

5 De juridische bescherming van boerenlandvogels

Harm Dotinga, Kees Bastmeijer, Arie Trouwborst en Arnold van Kreveld¹

Samenvatting

Alles wijst erop dat Nederland zijn internationale en Europese verplichtingen niet nakomt om boerenlandvogels in een gunstige staat van instandhouding te brengen en houden. De populaties krimpen, de broedgebieden gaan achteruit in oppervlakte en kwaliteit, en het verspreidingsgebied wordt kleiner. Deze bijdrage identificeert de belangrijkste redenen waarom het natuurbeschermingsrecht het tij voor de boerenlandvogels nog niet heeft weten te keren en wat er moet gebeuren om de gunstige staat van instandhouding van deze soorten wel te realiseren. Dit vereist volgens de auteurs veranderingen op ten minste drie punten: (1) verbeteringen in de uitvoering en handhaving van het natuurbeschermingsrecht (gebieden- en soortenbescherming) ten aanzien van boerenlandvogels; (2) aanpassingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het Nederlandse stelsel van agrarisch natuurbeheer; en (3) het treffen van meer en betere actieve beschermingsmaatregelen voor boerenlandvogels door de verantwoordelijke overheden.

1 Inleiding

‘O, kon ik toch de heerlijke Hollandsche weiden schilderen zooals ze er uitzien in Juni, kort voordat de maaier zijn blinkende zeis slaat in de bonte bloemen. (...) dicht opeen schieten de aren en pluimen omhoog van vossestaart en timothee, beemdgras, zwenkgras, dravik en zorggras, in allerlei tinten van groen en rood (...). Goudgele boterbloemen en donkerroode zuring schijnen hier en daar het gras zelve te verdringen, elders is ’t weer klaver of groote gele plekken van ratelaars. (...) Overal leeft het van vogels. (...) De lucht is vol van leeuwerikenzang en ’t riet weergalmt van rietzangers en karekieten. Maar boven alles uit klinkt het geroep en gejedel van de kleine steltloopers, van kievit en tureluur, grutto en scholekster.’²

Dit beeld, geschetst door Jac. P. Thijsse in 1904, is in vrijwel heel Nederland verdwenen. Vooral boerenlandvogels zijn stevig de dupe van de grootschalige industrialisering van de landbouw die sinds het midden van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden.

-
- 1 Harm Dotinga is senior jurist bij Vogelbescherming Nederland, Kees Bastmeijer is hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht aan de Universiteit van Tilburg, Arie Trouwborst is universitair hoofddocent bij het Departement Europees en Internationaal Publiekrecht van de Tilburgse Rechtenfaculteit, Arnold van Kreveld is bioloog en eigenaar van Bureau Ulucus.
 - 2 Jac. P. Thijsse, ‘De Weidevogels’, *Het Vogeljaar*, 1e druk 1904, p. 117-118.

Het gaat hierbij om broedvogelsoorten die helemaal, of in belangrijke mate, afhankelijk zijn van het boerenland. De meeste soorten zijn weidevogels, akkervogels of vogels van het kleinschalige cultuurland (incl. erven en halfopen cultuurlandschap). Hoewel deze vogels al meer dan een eeuw wettelijk beschermd zijn, gaat het met vrijwel al deze soorten sinds het midden van de vorige eeuw slecht; een verslechtering die voor veel soorten bovendien blijft aanhouden. Ter illustratie: om de gruttopopulatie in ons land niet verder te laten krimpen moesten er in 2018 ten minste 13.600 jonge grutto's uit het ei kruipen. Gegevens van SOVON geven aan dat het er maar zo'n 6.500 waren.³ De grutto staat dan ook nog steeds op de Rode Lijst van Nederlandse broedvogels.⁴ Veel andere boerenlandvogels laten helaas geen positiever beeld zien.

Wanneer we voor deze VMR-publicatie dus de vraag willen beantwoorden of het natuurbeschermingsrecht een effectieve bescherming van boerenlandvogels heeft kunnen waarborgen, dan zijn we snel klaar: het antwoord is nee. In deze bijdrage richten wij de aandacht daarom vooral op de vraag hoe dit kan en wat er aan te doen is.⁵ Daarbij vormen de verplichtingen die voor Nederland ten aanzien van boerenlandvogels voortvloeien uit het internationale en Europese natuurbeschermingsrecht het fundament voor de discussie (par. 2). Uitgelegd wordt dat er uiteenlopende specifiekere verplichtingen en verboden gelden, maar dat deze in dienst staan van de uiteindelijke verplichting om soorten – waaronder ook boerenlandvogels – in een gunstige staat van instandhouding te brengen en houden. Tegen deze achtergrond wordt vervolgens op basis van monitoringsgegevens bezien hoe de boerenlandvogels er momenteel voor staan (par. 3). Daarna wordt de zoektocht naar verklaringen voor de ineffectiviteit van de wettelijke bescherming van boerenlandvogels ingezet, waarbij we drie lijnen volgen: de Nederlandse implementatie van het internationale en Europese gebiedenbeschermingsrecht en 'passieve soortenbeschermingsrecht' voor de boerenlandvogels (par. 4); het Europees landbouwbeleid (par. 5.1) en het Nederlands agrarisch natuurbeheer (par. 5.2) en – daarmee veelal verband houdend – de inzet van provincies ten aanzien van actieve bescherming van boerenlandvogels (par. 5.3). Na een korte vooruitblik naar de Omgevingswet (par. 6) sluiten wij af met aanbevelingen hoe de juridische bescherming van boerenlandvogels kan worden verbeterd (par. 7).

3 Zie <https://www.sovon.nl/nl/actueel/nieuws/opnieuw-te-weinig-gruttojongen-groot>.

4 Zie <https://www.sovon.nl/nl/grutto>.

5 Deze bijdrage is gedeeltelijk gebaseerd op eerdere publicaties van de auteurs, waaronder: H.M. Dotinga & A. Trouwborst, 'De gebrekkige bescherming van weidevogels in agrarische gebieden in Nederland' (Deel 1: de nationale dimensie), *NBR* 2017/2, p. 44-60; A. Trouwborst & H.M. Dotinga, 'De gebrekkige bescherming van weidevogels in agrarische gebieden in Nederland' (Deel 2: de internationale dimensie), *NBR* 2017/3, p. 96-112; en K. Bastmeijer, *Onderzoek naar de betekenis van 'de gunstige staat van instandhouding', met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming*, Tilburg, januari 2018.

2 Kern van de voor boerenlandvogels geldende internationale verplichtingen

Internationale verplichtingen voor de bescherming van boerenlandvogels zijn opgenomen in verschillende natuurbeschermingsverdragen en de EU Vogelrichtlijn. Relevante verdragen zijn met name het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa en het Verdrag van Bonn inzake trekkende diersoorten en de daarop gebaseerde Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels (AEWA). Deze verdragen kunnen voorts ten dele ook worden gezien als implementatie van het Biodiversiteitsverdrag. De uit deze verdragen en de Vogelrichtlijn voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van boerenlandvogels zijn elders in detail besproken;⁶ op deze plaats wordt daarom slechts de kern van deze verplichtingen weergegeven.

2.1 Verdrag van Bern en AEWA

De meeste in Nederland voorkomende soorten boerenlandvogels komen voor op Bijlage III bij het Verdrag van Bern, waarin ‘beschermde soorten’ staan opgesomd. De meest relevante bepaling voor de onderhavige discussie is echter een verplichting die in beginsel op *alle* soorten inheemse dieren en planten van toepassing is, namelijk artikel 2 van het Verdrag:

‘The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements and the needs of sub-species, varieties or forms at risk locally.’

Naast EU-lidstaten zoals Nederland is ook de EU zelf verdragspartij en de implementatie van het Verdrag van Bern krijgt op EU-niveau met name gestalte via de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.⁷ Wat de betekenis van het verdrag voor boerenlandvogels in Nederland betreft, is derhalve van belang dat het verdrag richtinggevend is bij de interpretatie en toepassing van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en Nederlandse implementatiewetgeving (thans met name de Wet natuurbescherming). AEWA is van toepassing op verschillende soorten boerenlandvogels, waaronder de Nederlandse populaties van soorten als grutto, kempfaan, Kievit, schonekster, sloebend, tureluur, watersnip en wulp. Nederland en de EU zijn als verdragspartijen

6 A. Trouwborst, *Weidevogels en de Europese en internationale verplichtingen van Nederland: Een juridische analyse*, Tilburg University 2016.

7 Zie ook ABRvS 13 november 2002, 200200050/1, ECLI:NL:RVS:2002:AF0231, r.o. 2.3.3.9; H.J.P. Knot, ‘Verdrag van Bern: grote broer van de Habitatrichtlijn?’, in: C.J. Bastmeijer e.a., *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 35-63; en J. Zijlmans, *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en nationale rechtsorde*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.

verplicht tot het nemen van maatregelen om de betreffende soorten in een gunstige staat van instandhouding te houden dan wel te herstellen:

‘Parties shall take co-ordinated measures to maintain migratory waterbird species in a favourable conservation status or to restore them to such a status. To this end, they shall apply within the limits of their national jurisdiction the measures prescribed in Article III, together with the specific actions determined in the Action Plan provided for in Article IV, of this Agreement.’⁸

Het eerste lid van artikel III voegt daar aan toe: ‘The Parties shall take measures to conserve migratory waterbirds, giving special attention to endangered species as well as to those with an unfavourable conservation status.’ Artikel III formuleert vervolgens verschillende specifiekere verplichtingen over onder meer het identificeren en beschermen van een netwerk aan leefgebieden en het onderzoeken en aanpakken van problemen veroorzaakt door menselijke activiteiten.⁹ De meest gedetailleerde bepalingen staan in het bindende Actieplan dat een integraal onderdeel van het verdrag uitmaakt.¹⁰ Dit Actieplan is alleen van toepassing op bepaalde vogelpopulaties, waaronder ook de Nederlandse populaties van bovengenoemde soorten boerenlandvogels.¹¹

Ter verdere uitwerking van de verdragsverplichtingen zijn er verschillende EU/AEWA-beschermingsplannen vastgesteld voor bedreigde en kwetsbare soorten boerenlandvogels. Dergelijke soortenbeschermingsplannen zijn onder andere opgesteld voor de grutto, wulp en zomertortel.¹² Recent is een nieuw internationaal ‘multi-species’ actieplan vastgesteld voor acht soorten weidevogels (bonte strandloper, grutto, kemphaan, Kievit, scholekster, tureluur, watersnip en wulp).¹³

De actieplannen bevatten een breed scala aan maatregelen die overheden en andere betrokken instanties geacht worden te treffen voor deze soorten met bijbehorende prioritering en tijdspad. Zo geeft bijvoorbeeld het actieplan voor de grutto uit 2008 zeven ‘*conservation priorities*’ aan, waaronder het voorkomen van verder verlies of verslechtering van habitat en het herstel van geschikte habitats om te broeden, reductie van het doden van jongen en vernielen van nesten in intensieve landbouwgebieden, adequate ondersteuning voor de bescherming en het beheer van belangrijke trek- en overwinteringsplaatsen en het waarborgen van een juridische bescherming

8 Art. II AEWA.

9 Art. III(2) AEWA.

10 AEWA, Bijlage 3.

11 Zie Tabel 1 bij het AEWA Actieplan.

12 International Single Species Action Plan for the Conservation of the Black-tailed Godwit, 2008 (AEWA TS No. 37); International Single Species Action Plan for the Conservation of the Eurasian Curlew, 2015 (AEWA TS No. 58); International Single Species Action Plan for the Conservation of the European Turtle-dove (2018-2028), 2018.

13 EU International Multi-Species Action Plan for the Conservation of Breeding Waders in Wet Grassland Habitats in Europe (2018-2028), 2018.

in alle staten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van de soort (*'range states'*).¹⁴

Hoewel deze soortspecifieke actieplannen zelf niet juridisch bindend zijn, kunnen zij wel worden beschouwd als een indicatie van de juiste interpretatie en toepassing van de wel bindende bepalingen uit het Verdrag van Bonn en AEWA.

2.2 Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn werd in 1979 aangenomen ter bevordering van de duurzame instandhouding van alle vogelsoorten die van nature in het wild voorkomen in de EU. Om dit doel te bereiken bevat de Vogelrichtlijn verstrekkende verplichtingen gericht op soortenbescherming en gebiedenbescherming die door de lidstaten te goeder trouw moeten worden nageleefd. De Vogelrichtlijn vereist dat lidstaten:

- alle nodige maatregelen treffen om de populatie van de inheemse vogelsoorten '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' (art. 2);
- alle nodige maatregelen nemen om voor alle soorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen (art. 3 lid 1) – of dit nu binnen of buiten aangewezen Speciale Beschermingszones (SBZ) gebeurt. Dit dient 'in de eerste plaats' te geschieden door de 'instelling van beschermingszones; onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones; herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen; aanleg van biotopen' (art. 3 lid 2);
- het treffen van speciale beschermingsmaatregelen, in het bijzonder door aanwijzing van de 'naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden' als SBZ voor vogelsoorten genoemd in Bijlage I bij de richtlijn en voor (andere) geregeld voorkomende trekvogels en het nemen van passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van deze gebieden te voorkomen (art. 4);
- het verbieden van het opzettelijk doden van vogels, het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten en eieren en het opzettelijk storen van vogels, met name gedurende de broedperiode (art. 5). Deze verboden gelden ook voor reguliere agrarische activiteiten zoals ploegen, maaien en mestinjectie, in het bijzonder in de broedperiode. Deze verplichting vereist dat effectief wordt voorkomen dat boerenlandvogels worden verstoord of gedood en nesten en eieren vernield of beschadigd worden door agrarische activiteiten. Uitzonderingen op deze verboden mogen door de lidstaten alleen worden toegestaan voor bepaalde doeleinden en uitsluitend wanneer er geen alternatief voorhanden is (art. 9);¹⁵

14 F.P. Jensen, A. Béchet & E. Wymenga (Compilers), *International Single Species Action Plan for the Conservation of Black-tailed Godwit, Limosa l. limosa & L. l. islandica*. AEWA Technical Series No. 37, Bonn 2008, p. 6.

15 Art. 7 van de richtlijn maakt het mogelijk voor lidstaten om (onder strikte voorwaarden) jacht toe te staan op bepaalde boerenlandvogels in bepaalde lidstaten. In Nederland is

- het voorkomen van verslechtering van vogelpopulaties en de gevarieerdheid en omvang van hun leefgebied (art. 13).

2.3 Kern: behoud en herstel van de gunstige staat van instandhouding

Verplichting tot behoud en herstel van soorten in een gunstige staat van instandhouding en de toepasselijkheid op vogels

Artikel 2 van de Vogelrichtlijn spreekt – evenals artikel 2 van het Verdrag van Bern – van het houden of brengen van de populatie van alle vogelsoorten op een niveau dat ‘met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen’. De Vogelrichtlijn vermeldt de term gunstige staat van instandhouding niet, maar gezien de betekenis van dit begrip en de strekking en inhoud van de hierboven besproken voor vogels geldende verdragsverplichtingen mag worden aangenomen dat dit sleutelbegrip ook moet worden toegepast op vogels. De Europese Commissie heeft dit ook herhaaldelijk bevestigd.¹⁶ In het Gidsdocument voor de jacht uit 2008 stelt de Europese Commissie bijvoorbeeld: ‘De algemene doelstelling van de richtlijn is het handhaven van de vogelpopulatie in een gunstige staat van instandhouding.’¹⁷ In een voetnoot wordt vervolgens verklaard: ‘Hoewel de term “gunstige staat van instandhouding” niet expliciet wordt genoemd in de richtlijn (deze werd in 1992 in de Habitatrichtlijn geïntroduceerd), ligt ze besloten in de vereisten van artikel 2 van de richtlijn.’¹⁸ In het vervolg van dit artikel wordt hier eveneens van uitgegaan.

De hierboven besproken verdragsverplichtingen en de voorgaande discussie betekenen dat ook voor de boerenlandvogels moet worden aangenomen dat Nederland een verplichting heeft om deze soorten in een gunstige staat van instandhouding te herstellen en te behouden. Hoewel er bij de implementatie van diverse verplichtingen ruimte is voor het rekening houden met maatschappelijke, economische of politieke overwegingen, kunnen deze overwegingen geen argument vormen voor het

jacht alleen toegestaan op fazant, houtduif en wilde eend in delen van de winterperiode. Ander afschot van vogels vindt plaats op grond van ontheffingen en vrijstellingen die zijn verleend overeenkomstig art. 9 Vogelrichtlijn.

- 16 O.a. Europese Commissie, *Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand*, 2008, p. 22. Zie ook European Commission, *Links between the Marine Strategy Framework (MSFD 2008/56/EC and the Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EEC (BD) and Habitats Directive 92/43/EEC (HD))*, 2012, p. 4. Zo ook Y. Epstein, J.V. López-Bao & G. Chapron, ‘A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe’, *Conservation Letters* 2016, nr. 2, p. 81-88, p. 86, en K. Bastmeijer, *Onderzoek naar de betekenis van ‘de gunstige staat van instandhouding’, met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming*, januari 2018.
- 17 Europese Commissie, *Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand*, 2008, par. 2.4.14.
- 18 Europese Commissie, *Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand*, 2008, voetnoot 28.

niet realiseren van de gunstige staat van instandhouding. Daarbij gaat het om een resultaatsverplichting.¹⁹

Betekenis van het begrip gunstige staat van instandhouding

De Habitatrichtlijn definieert het begrip ‘staat van instandhouding van een soort’ als: ‘effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de Habitatrichtlijn’. De staat van instandhouding van een soort wordt volgens de Habitatrichtlijn als ‘gunstig’ beoordeeld indien:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven; en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden; en
- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Indien aan één of meer van deze criteria niet wordt voldaan, is sprake van een ‘ongunstige staat van instandhouding’. Aansluitend bij deze definities is het begrip in de Richtsnoeren inzake strikte soortenbescherming van de Europese Commissie en de rapportagerichtsnoeren voor de Habitatrichtlijn (gebaseerd op eerder werk van het Habitats Comité) nader uitgewerkt in vier parameters: verspreidingsgebied, populatie, leefgebied (oppervlakte van habitat, geschiktheid van habitat voor soorten, structuur en functies van habitats) en toekomstperspectief.²⁰ Om deze parameters te kunnen beoordelen is het van belang om zogenoemde *Gunstige Referentie Waarden*

19 Zie ook A. Cliquet, K. Declerck & H. Schoukens, ‘Restoring nature in the EU’, in: Charles-Hubert Born & Hendrik Schoukens, *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, Londen: Routledge 2015, p. 265-284, p. 273; A. Telesetsky, A. Cliquet & A. Akhtar-Khavari, *Ecological Restoration in International Environmental Law*, New York: Routledge, 2016, p. 243. Voor een bespreking van de vereisten van art. 2 van het Verdrag van Bern, zie M. Bowman, P. Davies & C. Redgwell, *Lyster’s International Wildlife Law* (2e druk), Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 299-301; en A. Trouwborst, F.M. Fleurke & J.D.C. Linnell, ‘Norway’s wolf policy and the Bern Convention on European Wildlife: avoiding the “manifestly absurd”’, *Journal of International Wildlife Law and Policy* 2017, nr. 2, p. 155-167.

20 European Commission, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, 2007, p. 10; Europese Commissie, ‘Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, De stand van de natuur in de Europese Unie Verslag over de staat van en trends voor typen habitats en soorten die onder de habitat- en de vogelrichtlijn vallen, in de periode 2007-2012 zoals vereist krachtens artikel 17 van de habitatrichtlijn en artikel 12 van de vogelrichtlijn’, COM(2015) 219 final, Brussel, 20 mei 2015, par. 2.1.

(*favourable reference values (FRVs)*) te ontwikkelen.²¹ De voorgeschreven rapportages onder de Vogelrichtlijn gebruiken vergelijkbare beoordelingscriteria.

Geografisch niveau

Een belangrijke vraag is op welk geografisch schaalniveau de gunstige staat van instandhouding moet worden gewaarborgd: de EU als geheel, de biogeografische regio, landelijk, regionaal of lokaal. Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig te geven en is elders uitvoerig besproken.²² Voor deze bijdrage gaan wij uit van de verplichting om de gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau te herstellen en te behouden.²³ Een lidstaat kan een soort dus niet laten uitsterven en zijn verantwoordelijkheid afwentelen op een andere lidstaat in de biogeografische regio, waar de betreffende soort het mogelijk goed doet. Voor Nederland geldt bij weidevogels zelfs een extra verantwoordelijkheid: het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van broedende weidevogels moet vooral hier worden bereikt, omdat een belangrijk deel van de Europese populaties van deze soorten in Nederland broedt.

Termijn

Een andere belangrijke vraag is wanneer de gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt. Het (treffen van maatregelen voor het) realiseren van de gunstige staat van instandhouding is een resultaatsverplichting, maar er is in de richtlijnen geen specifieke termijn voorgeschreven waarbinnen dat doel moet zijn bereikt. Een uniforme termijn zou ook moeilijk toepasbaar zijn, omdat de tijd die nodig is om dat doel te realiseren aanzienlijk zal verschillen per soort en habitatype. Dat betekent echter niet dat een lidstaat doelbereiking eindeloos kan doorschuiven. Allereerst kan uitstel van maatregelen het risico vergroten op een dusdanige verslechtering dat het realiseren van een gunstige staat op een later moment zeer moeilijk of onmogelijk wordt en dit zou de goede werking van de richtlijn frustreren. Voorts brengt het EU-beginsel inzake loyale samenwerking mee dat het de lidstaat niet geheel vrijstaat om zelf te bepalen wanneer de doelen gerealiseerd worden. De memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming legt dit als volgt uit:

-
- 21 D. Evans & M. Arvela, 'Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive, Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012', ook aangeduid als de rapportagerichtsnoeren voor habitatrichtlijnsoorten, European Topic Centre on Biological Diversity, 2011, p. 11. Zie o.a. ook K. Bastmeijer & W. van Vliet, *De 'staat van instandhouding' van het wild zwijn in Nederland. Een juridisch-ecologische analyse betreffende het 'nulbeleid'. Een onderzoek in opdracht van de provincie Noord-Brabant*, Tilburg, 4 oktober 2012, p. 7-8.
- 22 K. Bastmeijer, *Onderzoek naar de betekenis van 'de gunstige staat van instandhouding', met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming*, Tilburg, januari 2018.
- 23 Zie ook A.S. Adams, C.W. Backes & A. Drahmman, *Een betere implementatie van de VHR in Nederland - bevindingen van experts*, Den Haag, april 2017, p. 21.

‘De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn bevatten geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding moet zijn gerealiseerd. Wel zal het eerder aangehaalde beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, VEU) met zich brengen dat de lidstaten ernaar moeten streven om dit resultaat zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk – gezien de ecologische mogelijkheden en de sociaal-economische consequenties – te bereiken.’²⁴

3 De staat van instandhouding van boerenlandvogels

De toestand van de broedvogels van het boerenland wordt uitgedrukt in de zogenoemde ‘boerenlandvogelindicator’.²⁵ Het gaat hierbij om een in alle landen van de EU toegepast systeem van tellingen van broedvogelpopulaties van boerenlandvogels. De indicator valt niet geheel samen met het hierboven besproken begrip ‘gunstige staat van instandhouding’ maar omvat daarvan wel een belangrijke component. Gekeken wordt naar de trends (afname, stabiel of toename) van broedvogelaantallen hetgeen aansluit bij de component ‘populatieomvang’ van het begrip gunstige staat van instandhouding. Helder is dat broedvogelaantallen ook direct afhankelijk zijn van de andere componenten, zoals de kwaliteit van de habitats. Een slechte score in de boerenlandvogelindicator betekent dus ook dat niet wordt voldaan aan de verplichting om de betreffende soorten boerenlandvogels in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden.

In Nederland is de indicator relevant voor 27 broedvogelsoorten die helemaal, of in belangrijke mate, afhankelijk zijn van het boerenland (weidevogels, akkervogels of vogels van het kleinschalige cultuurland). Voor vrijwel al deze soorten spreken de trendontwikkelingen boekdelen. De lijn gaat al vele jaren alleen maar naar beneden (figuur 5.1). Akkervogels zijn de grootste verliezers in de periode 1990-2017. Er is sprake van een sterk negatieve trend, met een daling van de aantallen van maar liefst 61%. De trend voor de weidevogels liet een daling zien van 44%. De vogels van het kleinschalige cultuurland deden het minder slecht, maar ook hun populaties vertonen landelijk een dalende trend van 19% sinds 1990. Deze cijfers schetsen echter een te gunstig beeld, want de negatieve trend is al veel langer gaande. Boerenlandvogels gaan in Nederland al sinds de grootschalige veranderingen in de landbouw – ruwweg sinds het midden van de vorige eeuw – hard achteruit. De hierboven genoemde trends zijn in werkelijkheid dus nog een stuk negatiever.

Een groot aantal van de boerenlandvogels staat op de Nederlandse Rode Lijst van bedreigde broedvogels, waarvan de nieuwste editie in 2016 is verschenen. Van de 27 soorten staan er maar liefst 18 op de Rode Lijst (tabel 5.1). Twee soorten daarvan, grauwe gors en kemphaan, staan in ons land zelfs op het punt van uitsterven. De

24 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, p. 77. Zie ook H.E. Woldendorp, *Teksten en toelichting Wetgeving natuurbescherming*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 102.

25 Zie <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1479-boerenlandvogels>.

ortolaan is al verdwenen uit ons land. Ook soorten die nog maar enkele decennia geleden algemeen voorkwamen, zoals grutto, veldleeuwerik en ringmus, zijn op veel plekken helemaal verdwenen. Van de negen soorten boerenlandvogels die niet op de Rode Lijst staan, staan er vier op de Oranje lijst die is opgesteld door SOVON in opdracht van Vogelbescherming Nederland. Dit zijn soorten die weliswaar nog niet bedreigd zijn, maar waarvan de trend ongunstig is en het risico groot is dat ze op de Rode Lijst terecht komen als er geen maatregelen worden genomen. Slechts 5 van de 27 soorten boerenlandvogels zijn niet bedreigd.

SOVON heeft een landelijke beoordeling gemaakt van de (indicatieve) staat van instandhouding van de Nederlandse boerenlandvogels als broedvogels. Daarbij is de gezondheid van de soorten beoordeeld op basis van de hierboven al besproken vier componenten van het begrip ‘gunstige staat van instandhouding’: (a) ontwikkeling in de populatie, (b) ontwikkeling in verspreiding, (c) ontwikkeling in kwaliteit van het leefgebied, en (d) toekomstperspectief.²⁶ Een negatieve score op één of meer van deze criteria leidt tot het oordeel ongunstig. Het is weinig verrassend dat de landelijke staat van instandhouding van de meeste soorten boerenlandvogels matig of zeer ongunstig is (tabel 5.1).

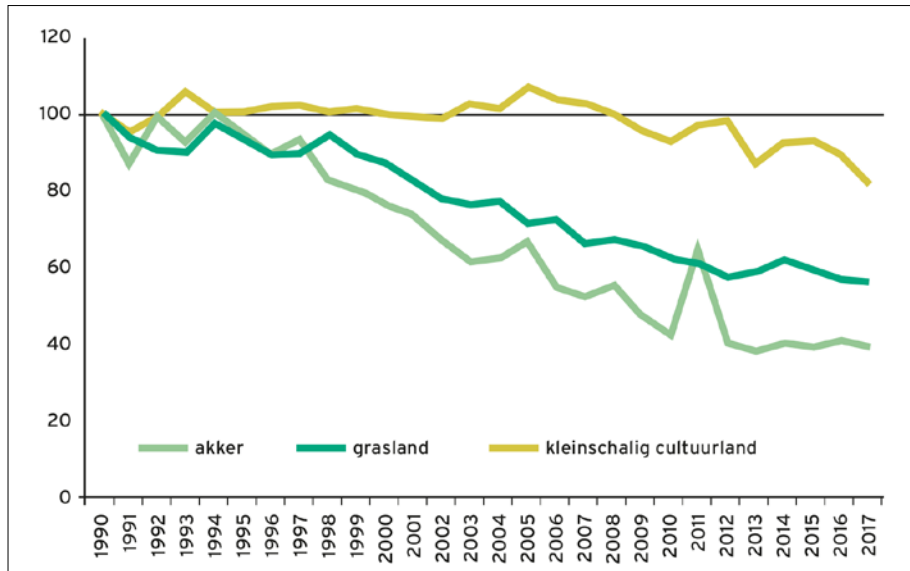
Tabel 5.1 De in Nederland broedende boerenlandvogels, het type landschap waar ze in leven, hun status op de Rode en Oranje Lijsten en hun landelijk staat van instandhouding als broedvogel

Soort	Weide	Akker	Klein-schalig cultuur-land	Nederlandse Rode en Oranje Lijst Status	Landelijke Staat van Instandhouding
Slobeend	X			Kwetsbaar	Matig ongunstig
Kemphaan	X			Ernstig bedreigd	Zeer ongunstig
Watersnip	X			Bedreigd	Zeer ongunstig
Grutto	X			Gevoelig	Matig ongunstig
Tureluur	X			Gevoelig	Gunstig
Grauwe gors	X			Ernstig bedreigd	Zeer ongunstig
Graspieper	X	X		Gevoelig	Matig ongunstig
Kwartel	X	X		Niet bedreigd	Gunstig
Scholekster	X	X		Oranje	Zeer ongunstig
Kievit	X	X		Oranje	Matig ongunstig
Wulp	X	X		Kwetsbaar	Matig ongunstig
Gele kwikstaart	X	X		Gevoelig	Matig ongunstig
Veldleeuwerik	X	X		Gevoelig	Matig ongunstig
Patrijs		X		Kwetsbaar	Zeer ongunstig

26 Zie <https://www.sovon.nl/nl/svi>.

Soort	Weide	Akker	Klein- schalig cultuur- land	Nederlandse Rode en Oranje Lijst Status	Landelijke Staat van Instand- houding
Torenvalk			X	Kwetsbaar	Matig ongunstig
Zomertortel			X	Kwetsbaar	Zeer ongunstig
Steenuil			X	Kwetsbaar	Matig ongunstig
Boerenwaluw			X	Gevoelig	Gunstig
Roodborsttapuit			X	Niet bedreigd	Gunstig
Grote lijster			X	Kwetsbaar	Matig ongunstig
Spotvogel			X	Gevoelig	Matig ongunstig
Grasmus			X	Niet bedreigd	Gunstig
Roek			X	Oranje	Matig ongunstig
Spreeuw			X	Oranje	Matig ongunstig
Ringmus			X	Gevoelig	Zeer ongunstig
Putter			X	Niet bedreigd	Gunstig
Geelgors			X	Niet bedreigd	Gunstig

Bron: R. Kwak e.a., *Bedreigde vogels in Nederland. Vogels van de Rode Lijst in hun leefgebied*, 2018 en Sovon, <https://www.sovon.nl/nl/soortinformatie>



Afbeelding 5.1 De trendontwikkelingen voor de in Nederland broedende boerenlandvogels per landschapstype

Bron: Vogelbescherming Nederland, <https://www.vogelbescherming.nl/red-de-boerenlandvogels/provinciale-rapporten>, 2019

Bovenstaande maakt duidelijk dat aan de internationale verplichting, zoals beschreven in paragraaf 2, niet wordt voldaan. Onderzoek laat zien dat de oorzaken van de achteruitgang van de boerenlandvogels in Nederland vrijwel volledig te herleiden zijn tot de intensivering van de landbouw.²⁷ De achteruitgang van *weidevogels* wordt veroorzaakt doordat bijna al het natte, kruidenrijke grasland, zoals hierboven zo fraai beschreven door Thijssen, heeft plaatsgemaakt voor geëgaliseerd, monotoon grasland met een relatief lage waterstand en weinig sloten en slootkanten. Het aantal aanwezige ongewervelden is hierdoor drastisch afgenomen. Door de lagere waterstand, verbeterde machines, bemesting en snelgroeiend raaigras wordt er vaker en eerder in het jaar gemaaid, met onder meer kapotte eieren en uitgemaaide jongen tot gevolg. Het lage aantal kuikens van weidevogels dat uiteindelijk volwassen wordt lijkt de belangrijkste oorzaak van de achteruitgang. De versnippering en verdroging van de weilanden draagt er bovendien aan bij dat vossen en steenmarters zich hebben verspreid, leidend tot een hogere predatiedruk in steeds kleinere populaties weidevogels. Bij de *akkervogels* valt vooral de afname op van ooit zeer algemene vogels, zoals veldleeuwerik en patrijs. Beide soorten namen sinds de jaren vijftig met meer dan 90% af. Door gebruik van pesticiden, schaalvergroting, opkomst van monoculturen en het verdwijnen van kleine landschapselementen is er nauwelijks geschikt leefgebied over om te broeden en voedsel te vinden. Zowel de sterke afname van insecten als van onkruiden en zaden spelen verschillende soorten parten. Het veranderende voedselaanbod heeft eveneens gevolgen voor het aantal muizen en daarmee voor roofvogels en uilen. Het verdwijnen van landschapselementen als houtwallen, heggen en ruige overhoekjes en de teloorgang van de afwisseling tussen akkertjes met rogge en gerst en graslanden, hebben geleid tot een forse achteruitgang van *vogels van het kleinschalig cultuurlandschap*. Vooral tussen de jaren vijftig en tachtig van de vorige eeuw was deze achteruitgang fors. Ook de steeds meer opgeruimde erven bij boerenbedrijven en het gebruik van bestrijdingsmiddelen hebben daar in negatieve zin aan bijgedragen.

De hierboven beschreven mismatch tussen internationale verplichtingen en de staat van instandhouding van boerenlandvogels nodigt uit om in de volgende paragraaf naar de rol van het meest relevante beleid en recht te kijken en vooral naar de vraag waarom zoveel natuurbeschermingsrecht de bedoelde mismatch niet ongedaan heeft kunnen maken.

4 De bescherming van boerenlandvogels onder het natuurbeschermingsrecht

4.1 Soortenbeschermingsrecht en boerenlandvogels

De generieke soortenbeschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn zijn van toepassing op *alle* boerenlandvogels, waarbij zowel passieve als actieve bescherming is

²⁷ Zie R. Kwak e.a., *Bedreigde vogels in Nederland. Vogels van de Rode Lijst in hun leefgebied*, 2018, hfdst. 7.

vereist. Het laatste vloeit voort uit artikel 2 en 3 van de Vogelrichtlijn, maar ook uit artikel 5 waarin de passieve bescherming is vastgelegd. Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie bepaald dat lidstaten gehouden zijn om concrete en specifieke beschermingsmaatregelen voor de beschermde soorten ten uitvoer te leggen. Het Hof van Justitie heeft tevens bepaald dat het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen veronderstelt.²⁸ De actieve soortenbescherming komt hierna afzonderlijk aan bod, maar eerst wordt stilgestaan bij de mate waarin boerenlandvogels profiteren van de passieve bescherming. Deze passieve bescherming bestaat uit het stelsel van strikt verboden handelingen dat is opgenomen in artikel 5 Vogelrichtlijn:

- het verbod op het opzettelijk vangen of doden van vogels;
- het verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen;
- het verbod om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze – zelfs leeg – in bezit te hebben;
- het 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;
- een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen.

De gedachte dat reguliere landbouwwerkzaamheden in het algemeen buiten de reikwijdte zouden vallen van deze verbodsbepalingen is expliciet weerlegd in een uitspraak van het Hof van Justitie uit 1987.²⁹ Voorts is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat lidstaten de verboden in het kader van de soortenbescherming onder de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn niet alleen in wetgeving moeten verankeren, maar ook verplicht zijn om daadwerkelijk te voorkomen dat de verboden in de praktijk worden overtreden.³⁰ Zoals het Hof van Justitie het zelf recent nog verwoordde, zijn lidstaten op grond van artikel 5 van de Vogelrichtlijn verplicht om ‘concrete en specifieke beschermingsmaatregelen te treffen teneinde de daadwerkelijke naleving van bovengenoemde verbodsbepalingen te verzekeren’.³¹

De verboden zijn in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in artikel 3.1 van de Wet natuurbescherming. De verboden onder artikel 5(a), (b) en (d) Vogelrichtlijn zijn aan de orde in verband met de invloed van allerhande agrarische activiteiten op boerenlandvogels. Ploeg- en maaimachines, mestinjectoren en andere landbouwwerktuigen

28 O.a. HvJ EG 11 januari 2007, C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14 (*Commissie/Ierland*). Deze zaak ging over soortenbescherming op grond van de Habitatrictlijn, maar de overwegingen zijn gelijkelijk toepasbaar op de Vogelrichtlijn.

29 HvJ EG 17 september 1987, C-412/85, ECLI:EU:C:1987:370 (*Commissie/Duitsland*).

30 Zie bijv. HvJ EG 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (*Commissie/Griekenland*); HvJ EG 16 maart 2006, C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183 (*Commissie/Griekenland*); HvJ EG 18 mei 2006, C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329 (*Commissie/Spanje*); HvJ EU 9 juni 2011, C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369 (*Commissie/Frankrijk*).

31 HvJ EU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (*Commissie/Polen*), r.o. 252.

en in het weiland lopende mensen en vee kunnen (vooral jonge) boerenlandvogels doden, hun nesten en eieren vernielen en beschadigen, en voor verstoring zorgen, met name in de broedperiode. Het verbod van artikel 5(c) Vogelrichtlijn was aan de orde in verband met het rapen van (met name Kievits)eieren, waarvoor een aantal jaren geleden nog ontheffingen werden verleend door de provincie Friesland.³²

Er wordt geregeld gesteld dat deze verboden niet van toepassing zijn op agrarische activiteiten, omdat er geen sprake zou zijn van het opzettelijk vogels doden, verstoren of hun nesten vernielen. Het zouden onbedoelde neveneffecten zijn van de reguliere bedrijfsvoering. Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat opzet in het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn wordt begrepen als ‘voorwaardelijk opzet’, zoals blijkt uit de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie.³³ Dat omvat situaties waarin men willens en wetens de kans aanvaardt dat de gedraging schadelijke gevolgen heeft voor beschermde soorten. Om te kwalificeren als ‘opzettelijk’ is het zodoende niet vereist dat de persoon in kwestie de dood van één of meer boerenlandvogels, het vernielen van een nest, of de verstoring van boerenlandvogels daadwerkelijk gewild heeft, maar is het al voldoende wanneer die dood, vernieling of verstoring het redelijkerwijs voorzienbare gevolg was van zijn of haar handelen, waarmee de bewuste persoon de gereede kans op dat resultaat heeft aanvaard. Daar kan al snel sprake van zijn als er geploegd, gemaaid of gemest wordt tijdens de broedperiode. Veel boerenlandvogels zijn duidelijk zichtbaar en laten bovendien vaak een alarmroep horen als het nest of de jongen worden benaderd. In gebieden waar boerenlandvogels (kunnen) broeden en een gereede kans bestaat dat het uitvoeren van agrarische werkzaamheden zal leiden tot het doden van (jonge) vogels, het vernielen of beschadigen van nesten, of significante verstoring, levert het uitvoeren van dergelijke werkzaamheden dus al gauw een overtreding op van de in artikel 5(a) en (b), en mogelijk ook (d) Vogelrichtlijn voorgeschreven verboden.

Het verbod uit artikel 5(b) Vogelrichtlijn (art. 3.1 lid 2 Wet natuurbescherming) biedt bescherming aan de nesten en eieren van alle boerenlandvogels, inclusief de functionele omgeving om het broeden succesvol te laten zijn. Deze nestbescherming geldt voor alle boerenlandvogels gedurende het broedseizoen en voor een beperkt aantal soorten jaarrond. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de steenuil die zeer honkvast is en het nest ook buiten het broedseizoen als rust- en verblijfplaats gebruikt.³⁴

32 Over deze thematiek en de vraag in hoeverre art. 9 lid 1 sub c Vogelrichtlijn kan worden ingeroepen om het rapen van Kievitseieren toe te staan, zie o.a. ABRvS 14 januari 2015, 201405449/1/A3, ECLI:NL:RVS:2015:73.

33 HvJ EG 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (*Commissie/Griekenland*), r.o. 36 en 39; HvJ EG 18 mei 2006, C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329 (*Commissie/ Spanje*), r.o. 70-71. Zie J. Zijlmans, *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en Nederlandse rechtsorde*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, hfdst. 2, par. 2.2.2.2 en A. Tubbing, ‘Het opzetvereiste in de nieuwe Wet natuurbescherming’, *JFf* 2015, p. 71-77.

34 De Wet natuurbescherming geeft niet aan voor welke soorten de jaarrond nestbescherming geldt. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft daarvoor

De broedplek van de meeste boerenlandvogels is buiten het broedseizoen echter niet beschermd. Dit blijkt uit de jurisprudentie aangaande artikel 11 van de Flora- en faunawet, waarin dit verbod tot 1 januari 2017 was opgenomen in de Nederlandse wetgeving. De Raad van State heeft bijvoorbeeld vastgesteld dat de broedplek van de grutto buiten het broedseizoen niet valt onder de reikwijdte van het begrip nest en dat de omgeving van het nest van de grutto buiten het broedseizoen niet dient te worden gerekend tot voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaats van de grutto in de zin van artikel 11 van de Flora- en faunawet.³⁵ De overweging is dat weidevogels elk broedseizoen een nieuw nest maken of in staat zijn om een nieuw nest te maken en hun nest niet gebruiken als vaste rust- of verblijfplaats. Dat weidevogels zeer honk- vast zijn, maakt daarbij volgens de Raad van State niet uit.³⁶ Dit verbod biedt dus op grond van deze nationale jurisprudentie geen jaarrond bescherming aan de broedgebieden van boerenlandvogels. Dit betekent dat het uitvoeren van activiteiten in deze gebieden buiten het broedseizoen niet is verboden op grond van artikel 3.1 lid 2 Wet natuurbescherming, ook als dat ertoe leidt dat de vogels daar niet opnieuw kunnen gaan broeden.³⁷ Wel is uit de jurisprudentie op te maken dat er voldoende geschikte rust- en broedplaatsen moeten zijn in de nabije omgeving waar de vogels naar kunnen uitwijken.³⁸ Dit is ook terug te vinden in het beleid dat sommige provincies hebben ontwikkeld voor nestbescherming. Zo wordt in het Limburgse en Overijsselse beleid een onderscheid gemaakt tussen vogelsoorten waarvan de nesten en het bijbehorende functioneel leefgebied jaarrond zijn beschermd (o.a. boerenzwaluw, steenuil en torenvalk), soorten waarvan de nesten en het bijbehorende functioneel leefgebied jaarrond zijn beschermd indien er niet voldoende alternatief leefgebied in de omgeving aanwezig is en blijft voor de betreffende soort om zich te kunnen vestigen (o.a. grutto, ringmus, wulp, zomertortel) en alle andere soorten waarvan het nest alleen in de broedperiode is beschermd.³⁹

Het verbod op verstoring uit artikel 5(d) Vogelrichtlijn (art. 3.1 lid 4 Wet natuurbescherming) is ook niet absoluut, omdat het een uitzondering bevat voor situaties

een indicatieve lijst opgesteld (laatst herzien in 2009). De provincies Limburg en Overijssel hanteren daarvoor inmiddels eigen lijsten.

- 35 ABRvS 25 februari 2009, 200803873/1 ECLI:NL:RVS:2009:BH3985 (*Grutto Schie-veen*), r.o. 2.4.1.
- 36 ABRvS 25 februari 2009, 200803873/1 ECLI:NL:RVS:2009:BH3985 (*Grutto Schie-veen*), r.o. 2.4.1. Zie ook ABRvS 15 december 2010, 201004004/1/H3, ECLI:NL:RVS:2010:BO7360 (*Grutto Delfland*).
- 37 ABRvS 2 mei 2012, 201105967/1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561 (*Grutto Loterijlan- den*), r.o. 2.56.5.
- 38 ABRvS 2 mei 2012, 201105967/1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561 (*Grutto Loterij- landen*), r.o. 2.56.5. Zie ook Rb. Alkmaar, vonnis van de voorzieningenrechter in kort geding, 16 maart 2012, 135932/KGZA12-80, ECLI:NL:RBALK:2012:BV8951 (*Grutto Loterijlanden*).
- 39 Beleidsregels ten behoeve van de passieve soortenbescherming onder de Wet natuur- bescherming in Limburg (Provinciaal blad 2017, nr. 5634, 6 december 2017), art. 2.1 en Beleidsregel Natuur Overijssel, art. 4.3.1 tot en met 4.3.3 (Provinciaal blad 2019, nr. 5102, 17 juli 2019).

waar dit niet van ‘wezenlijke invloed’ is.⁴⁰ Dit komt grotendeels overeen met de restrictieve manier waarop het verbod op verstoren van vogels onder de Flora- en faunawet werd uitgelegd in de jurisprudentie.⁴¹ Wanneer een verstoorde vogel even opvliegt en al snel weer terugkeert naar het nest, zal hiervan in de regel geen sprake zijn. Als de verstoring structurele vormen aanneemt en het broedsucces wezenlijk beïnvloedt, dan kwalificeert het mogelijk wel als een verboden verstoring in de zin van artikel 5(d). In de praktijk wordt op dit moment echter vaak (te) gemakkelijk gesteld dat de verstoring niet verboden is, omdat het geen wezenlijke invloed heeft. De initiatiefnemer (ondernemer of burger) die de versturende activiteit wil uitvoeren heeft de bewijslast om dat aan te tonen, maar dat gebeurt in de praktijk niet of nauwelijks.

Overtreding van bovenstaande verboden kan worden voorkomen door voorafgaand aan het uitvoeren van potentieel schadelijke werkzaamheden zoals het ploegen van akkers, het maaien van grasland of het uitrijden van mest te controleren of er vogels, nesten, eieren of jongen aanwezig zijn. Indien dat het geval is of de kans daarop groot is, dan moeten de werkzaamheden worden uitgesteld tot na de broedtijd of moeten mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld nestbescherming) worden genomen waarmee overtreding van de verboden effectief wordt voorkomen. Er geldt in vrijwel alle provincies een vrijstelling van de verboden voor activiteiten die bestemd en geschikt zijn voor de bescherming van weidevogels, hun eieren en niet-vliegvlugge jongen tegen landbouwwerkzaamheden en vee. Dit vergemakkelijkt het nemen van mitigerende maatregelen, al kunnen deze nestbeschermingsmaatregelen zelf ook negatieve effecten hebben op het broedsucces.⁴²

-
- 40 Art. 3.1 lid 5 bepaalt namelijk dat het verbod op (ver)storen van vogels niet van toepassing is ‘indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort’. De Raad van State stelde in zijn advies over het wetsvoorstel dat: ‘deze uitzondering op het verbod tot verstoring van vogels ertoe leidt dat het verbod in de praktijk niet of nauwelijks handhaafbaar is, zodat betwijfeld kan worden of op deze wijze het doel van de desbetreffende verbodsbepaling dat voortvloeit uit de Vogelrichtlijn kan worden bereikt.’
- 41 ABRvS 12 mei 2004, 200305190/1, ECLI:NL:RVS:2004:AO9200 (*Steenuil Purmerend*), r.o. 2.3.5. Zie ook ABRvS 7 november 2012, 201201434/1/A3, ECLI:NL:RVS:2012:BY2464; Hof Arnhem 29 november 2011, 21-004206-10, ECLI:NL:GHARN:2011:BU6242 en 29 mei 2012, 24-002932-09, ECLI:NL:GHARN:2012:BW7281.
- 42 D. Kleijn & D. Lammertsma, *Conserving the Black-tailed godwit: legislation, implementation and effectiveness of conservation in Belgium, Germany and the Netherlands*, Alterra 2013, p. 24: ‘In general, measures protecting clutches against the impact of agricultural activities effectively reduce clutch mortality rates. However, if clutches are re-visited (as is often the case) after such measures have been taken, positive effects may be neutralized because of so-called visitor effects (increased loss rates in periods after nests have been visited; Goedhart et al., 2010). Visitor effects might largely counteract positive effects of nest protection particularly when it aims to reduce negative effects of cattle trampling or spreading of artificial fertilizer. Losses due to mowing or slurry application without nest protection are almost 100% so that in such cases nest protection has positive effects regardless of visitor effects (Goedhart et al. 2010).’

In de praktijk vinden agrarische werkzaamheden echter veelvuldig plaats gedurende het broedseizoen zonder dat er rekening wordt gehouden met de aanwezige boerenlandvogels, hun nesten, eieren en jongen. Er bestaat een vrijstellingsregeling in de Wet natuurbescherming voor handelen overeenkomstig goedgekeurde gedragscodes voor gespecificeerde reguliere werkzaamheden, inclusief bestendig beheer of onderhoud in de landbouw.⁴³ Een dergelijke gedragscode zou ook kunnen worden opgesteld en gebruikt om overtredingen van de verboden ten aanzien van vogels zo veel mogelijk te voorkomen of minimaliseren. Er is echter voornamelijk nog geen gedragscode voor de landbouwsector vastgesteld, ondanks het feit dat de overheid de Landbouw en Tuinbouw Organisatie (LTO) heeft opgeroepen om die te ontwikkelen. Daar heeft de rijksoverheid in 2013 het volgende over gezegd:

‘Inzake het project “Gedragscode Land- en Tuinbouw” is gebleken dat het instrument gedragscode, zoals bedoeld in de Flora- en faunawet, onvoldoende aansluit op de dagelijkse praktijk en de mogelijkheden van de agrarische sector, om tot een volwaardige gedragscode Flora- en faunawet te komen. Waar in andere sectoren een gedragscode goed aansluit op de praktijk en organisatiegraad van de betreffende sectoren, zijn agrarische ondernemers in hun dagelijkse praktijk te zeer afhankelijk van onvoorspelbare factoren zoals het weer. Bovendien kunnen agrarische ondernemers niet op vergelijkbare wijze als andere sectoren beschikken over ecologische kennis. Uit pilots is gebleken dat voor een gedragscode onvoldoende draagvlak is bij agrarische ondernemers.’⁴⁴

Deze uitleg suggereert dat bijvoorbeeld de bosbouwsector en natuurbeheersector – die wel een code hebben ontwikkeld – minder met het weer te maken zouden hebben. De uitleg dat ‘agrarische ondernemers niet op vergelijkbare wijze als andere sectoren beschikken over ecologische kennis’ contrasteert voorts sterk met de vaak gehoorde stelling dat boeren dicht bij de natuur staan, maar is vooral een weinig overtuigende argumentatie vanuit met name een overheid die verbodsovertredingen juist zou moeten willen voorkomen. Indien de ecologische kennis daartoe ontbreekt, zou dit juist een sterk argument moeten zijn om die kennis op te laten bouwen en de ontwikkeling en toepassing van een gedragscode kan daarbij behulpzaam zijn. Deze discussie lijkt vandaag de dag niet veel anders te liggen; de landbouwsector heeft nog steeds geen gedragscode ontwikkeld.

Dit alles laat echter onverlet dat bij het ontbreken van een gedragscode bovenstaande verboden gewoon van toepassing zijn op weidevogels en ook in acht moeten worden genomen bij reguliere agrarische werkzaamheden. Dat dit in de praktijk niet of nauwelijks geschiedt, geeft aan dat de naleving en handhaving van deze regels ernstig tekortschiet. Vermoedelijk is dit ook een reden waarom de agrarische sector nimmer een gedragscode heeft ontwikkeld: wanneer ontheffingen niet worden aangevraagd

43 Art. 3.31 Wnb. Voorheen: art. 16b Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.

44 Antwoord van de staatssecretaris van Economische Zaken op vragen van het Kamerlid Thieme (PvdD) over het doodmaaien van vogels en verwoesten van nesten (*Kamerstukken II* 2012/13, Aanhangselnummer 2798, gepubliceerd op 16 juli 2013).

en overtredingen ongestraft plaatsvinden, bestaat er geen behoefte aan een instrument waarmee extra inzet wordt gepleegd om overtredingen of ontheffingprocedures te voorkomen. Met deze praktijk voldoet de Nederlandse overheid niet aan artikel 5 Vogelrichtlijn, welke bepaling niet alleen vereist dat de beschreven handelingen worden verboden (art. 3.1 Wet natuurbescherming), maar ook dat overtredingen effectief worden voorkomen en handhavend wordt opgetreden waar dat niet gebeurt en (jonge) boerenlandvogels onrechtmatig worden gedood en nesten en eieren vernield of beschadigd.

4.2 Gebiedenbeschermingsrecht en boerenlandvogels

Artikel 3 van de Vogelrichtlijn vereist dat lidstaten ‘alle nodige maatregelen’ nemen om een ‘voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen’ voor alle inheemse vogels. Dit kan door ‘instelling van beschermingszones; onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones; herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen; aanleg van biotopen’. In de praktijk wordt deze verplichting in Nederland voor veel vogelsoorten ingevuld door de aanwijzing van Natura 2000-gebieden (SBZs op grond van art. 4 Vogelrichtlijn) en deels via aanwijzing van gebieden als onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), dan wel via (andere) vormen van gebiedenbescherming onder het ruimtelijkeordeningsrecht. De manier waarop deze gebieden momenteel worden aangewezen en beschermd door de rijksoverheid en de provincies biedt echter weinig soelaas voor boerenlandvogels.

In Nederland zijn ruim 160 gebieden aangewezen als Natura 2000-gebied, waarvan ongeveer de helft als speciale beschermingszone voor vogels ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn. Bij de selectie van de Vogelrichtlijngebieden worden bepaalde ornithologische en praktische criteria gehanteerd door het ministerie.⁴⁵ Bij het toepassen van deze criteria wordt een algemeen onderscheid gemaakt tussen broedvogels en niet-broedvogels, waarbij sommige soorten in beide categorieën vallen.⁴⁶ De meeste Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen voor boerenlandvogels zijn aangewezen voor de betreffende soort als niet-broedvogel. Het gaat dan om gebieden die van belang zijn voor de soort als slaapplek en/of als foerageergebied. Dit is het geval bij o.a. grutto, scholekster en tureluur. De landelijke en gebiedsdoelstellingen voor deze soorten hebben uitsluitend betrekking op niet-broedvogels.

45 De nationale procedure voor selectie en begrenzing van Vogelrichtlijngebieden is beschreven in Deel 1 (Algemeen) van de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn (2000) en het Natura 2000 doelendocument (2006). De selectiecriteria staan in Bijlage 1 (Selectiecriteria en methode van begrenzing) bij de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, Deel 1.

46 De Raad van State heeft vastgesteld dat het algemene onderscheid dat het ministerie maakt tussen broedvogels en niet-broedvogels in overeenstemming is met de Vogelrichtlijn. Zie ABRvS 27 augustus 2014, 201305362/1/R2, ECLI:NL:RVS:2014:3175 (*Eilandspolder*), r.o. 14.4.

Voor broedvogels worden alleen gebieden aangewezen als de betreffende soort voorkomt op bijlage I van de Vogelrichtlijn of als het gaat om (trekkende) watervogels waarvan minstens 1% van de biogeografische populatie van de soort of ondersoort in het gebied broedt.⁴⁷ Bijlage I bevat slechts een soort van de boerenlandvogelindicator die als broedvogel in Nederland voorkomt: de kemma. Voor deze soort zijn de belangrijkste broedgebieden aangewezen als Natura 2000-gebied. Veel andere boerenlandvogels vallen in de categorie geregeld voorkomende trekkende watervogels, waaronder grutto, kievit, scholekster, tureluur, watersnip en wulp. Er zijn echter geen broedgebieden aangewezen voor deze soorten, omdat niet wordt voldaan aan de eis dat minstens 1% van de landelijke populatie broedt in de betreffende gebieden. Het is de vraag of de toepassing van dit criterium voor sommige soorten boerenlandvogels op dit moment anders uitvalt, omdat de populaties van de meeste soorten drastisch zijn teruggelopen en de drempel nu mogelijk wel wordt gehaald in bepaalde gebieden. Vooralsnog heeft de Nederlandse overheid echter weinig aanstellen gemaakt om te onderzoeken of broedgebieden van de grutto en andere soorten boerenlandvogels kwalificeren voor aanwijzing als Natura 2000-gebied op grond van het 1%-criterium. Een ander selectiecriterium speelt daarbij ook nog een rol, omdat broedgebieden die zijn gelegen in agrarische gebieden niet snel voldoen aan het vereiste dat ten minste 100 hectare met een formele natuurstatus deel uitmaakt van het geselecteerde gebied.⁴⁸ Deze extra voorwaarde is niet ontleend aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, maar wordt door de Nederlandse overheid gehanteerd ter invulling van de beoordelingsmarge die lidstaten toekomt bij het selecteren van de meest geschikte gebieden voor de betrokken soorten.⁴⁹

Een gebied dat is geselecteerd voor een kwalificerende soort kan tevens worden aangewezen voor zogenoemde ‘begrenzingsoorten’. Bij de begrenzing van de gebieden wordt namelijk rekening gehouden met het voorkomen van niet-kwalificerende maar wel in behoorlijke aantallen voorkomende andere Bijlage I-soorten, trekkende watervogels en overige trekvogels. Voor het aanwijzen van broedgebieden geldt daarbij als voorwaarde dat de soort kan worden beschouwd als andere geregeld voorkomende trekvogel bedoeld in artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn, die voorkomt op de Nederlandse Rode Lijst én waarvoor de beschermde gebieden een wezenlijke bijdrage (minstens 25% van de Nederlandse broedpopulatie) leveren aan de bescherming van de soort.⁵⁰ Aan dit laatste criterium wordt bij de meeste soorten boerenlandvogels niet snel voldaan. Zo broedt slechts 7% van de grutto’s in de aangewezen Natura 2000-gebieden.⁵¹ Dit verklaart waarom Natura 2000-gebieden als

47 Zie Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, Deel 1, Bijlage 1A en 2B.

48 Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, Deel 1, Bijlage 1A en 2B.

49 Zie J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Paris 2016, p. 103-104.

50 Zie Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, Deel 1, Bijlage 3A.

51 R.L. Vogel e.a., *Het belang van Nederland buiten de Ecologische Hoofdstructuur voor soorten van de Vogelrichtlijn en van Bijlage V van de Habitatrichtlijn*, SOVON 2013, p. 55.

Arkemheen niet zijn aangewezen voor grutto's, ondanks het feit dat ze daar in grote aantallen broeden.⁵²

Dit heeft belangrijke consequenties, omdat er uitsluitend voor soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen instandhoudingsmaatregelen (art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn) en

‘passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de (...) habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben’

worden getroffen (art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn). Dat geldt ook voor de toetsing van plannen en projecten met mogelijk schadelijke effecten, zoals vereist is op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. De werkingssfeer van artikel 6 omvat in voorkomende gevallen ook reguliere landbouwactiviteiten, maar deze verplichtingen hebben op deze manier weinig betekenis voor de broedende boerenlandvogels.⁵³ Er is wel in enige mate rekening gehouden met deze soorten in de beheerplannen voor de betreffende Natura 2000-gebieden, maar dat is allemaal redelijk vrijblijvend geformuleerd.

De consequentie van deze keuzes van het Rijk is dat de bescherming van leefgebieden van boerenlandvogels in Nederland het vrijwel volledig moet hebben van de ruimtelijkeordeningswetgeving, waarbij een rol is weggelegd voor alle bevoegde bestuursorganen (Rijk, provincies, gemeenten).⁵⁴ De rol van het Rijk bij de bescherming van weidevogels en hun leefgebieden via het ruimtelijke spoor beperkt zich hoofdzakelijk tot het nationale beleid en de landelijke regels voor het NNN (voorheen EHS). Provincies zijn verantwoordelijk voor de aanwijzing en begrenzing van NNN-gebieden en identificatie van de wezenlijke kenmerken en waarden waarvoor zij worden aangewezen.⁵⁵

Het NNN omvat natuurgebieden van nationaal en internationaal belang, waaronder de meeste Natura 2000-gebieden. Een deel van de Natura 2000-gebieden (ruim 27.000 hectare) maakt echter geen onderdeel uit van het NNN. Dit is relevant om te vermelden, omdat het daarbij vooral gaat om agrarische gebieden zoals Arkemheen, Polder Zeevang, uiterwaarden van de Rijntakken, het Oude land van Strijen en delen

52 Besluit Natura 2000-gebied Arkemheen, waarin is bepaald dat het gebied is aangewezen voor kleine zwaan en smient als niet-broedvogels. In Bijlage C, p. 24, wordt toegevoegd waarom het gebied niet is aangewezen voor weidevogels.

53 Zie o.a. HvJ EG 10 januari 2006, zaak C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3 (*Commissie/Duitsland*). Zie ook de recente uitspraken over het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in relatie tot art. 6 Habitatrichtlijn: HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (*Programmatische aanpak stikstof*) en ABRvS 29 mei 2019, 201506170/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

54 Zie daarover ook de bijdrage van Marieke Kaajan in deze bundel.

55 Art. 2.10.2 en 2.10.3 Barro.

van de Wieden. Dat zijn gebieden die van (groot) belang zijn voor weidevogels. Deze gebieden hebben een andere bestemming dan natuur en een beperkter beschermingsregime (ja, mits) dan de gebieden in het NNN. Bedrijven in deze gebieden kunnen daardoor gemakkelijker uitbreiden.

Leefgebieden van boerenlandvogels die wel binnen het NNN vallen, genieten bescherming via de toepasselijke provinciale verordening overeenkomstig de eisen uit het Barro, indien zij door de betreffende provincie zijn aangewezen als onderdeel van de wezenlijke kenmerken en waarden van de betreffende gebieden. Het NNN dekt echter slechts een relatief gering deel van de broedgebieden van de boerenlandvogels in Nederland (zie tabel 5.2). Voor de grutto is in 2013 berekend dat 18% van de broedpopulatie zich in het netwerk bevindt (Natura 2000-gebieden niet meegeteld). De belangrijkste broedgebieden liggen dus buiten het NNN.

Tabel 5.2 Verdeling broedpopulaties van negen boerenlandvogel-indicatorsoorten in Nederland (in percentages van totale broedpopulatie)

Soort (broedvogel)	Natura 2000	Overige NNN	Overig Nederland
Gele kwikstaart	3	6	91
Graspieper	11	12	77
Grutto	7	18	75
Kievit	7	14	79
Scholekster	6	13	81
Slobeend	11	19	71
Tureluur	7	17	77
Veldleeuwerik	8	11	82
Wulp	13	14	73

Bron: R.L. Vogel e.a., *Het belang van Nederland buiten de Ecologische Hoofdstructuur voor soorten van de Vogelrichtlijn en van bijlage V van de Habitatrichtlijn* (SOVON 2013), bijlage 2.

Sommige gebieden binnen en buiten het NNN zijn aangewezen als weidevogelreservaat. Het gaat daarbij om natuurgebieden die in beheer zijn bij een terreinbeherende organisatie (provinciaal landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer). In deze reservaten vormen weidevogels het natuurbeheerdoel, al dan niet in combinatie met agrarisch medegebruik. Weidevogelgebieden die als natuurreservaat worden beheerd zijn veelal via bestemmingsplannen beschermd. Veel van de bestaande reservaten worden momenteel echter niet optimaal beheerd voor weidevogels, zelfs niet in de kerngebieden waar zij nog in hoge aantallen broeden.⁵⁶ Bijkomend probleem is dat verwerving van gronden door provincies beperkt is tot het NNN, waardoor uitbreiding van bestaande (weidevogel)reservaten buiten het netwerk niet snel zal plaatsvinden.

Verschillende provincies hebben ruimtelijk beleid ontwikkeld voor de bescherming van leefgebieden van boerenlandvogels (hoofdzakelijk weidevogelgebieden) gelegen binnen en buiten het NNN. Dat beleid is uitgewerkt in een provinciale verordening, waarmee ook de doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen en beheersverordeningen wordt geregeld. Vaak wordt daarbij een apart toetsingskader opgenomen voor leefgebieden die zijn gelegen buiten het NNN. De eisen die daarin zijn opgenomen voor ruimtelijke ingrepen zijn aanzienlijk soepeler dan het regime dat geldt voor het NNN. Dergelijk provinciaal beleid verzekert dat er in de ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met boerenlandvogels. In de praktijk leidt dit echter zelden tot een afweging waarbij de natuurbelangen prevaleren boven andere belangen, zowel binnen als buiten het NNN. Vaak kiest men voor het toestaan van de ingreep, al dan niet met (financiële) compensatie voor het verlies aan leefgebied. Bovendien heeft deze planologische bescherming alleen betrekking op (nieuwe) ruimtelijke ingrepen. Planologische bescherming van de leefgebieden van boerenlandvogels ten aanzien van regulier gebruik ontbreekt in de meeste gevallen. Zo is in vrijwel alle Nederlandse weidevogelgebieden (voor zover niet liggend in het NNN of aangewezen als natuurreservaat) de agrarische functie sturend in de bestemmingsplannen, en spelen weidevogels niet of nauwelijks een rol.

Concluderend kan worden gesteld dat het gebiedenbeschermingsrecht (te) weinig goeds heeft gebracht voor de boerenlandvogels. Nederlandse Natura 2000-gebieden hebben weinig directe betekenis voor boerenlandvogels, omdat vrijwel uitsluitend bescherming wordt geboden aan de slaapplaatsen en foerageergebieden van boerenlandvogels als niet-broedvogels. De belangrijkste broedgebieden zijn niet aangewezen als Natura 2000-gebieden (met uitzondering van broedgebieden van de kemp-haan) en er zijn ook geen instandhoudingsdoelen voor de soorten als broedvogels in aangewezen Natura 2000-gebieden waar zij broeden. De overlap van de aangewezen Nederlandse Natura 2000-gebieden met de belangrijkste broedgebieden van

56 Zie o.a. D. Melman, W. Teunissen & A. Guldmond, 'Weidevogels – op weg naar kerngebieden', in: G.R. de Snoo e.a. (red.), *Agrarisch natuurbeheer in Nederland – Principes, resultaten en perspectieven*, Wageningen Academic Press 2016.

weidevogels in agrarische gebieden is in het algemeen zeer gering.⁵⁷ De ruimtelijke en planologische bescherming voor broedgebieden van boerenlandvogels is in theorie van groot belang, maar schiet in de praktijk vaak tekort. Veel van de broedgebieden liggen buiten het NNN en zijn daar niet of veel minder goed beschermd. De planologische bescherming die wordt geboden aan de broedgebieden van boerenlandvogels binnen en buiten het NNN is bovendien onvoldoende gebleken om negatieve ontwikkelingen tegen te gaan. In potentie zijn er goede mogelijkheden om planologische instrumenten daarvoor beter in te zetten, maar die worden in de praktijk niet (ten volle) benut. Er zijn verschillende voorstellen gedaan om de ruimtelijke bescherming van weidevogelgebieden meer handen en voeten te geven, maar tot nu toe is daar nog geen of onvoldoende invulling aan gegeven.⁵⁸ En dat geldt nog sterker voor akkervogels en vogels van het kleinschalig cultuurlandschap.

5 De betekenis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, agrarisch natuurbeheer en actieve bescherming

5.1 Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft een belangrijke invloed op de bescherming van boerenlandvogels, omdat hun voornaamste broedgebieden zich bevinden op agrarisch in gebruik zijnde gronden en landbouwactiviteiten schade kunnen veroorzaken aan de vogels, hun nesten en jongen. Primair is het GLB gericht op het verbeteren van de landbouwproductiviteit ten behoeve van een stabiele voedselvoorziening tegen betaalbare prijzen en een redelijke levensstandaard voor de landbouwers in de EU.⁵⁹ Door de sterke nadruk op het verhogen van de productiviteit vormt het GLB een van de drijvende krachten achter de intensivering van de veehouderij en landbouw die ten grondslag ligt aan de achteruitgang van boerenlandvogels in Nederland en de rest van de EU. Gelijkzeitig bevat het GLB elementen die beogen bij te dragen aan de bescherming van natuur en biodiversiteit. Dit is een direct gevolg van het integratiebeginsel dat bepaalt dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het EU-beleid.⁶⁰

57 De overlap tussen de weidevogelkerngebieden en Natura 2000-gebieden wordt geschat in de orde van 1%. Zie W.A. Teunissen e.a., *Op naar kerngebieden voor weidevogels in Nederland – werkdocument met randvoorwaarden en handreiking*, Alterra/SOVON/Altenburg & Wymenga 2012.

58 Zie o.a. E.B. Oosterveld, L.W. Bruinzeel & E. Wymenga, *Ecologie van weidevogels, kennisbundeling voor bescherming en beheer*, Altenburg & Wymenga 2014, p. 57; en F. Kistenkas & D. Melman, *Ruimtelijke bescherming weidevogellandschap. Naar een provinciale weidevogelverordening?*, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2008.

59 Art. 39 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).

60 Art. 11 VwEU: 'De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.'

Het huidige GLB – dat meest recent is herzien in 2013 en in de nieuwe vorm van toepassing is sinds 1 januari 2015 – voorziet in verschillende maatregelen die zijn gericht op bescherming van natuur en biodiversiteit.⁶¹ Deze zijn verdeeld over de twee hoofdpijlers van het GLB: algemene randvoorwaarden en specifieke vergroeningseisen die zijn gekoppeld aan directe inkomenssteun voor boeren onder de eerste pijler (marktbeleid en inkomstenondersteuning) en Europese cofinanciering van maatregelen ter verduurzaming van de landbouw onder de tweede pijler (plattelandontwikkeling).⁶² Onder het GLB geldt dat de ontvanger van directe inkomenssteun moet voldoen aan een aantal algemene randvoorwaarden, waaronder de naleving van bepaalde regels uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en andere relevante EU-regelgeving (de zogeheten ‘*cross compliance*’).⁶³ Een ontvanger die niet voldoet aan deze randvoorwaarden kan een administratieve sanctie opgelegd krijgen in de vorm van de gehele of gedeeltelijke verlaging of uitsluiting van de steun die in het kader van het GLB is ontvangen.⁶⁴ Het belang van deze randvoorwaarden voor de bescherming van boerenlandvogels en hun leefgebieden is in potentie groot, omdat daarmee de naleving van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wordt bevorderd. De randvoorwaarden omvatten echter maar een beperkt deel van de bepalingen uit deze richtlijnen, namelijk artikel 3 lid 1 en 2, onder b, en artikel 4 lid 1, 2 en 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn.⁶⁵ Het gaat dus uitsluitend om de algemene bescherming van leefgebieden van vogels en Natura 2000-gebieden en niet bijvoorbeeld om de vereisten op het gebied van soortenbescherming, in tegenstelling tot het voorgaande GLB waar (een deel van) de soortenbescherming wel onderdeel uitmaakte van de randvoorwaarden.⁶⁶ Er is op dit moment slechts één andere randvoorwaarde die op dat punt relevant is en dat is het verbod om heggen en bomen te

61 De belangrijkste regels van het vigerende GLB zijn opgenomen in vier basisverordeningen: Verordening (EU) nr. 1305/2013 (plattelandontwikkeling), Verordening (EU) nr. 1306/2013 (financiering, beheer en monitoring van GLB), Verordening (EU) nr. 1307/2013 (inkomenssteun) en Verordening (EU) nr. 1308/2013 (marktordening).

62 Het totale bedrag dat beschikbaar is voor Nederland voor directe inkomenssteun loopt geleidelijk terug van ruim € 780 miljoen in 2015 tot € 732 miljoen in 2019/2020. Het totale bedrag dat voor Nederland vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) beschikbaar is bedraagt € 607 miljoen voor de periode 2014-2020. Dat is ruim € 87 miljoen per jaar.

63 Titel VI Verordening (EU) nr. 1306/2013.

64 Art. 91, 97 en 99 Verordening (EU) nr. 1306/2013.

65 Art. 93 en bijlage I Verordening (EU) nr. 1306/2013I.

66 Zie art. 4 en 5 en Bijlage II Verordening (EG) nr. 73/2009, waarin ook art. 5, 7 en 8 Vogelrichtlijn en art. 6 lid 3 en 4 en art. 13, 15 en 22 Habitatrichtlijn zijn opgenomen. Deze bepalingen zijn niet opgenomen als randvoorwaarden in de vigerende verordening, omdat ze te moeilijk zouden zijn om te controleren in het kader van *cross compliance*. Overtredingen zouden alleen kunnen worden geconstateerd als landbouwers ‘op heterdaad’ worden betrapt, terwijl de *cross compliance* controles systematisch van aard zijn en daarom voor dit soort overtredingen niet geschikt worden geacht. Zie Europese Rekenkamer, *Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken*, Speciaal verslag 2016, nr. 26.

snoeien in de vogelbroedperiode.⁶⁷ Een vergelijkbaar verbod op het maaien in de broedperiode is echter niet als randvoorwaarde in het GLB opgenomen.

De eigenlijke vergroening van de eerste pijler van het GLB bestaat uit een aantal verplichte klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken, waarvoor een aanvullend bedrag wordt betaald dat deel uitmaakt van de directe inkomenssteun voor boeren.⁶⁸ Deze vergroeningscomponent beslaat een substantieel deel (30%) van de beschikbare inkomenssteun.⁶⁹ Concreet bestaat de vergroening uit drie maatregelen, namelijk (a) gewasdiversificatie op bouwland; (b) het in stand houden van bestaand blijvend grasland; en (c) de verplichting om 5% van het bouwland in te richten als ecologisch aandachtsgebied.⁷⁰ Het GLB biedt over het algemeen veel vrijheid aan de lidstaten bij de nadere invulling van deze vergroeningsmaatregelen. Daarnaast voorziet het in de mogelijkheid om als alternatief gelijkwaardige praktijken toe te passen.⁷¹ Geen van deze vergroeningsmaatregelen heeft tot nu toe veel opgeleverd voor boerenlandvogels in Nederland en in de praktijk wordt er ook nog flink aan gemorreld. Zo heeft de Nederlandse overheid een verzoek ingediend bij de Europese Commissie om het verbod op het omzetten of ploegen van blijvende graslanden (grasland dat ten minste vijf jaar of langer niet is omgeploegd) binnen Natura 2000-gebieden op te heffen.⁷² Dat verzoek is afgewezen, maar de Commissie heeft aangegeven dat er wel enige ruimte is om daar onder voorwaarden uitzonderingen op te maken. Het GLB stelt geen specifieke eisen aan het beheer van de blijvende graslanden ten behoeve van natuurdoelen, zodat boerenlandvogelvriendelijk beheer van deze gebieden niet is gegarandeerd. De verplichting onder het GLB om 5% van het bouwland in te richten als ecologisch aandachtsgebied heeft ook onvoldoende opgeleverd, omdat in Nederland is gekozen voor een pakket aan maatregelen dat het aantrekkelijk maakt voor boeren om te kiezen voor vanggewassen om aan deze verplichting te voldoen. Dat levert helemaal niets op voor weidevogels en ook niet veel voor andere boerenlandvogels. De alternatieve mogelijkheid bestaat om te kiezen voor een equivalent pakket waarin maatregelen zijn opgenomen voor akkervogels (akkerrandenbeheer/vogelakkers) en de veldleeuwerik (certificatiepakket), maar het is duidelijk dat dit voor veel boeren niet de eerste keus zal zijn.

Wat resteert, zijn de financiële middelen die beschikbaar zijn voor cofinanciering van natuurbescherming onder de tweede pijler (plattelandontwikkeling). Het GLB vereist dat lidstaten minimaal 30% van de totale bijdrage uit het Europees

67 Bijlage II Verordening (EU) nr. 1306/2013.

68 Titel III, hoofdstuk 3 Verordening (EU) nr. 1307/2013.

69 Art. 47 Verordening (EU) nr. 1307/2013.

70 Art. 43 lid 1 en 2 Verordening (EU) nr. 1307/2013. Specifieke eisen voor elk van de vergroeningsmaatregelen zijn opgenomen in art. 44 (gewasdiversificatie), 45 (blijvend grasland) en 46 (ecologisch aandachtsgebied).

71 Art. 43 lid 1 en 3 Verordening (EU) nr. 1307/2013. Een lijst met gelijkwaardige praktijken waaruit gekozen kan worden is opgenomen in Bijlage IX.

72 Art. 2.15 van de Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 december 2014, nr. WJZ/14194346, houdende de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid voor wat betreft de rechtstreekse betalingen en het randvoorwaardenbeleid (Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB).

Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling inzetten voor financiering van agromilieu- en klimaatmaatregelen, waaronder ook natuurmaatregelen vallen.⁷³ Deze maatregelen moeten in nationale programma's worden opgenomen. Nederland heeft ervoor gekozen om aan deze verplichting te voldoen door inzet van een deel van de middelen voor agrarisch natuurbeheer. In het Nederlandse nationale plattelandontwikkelingsprogramma (POP3) dat loopt tot 2020 is vastgelegd dat jaarlijks € 30 miljoen EU-cofinanciering beschikbaar wordt gesteld voor het nieuwe stelsel van agrarisch natuurbeheer. Dat is bij lange na niet genoeg om de achteruitgang van de boerenlandvogels te stoppen.⁷⁴

Al met al schiet de afstemming tussen (de toepassing van) het GLB enerzijds en de vereisten voortvloeiend uit het natuurbeschermingsrecht anderzijds, vanuit boerenlandvogelperspectief, ernstig tekort.⁷⁵ De jurisprudentie van het Hof van Justitie laat er overigens geen twijfel over bestaan dat een dergelijke gebrekkige afstemming tussen het GLB en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn een lidstaat op geen enkele wijze vrij kan pleiten van zijn verplichtingen onder laatstgenoemde richtlijnen.⁷⁶

5.2 Agrarisch natuurbeheer in Nederland

Agrarisch natuurbeheer vormt op papier het belangrijkste instrument om boerenlandvogels en hun broedgebieden te beschermen.⁷⁷ Vooral sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er maatregelen in dat kader getroffen op basis van landelijke subsidieregelingen. Agrarisch natuurbeheer vindt plaats op landbouwgrond binnen en buiten het NNN. Het agrarisch natuurbeheer omvat verschillende maatregelen, waaronder nestbescherming, aanpassingen in het maaibeheer, vernatting en het instellen van reservaten. Dit zijn gesubsidieerde maatregelen waaraan boeren op vrijwillige basis kunnen meedoen, waarbij contracten van beperkte duur worden afgesloten voor individuele percelen.

Onlangs alle inspanningen is het agrarisch natuurbeheer tot nu toe grotendeels ineffectief gebleken. Dit blijkt uit een advies uit 2013 van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, waarin kritiek wordt geuit op de effectiviteit en invulling van het agrarisch natuurbeheer.⁷⁸ Volgens de Raad is 'het Nederlandse beleid om de natuur

73 Zie Verordening (EU) nr. 1305/1203, in het bijzonder art. 28.

74 Th.C.P. Melman & H. Sierdsema, *Weidevogelscenario's; Mogelijkheden voor aanpak van verbetering van de weidevogelstand in Nederland*, Wageningen Environmental Research, Rapport 2769, Wageningen 2017.

75 Zie in deze zin ook M.E.A. Broekmeyer & M. Pleijte, *Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn: zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie*, Alterra 2016, p. 73-74 en 167-169.

76 HvJ EG 25 november 1999, zaak C-96/98, ECLI:EU:C:1999:580 (*Commissie/Frankrijk*), r.o. 40.

77 Zie: G.R. De Snoo e.a. (red.), *Agrarisch natuurbeheer in Nederland – principes, resultaten en perspectieven*, Wageningen Academic Publishers 2016.

78 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Onbeperkt houdbaar: naar een robuust natuurbeleid*, 2013.

in het agrarische landschap te redden op een groot fiasco uitgelopen'.⁷⁹ Deze kritiek is aanleiding geweest voor de Nederlandse overheid om het stelsel van agrarisch natuurbeheer drastisch te herzien. Er is een nieuw collectief stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer ontwikkeld dat op 1 januari 2016 van start is gegaan.⁸⁰ Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is een benadering waarin de nadruk ligt op kansrijke gebieden (de kerngebieden) en beheer door collectieven in plaats van individuele boeren. De provincies zijn daarvoor opgedeeld in agrarische collectieven waarvan de kern doorgaans wordt gevormd door agrarische natuurverenigingen en andere landgebruikers met landbouwgrond. De agrarische collectieven zijn gecertificeerd en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer. Subsidies worden verstrekt voor een periode van zes jaar. In het nieuwe subsidiestelsel wordt een onderscheid gemaakt tussen vier typen leefgebied met bijbehorende beheertypen en soorten: open grasland, open akkerland, natte dooradering en droge dooradering.⁸¹ De overheid heeft aangegeven dat het nog enige tijd zal duren voor de resultaten van het nieuwe stelsel zichtbaar zullen zijn in het veld. De ambitie is dat in 2020 het collectieve stelsel zichzelf bewezen heeft, zowel in effectiviteit als efficiëntie.

Onderzoek gaf echter al snel aan dat dit nieuwe beleid met focus op kansrijke gebieden de afname van de populaties niet zou kunnen gaan stoppen. Kleijn en Hooijmeijer schatten in dat de regeling niet zal leiden tot een verhoging van het aantal weidevogels, hoogstens tot een vertraging van de afname.⁸² Een breed gedragen bevinding in onderzoek was (en is) dat de omstandigheden in de beheerde gebieden niet optimaal zijn voor belangrijke vereisten zoals openheid, juiste ontwatering, afwezigheid van verstoring en goed beheer. Melman, Teunissen en Guldmond stellen met betrekking tot de grutto vast dat 'de gebieden die nu aan alle randvoorwaarden voldoen slechts 3-5 procent van de huidige populatie herbergen. Voortzetting van de huidige inspanningen zonder echte verbeteringen zal de achteruitgang dus bij lange na niet stoppen.'⁸³ In 2017 concludeerden Melman en Sierdsema:

'Uit deze berekening kan worden geconcludeerd dat de omstandigheden binnen de nu beheerde gebieden niet optimaal zijn, zowel binnen reservaten als binnen agrarisch gebied. Hier ligt een omvangrijke verbeteropgave. De tabel maakt inzichtelijk waarom de afgelopen jaren ondanks alle inspanningen van een gestage achteruitgang van de weidvogelpopulatie sprake is: over de hele linie worden geen optimale omstandigheden gerealiseerd. De duurzaamheid van weidevogels is in het geding.'⁸⁴

79 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 2013, p. 66.

80 Zie *Kamerstukken II* 2012/13-2015/16, 33576, 3, 17 en 56.

81 Zie T.C.P. Melman e.a., *Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer: criteria voor leefgebieden en beheertypen*, Alterra 2014.

82 Interview met D. Kleijn en J. Hooijmeijer in A. Sikkema, 'Vrijwillig weidevogels redden werkt niet', *Resource*, 19 mei 2016, p. 20-21.

83 Melman e.a. 2016, p. 159-160.

84 Melman & Sierdsema 2017, p. 17. In het citaat wordt verwezen naar Tabel 2 van het rapport. Zie ook Melman e.a. 2016, p. 159-160.

In dit verband moet ook worden opgemerkt dat ook het nieuwe stelsel gebaseerd is op gesubsidieerde maatregelen waaraan boeren op vrijwillige basis kunnen meedoen met contracten van beperkte duur, zodat effectiviteit en continuïteit niet zijn gegarandeerd.

In maart 2018 is in interprovinciaal verband besloten om in te zetten op behoud van de huidige populatie van 32.000-36.000 broedparen grutto's en het door de weidevogelprovincies (FR, GR, NH, ZH, OV en UT) in 2018 opstellen van provinciale actieplannen voor het behoud van weidevogels.⁸⁵ Deze ambitie is gebaseerd op het hierboven al genoemde onderzoek van Melman en Sierdsema en meer in het bijzonder op het in dat onderzoek beschreven scenario 2: 'Optimalisatie van de inspanningen (inrichting + beheer) binnen de gebieden die nu voor weidevogels worden beheerd.'⁸⁶ Dit zou een eenmalige investering vragen (m.n. ontwatering) van een bedrag tussen de € 35 en 89 miljoen en een extra jaarlijkse investering van € 12 tot 19 miljoen bovenop de al bestaande kosten. Dit scenario is echter niet zonder kanttekeningen door de provincies als ambitie geaccepteerd. Bij voorbaat is al niet voldoende geld beschikbaar en moet worden gezocht naar aanvullende financiering, waarbij iedere provincie haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen.⁸⁷ Daarnaast vereist het behalen van de doelstelling bijvoorbeeld peilopzet in het agrarisch gebied, waarvoor weinig draagvlak is. Het behoud van 32.000-36.000 broedparen grutto's zal volgens de provincies alleen realiseerbaar zijn wanneer er structurele veranderingen in het landbouwsysteem worden doorgevoerd. De provincies geven aan dat hiervoor initiatieven vanuit de EU en het Rijk noodzakelijk zijn als randvoorwaarden voor de provinciale inspanningen op het vlak van bescherming van boerenlandvogels en biodiversiteit in het landelijk gebied.⁸⁸

5.3 Actieve bescherming: artikel 1.12 Wet natuurbescherming en boerenlandvogels⁸⁹

De voorgaande subparagrafen wekken mogelijk de indruk dat het Rijk en de provincies vrije beleidskeuzes kunnen maken voor wat betreft het ambitieniveau voor de bescherming van boerenlandvogels, maar die ruimte wordt beperkt door de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen die in paragraaf 2 zijn besproken.

85 Provincie Overijssel, 'Actieplan weide- en akkervogels Overijssel 2018-2021', juni 2018, p. 8; verwezen wordt naar besluitvorming in de Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland van het IPO, begin 2018. Zie ook <https://nieuws.ipo.nl/provincies-zetten-in-op-behoud-van-weide--en-akkervogels/>.

86 Melman & Sierdsema 2017.

87 Provincie Overijssel, 'Actieplan weide- en akkervogels Overijssel 2018-2021', juni 2018, p. 8.

88 Zie bijvoorbeeld Actieplan weidevogels provincie Utrecht, 2018, p. 6.

89 Voor een algemene discussie over de instrumenten van de Wet natuurbescherming voor actieve natuurbescherming met voorbeelden uit de praktijk, zie: K. Bastmeijer & A. van Kreveld, 'Actieve bescherming onder de Wet natuurbescherming', *NBR* 2017/7, p. 220-234.

De essentie van die verplichtingen is met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (1 januari 2017) voor het eerst expliciet vastgelegd in de Nederlandse wetgeving. Hoewel het uiteindelijk een verantwoordelijkheid van het Rijk betreft, is de realisatie grotendeels in handen gelegd van de colleges van GS van de provincies. Artikel 1.12 lid 1 Wet natuurbescherming bepaalt namelijk dat:

‘Gedeputeerde staten van de provincies dragen, ieder in hun provincie, tezamen zorg voor het nemen van de nodige maatregelen voor:

- de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten;
- (...)
- het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, bedoeld in artikel 1.5, vierde lid.’

Zoals besproken in paragraaf 2 gaan de auteurs ervan uit dat deze verplichting dient om vogelsoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden.

De meeste provincies die met name belangrijk zijn voor weidevogels hebben ter invulling van deze verplichting provinciale prioritaire soorten of iconsoorten benoemd (Groningen, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland). Deze provincies hebben ook een actieplan voor weidevogels (in sommige gevallen verbreed met andere boerenlandvogels) opgesteld. In Groningen (evenals in Gelderland) lag het initiatief voor wat betreft een actieplan overigens vooral bij boeren, natuurbeschermers en jagers. In Noord-Holland en Friesland is nog geen beleid voor prioritaire soorten ontwikkeld en deze provincies kennen evenmin een actieplan voor boerenlandvogels. Dit is opvallend, want dit zijn voor weidevogels nu juist de twee belangrijkste provincies. Ook in de provincies die iconsoorten hebben aangewezen en een actieplan hebben opgesteld zijn de ambities en het beschikbare budget voor aanvullende actieve bescherming (aanvullend op het standaard-agrarisch natuur- en subsidiebeleid) echter nog veelal beperkt. Enkele provincies hebben tot doel populaties niet verder achteruit te laten gaan, maar de meeste provincies hebben geen heldere doelen. De provincies Zuid-Holland en Utrecht en de maatschappelijke organisaties in Groningen formuleren de meest concrete doelen met tamelijk hoge ambities, maar daarbij wordt wel sterk de nadruk gelegd op grutto's. Akkervogels, soorten van het kleinschalige boerenland en erf en zelfs sommige weidevogels profiteren echter niet van maatregelen voor grutto's. Bezien vanuit de verplichting van artikel 1.12 lid 1 Wet natuurbescherming is dit problematisch, omdat de aantallen van sommige soorten uit deze groepen nog sneller achteruitgaan dan van grutto's (zomertortel, patrijs, veldleeuwerik). Zo is het aantal broedende patrijzen sinds 1975 met ongeveer 90%

afgenomen.⁹⁰ Dit zijn typisch soorten waarvoor gebruik zou kunnen worden gemaakt van het opstellen en uitvoeren van provinciale programma's op grond van artikel 1.13 Wet natuurbescherming. Een dergelijk programma zou een samenhangend en tijdgebonden pakket aan maatregelen kunnen bevatten met duidelijke doelstellingen en te verwachten resultaten, maar dit instrument wordt vooralsnog door geen enkele provincie ingezet. De maatschappelijke organisaties in Groningen zijn wel begonnen aan het opstellen van een actieplan voor akkervogels en in Zuid-Holland worden akkervogels meegenomen in het provinciale actieplan voor boerenlandvogels. Friesland onderscheidt zich in negatieve zin door het min of meer loslaten van haar eigen eerdere grutto-doelstelling en het schijnbaar accepteren dat de aantallen broedparen 60% lager uit zullen vallen dan het originele doel.

Provincies hebben veel instrumenten tot hun beschikking om aan de verplichting van artikel 1.12 lid 1 Wet natuurbescherming invulling te geven. Belangrijke voorbeelden omvatten ruimtelijk instrumentarium, het instellen van extra beschermde gebieden, sturen (via waterschappen) op waterpeilen, goed toezicht en handhaving van de Wet natuurbescherming (m.n. aan banden leggen van maaien en bemesten op een wijze die jonge vogels doodt; zie par. 4), predatiebescherming, financiering voor kavelruil, draagvlakvergroting en de inzet van eigen gronden. Veel van deze instrumenten worden genoemd in Natuurbeheerplannen, Provinciale Verordeningen, actieplannen e.d., maar er is weinig informatie te vinden over inzet en effectiviteit van de genoemde instrumenten. In sommige provincies ligt de nadruk sterk op maatregelen waar geen overeenstemming over is (afschot van predatoren) of met hooguit een zeer indirect effect op aantallen boerenlandvogels (educatie en draagvlakvergroting). Geen enkele provincie lijkt te handhaven op landbouwkundige handelingen waarbij de Wet natuurbescherming wordt overtreden (maaien en bemesten op een wijze dat jonge vogels sneuvelen). Friesland geeft als enige provincie open aan in beleidsdocumenten dat een aantal instrumenten niet is ingezet vanwege geldgebrek of omdat er met de sector geen overeenstemming over kon worden bereikt. Al met al is niet te verwachten dat met de huidige inzet voor de implementatie van artikel 1.12 lid 1 Wet natuurbescherming de besproken zwakke punten van het passieve beschermingsrecht en het agrarisch natuurbeleid zullen worden rechtgetrokken.

6 Vooruitblik naar de Omgevingswet

De Omgevingswet zal vanaf 2021 een integraal wettelijk kader bieden voor alles wat te maken heeft met de fysieke leefomgeving, inclusief natuur en landschap. De Wet natuurbescherming, de ruimtelijke ordeningswetgeving en vele andere wetten die relevant zijn voor natuurbescherming, komen samen in de Omgevingswet. Dat creëert zowel kansen als risico's voor de bescherming van boerenlandvogels en hun leefgebieden in Nederland.

90 Zie <https://www.sovon.nl/nl/soort/3670>.

De integrale instrumenten van de Omgevingswet zoals de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning bieden op papier de kans om boerenlandvogels en hun leefgebieden effectief te beschermen. Natuur moet in al deze instrumenten immers van meet af aan volwaardig worden meegenomen. Daarmee is het in theorie mogelijk om de bescherming van boerenlandvogels en hun leefgebieden goed te verankeren in het nationale, provinciale en gemeentelijk omgevingsbeleid en -recht en om daar beter rekening mee te houden in de ruimtelijke ordening en het beleid gericht op de landbouw, bodembescherming, waterkwaliteit en kwantiteit, en algemene milieucondities. De potentiële winst voor natuur kan gelegen zijn in het voorkomen van negatieve gevolgen, maar ook in het benutten van kansen voor actieve bescherming gericht op natuurherstel. Dit denken past goed bij de Omgevingswet: door functie koppelingen ervoor zorgen dat er zowel voor sociaaleconomische belangen als voor de natuur een ‘plus’ ontstaat. Dit denken is van groot belang voor de boerenlandvogels, want de voorgaande discussie maakt duidelijk dat er juist ook veel herstel moet gaan plaatsvinden.

Daar staat tegenover dat er een reële kans is dat de bescherming van boerenlandvogels onder de Omgevingswet verder verwatert, omdat de wet decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) meer ruimte biedt voor een integrale belangenafweging die vrij gemakkelijk in het voordeel kan uitvallen van economische of andere belangen. Dat risico is aanzienlijk, omdat de Omgevingswet uitgaat van het ‘ja, mits-principe’ bij het beoordelen van plannen en het toestaan van activiteiten, terwijl de bescherming van boerenlandvogels juist moet zijn gebaseerd op het ‘nee, tenzij-principe’, zoals is vereist op grond van de Vogelrichtlijn en de Wet natuurbescherming.

De Wet natuurbescherming wordt volgens het kabinet ‘beleidsneutraal’ geïntegreerd in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving, waarbij het uitgangspunt is dat de bescherming van natuurwaarden op hetzelfde niveau blijft. De integratie geschiedt door middel van de Aanvullingswet natuur die onlangs is vastgesteld door de Tweede Kamer en het Aanvullingsbesluit natuur waarmee een belangrijk deel van de inhoudelijke regels verspreid in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet wordt opgenomen. Het ziet ernaar uit dat de regels voor gebiedenbescherming en soortenbescherming inhoudelijk grotendeels hetzelfde blijven als onder de Wet natuurbescherming, maar er zijn verschillende aanpassingen gedaan om de regels beter te laten passen in de systematiek van de Omgevingswet. Zo zijn wettelijke vereisten voor een aantal instrumenten (natuurvisie, programma’s) geschrapt en zijn er verschillende wijzigingen in de procedurele regels. Daar staat een aantal toevoegingen tegenover, zoals een specifieke zorgplicht voor natuur die strafrechtelijk handhaafbaar is.

De Omgevingswet lijkt geen directe oplossingen te bieden voor de eerder gesignaleerde tekortkomingen bij de toepassing en handhaving van het natuurbeschermingsrecht (soorten- en gebiedenbescherming) ten aanzien van boerenlandvogels en hun broedgebieden. Dat geldt ook voor de bescherming via de ruimtelijke ordening, waar zelfs sprake lijkt te zijn van een verslechtering. De bescherming van het NNN wordt namelijk aangepast onder de Omgevingswet. Het bestaande landelijke toetsingskader

voor het NNN wordt afgeschaft en vervangen door een algemene eis dat provinciale regels worden vastgesteld die

‘[...] in ieder geval [verzekeren] dat de kwaliteit en oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland niet achteruitgaan, dat de samenhang tussen de gebieden van het natuurnetwerk wordt behouden en dat, als binnen het natuurnetwerk activiteiten worden toegelaten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het natuurnetwerk, deze gevolgen tijdig worden gecompenseerd.’⁹¹

Provincies krijgen daarmee de vrijheid om een eigen NNN-toetsingskader te ontwikkelen. Dat zou strenger kunnen zijn dan het huidige landelijke regime, maar ook veel zwakker.⁹² En dat laatste zou slecht nieuws zijn voor de leefgebieden van boerenlandvogels die deel uitmaken van het NNN.

Erg jammer is ook dat de Omgevingswet niet het hierboven genoemde denken en handelen op grond van win-win (waardencreatie door functie koppelingen, e.d.) waarborgt. Wat zou het voor de natuur mooi zijn geweest wanneer het uitgangspunt van nettonatuurwinst in de Omgevingswet zou worden verankerd. Het betreft slechts mogelijkheden die echter ook geheel onbenut gelaten kunnen worden. Gesteld zou kunnen worden dat dit niet zo erg is wanneer dan maar gewaarborgd wordt dat de uiteindelijke doelen van natuurbeleid een wettelijke verankering krijgen. De Omgevingswet biedt daarvoor een prachtige kans in de vorm van het instrument tot vaststelling van omgevingswaarden. Op grond van de Omgevingswet worden veel internationale en Europese milieunormen wettelijk vastgelegd als ‘omgevingswaarden’. Dit zal o.a. voor lucht, waterkwaliteit en waterveiligheid gebeuren, maar voornamelijk is de rijksoverheid dat niet van plan voor natuurnormen. Tijdens de behandeling van de Aanvullingswet natuur is door de leden De Groot (D66) en Dik-Faber (ChristenUnie) een amendement ingediend om de gunstige staat van instandhouding van soorten (waaronder alle inheemse vogels) en habitattypen als omgevingswaarden in de wet te verankeren.⁹³ Dit zou dan nader worden uitgewerkt op basis van de definities van gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten aan de hand van de eerdergenoemde componenten (verspreidingsgebied, omvang populatie, kwaliteit habitats en toekomstperspectief). Daarmee zou meer helderheid worden geboden over wat de verplichting tot het realiseren van de gunstige staat van instandhouding precies inhoudt. Deze verplichting wordt door de overheid breed erkend, maar kennelijk is het moeten uitwerken van de concrete betekenis van deze verplichting nogal eng. De provincies (via het IPO) hebben op het amendement grote

91 Zie art. 7.8 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.

92 Zie F.H. Kistenkas, W. Nieuwenhuizen, D.A. Kamphorst & M.E.A. Broekmeyer, *Natuur en landschap in de Omgevingswet*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 24, 2018. Zie voor een positievere blik op de nieuwe NNN regels: R. Frins, ‘De bescherming van het Natuurnetwerk Nederland onder de Omgevingswet’, *NBR* 2018/1, 4-12.

93 *Kamerstukken II* 2018/19, 34985, 16.

kritiek geleverd. Onder meer door tegenstemmen van het CDA en de VVD heeft het amendement het niet gehaald.

7 Conclusies

Nederland komt zijn internationale en Europese verplichtingen om de boerenlandvogels in een gunstige staat van instandhouding te brengen en houden niet na. Het staat buiten kijf dat de meeste boerenlandvogels die in Nederland broeden zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden en het toekomstperspectief is voor veel soorten niet rooskleurig. De populaties krimpen, de broedgebieden gaan achteruit in oppervlakte en kwaliteit, en het verspreidingsgebied wordt kleiner. Hoewel causale verbanden moeilijk gekwantificeerd kunnen worden, is een aantal cumulatieve oorzaken aan te wijzen: (1) de geconstateerde gebreken in de Nederlandse implementatie van het internationale en Europese gebiedenbeschermingsrecht en passieve soortenbeschermingsrecht ten aanzien van boerenlandvogels; (2) de tekortkomingen van het GLB en het Nederlandse stelsel van agrarisch natuurbeheer; en (3) een gebrek aan daadkracht bij de verantwoordelijke overheden voor de actieve bescherming van boerenlandvogels. Om het tij voor de Nederlandse boerenlandvogels te keren zijn verbeteringen op elk van deze drie punten nodig.

Allereerst is er een verbetering nodig in de uitvoering en handhaving van het natuurbeschermingsrecht (gebieden- en soortenbescherming) ten aanzien van boerenlandvogels. Het gebiedenbeschermingsrecht dient beter te worden ingezet om de kerngebieden van weidevogels en andere belangrijke broedgebieden van boerenlandvogels bestendig te beschermen. Dit kan deels worden bereikt door Natura 2000-gebieden (mede) aan te wijzen voor broedende weidevogels en betere ruimtelijke bescherming te bieden aan belangrijke broedgebieden door deze onderdeel te maken van het NNN of ze een andere vorm van ruimtelijke (lange termijn) bescherming te geven. Daarnaast dient daadwerkelijke naleving te worden verzekerd van de passieve bescherming van boerenlandvogels bij de uitvoering van agrarische activiteiten in heel Nederland. Naast het versterken van overheidstoezicht mag van de overheid worden verwacht dat de landbouwsector wordt aangesproken op het invulling geven aan de zorgplichtbepaling en het voorkomen van overtredingen van verbodsbepalingen. Gezien de slechte staat van boerenlandvogels en de grote rol van de landbouwsector daarbij, zou het gepast zijn om druk op de sector uit te oefenen om een landelijke gedragscode voor de landbouw overeenkomstig artikel 3.31 Wet natuurbescherming te ontwikkelen, goed te laten keuren en toe te gaan passen.

Ten tweede zijn aanpassingen nodig in het GLB en het Nederlandse stelsel van agrarisch natuurbeheer om ze daadwerkelijk bij te laten dragen aan het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van boerenlandvogels. Het GLB is momenteel vooral een bedreiging voor boerenlandvogels. De komende herziening van het GLB biedt de kans om het landbouwbeleid voor de periode na 2020 beter te laten aansluiten op het natuurbeschermingsrecht, al zal dit moeilijk zijn. Het versterken van de algemene randvoorwaarden en specifieke vergroeningseisen die zijn gekoppeld aan

directe inkomenssteun voor boeren is een belangrijke mogelijkheid, al bestaat het risico dat deze nog verder worden afgezwakt. In theorie zou de huidige vorm van inkomenssteun kunnen worden vervangen door een systeem waarin publieke middelen alleen voor publieke doelen (inclusief natuurbescherming) worden ingezet, maar die kans is niet groot gelet op het politieke verzet dat daartegen bestaat. Het weinige tegengeluid in Nederland komt momenteel in de vorm van het pleidooi van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, onder andere door meer aandacht te vragen voor ‘natuurinclusieve’ kringlooplandbouw en verduurzaming in het nieuwe GLB. Vergroting van het beschikbare budget voor agrarisch natuurbeheer is reëler, maar met alleen extra middelen wordt dat niet effectiever. Daarvoor zijn aanpassingen nodig om het agrarisch natuurbeheer grootschaliger, daadwerkelijk effectief en bestendig te maken.

Ten derde moet de overheid meer en betere actieve beschermingsmaatregelen treffen voor boerenlandvogels. Het opstellen van provinciale actieplannen voor weidevogels, zoals verschillende provincies al hebben gedaan, is een goede eerste stap. Meer nadruk moet echter liggen op concrete doelstellingen en maatregelen om de staat van instandhouding van boerenlandvogels binnen afzienbare termijn te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen en uitvoeren van provinciale programma’s op grond van artikel 1.13 Wet natuurbescherming. Integratie van bescherming van boerenlandvogels en natuur in andere beleidsprioriteiten, zoals de energietransitie, woningbouw en klimaatadaptatie lijkt ook essentieel. Dit geldt ook voor het waarborgen van de samenhang met het beleid en de verantwoordelijkheden van andere overheden op dat terrein, in het bijzonder gemeenten en waterschappen. De rijksoverheid draagt de eindverantwoordelijkheid voor het voldoen aan de internationale verplichtingen en de verantwoordelijkheid om de inspanningen van de provincies te volgen en ze aan te spreken op de uitoefening van hun verantwoordelijkheden. De rijksoverheid dient ook zelf de nodige actieve beschermingsmaatregelen te stimuleren. Dit kan bij uitstek door het opstellen van een nationaal actieplan en/of nationaal programma om de staat van instandhouding van de boerenlandvogels te verbeteren. Dit zou niet alleen goed aansluiten bij de besproken internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen, maar ook een overtuigende concrete invulling vormen van de recent nog door minister Schouten uitgesproken eigen ambitie:

‘Afsluitend nog even in kort bestek wat u van mij kunt verwachten. Ten eerste ben ik dus altijd aanspreekbaar op natuur, want ik ben de Minister van Natuur. Ik wil ook knokken voor een kentering in de biodiversiteit, zowel wereldwijd als hier in Nederland. Mijn ambitie is dat de trend van teruggang van de biodiversiteit in mijn periode wordt omgebogen. (...) Ik wil urgente problemen aanpakken, zoals de insectensterfte en de teruggang van de weidevogels. Ik wil ook werken aan een omslag in de landbouw, die een stevige basis is voor een sterke natuur.’⁹⁴

94 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verslag Mondeling Overleg natuurbeleid d.d. 28 maart 2019, *Kamerstukken I* 2018/19, 33576, N, p. 5.