffingsgrond "volksgezondheid en openbare veiligheid" besproken, om zo meer inzicht te geven in de onderbouwing van deze ontheffingsgrond. De ontheffingsgrond wordt onder meer gebruikt voor de aanleg van windturbines. De ABRvS overweegt dat de klimaatverandering en de elektriciteitsvoorziening hiervoor de belangrijkste redenen zijn. De ABRvS gaat mee met de redenering van de staatssecretaris dat klimaatverandering effecten heeft op de openbare veiligheid, volksgezondheid en flora en fauna. Hierbij wordt tevens verwezen naar het guidance document "Wind energy developments and Natura 2000" waarin is opgenomen dat volksgezondheid en openbare veiligheid vrijstellingsgronden kunnen zijn voor windmolenparken (onder meer: ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1227).

- 34) Aan een ontheffing voor het verstoren van vaste rust- en verblijfplaatsen van de gewone dwergvleermuis en de laatvlieger (ook een vleermuissoort) ten behoeve van een project waarmee onder meer gasleidingen van asbestcement werden verwijderd vanwege het breukrisico, kon eveneens het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid ten grondslag gelegd worden, zo werd geoordeeld (ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:643.). Reden hiervan was dat asbest bij een breuk van de betreffende leiding in het milieu terecht kon komen en een gezondheidsrisico kon opleveren.
- 35) Volksgezondheid en openbare veiligheid kan ook worden ingeroepen als wettelijke grond voor een ontheffing indien de verkeersveiligheid in gevaar is, of kan komen. Voorbeelden daarvan betreft een aantal uitspraken over beheer- en schadebestrijding (zelfde toetsingskader), waarbij damherten opzettelijk verontrust en gedood mochten worden. Het ingeroepen wettelijk belang betrof hier de verkeersveiligheid. In de rechtbankprocedures die aan de hoger beroepen voorafging werd nog aangevoerd dat verkeersveiligheid niet gelijk is aan het belang van de volksgezondheid en openbare orde. De rechtbank oordeelde dat dat wel het geval is. In de hoger beroepsprocedures wordt niet langer bestreden dat het belang van verkeersveiligheid geschaard kan worden onder het belang van de openbare veiligheid (zie: ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3509, ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3510, ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3511, ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3512 (allemaal nog onder de Ffw geweest)).
- 36) Gelet op het voorgaande is het derhalve van belang dat een goede motivering wordt gegeven van de wijze waar op het belang volksgezondheid en openbare veiligheid door de meeuwen wordt geschaad. Het voorgaande geeft naar mijn mening voldoende aanknopingspunten om dit goed te kunnen onderbouwen. Wel dient hier meer informatie over de feitelijke overlast in de gemeente Den Haag te worden verzameld.

Gemeentelijke overlastbestrijding op grond van artikel 3.16, vierde lid Wnb

- 37) In de Wnb is een vrijstellingsregeling voor overlastbestrijding in bebouwde kom neergelegd in artikel 3.16, vierde lid Wnb. Op basis van dit artikel kunnen Provinciale Staten soorten aanwijzen die in hun provincie "overlast" veroorzaken en gemeenten vrijstelling verlenen van verboden. Voor vogels kan dat alleen indien het gaat om vogelsoorten die (i) niet bedreigd worden en; (ii) alleen in belang van volksgezondheid en openbare veiligheid, veiligheid luchtverkeer. Ten slotte dient de overlastbestrijding zo veel mogelijk met "diervriendelijke" middelen te worden uitgevoerd. Het betreft een vrijstelling, wat wil zeggen dat indien de mogelijkheid door de provincie is gemaakt er geen nadere ontheffing vereist is, een vrijstelling hoeft niet aangevraagd te worden maar geldt direct als aan de voorwaarden wordt voldaan.
- 38) Het begrip 'overlast' is niet nader gedefinieerd. In de toelichting bij het amendement waarmee deze bepaling (3.16 lid 4) is ingevoerd, wordt ook gewezen op overlast door steenmarters aan spouwmuren en het doorknagen van remkabels van auto's (Kamerstukken II 2014/15, 33348, 46, p. 4). Dat terwijl in artikel 3.1 lid 4 Wnb vogels uitdrukkelijk worden genoemd en andere soorten niet. De vrijstelling wordt verleend aan de gemeente en dus niet aan de grondgebruiker. In de toelichting bij het amendement staat tevens dat voor een effectieve aanpak van overlast het nodig kan zijn dat maatregelen worden getroffen waardoor een van de verboden uit de Wnb wordt overtreden, zoals het vangen van dieren, het weghalen van nesten of het bewerken van eieren of het verstoren of beheren van dieren. Idee bij deze bepaling is dat respectievelijk de Minister van Economische Zaken en provinciale staten aan gemeenten voor de respectievelijk door hem en door hen aangewezen soorten vrijstelling verlenen van verboden uit hoofdstuk 3 Wnb in het kader van de bestrijding van overlast. Bij de toelichting wordt erop gewezen dat voor de bestrijding van overlast van vogels en diersoorten van Europees belang het zaak is dat is voldaan aan de eisen die respectievelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen. Dat betekent dat er sprake moet zijn van een belang van de volksgezondheid, openbare veiligheid of de veiligheid van het luchtverkeer (vogels) of een belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of een andere dwingende reden van groot openbaar belang (Europese soorten). De veiligheid van het wegverkeer is in dit verband een reden van openbare veiligheid in de zin van de beide richtlijnen. Daarnaast wordt er in de toelichting op gewezen dat het bij de toepassing van de vrijstelling aan de gemeenten zelf is om telkens te beargumenteren dat van een dergelijk belang in een concreet geval sprake is. Met deze bepaling in artikel 3.16 lid 4 Wnb heeft een gemeente geen individuele ontheffing nodig waarbij zij moet aantonen dat de staat van

instandhouding niet in het geding is. Dit ondersteunt een voortvarende aanpak van overlastbestrijding door gemeenten, is het idee.

- 39) Vereist voor de toepassing van artikel 3.16 lid 4 Wnb is de aanwijzing door provinciale staten (bijvoorbeeld in de verordening natuur) van soorten die overlast in de provincie veroorzaken. Provinciale staten zal de voorwaarden zoals (alternatieven, gunstige staat en de ontheffingsgrond/wettelijk belang) moeten onderbouwen en motiveren. Voor de motivering geldt hetgeen hiervoor is opgemerkt in het kader van een 'reguliere' ontheffing op grond van hoofdstuk 3 Wnb. Voor toepassing van artikel 3.16 lid 4 Wnb geldt dat er geen faunabeheerplan wordt opgesteld, de vrijstelling wordt in de verordening opgenomen en er moet in de verordening of per apart besluit een aanwijzing van de betreffende soorten plaatsvinden.

Gedragscode

- 40) Ten slotte zal ik nog kort in gaan op de vraag of een Gedragscode voor de bestrijding van overlast van meeuwen mogelijk zou zijn. Dat is niet het geval.
- 41) Een Gedragscode is op grond van de Wnb niet geschikt omdat een Gedragscode op grond van artikel 3.31 ev Wnb alleen mag worden goedgekeurd voor de volgende wettelijke belangen: (1) bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer; (2) bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw; (3) bestendig gebruik, of (4) ruimtelijke ontwikkeling of inrichting. Aangezien deze belangen die aan de orde zijn bij meeuwenbestrijding, komt een Gedragscode reeds daarom niet in aanmerking.

Burgers die zelf meeuwen verjagen of eieren bewerken

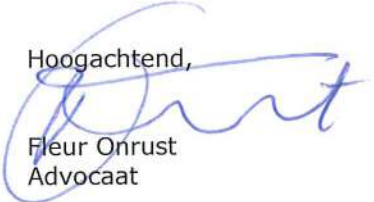
- 42) Let wel, ook andere methoden voor bestrijding van meeuwen(overlast) zoals verjagen vereisen (soms) in feite een ontheffing (want mogelijk een overtreding van het verbod op verstoren). Indien en voorzover burgers er zelf voor kiezen deze methoden uit te voeren, dan geldt de ontheffingsverplichting voor de burger zelf. Er zullen echter weinig burgers zijn die een dergelijke ontheffing aanvragen. Indien burgers de ontheffing al zouden aanvragen kan zeer sterk betwijfeld worden of de ontheffing aan hen wel verleend zal worden.
- 43) Daarnaast is het van belang op te merken dat indien bewoners en bedrijven zelf maatregelen nemen om overlast te proberen tegen te gaan er over het algemeen voor methoden wordt gekozen waarmee de overlast juist verergerd wordt of dieren onnodig lijden of in gevaar gebracht worden. De eieren worden dan veelal stuk gemaakt of uit het nest gehaald of de dieren worden van het nest gejaagd. Dit zijn niet alleen verboden handelingen, maar gevolg daarvan is ook nog eens dat de meeuw een nieuw vervolgbroedsel zal leggen en het overlastseizoen wordt verlengd. Bij behandelde (oliën en/of verwisselen) eieren is dat anders, omdat de meeuw dan geen tijd meer heeft om nog een nieuw legsel te maken en de broedperiode niet langer wordt. Daarbij komt dat de methode tevens diervriendelijker is.

3. CONCLUSIE

- 44) U heeft mij gevraagd welke mogelijkheden gemeenten hebben om overlast aan te pakken? En wat daarvoor nodig is? Voor het bewerken van eieren (en bij verjagen van meeuwen alleen indien de verstoren leidt tot een aantasting van de gunstige staat) is een ontheffing op grond van de Wnb nodig.
- 45) Bij de beantwoording van deze vraag ben ik ingaan op het wettelijk belang "volksgezondheid en openbare orde", in het in het voorgaande beschreven dat indien goed gemotiveerd en onderbouwd deze grondslag voor ontheffingverlening gebruikt kan worden om meeuwenoverlast te bestrijden. Er moet dan worden aangetoond dat er veel klachten zijn over slapeloosheid en andere aan het belang "volksgezondheid" te relateren problemen als gevolg van meeuwen in de stad Den Haag.
- 46) Gelet op het voorgaande kan naar mijn oordeel gesteld worden dat op basis van de juiste gegevens en informatie het redelijkerwijs te verwachten is dat een ontheffing voor de bestrijding van meeuwenoverlast (voor het bewerken van eieren in samenhang met andere niet-ontheffingsplichtige

maatregelen) verleend kan worden. De kansen hangen met name af van de onderbouwing van de stelling dat geen sprake is van een verslechtering van de "staat van instandhouding" van de betreffende meeuwensoorten.

Hoogachtend,



Fleur Onrust
Advocaat

BIJLAGE 8. OVERZICHT LITERATUURSTUDIE ALTERNATIEVE BESTRIJDINGSMETHODEN

Overzicht van de bevindingen van de besproken auteurs betreffende de diverse categorieën meeuwenwerkende maatregelen. Hierbij is + effectief, 0 gedeeltelijk effectief of soms wel, soms niet effectief en – niet effectief.

Artikel	Ei-behandeling	Overige invasieve	Verstoring	Ongeschikt maken	Alternatieve
Belant & Ickes 1996				+	
Belant 1997	+		-	0	
Benders <i>et al.</i> 2013			0	-	+
Benders <i>et al.</i> 2014			+		+
Benders <i>et al.</i> 2015	+		+	+	+
Benders <i>et al.</i> 2016			+		
Benders <i>et al.</i> 2017			+		+
Benders <i>et al.</i> 2018	+		+		+
Blokpoel & Tessier 1991	+	0	+	+	
Calladine <i>et al.</i> 2006	+	+, -	+, 0, -	0	+
Canisius 2018	+			+	
Cook <i>et al.</i> 2008			0, -		
Coulson & Coulson 2009		0		0	
Courtens <i>et al.</i> 2004					+
Courtens <i>et al.</i> 2006	+	0	0	0	+
Ickes <i>et al.</i> 1998		+, -			+
Kroc 2018					-
Lensink & Van Horssen	+		-		
Loeve & Van der Lans	0	+	+, -		
Loeve & Van der Lans	0		+	0	
Loeve 2014a	+	+	+, -, 0		
Loeve 2014b	+		+, 0, -	+, 0, -	
Loeve 2018	+, -	0	0, -, +	+, 0, -	+
Maelfait & Belpaeme 2005			-, 0		
Raven & Coulson 1997		-	-	+	
Rock & Vaughan 2013	+			+	
Rock 2005	+		0	+	
Rock 2013		+, -	-	+, -	
Rock 2018	+, 0	+, 0	-	+, -	
Seys 2004		+, -			+
Smit 2018	-				+
Stoelwinder 2017	+			+	+
Stoelwinder 2020	+		-	+	
Van der Lans 2013	+	+	+, -	+, -	

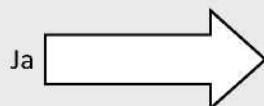
BIJLAGE 9. ESCALATIELADDER



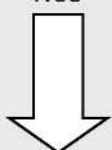
Enkel uit te voeren door meeuwendeskundige

STAP 1

Is er essentiële overlast?



Nee



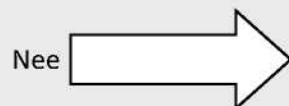
Geen verdere actie

Wat is essentiële overlast?

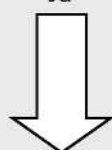
- Overlast bij kwetsbare groepen
- Aanvallen leiden tot gevaarlijke situaties rondom huis/verkeer
- Overlast leidt tot onaanvaardbare geluidsoverlast (nest direct boven slaapkamer)
- Overlast leidt tot verwondingen door fysiek contact mens met dier
- Nesten leiden tot schade door wateroverlast door verstopping? (nest op afwatering)
- Er is kans op kortsluiting? (meeuwen bijten stroomkabels kapot)

STAP 2

Zijn er mitigerende maatregelen te nemen?



Ja



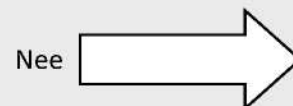
Ongeschikt maken van dak

Wat zijn effectieve mitigerende maatregelen?

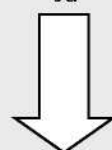
- Ongeschikt maken van dak met het spannen van gaas, enkel mogelijk bij dakkapellen en kleine platte daken (maximaal 5 bij 5). Enkel mogelijk als de dakconstructie het toelaat.
- Ongeschikt maken van het dak door van een plat dak een schuin dak te maken (enkel mogelijk indien de dakconstructie het toelaat en het geen gevaar vormt door afwaaien).
- Herindeling van het huis.
- Het maken van een dakrand van circa 50cm waardoor de jongen niet meer van het dak af kunnen vallen. Enkel wanneer de dakconstructie dit toe laat.

STAP 3

Is de overlast weg te nemen door verplaatsing van het nest?



Ja



Wanneer is overlast weg te nemen door verplaatsen van het nest?

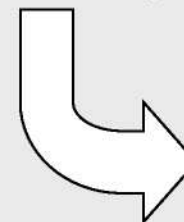
- Enkel wanneer de overlast veroorzaakt wordt door één nest op één dak. Overlast kan afnemen wanneer het nest verplaatst wordt naar een ander deel (binnen enkele meters) van het dak. Bijvoorbeeld bij nesten op dakranden boven voordeuren.
- Bovenstaande is enkel te bepalen op basis van expert judgement.

STAP 4

Insmeren van eieren om ergste overlast te voorkomen*.



Enkel mogelijk in de eerste drie weken na eileg (te bepalen met watertest).



**Indien deze maatregel niet voldoet en de overlast blijft aanhouden dient contact te worden opgenomen met het bevoegd gezag.*

STAP 5

Vervolg na ingrijpen bij nest.

In het kader van dierenwelzijn dient 6 weken na het insmeren te worden gecontroleerd of de meeuw nog broedt. Indien dit het geval is dient het nest te worden verwijderd om uitputting door overmatig lang broeden te voorkomen.

Meeuwendeskundige

- Deskundige conform de door het Ministerie van Economische Zaken opgestelde eisen voor deskundige.
- Aantoonbare ervaring met ecologie van meeuwen.

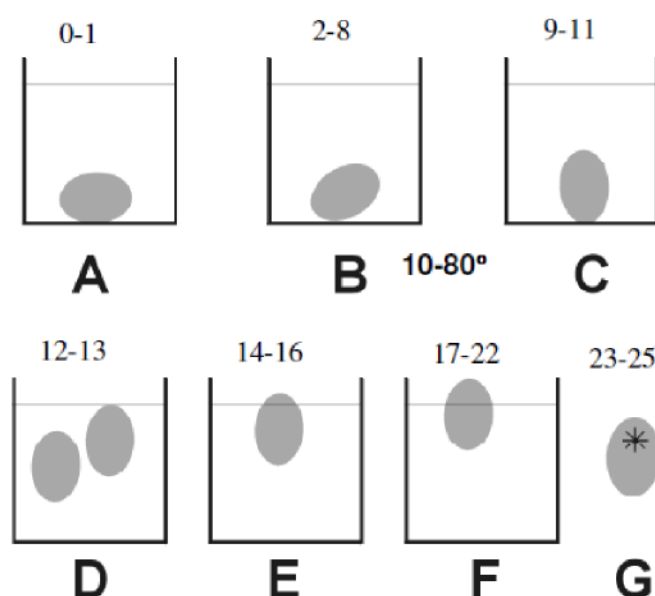
Definties per stap escalatieladder

STAP 1	STAP 2	STAP 3	STAP 4	Uitgangspunten
Kwetsbare groepen -Bejaardentehuizen -Peuterspeelzalen, kinderopvang & basisscholen - Ziekenhuizen, opvangthuizen en overige zorginstellingen Gevaarlijke situaties - Aanvallende meeuw zorgt voor schrikreacties in verkeer. - Aanvallende meeuw zorgt voor dagelijkse schrikreacties bij deuren van huizen. Onaanvaardbare geluidsoverlast Situaties met piekgeluiden van meer dan 45 dBa in directe woon- en leefomgeving van mensen of instellingen waardoor effecten optreden als slapeloosheid, concentratieproblemen etc.	Mitigerende maatregelen: Maatregelen die kunnen zorgen voor het verminderen van overlast zonder in te grijpen op nesten, eieren, jongen of volwassen vogels. Effectieve maatregelen Maatregelen die de bron van de overlast kunnen wegnemen voor individuen of groepen mensen door het treffen van preventieve middelen (effectief afschermen van de broedlocaties of slaapkamer anders situeren in een woonsituatie van burgers).	Expert judgement: Meeuwenskundige bepaald of verplaatsen haalbaar is. Op basis van kennis van territoria van meeuwen en omgevingsfactoren (situatie op dak onderbouwd de meeuwenskundige of verplaatsing mogelijk is of niet). Dit gebeurt ter plaatse op locatie en is op voorhand niet te bepalen vanwege de omgevingsfactoren rond het nest.	Insmeren van eieren Het insmeren van eieren met maisolie zodat er geen zuurstof meer in het ei komt en het niet meer uitkomt. Watertest: Als de datum van eileg onbekend is wordt aan de hand van watertest (zie bijlage 1) de legdatum bepaald en besloten of het dompelen nog ethisch en zinvol is.	- Uitvoering enkel door aantoonbare meeuwenskundige. - Overlast dient aantoonbaar te zijn door beoordeling meeuwenskundige of door voldoende bewijs van overlastmelder door bijvoorbeeld foto's.

How to measure eggs in gulls

1. Sequence of laying

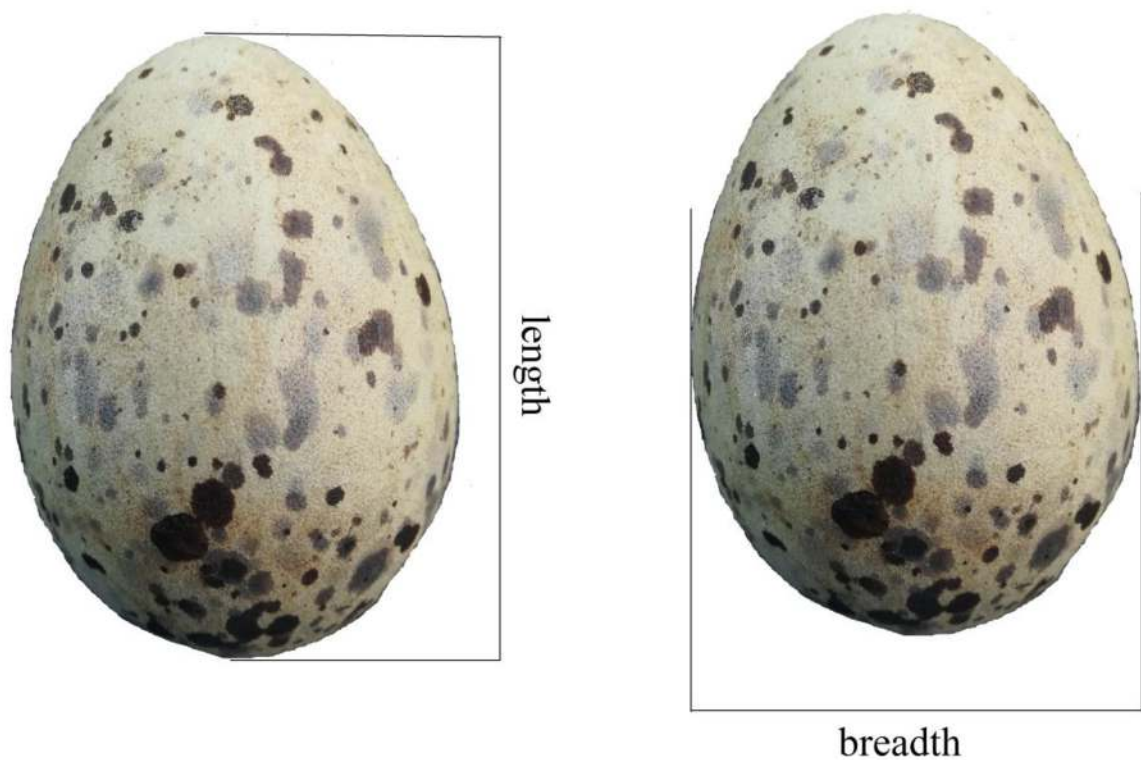
It's very important to know which egg was laid as first one (A-egg), second one (B-egg) and third one (C-egg). To do that, we have to do a 'water test'. Put the egg into the water and notice 'degree of slope' (for stage B only) or 'degree of elation' (A – the freshest egg, laid this day or 1 day ago; F – laid 17-22 days ago; G - hatching). The A-egg, laid as first, should be more advanced in embryo development than B-egg, and the B-egg should more advanced than C-egg. For example: **A-egg** is in **F-stage**, **B-egg** is in **D-stage** and **C-egg** is in **D-stage** (but isn't touching the water surface – as in the graph below). Then you are able to notice the sequence of laying.



Ryc. 8. Skala stadiów rozwoju zarodka wg testu wodnego. Dla stadium B wyróżniano 8 faz, opisywanych przez kąt nachylenia (10-80°) osi długiej jaja do poziomu (dno naczynia). Podano przybliżony wiek jaja w dniach od złożenia. Rycinę wykonał dr Jacek Betleja (Muzeum Górnośląskie w Bytomiu)

2. Measuring

When you noticed the sequence of laying, mark the eggs by a permanent pen (A, B, C – **to remember which egg you measure**). Then go to measurements. Do it with caliper to 0.1 mm (the best). Measure length and breadth of each egg. You can also measure their masses.



3. Other things

From such measurements we can calculate volume of each egg. Note if there are some 4-, 5- or 6-eggs clutches. There are some predictors (like volume and others) which can be used to determine female's fitness and individual quality. You may also measure nests: height, depth, outer and inner diameters and notice laying dates (what you do now). Later send it to me: marcin.przymencki@wp.pl ☺

Example:

	A_length	A_breadth	B_length	B_breadth	C_length	C_breadth
nest 1						
nest 2						

BIJLAGE 10. GEBRUIK ESCALATIELADDER IN PRAKTIJK

De escalatieladder volgt een stappenplan. Vooruitlopend op dit stappenplan zal individuele voorlichting aan burgers met klachten plaatsvinden waarin uitleg over meeuwen en adviezen worden gegeven. Bij de aanwezigheid van een nest kan middels een stappenplan tot nestbehandeling (laatste stap) worden overgegaan in schrijnende gevallen. Het doel hiervan is het inzichtelijk maken van de genomen stappen voor bevoegd gezag en het standaardiseren van de werkwijze op iedere plaats waar wordt ingegrepen. Daarnaast wordt houvast gegeven voor zowel de uitvoerende partij als de partij die overlast ervaart en kan een eenduidig beleid worden gevoerd.

Iedere overlastsituatie is echter anders, zowel de locatie als de overlastmelder verschillen iedere keer. Derhalve zijn hieronder wat situaties beschreven en hoe de escalatieladder daarop toegepast dient te worden.

Voorbeeld 1

Aangetroffen situatie: Overlast door ontlasting en geluid van meeuwen in de omgeving. Geen nest.

Stap 1: Is er essentiële overlast?: Nee.

Derhalve kan de situatie worden afgedaan met voorlichting. Ingrijpen niet mogelijk en niet nodig.

Voorbeeld 2

Aangetroffen situatie: Overlast door nest op dakkapel boven slaapkamer

Stap 1: Is er essentiële overlast?: Ja, door meeuw direct boven slaapkamer en veel geluidsoverlast, waardoor de betreffende persoon chronisch slaap tekort heeft.

Stap 2: Zijn mitigerende maatregelen mogelijk?: Ja ongeschikt maken is mogelijk door het afdekken met ijzerdraad of het schuin maken van het dak met een plaat.

Op dit punt kan de situatie worden afgedaan met advies over hoe het dak kan worden ongeschikt gemaakt. Dit kan kosten met zich meedragen. Derhalve is het goed om als uitvoerende gemeente met ontheffing van te voren vast te leggen in hoeverre deze kosten worden vergoed, of niet. Denk daarbij aan onkostenvergoedingen of subsidie van een deel van het bedrag. Door te werken met deze escalatieladder is er gelijk een toetsingskader voor het uitkeren van deze kosten. Dit voorkomt misbruik van deze vergoeding in gevallen waar het niet van toepassing is.

Voorbeeld 3

Aangetroffen situatie: Overlast door nest op ongeschikt gemaakt dakkapel boven slaapkamer

Stap 1: Is er essentiële overlast?: Ja door meeuw direct boven slaapkamer en veel geluidsoverlast, waardoor de betreffende persoon chronisch slaap tekort heeft.

Stap 2: Zijn mitigerende maatregelen mogelijk?: Ja, deze zijn al uitgevoerd, maar blijken niet afdoende. In dit geval dient te worden getoetst of er sprake is van overmacht of van slechte uitvoering van de maatregelen. Ook hier dient per uitvoerende gemeente van te voren over te worden nagedacht. *Onder overmacht wordt verstaan dat de meeuw toch is gaan nestelen op wering of een plaats heeft uitgezocht nabij de wering die niet ongeschikt te maken is, zoals een rand pannen of een hoek bij een schoorsteen. In dat geval zijn mitigerende maatregelen niet uitvoerbaar en kan worden overgegaan naar stap 3 en 4.*

Voorbeeld 4

Aangetroffen situatie: Overlast door nesten op een flatgebouw waarvan de melder geen eigenaar is (bij bijvoorbeeld woningcorporaties). Door een nest boven de deuropening van het balkon is deze niet meer te betreden en ontstaan er gevaarlijke situaties. Kuikens vallen soms op het balkon met alle bijbehorende ellende als gevolg.

Stap 1: Is er essentiële overlast?: Ja, er schrikgevaar op hoogte en kans op chronische slaapttekort.

Stap 2: Zijn mitigerende maatregelen mogelijk?: Nee, de melder is geen eigenaar en het dak is erg groot. Afdekken is niet mogelijk.

Stap 3: Is de overlast weg te nemen door het verplaatsen van het nest?: Ja, tijdens de inspectie blijkt het nest boven de deur te zitten en zijn er geen nesten in de directe omgeving van dit nest. Door het nest enkele meters te verplaatsen neemt de overlast al in grote mate af.

Geadviseerd word om bij dergelijke klachten contact op te nemen met de eigenaar van het pand en die te

informereren. Mogelijk staan deze open voor het plaatsen van een hoge opstaande rand ter afdekking van het zicht en ter voorkomen van vallende kuikens.

Voorbeeld 5

Aangetroffen situatie: Nest achter schoorsteen van revalidatiecentrum. Oudervogel valt een ieder aan die in of uit het pand gaat.

Stap 1: Is er essentiële overlast?: Ja.

Stap 2: Zijn mitigerende maatregelen mogelijk?: Nee, de nestplaats is onbereikbaar en niet af te dekken/af te screenen.

Stap 3: Is de overlast weg te nemen door het verplaatsen van het nest?: Nee, deze plaats is de enige plek waar een meeuw een nest kan bouwen.

In dit soort schrijnende gevallen dient stap 4 en 5 te worden uitgevoerd.



BIJLAGE 11. INZET VOGELOPVANGCENTRA T.B.V. ONTHEFFING MEEUWENBEHEER

Peter Thompson (2013) vond in een studie van 12 jaar in een vogelopvang in Zuid-Engeland dat 45% van alle binnengebrachte meeuwen juveniel was. Deze werden allemaal in een piek van 3 maanden tijd binnengebracht. Van deze 45% in de studie van Thompson (2013) was 37,1% donsjong (tot +/-20 dagen) en 7,7% onvolgroeid/onervaren juveniel. Respectievelijk 72,5% en 78,5% van deze leeftijdsgroepen konden uiteindelijk worden losgelaten. De 25% die het niet heeft gered is inclusief de individuen die bij binnenkomst werden geëuthanaseerd omdat te slecht waren voor opname.

Extreme opnamepieken (bijvoorbeeld bij slecht weer) waren de grootste factor van invloed op het 'uitvliegsucces' van jonge meeuwen nadat zij eenmaal waren opgenomen (Thompson 2013). Dit impliceert dat ruimte(gebrek) effect heeft op overleving.

In een lopende studie in Vogelasiel De Wulp (Den Haag) ligt het uitvliegpercentage tevens rond de 75%, echter exclusief de bij binnenkomst geëuthanaseerde individuen. Vermoedelijk ligt het uitvliegpercentage met deze individuen meegeteld onder de 50%.

Een mogelijke verklaring voor dit verschil ligt in het verschil in de ruimtebezetting in de hokken en volièrres bij de vogelasiels. Zo betrof de studie van Thompson 2401 juveniele meeuwen in 12 jaar tijd (inclusief bij binnenkomst geëuthanaseerd), terwijl bij De Wulp in één jaar ruim 550 juvenielen werden opgenomen uit de gehele provincie Zuid-Holland (exclusief bij binnenkomst geëuthanaseerd). Deze grote aantallen maken dat hokken soms noodgedwongen tijdelijk te vol zijn, dat meeuwen moeten worden getransporteerd naar andere vogelopvangcentra en dat verschillende leeftijdscategorieën in dezelfde hokken komen. Al deze factoren zijn negatief voor het dierenwelzijn.

In deze aanvraag wordt overwogen eieren en donskuikens van zilverbmeeuwen te verplaatsen van daken naar vogelopvangcentra. De kleinste pullen in De Wulp werden binnen enkele dagen na opname gewogen. De 20 kleinste waren minder dan 250 gram. Hiervan zijn er 13 overleden (65%), 6 vrijgelaten en 1 nog in opvang. Van de 6 vrijgelaten individuen, was er 1 zilverbmeeuw. Dat is 16% tegenover 30% zilverbmeeuw in opvang in totaal.

Gezien de resultaten in Engeland is het goed denkbaar dat het kunstmatig op laten opgroeien van zilverbmeeuwpullen ook in Nederland in uiterste gevallen een acceptabele oplossing kan zijn, maar dan dient er wel vooraf substantieel geïnvesteerd te worden in broedmachines en vooral in een ruimere behuizing waarbij leeftijdscohorten gescheiden kunnen worden en de dieren voldoende bewegingsvrijheid hebben. Deze investeringen dienen in samenspraak te worden gedaan met De Wulp / andere betrokken vogelopvangcentra. Zij hebben immers jarenlange ervaring en weten waar de knelpunten liggen. Ook moet het opgroeiproces goed gemonitord worden. Vogels met minimaal uitvlieggewicht van 700 gram hebben volgen literatuur een reële kans om te overleven (Camphuysen, 2013). In de vogelopvang kan naar dit uitvlieggewicht toegewerkt worden alvorens de vogels worden losgelaten. Aangezien ruimtebezetting bij vogelopvangcentra een belemmerende factor blijkt te zijn, is er vooralsnog geen mogelijkheid deze oplossing ook voor kleine mantelmeeuwen in te zetten.

Gebruikte bron:

Thompson, R.P. 2013. *Factors influencing the admission of urban nesting Herring Gulls *Larus argentatus* into a rehabilitation centre and post release survival in comparison with wild counterparts*. Masterthesis University of Sussex.

BIJLAGE 12 RANDVOORWAARDEN MONITORING DAKBROEDENDE MEEUWEN IN AANSLUITENDE GEMEENTE

Om de effecten van beheermaatregelen op de staat van instandhouding van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw inzichtelijk te maken is monitoring van de in een gemeente aanwezige populaties en registreren van de uitgevoerde handelingen essentieel. Deze monitoring en registratie handelingen dienen jaarlijks op dezelfde manier te worden uitgevoerd. De randvoorwaarden voor monitoring en registreren handelingen zijn hieronder weergegeven.

Monitoring

1. Inventarisatie

- Stap 1: Opzet 0-meting *winter*
- Stap 2: 0-meting in eerste jaar *25 juni t/m 25 juli*
- Stap 3: jaarlijkse monitoring *25 juni t/m 25 juli*
- Stap 4: analyse telgegevens *jaarlijks, na het broedseizoen*

2. Meten domino effect

3. Opvolgen verplaatste nesten

4. Monitoren behandelde nesten

5. Rapportage

Stap 1: Opzet 0-meting (uitvoering door gemeente of door gemeente ingezette functionaris)

De 0-meting kan worden opgezet in de winterperiode. Het opzetten van een 0-meting dient te worden uitgevoerd middels de onderstaande stappen:

- Alle bij de gemeente bekende overlastlocaties dienen in kaart te worden gebracht. Navraag bij lokale woningcorporaties kan meer informatie opleveren.
- Bekende meeuwenkolonies dienen in kaart te worden gebracht. Ook locaties waar geen overlast is en waar waarschijnlijk niet ingegrepen gaat worden in de toekomst. Deze locaties zijn belangrijk als referentieplaatsen tegenover locaties waar mogelijk wel ingegrepen wordt en mogelijk aan te wijzen als gedoogdak. Navraag bij lokale vogelwerkgroepen/natuurverenigingen kan zorgen voor meer informatie.
- Daarnaast dienen binnen de gemeentegrenzen hoge punten te worden gezocht waarvandaan gecontroleerd kan worden of er meeuwen broeden op "onbekende plekken". Hier dient overzicht te zijn over grote delen van de gemeente om zo nieuwe vestiging of meeuwenkolonies die niet bekend zijn in kaart te kunnen brengen. 100% overzicht is niet haalbaar doordat er altijd daken zijn die niet zichtbaar zullen zijn vanaf de uitkijkpunten. Dit is ook niet nodig, wanneer elk jaar dezelfde hoge uitkijkpunten worden gebruikt, betreft dit een goede steekproef om overzicht op de meeuwenkolonies in de gemeente te verkrijgen.
- Als volgt dienen gebouwen nabij de (uit de voorgaande stappen naar voren gekomen) "hotspots" te worden gezocht om uitzicht te krijgen op deze locaties. Hierbij kan gedacht worden aan hogere gebouwen, flats, kerktorens, vuurtoren maar ook industriële hoogbouw zoals silo's en hogere loodsen. Een vereiste is dat er zoveel mogelijk zicht is over een lengte van minimaal 500 meter. Men dient daarnaast rekening te houden met blad aan bomen, waardoor uitzicht tijdens de winter kan verdwijnen in de zomer. De locaties liggen bij voorkeur gelijkmatig verdeeld door de gemeente.
- Vervolgens dient toestemming te worden verkregen voor betreding bij de eigenaren van deze panden/installaties. Het is aan te bevelen dit centraal vanuit 1 contactpersoon bij de gemeente te regelen voor de duidelijkheid van eigenaren.
- Er dient een toestemmingsvergunning te worden afgegeven waarin het doel van betreding staat uitgelegd, zodat bewoners, werknemers, etc. makkelijk op de hoogte gesteld kunnen worden bij betreding. De eigenaar van een pand is in veel gevallen namelijk niet zelf aanwezig.
- Het loont om voor het broedseizoen de beschikbare panden, loodsen etc. al bezocht te hebben, zodat er inzicht is verkregen in de tijdspanne van betreding en het uiteindelijke beschikbare uitzicht op deze plaatsen.

Nadat bovenstaande stappen zijn uitgevoerd is het raadzaam om een digitale kaart op te stellen met

plaatsen waar toestemming is en contactgegevens. Dit is bijvoorbeeld mogelijk in ArcGis. Vervolgens kan een planning worden opgesteld voor uitvoering.

Stap 2: Uitvoering 0-meting in eerste jaar (uitvoering door ecologisch deskundige¹)

Voor de uitvoering van de eerste 0-meting is het belangrijk om een eenduidige werkwijze te volgen en de verzamelde gegevens zo compleet mogelijk vast te leggen. Hiervoor is het eveneens raadzaam om te werken met een digitale kaart, bij voorkeur dezelfde kaart als is gebruikt voor de betreding en toestemming zoals beschreven in stap 1. In deze kaart dient het volgende te worden vastgelegd:

- Nestlocatie d.m.v. een stip op de locatie van het nest
- Soort meeuw (kleine mantelmeeuw of zilvermeeuw)
- Datum en tijdstip van waarnemen

Het inventariseren voor de 0-meting dient te worden uitgevoerd volgens een vastgestelde methode. Door deze methode vast te leggen kan het vervolgens in de jaren erna op dezelfde manier worden uitgevoerd en zijn de verzamelde gegevens met elkaar te vergelijken. De methode voor inventarisatie is in tabel 1 vastgelegd. Tijdens de 0-meting dient extra aandacht te worden besteedt aan verbeterpunten/gemiste kansen voor uitzichtlocaties. Wanneer mogelijk dienen deze hetzelfde jaar nog te worden meegenomen.

¹.Onder een ecologische deskundige verstaan we iemand die ecologisch advies geeft of werkzaamheden begeleidt op het gebied van meeuwen. Deze persoon heeft schriftelijk aantoonbare ervaring en specifieke ecologische kennis van meeuwen

Tabel 1: Methode voor monitoren dakbroedende zilvermeeuwen en kleine mantelmeeuwen in steden

Onderdeel:	Uitvoeringsmethode
Uitvoeringsperiode	Zonsopkomst tot zonsondergang tussen 25 juni t/m 25 juli
Materiaal	- Schriftelijke toestemming voor betreden uitzichtslocaties - Tablet of mobiel met online kaart om nesten in te tekenen - Verrekijker - Telescoop (min. 20-60x zoomoculair) - Camera minimaal 400 mm (om meeuwen en ringen vast te leggen) - Waarnodig valbeveiliging en voldoen aan wettelijk vereiste bij werken op hoogte.
Verslaglegging	Intekenen op digitale kaart. Liefst zoveel mogelijk losse punten zodat verplaatsingen en uitbreidingen op daken in kaart zijn te brengen. Bij hoge aantallen op kleine daken kunnen meerdere nesten geclusterd worden op 1 punt. Maak altijd verschil tussen de soorten. Noteer ook andere dakbroedende soorten zoals scholekster of visdief.
Broedende vogels	Maak onderscheid tussen rustende meeuwen en broedende meeuwen. Nesten liggen meestal enkele meters uit elkaar. Indien vogels dicht op elkaar in liggende houding aanwezig zijn sluit dan rustende vogels uit. Het is wel raadzaam om de zogenaamde 'soos' groepen met rustende meeuwen eveneens in te tekenen om hier ook inzicht in te krijgen. Bij het inventariseren van de meeuwenparen ook letten op gekleurde exemplaren om verplaatsingen van meeuwen binnen en buiten de stad in kaart te brengen.
Nest met eieren	Indien op korte afstand vogels worden verstoord vanaf een uitzichtslocatie, tel dan het aantal nesten met eieren. Eieren van zilvermeeuwen en kleine mantelmeeuwen lijken op elkaar. Onderscheidt tussen de soorten is betrouwbaarder door het te baseren op de vogels die bij de nesten horen. Eieren van andere dakbroeders als scholeksters kunnen wel worden onderscheiden. Indien dit dak ook vanaf een andere plek zichtbaar is wordt aangeraden om de juiste soorten vanaf die andere plek aan de juiste nesten te

	koppelen. Indien dit niet mogelijk is, probeer de alarmerende dieren te koppelen aan de nesten of verdeel de nesten over de meest constant aanwezige en alarmerende dieren boven de nesten. Bij verstoring van een dak kolonie komen vaak andere meeuwen uit de omgeving mee alarmeren. Probeer deze uit te sluiten . Probeer de verstoringduur zo kort mogelijk te houden in het kader van dierenwelzijn en broedsucces.
Pullen (kuikens)	Indien pullen aanwezig zijn dient te worden bepaald welke uit hetzelfde nest komen, om te bepalen hoeveel nesten aanwezig waren. Dit is te bepalen doordat ze vaak met twee of drie exemplaren bij elkaar in de buurt blijven, of als ze op of in de buurt van een nest aanwezig zijn. Vooral kleine pullen zijn soms lastig te onderscheiden. Probeer zoveel mogelijk oudervogels te koppelen aan nesten voor determinatie. Bij verstoring zal de alarmerende adult waarschijnlijk zodanig fel reageren dat het duidelijk is welke vogel bij een nest hoort. Probeer bij verstoring de duur zo kort mogelijk te houden om te voorkomen dat pullen van het dak springen of worden gepredeerd als zij in een territorium van een andere meeuw terecht komen.
Grote platte daken die niet betreden kunnen worden	Bij de aanwezigheid van meeuwenkolonies op grote platte daken worden de aanwezige vogels geteld en gedeeld door 1,3. Daarnaast wordt het aandeel zilvermeeuwen en kleine mantelmeeuw twee keer geschat en hiervan wordt een gemiddelde genomen om de verhouding onderling te bepalen. Deze methode is gebaseerd en beproefd op basis van tellingen in het Deltagebied (Delta Milieu Projecten in kader van monitoring kustbroedvogels voor Rijkswaterstaat).

Stap 3: Jaarlijkse monitoring (uitvoering door ecologisch deskundige)

Na de eerste 0-meting dient de monitoring op dezelfde wijze (tabel 1) te worden herhaald in de jaren erna. Geadviseerd wordt om tijdens de gehele periode dat wordt ingegrepen bij meeuwen die essentiële overlast veroorzaken ook te monitoren. Na analyse van gegevens kan dan indien daar aanleiding toe is worden bijgestuurd, om zo te kunnen garanderen dat het ingrijpen op de broedende meeuwen geen negatief effect heeft op de populaties waarin wordt ingegrepen. Het ontstaan van nieuwe kolonies of het ontdekken hiervan dient te worden meegenomen in de telrondes.

Stap 4: Analyse telgegevens (uitvoering door ecologisch deskundige)

Door jaarlijks vanaf dezelfde punten te tellen en dezelfde methodiek te gebruiken kunnen de gegevens vanuit de monitoring worden vergeleken met elkaar. Broedende meeuwen die binnen het telgebied niet zichtbaar zijn doordat ze achter daken, bomen, schoorstenen of andere obstakels zitten, kunnen echter wel buiten beeld blijven tijdens de monitoring. Door het tellen vanaf dezelfde locaties zullen deze echter tijdens iedere monitoringsronde buiten beeld blijven, waardoor ze toename of afname in de telgegevens zo min mogelijk beïnvloeden. Wanneer grote nieuwe kolonies worden gevonden binnen de gemeentelijke grenzen dienen deze wel te worden meegenomen. Deze dienen in de analyses wel als aparte groep te worden opgemerkt zodat ook deze de aantallen in het (tijdens de 0-meting vastgestelde) telgebied niet vertroebelen, tenzij men er zeker van is, dat deze kolonie ten tijde van de 0-meting niet aanwezig was op het betreffende dak. Indien er duidelijke verplaatsing is van binnen dit telgebied aanwezige kolonies (doormiddel van ringdata vast te stellen), dan is het mogelijk om deze op te tellen bij de aantallen in de telgebieden.

2. Meten “domino-effect” en verplaatsingen nesten

Om te meten of er een zogenaamd domino-effect (zie paragraaf 5.4.3, bladzijde 36) optreedt (waarbij kleine mantelmeeuwen zilvermeeuwen verdringen) en andere verplaatsingen in kaart te brengen dienen

broedvogels te worden geringd. Hierbij dienen minimaal 10 tot 20 adulte kleine mantelmeeuwen waarbij nestbeheer plaats vindt jaarlijks te worden gekleurringd. Bij voorkeur kleine mantelmeeuwen die in de buurt van zilvermeeuwen broeden. Zo kunnen deze vogels worden gevolgd in de opvolgende seizoenen en kunnen verplaatsingen (binnen en buiten de stad) in kaart worden gebracht, alsmede het eventueel innemen van territoria van de zilvermeeuw.

3. Monitoren verplaatste nesten

Nesten die verplaatst worden na aanleiding van de escalatieladder worden 7 tot 10 dagen na de verplaatsing eenmalig gemonitord of de verplaatsing succesvol is geweest. Van alle verplaatste nesten wordt het verplaatsingssucces genoteerd alsmede de afstand van verplaatsing in meters ten opzichte van het oude nest.

4. Monitoren behandelde nesten

Nesten waarvan de eieren worden gemaïsolied worden na 30 dagen verwijderd. Dit om onnodig broeden van de oudervogel te voorkomen. Na 10 dagen wordt gecontroleerd of de vogel opnieuw is begonnen met broeden. Indien dit het geval is worden de eieren opnieuw geolied en weer na 30 dagen verwijderd. Derde legsel komen niet of nauwelijks voor.

5. Rapportage

De uiteindelijke aantallen broedende meeuwen in een gemeente dienen per soort te worden behandeld in een rapportage, waarbij een trend wordt bepaald voor het aantal meeuwen binnen het telgebied. De methode, uitvoeringsdata en het kaartwerk met daarin broedlocaties dient eveneens te worden opgenomen in deze rapportage. De gegevens dienen te worden gebundeld en geanalyseerd door een deskundig ecooloog op het gebied van meeuwen. Deze rapportage dient voldoende aanknopingspunten te bevatten om de telling van het opeenvolgende jaar goed te kunnen uitvoeren. Er wordt eveneens verslag gemaakt van verplaatsingen van (eerder) verplaatste en behandelde nesten van meeuwen.

