nysingh

Advies

Van : [redacted] en [redacted] advocaten
Aan : [redacted] I gemeente Renswoude
Datum : 17 juli 2026
Betreft : Afwijzing ecologisch werkprotocol
Referentie : 253112/[redacted]

---

1. Samenvatting en conclusie

De ecoloog van Breur Ecologie & Onderzoek (hierna: “de ecoloog”) heeft terecht opgemerkt dat de Omgevingsdienst Utrecht (hierna: “de ODU”) geen onderscheid lijkt te maken tussen essentieel functioneel leefgebied en functioneel leefgebied van de aangetroffen hazen en konijnen. In de Omgevingswet en in het Bal is geen specifieke verbodsbepaling opgenomen over het beschadigen of vernielen van het leefgebied van soorten. Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “de Afdeling”) volgt dat het aantasten van het leefgebied van een beschermde soort enkel leidt tot een overtreding van een verbodsbepaling, indien die aantasting ook (direct of indirect) gevolgen heeft voor de (vaste) rust- of voortplantingsplaatsen van die soort. Enkel het leefgebied dat nodig is voor een (onaangetast) behoud van de (vaste) rust- of voortplantingsplaatsen, te weten het essentieel functioneel leefgebied, valt dus onder de bescherming van de verbodsbepaling.

De ODU gaat hieraan voorbij, dan wel motiveert niet dat de (vaste) rust- of voortplantingsplaatsen van de konijnen en hazen door de werkzaamheden worden beschadigd en of vernield. De enkele stelling dat het gebied "leefgebied" is en dat een deel daarvan "vernietigd" wordt, is onvoldoende om te kunnen concluderen dat sprake is van een overtreding van de verbodsbepaling. Mogelijk heeft de ODU het "leefgebied" ten onrechte in het geheel gelijkgesteld met “vaste rust- of voortplantingsplaatsen”. Een andere mogelijkheid is dat de ODU geen rekening heeft gehouden met het verschil tussen het functioneel leefgebied en essentieel functioneel leefgebied. Dit is niet in overeenstemming met het juridisch kader en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: “het Hof”) en de Afdeling.

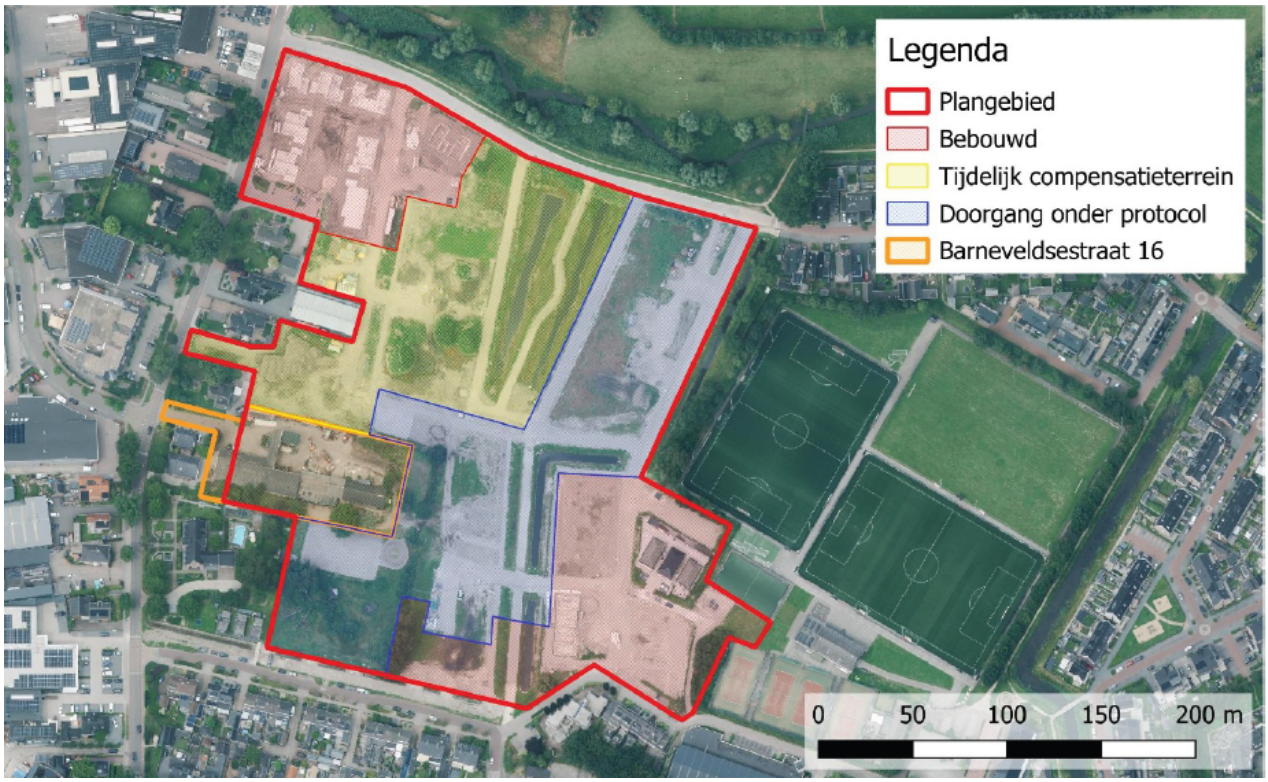
De conclusie van de ecoloog dat de “blauwe zone” geen essentieel functioneel leefgebied betreft en er voldoende leefgebied voor handen is voor de aanwezige hazen en konijnen in de “gele zone” (het compensatiegebied) en in het voor de hazen en konijnen bereikbare omliggende buitengebied, is goed te volgen. De uitgangspunten om te bepalen wat kwalificeert als voldoende/essentieel functioneel leefgebied zijn blijkens de rechtspraak terecht gebaseerd op de Kennisdocumenten Haas en Konijn (ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1457).

Uit het soortgericht onderzoek volgt dat zich binnen de "blauwe zone" geen voortplantings- of rustplaatsen van hazen en konijnen bevinden.

2. Inleiding en vraagstelling

De woningbouwontwikkeling “Beekweide II” is in het voorjaar van 2026 stilgelegd op aangeven van de de ODU in opdracht van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht (hierna: “de provincie”) – onder meer – vanwege de (mogelijke) aanwezigheid van hazen en konijnen binnen het plangebied van Beekweide II. Hazen en konijnen zijn sinds september 2024 beschermd onder de Omgevingswet, omdat zij niet langer zijn opgenomen in de vrijstellingslijst van de Omgevingsverordening van de provincie Utrecht.

De gemeente Renswoude (hierna: “de gemeente”) en de ecoloog hebben aan de ODU een ecologisch werkprotocol (met kenmerk: EWP26045v2, hierna: “EWP”) voorgesteld op basis waarvan de werkzaamheden in een deel van het terrein (de blauwe zone, zoals op de afbeelding hieronder weergegeven) kunnen worden hervat, terwijl een ander deel (de gele zone) als tijdelijk compensatieterrein wordt behouden.



Afbeelding 1 uit het EWP: overzichtkaart terreindelen plangebied

De ODU heeft aangegeven niet in te kunnen stemmen met het EWP. Die beslissing motiveert de ODU als volgt: *"Beekweide II is leefgebied van haas en konijn, als hier werkzaamheden gaan plaatsvinden dan wordt een gedeelte van dit leefgebied vernietigd. Zonder omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit is dit een overtreding van de Omgevingswet (Ow) artikel 11.54, eerste, lid onder aanhef b."*

De gemeente heeft ons gevraagd om voornoemd standpunt van de ODU te toetsen op juridische juistheid. Daarbij heeft de gemeente aangegeven dat de ecoloog twijfelt aan het standpunt van de ODU, omdat de ODU geen onderscheid lijkt te hebben gemaakt tussen het functioneel leefgebied en het essentieel functioneel leefgebied van de aanwezige hazen en konijnen.

3. Juridische beoordeling standpunt ODU

De afwijzing van de ODU berust op de redenering dat Beekweide II een "leefgebied" is van de hazen en konijnen, en dat de vernietiging van een deel van dit leefgebied een overtreding is van artikel 11.54, eerste lid, onder aanhef b van de Omgevingswet (bedoeld zal zijn: artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder b van het Bal). Voornoemd artikel van het Bal bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning opzettelijk de vaste voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren te beschadigen of vernielen van dieren die zijn aangewezen in bijlage IX van het Bal. Hazen en konijnen worden als soort genoemd in Bijlage IX Bal. De ODU stelt dat het uitvoeren van het EWP een overtreding van dit verbod oplevert, omdat de werkzaamheden zoals beschreven in het EWP een gedeelte van het leefgebied van de hazen en konijnen vernietigt.

Hierna beschrijven wij eerst beknopt wat er onder het beschadigen en vernielen van voortplantings- of rustplaatsen moet worden verstaan volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: “het Hof”). Daarna bespreken wij in hoeverre het leefgebied van een soort wordt beschermd in de Omgevingswet.

3.1. Beschadigen of vernielen

Volgens het Hof zien de begrippen beschadigen en vernielen op de geleidelijke vermindering van de ecologische functionaliteit van een voortplantings- of rustplaats, respectievelijk op het volledige verlies van die functionaliteit. Beschadiging kan volgens de richtsnoeren worden omschreven als de: *‘fysische achteruitgang die een voortplantings- of rustplaats aantast. In tegenstelling tot vernieling kan een dergelijke achteruitgang zich ook langzaam en geleidelijk voltrekken en zo de functionaliteit van de plaats verminderen. Artikel 12, lid 1, punt d), is van toepassing indien een duidelijk oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen een of meer door de mens veroorzaakte activiteiten en de beschadiging van een voortplantings- of rustplaats.’* (Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, Brussel, 12.10.2021 C(2021) 7301 final, p. 40).

Het voorgaande betekent dat ook activiteiten die een langzame en indirecte achteruitgang van de voortplantings- of rustplaatsen tot gevolg hebben, verboden zijn. Vooralsnog heeft de ODU niet aangegeven waarom volgens haar sprake is van een overtreding. Op basis van het EWP hebben wij geen indicaties dat de gemeente of de ecoloog de begrippen beschadigen of vernielen onjuist interpreteert.

3.2. Bescherming leefgebied

In de Omgevingswet en in het Bal is geen specifieke verbodsbepaling opgenomen over het beschadigen of vernielen van leefgebied. De verbodsbepaling die de ODU aanhaalt ziet – voor zover voor haas en konijn van belang – op het beschadigen of vernielen van “vaste rust- of voortplantingsplaatsen”. De vraag of een aantasting van het leefgebied van een beschermde soort tot een overtreding van de verbodsbepaling leidt, moet – ook gelet op de vaste rechtspraak van de Afdeling – worden gerelateerd aan de bescherming van de vaste rust- of voorplantingsplaatsen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling worden foerageergebieden (onderdeel van het leefgebied) in beginsel namelijk niet beschermd via het soortenbeschermingsregime (ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3320). Hierop bestaan twee uitzonderingen, te weten:

1. gevallen waarbij een foerageergebied samenvalt met een vaste voortplantings- of rustplaats;

2. gevallen waarbij essentiële foerageergebieden die niet samenvallen met een vaste voortplantings- of rustplaats zodanig worden aangetast dat daardoor ‘de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken diersoort wordt aangetast’.

Uit beide uitzonderingen blijkt duidelijk dat de bescherming van de vaste voortplantings- of rustplaats als vertrekpunt moet worden genomen (en dus niet het leefgebied). Daarnaast volgt uit de Afdelingsjurisprudentie dat geen sprake is van een overtreding, indien een foerageergebied wordt aangetast zonder dat dit tot gevolg heeft dat het aantal dieren dat van de vaste voortplantings- of rustplaatsen gebruik kan maken afneemt. Dit geldt voor alle beschermde soorten (Habitatrichtlijnsoorten, Vogelrichtlijnsoorten en “andere beschermde soorten”; zie ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3320; ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1457, r.o. 6.2). Hazen en konijnen vallen onder deze laatste groep (de “andere beschermde soorten”).

Het leefgebied van een beschermde soort valt onder de bescherming van de vaste rust- en voortplantingsplaats als essentiële foerageergebieden zodanig worden aangetast dat daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken diersoort wordt aangetast. Onder een essentieel foerageergebied wordt daarbij verstaan: een foerageergebied dat van wezenlijk belang is voor het functioneren van de voortplantings- of rustplaats wanneer er geen alternatieve foerageergebieden zijn om eventuele aantasting daarvan op te vangen (ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:12, r.o. 9.1).

Gelet op het voorgaande wordt dus enkel het essentieel leefgebied van een beschermde soort (via de bescherming van de vaste rust- en voortplantingsplaats) beschermd. Voor een verdere duiding van de omvang van de bescherming van het essentieel leefgebied, wijzen wij nog op de volgende rechtspraak.

- Uit de rechtspraak volgt in de eerste plaats dat niet iedere aantasting van het foerageergebied resulteert in een overtreding van een verbodsbepaling. Een tijdelijke achteruitgang van het foerageergebied levert niet per definitie een overtreding van een verbodsbepaling op, omdat daarmee niet is gezegd dat het gebied zijn functionaliteit als foerageergebied verliest (ABRvS 19 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2607).
- Ook is het niet zo dat het deel van het foerageergebied waar een lokale populatie het meest eenvoudig voedsel kan vinden om die reden als essentieel moet worden aangemerkt. De enkele omstandigheid dat de alternatieve locaties niet van precies dezelfde kwaliteit of omvang zijn als de locaties die verloren gaan, is eveneens onvoldoende om die conclusie te kunnen trekken (ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1457, r.o. 7.9).
- Bij de beantwoording van de vraag wat een voldoende groot foerageergebied is voor een soort, mag worden aangesloten bij het Kennisdocument over de betreffende soort (ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1457, r.o. 7.8). Wij achten het dan ook relevant en juist dat de ecoloog aansluiting heeft gezocht bij het Kennisdocument en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken over de essentiële omvang en inrichting van het leefgebied.

Uit het voorgaande volgt dat het enkel essentieel leefgebied onder de reikwijdte van het verbod op beschadigen en vernielen van de vaste voortplantings- en rustplaatsen valt. Dit betekent dat de redenering van de ecoloog juist is; ook voor “andere beschermde soorten” geldt dat onderscheid mag worden gemaakt tussen het essentieel en niet-essentieel functioneel leefgebied. Dit is niet alleen verdedigbaar, zoals in de reactie van de ecoloog is omschreven; dit heeft de Afdeling ook expliciet geoordeeld in haar rechtspraak over “andere beschermde soorten”. Gelet op het voorgaande ligt het in de rede om de ODU naast een herbeoordeling van het EWP te vragen om een motivering van de eerdere beoordeling van het EWP. Op dit moment heeft de ODU volstaan met een uiterst summiere

reactie, op basis waarvan de gemeente niet kan beoordelen waarom de ODU van mening is dat het EWP zou leiden tot een overtreding van artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder b van het Bal.

3.2.1. Analyse EWP: bescherming leefgebied

In het EWP is beschreven dat er voldoende functioneel leefgebied overblijft voor de aangetroffen hazen en konijnen, door het behoud van het tijdelijke compensatiegebied van 1,81 hectare met voldoende voedsel, schuil- en dekkingsmogelijkheden. Deze conclusie is gebaseerd op de Kennisdocumenten Haas en Konijn; deze methode wordt door de Afdeling geaccepteerd blijkens de uitspraak van 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1457). Daarnaast is beschreven dat de dieren het compensatiegebied op eigen kracht kunnen bereiken en een open verbinding met het buitengebied aan de noordzijde van het plangebied behouden blijft, waar hazen en konijnen eveneens kunnen foerageren. Verder is beschreven dat er maatregelen worden getroffen om het compensatiegebied geschikter te maken.

Gelet hierop is de conclusie van de ecoloog dat voldoende alternatief foerageergebied voorhanden is, zowel in de in het EWP bedoelde “gele zone” als in het omliggende buitengebied, goed te volgen. Het lijkt daarom niet aannemelijk dat de “blauwe zone” “essentieel” functioneel leefgebied vormt voor de aanwezige hazen en konijnen (en daarmee onder het beschermingsbereik van artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder b van het Bal zou vallen).

3.3. “Vaste” voortplantings- of rustplaats

Verder merken wij op dat moet worden beoordeeld of zich in de “blauwe zone” en de “gele zone” voor zover daarin op basis van het EWP werkzaamheden zijn voorzien, geen vaste voortplantings- of rustplaatsen bevinden. Als deze plaatsen zich binnen de “blauwe zone” bevinden kan sprake zijn van een overtreding van de verbodsbepaling van artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder b van het Bal. Zoals hiervoor beschreven kan ook de directe omgeving van voortplantings- en rustplaatsen onder de bescherming van de verbodsbepaling vallen. Hieronder zetten wij kort de definities van voortplantings- en rustplaatsen uiteen.

Een voortplantingsplaats in de zin van de Habitatrichtlijn wordt gedefinieerd als (Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, Brussel, 12.10.2021 C(2021) 7301 final):

> *‘de gebieden die nodig zijn om te paren en te jongen, en omvat ook de directe omgeving van de nest- of werpplaats wanneer het nageslacht afhankelijk is van die plaats. Voor sommige soorten omvat een voortplantingsplaats ook de bijbehorende structuren die nodig zijn om hun territorium te bepalen en te verdedigen. Voor soorten die zich aseksueel voortplanten, wordt een voortplantingsplaats gedefinieerd als het gebied dat nodig is om nageslacht te produceren. Voortplantingsplaatsen die regelmatig worden gebruikt, zowel tijdens als om het jaar, moeten worden beschermd, zelfs wanneer zij niet bezet zijn.’*

De omschrijving van het begrip rustplaats luidt in de zin van de Habitatrichtlijn als volgt (Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, Brussel, 12.10.2021 C(2021) 7301 final):

> *‘voor het bestaan van een dier of groep van dieren essentiële zones wanneer ze niet-actief zijn. (…) Rustplaatsen omvatten structuren die door dieren zijn aangelegd om als rustplaats te dienen, zoals roestplaatsen, holen of schuilplaatsen. Rustplaatsen die regelmatig worden gebruikt, zowel tijdens als om het jaar, moeten worden beschermd, zelfs wanneer zij niet bezet zijn.’*

Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijnsoorten zijn strikter beschermd dan “andere beschermde soorten” (waaronder hazen en konijnen). Uit de verbodsbepalingen over de striktbeschermde soorten volgt dat (alle) voortplantings- en rustplaatsen zijn beschermd, terwijl uit de tekst van de verbodsbepaling voor “andere beschermde soorten” volgt dat enkel vaste voortplantings- en rustplaatsen zijn beschermd.

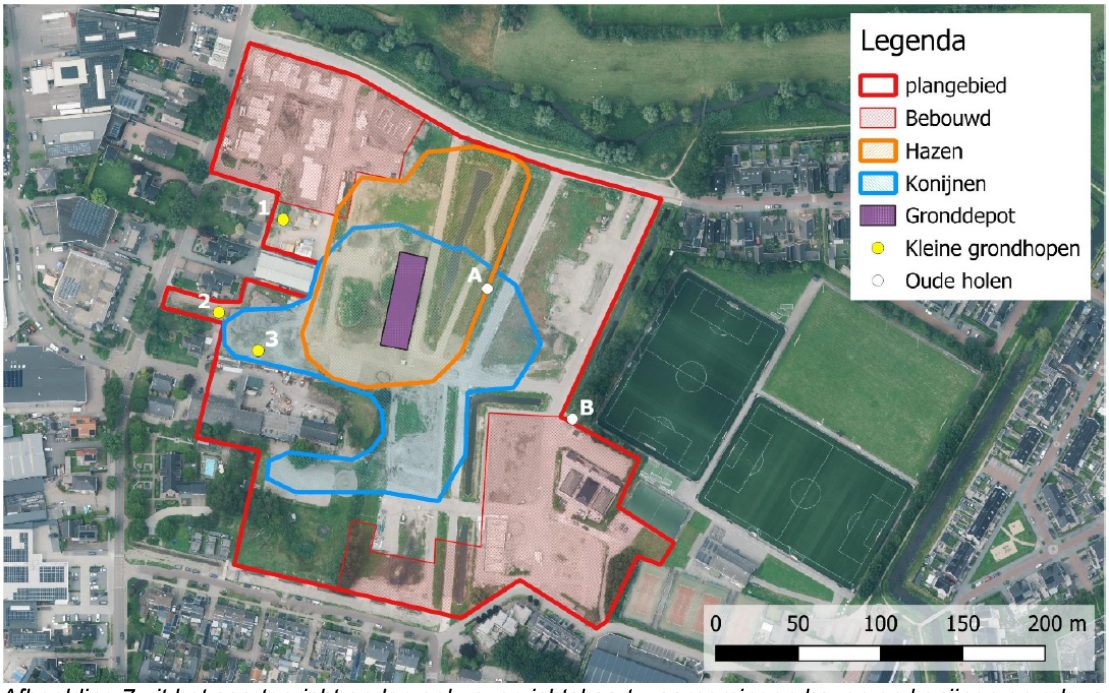
Volgens het Hof moet de bescherming van “rustplaatsen” bij “strikt beschermde soorten” ook zien op rustplaatsen die niet meer worden bewoond door een soort, wanneer de kans voldoende groot is dat deze soort zal terugkeren naar die plaatsen (HvJ EU, 2 juli 2020, zaak C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517). Uit de literatuur volgt dat het bij de term “vaste” voortplantings- en rustplaatsen gaat om de bestendigheid van een bepaalde plaats voor de functie als voortplantings- of rustplaats. De plaats hoeft hierbij niet in een aaneengesloten periode als verblijfplaats te functioneren (Natuur in de Omgevingswet, C.W. Backes e.a. 2024, p. 269).

Uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van 7 juli 2021 volgt dat de Afdeling impliciet onderscheid maakt tussen de “vaste” en “gewone” voortplantings- en rustplaatsen: de Afdeling overweegt in deze uitspraak alleen dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat het hol (in dit geval van een das) voor de duur van vijf jaar als vaste verblijfsplaats van de beschermde soort (das) moet worden aangemerkt, nadat voor het laatst dassenprenten zijn aangetroffen (ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1457, r.o. 13.4; zie ook annotatie L. Boerema, JM 2021/119).

Gelet op de literatuur en voornoemde uitspraak gaat de Afdeling is het goed verdigbaar dat alleen de “vaste” voortplantings- en rustplaatsen van de hazen en konijnen worden beschermd.

3.3.1. Analyse EWP: “vaste” voortplantings- en rustplaatsen

Uit het “Soortgericht onderzoek steenuil, haas & konijn Renswoude, Beekweide II” (met kenmerk: SO26045v1; hierna: “het soortgericht onderzoek”) maken wij op dat er binnen de “blauwe zone” geen (vaste) voortplantings- of rustplaatsen van hazen en konijnen zijn aangetroffen. De vluchtpijp en de oude konijnenholen, die mogelijk gekwalificeerd zouden kunnen worden als (gewone) voortplantings- of rustplaatsen, bevinden zich buiten de “blauwe zone” als bedoeld in het EWP.



Afbeelding 7 uit het soortgericht onderzoek: overzichtskaart waarnemingen hazen en konijnen en relevante locaties

De oude konijnenholen (aangegeven met letters A en B op bovenstaande afbeelding) lijken op enige afstand buiten de “blauwe zone” te zijn gelegen. Uit het soortgericht onderzoek maken wij bovendien op dat de holen met voldoende zekerheid niet meer in gebruik zijn en ongeschikt zijn geworden.

Uit het soortgericht onderzoek volgt verder dat zich op het terrein van Beekweide II geen actieve burchten van konijn bevinden. De konijnen verblijven overdag rondom verschillende elementen aan de oppervlakte die dekking geven, zoals de grondhopen en gekapte bomen. Rustplaatsen omvatten – gelet op de hiervoor opgenomen definitie – structuren die door dieren zijn aangelegd om als rustplaats te dienen. Nu de verschillende elementen niet door de hazen en konijnen maar door de mens zijn aangelegd, lijken deze elementen niet als rustplaats te kunnen kwalificeren. Het voorgaande betekent dat de conclusie die uit het soortgericht onderzoek volgt, namelijk dat zich binnen de "blauwe zone" geen (vaste) voortplantings- of rustplaatsen van hazen en konijnen bevinden, goed te volgen is.