

Weidevogels en de Europese en internationale verplichtingen van Nederland: een juridische analyse

Mr.dr. A. Trouwborst

Tilburg University



In opdracht van Vogelbescherming Nederland

September 2016



Over dit rapport:

Dit rapport werd geschreven door Arie Trouwborst in opdracht van Vogelbescherming Nederland. De auteur is als universitair hoofddocent milieurecht verbonden aan het Departement Internationaal en Europees Publiekrecht van de Universiteit Tilburg. Hij is auteur van vele wetenschappelijke publicaties op het terrein van het internationale, Europese en Nederlandse natuurbeschermingsrecht. Voor een curriculum vitae en publicatielijst, zie: http://www.tilburguniversity.edu/nl/webwijs/show/a.trouwborst_nl/.

Citeersuggestie:

A. Trouwborst. 2016. *Weidevogels en de Europese en internationale verplichtingen van Nederland: een juridische analyse*. Rapport in opdracht van Vogelbescherming Nederland. Tilburg University.

Foto voorblad:

Maarten Graat.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Weidevogels in Nederland: afname, oorzaken en oplossingen	5
2.1. Weidevogels in Nederland en hun achteruitgang	5
2.2. Oorzaken en oplossingen	7
3. Internationaal en Europees juridisch kader	10
3.1. EU Vogelrichtlijn	10
3.2. EU Habitatrichtlijn	11
3.3. Verdrag van Bern	12
3.4. Verdrag inzake Afrikaans-Euraziatische Watervogels (AEWA)	13
3.5. EU/AEWA Actieplan Grutto	14
3.6. EU gemeenschappelijk landbouwbeleid	18
4. Nederlandse wetgeving en beleid ten aanzien van weidevogels	21
4.1. Flora- en faunawet	21
4.2. Natuurbeschermingswet 1998	25
4.3. Wet natuurbescherming	27
4.4. Ruimtelijke ordening	29
4.5. Agrarisch natuurbeheer	32
5. Toetsing Nederlandse aanpak aan Europese verplichtingen	35
5.1. Artikel 2 Vogelrichtlijn	35
5.2. Artikel 3 Vogelrichtlijn	41
5.3. Artikel 4 Vogelrichtlijn	44
5.4. Artikel 5 Vogelrichtlijn	47
5.5. Overige bepalingen	50
6. Conclusies	52
Literatuurlijst	54

Samenvatting

Nederland heeft een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van weidevogels als de grutto, kievit en scholekster, met name omdat het (nog steeds) een belangrijk aandeel herbergt van de Europese broedpopulaties van deze soorten. De Nederlandse aantallen van veel soorten weidevogels laten al geruime tijd een zorgwekkende achteruitgang zien. Zo is de grutto met meer dan 60% achteruitgegaan in de afgelopen decennia en die achteruitgang is de laatste jaren alleen maar heviger geworden. De belangrijkste oorzaak van de achteruitgang van de weidevogels in Nederland is het gebrek aan broedsucces in de graslanden die als broedgebied fungeren. Graslanden zijn vanuit weidevogelperspectief zowel in omvang als in kwaliteit sterk achteruitgegaan door de intensivering van de landbouw, die grotendeels op maximale productie is gericht. Om het tij te keren zijn vergaande effectieve maatregelen nodig om de broedgebieden van weidevogels te beschermen.

De centrale onderzoeksvraag van dit rapport is: in hoeverre voldoet Nederland ten aanzien van weidevogels aan zijn internationale en Europese verplichtingen, in het bijzonder onder de EU Vogelrichtlijn?

Het onderzoek wijst uit dat Nederland ten aanzien van weidevogels inbreuk heeft gemaakt, en nog steeds maakt, op verschillende internationale en Europese verplichtingen. In vrijwel alle gevallen zijn de geconstateerde schendingen niet incidenteel, maar structureel van aard. Met een aan zekerheid grenzende mate van waarschijnlijkheid kan gesteld worden dat Nederland ten aanzien van weidevogels al geruime tijd niet voldoet aan drie cruciale verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, betreffende populatieniveaus (artikel 2), leefgebieden (artikel 3) en generieke soortenbescherming (artikel 5):

- Artikel 2 verplicht Nederland om alle nodige maatregelen te nemen om de populaties van alle soorten weidevogels op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen.
- Artikel 3 verplicht Nederland om alle nodige maatregelen te nemen om voor alle soorten weidevogels een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.
- Artikel 5 verplicht Nederland tot het verbieden van het opzettelijk doden van weidevogels, het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten en eieren en het opzettelijk storen van vogels, met name gedurende de broedperiode.

Mogelijk wordt daarnaast ten aanzien van weidevogels inbreuk gemaakt op:

- Artikel 4, dat Nederland verplicht tot het treffen van speciale beschermingsmaatregelen, in het bijzonder door aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden voor weidevogels en het nemen van maatregelen buiten deze gebieden om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden te voorkomen.
- Artikel 13, dat Nederland verplicht om verslechtering te voorkomen van de populaties van weidevogels en de gevarieerdheid en omvang van hun leefgebied ten opzichte van de situatie in 1979/1981.

Het onderzoek wijst verder uit dat het er alle schijn van heeft dat Nederland ten aanzien van weidevogels ook niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen onder het Verdrag van Bern inzake Natuurbescherming in Europa en het Verdrag inzake Afrikaans-Euraziatische Watervogels (AEWA).

De inbreuk op deze verplichtingen vloeit voort uit het feit dat de Nederlandse overheid de dringend benodigde, vergaande maatregelen voor de instandhouding van de diverse weidevogels en hun leefgebieden tot op heden achterwege heeft gelaten. Het rapport signaleert

in dit verband onder meer het niet of nauwelijks aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor broedende weidevogels onder de Natuurbeschermingswet; het niet of nauwelijks inzetten van andere instrumenten voor gebiedenbescherming, zoals de 'beschermde leefomgeving' onder de Flora- en faunawet; het niet daadwerkelijk voorkomen dat (jonge) weidevogels gedood en nesten en eieren vernield of beschadigd worden door agrarische activiteiten; de afwezigheid van soortenbeschermingsplannen voor weidevogels; de zeer gebrekkige toepassing van de leefgebiedenbenadering; de geringe dekking van weidevogelgebieden binnen het Natuurnetwerk Nederland; het verhoudingsgewijs geringe gewicht dat vaak aan het weidevogelbelang wordt toegekend in besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening; en de ineffectiviteit van maatregelen ter bevordering van agrarisch natuurbeheer. In verband met deze laatste categorie wordt in herinnering geroepen dat ook bij het nieuwste maatregelenpakket voor agrarisch natuurbeheer van meet af aan grote twijfel bestaat aan de effectiviteit ervan.

1. Inleiding

Weidevogels vormen een bijzonder dossier binnen de Nederlandse natuurbescherming. Enerzijds heeft Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van weidevogels, met name omdat het (nog steeds) een belangrijk aandeel herbergt van de broedpopulaties van verschillende soorten. Anderzijds laten de Nederlandse aantallen van veel van deze soorten al geruime tijd een zorgwekkende achteruitgang zien (zie hoofdstuk 2 hieronder).

Dit hete hangijzer wordt in dit onderzoeksrapport beschouwd vanuit het perspectief van de internationale en Europese verplichtingen die de Nederlandse overheid omtrent weidevogelbehoud heeft aangegaan. Van belang in dit verband zijn vooral de EU-Vogelrichtlijn,¹ de EU-Habitatrichtlijn,² het Verdrag van Bern inzake Natuurbescherming in Europa,³ en het Verdrag inzake Afrikaans-Euraziatische Watervogels (AEWA).⁴ De centrale onderzoeksvraag van dit rapport is: in hoeverre voldoet Nederland ten aanzien van weidevogels aan zijn internationale en Europese verplichtingen, in het bijzonder onder de Vogelrichtlijn?

Deze vraag is, zover bij de opdrachtgever en schrijver van dit rapport bekend, niet eerder middels systematisch, rechtswetenschappelijk onderzoek beantwoord. Wel zijn onderdelen ervan eerder onderwerp van onderzoek geweest. Zo financierde het Ministerie van Economische Zaken in 2013 een vergelijkende studie, uitgevoerd door Kleijn en Lammertsma van Alterra, getiteld: 'Conserving the Black-tailed godwit: legislation, implementation and effectiveness of conservation in Belgium, Germany and the Netherlands'.⁵ Wederom de grutto was het onderwerp van de masterscriptie waarmee Lameijer in 2014 in Tilburg haar studie rechtsgeleerdheid afrondde.⁶ Tevens vormt de weidevogelproblematiek één van de casussen die recentelijk door Broekmeyer en Pleijte (Alterra) onder de loep werden genomen tijdens een onderzoek naar 'Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn', in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.⁷ Het onderhavige onderzoeksrapport bouwt dankbaar voort op het in deze eerdere studies gelegde fundament.

Het antwoord op de hierboven geformuleerde onderzoeksvraag wordt als volgt gezocht. In hoofdstuk 2 wordt uit de doeken gedaan hoe het met de weidevogels in Nederland is gesteld, wat de oorzaken zijn van hun achteruitgang, en wat er nodig is om de Nederlandse weidevogelpopulaties weer gezond te krijgen. In hoofdstuk 3 worden de verschillende internationale juridische instrumenten besproken die verplichtingen voor Nederland bevatten ten aanzien van de bescherming van weidevogels. In hoofdstuk 4 wordt uiteengezet wat de Nederlandse overheid daadwerkelijk heeft ondernomen in dit verband. De hoofdstukken 2 t/m 4 bevatten het noodzakelijke voorwerk voor de eigenlijke beantwoording van de onderzoeksvraag. Die heeft plaats in hoofdstuk 5, waarin in het licht van de drie voorgaande hoofdstukken wordt onderzocht in hoeverre Nederland ten aanzien van weidevogels voldoet aan zijn internationale en Europese verplichtingen, waarbij de Vogelrichtlijn centraal staat. Hoofdstuk 6 bevat concluderende opmerkingen.

¹ Richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand; dit is de gecodificeerde versie van Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

² Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

³ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1979).

⁴ Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (1995) (de gangbare afkorting AEWA stamt af van de informele Engelse benaming 'African-Eurasian Waterbird Agreement').

⁵ D. Kleijn en D. Lammertsma, *Conserving the Black-tailed godwit: legislation, implementation and effectiveness of conservation in Belgium, Germany and the Netherlands*, Alterra 2013.

⁶ R.S. Lameijer, *Bescherming van de grutto in Nederland: voldoet Nederland aan de verplichtingen die zij heeft op grond van internationaal en Europees recht ten aanzien van bescherming van de grutto?*, scriptie Master Rechtsgeleerdheid, accent Recht en Duurzaamheid, Tilburg University, 30 mei 2014.

⁷ M.E.A. Broekmeyer en 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.

2. Weidevogels in Nederland: afname, oorzaken en oplossingen

2.1. Weidevogels in Nederland en hun achteruitgang

Het grasland dat deel uitmaakt van het Nederlandse agrarische cultuurlandschap vormt het belangrijkste leefgebied van een groot aantal soorten weidevogels.⁸ Het brede begrip weidevogels omvat alle vogelsoorten die op de grond broeden in graslanden. Het is gebruikelijk om daarbij een onderscheid te maken tussen de weidevogels die in hoofdzaak op grasland broeden (primaire weidevogels) en die dat in mindere mate doen (secundaire weidevogels).⁹ De kern van de primaire weidevogels wordt gevormd door zeven steltlopers: grutto, kievit, scholekster, tureluur, wulp, kemphaan en watersnip. De laatste twee soorten zijn als broedvogel inmiddels zo zeldzaam geworden in Nederland dat ze nog maar in zeer kleine aantallen voorkomen. Naast deze steltlopers zijn er verschillende soorten eenden (kraakeend, kuifeend, slobbeend, wilde eend, zomertaling) en enkele soorten zangvogels (veldleeuwerik, graspieper en gele kwikstaart) die in flinke aantallen in graslanden broeden. De groep vogels die in mindere mate op graslanden broeden omvat een breed scala aan soorten, waaronder bergeend, grauwe gors, kluut, kokmeeuw, kwartel, kwartelkoning, meerkoet, patrijs, visdief en wintertaling. Sommige soorten (o.a. kievit, patrijs en veldleeuwerik) worden tevens tot de akkervogels gerekend, omdat zij (ook) broeden en/of foerageren op akkers. In het verleden lag het zwaartepunt in de verspreiding van deze soorten in graslanden, maar door intensivering van graslandgebruik hebben ze daar geen overlevingskansen meer. Zodoende is het relatieve belang van graslanden voor deze soorten afgenomen en dat van akkers toegenomen.

Weidevogels zijn de afgelopen 50 jaar drastisch achteruitgegaan in Nederland. Sinds 1960 zijn de populaties van de belangrijkste soorten meer dan gehalveerd en hetzelfde geldt voor veel akkervogels en andere boerenlandvogels. Het gaat naar schatting om een totaal verlies van drie tot zes miljoen broedparen.¹⁰ Onder de weidevogels heeft de grootste afname in Nederland plaatsgevonden bij kemphaan (-98%), veldleeuwerik en patrijs (meer dan -90%), grutto en scholekster (meer dan -70%). De Rode Lijst van Nederlandse broedvogels uit 2004 bevat maar liefst 19 soorten weidevogels (=25% van het totale aantal Rode Lijst soorten), waaronder grutto, kemphaan, tureluur en veldleeuwerik. Die lijst zal bij de aankomende herziening waarschijnlijk nog meer soorten weidevogels bevatten (o.a. scholekster en wellicht ook kievit). Verschillende weidevogels staan ook op de internationale IUCN Red List¹¹ en op de European Red List of Birds¹² opgesteld door Birdlife.

De achteruitgang van weidevogels in Nederland is de laatste decennia alleen maar heviger geworden: tussen 1990 en 2000 ging het om een jaarlijkse afname van ruim 1% van de weidevogels uit het agrarisch gebied van Nederland en sinds 2000 is dat verder opgelopen naar een jaarlijkse afname tot 5%.¹³ De sterkste afname is zichtbaar bij de steltlopers onder de

⁸ Ruim de helft van de totale oppervlakte van Nederland bestaat uit landbouwgrond, waarvan meer dan de helft (54%) in gebruik is als grasland. Zie Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Bureau voor de Statistiek en Wageningen UR, *Compendium voor de Leefomgeving*, 2015.

⁹ A.J. Beintema, O. Moedt en D. Ellinger, *Ecologische Atlas van de Nederlandse Weidevogels*, 1995, p. 16-17.

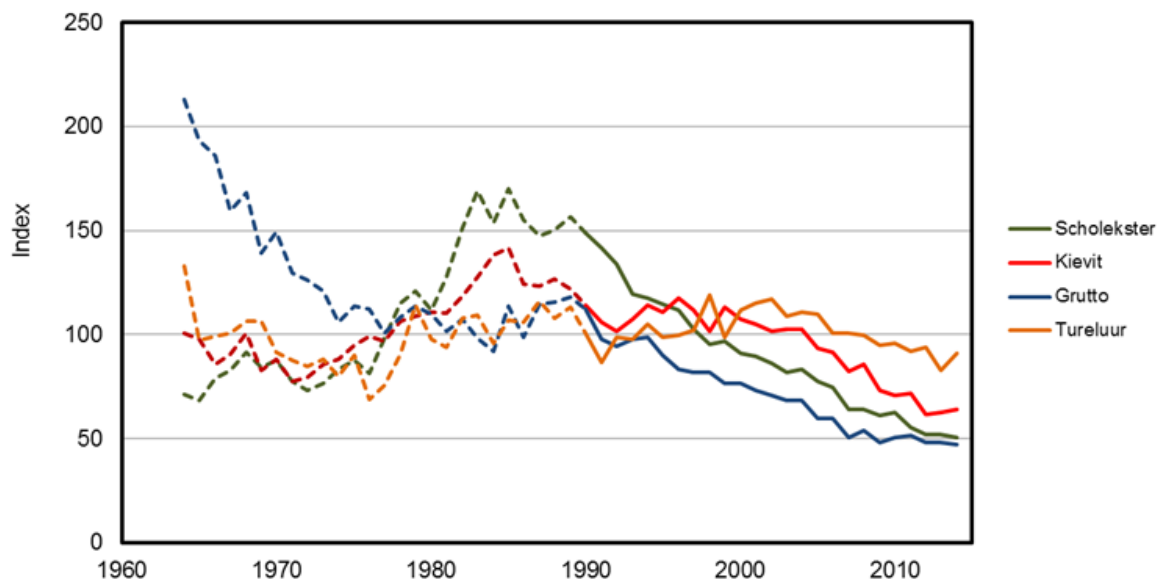
¹⁰ SOVON, *Factsheet aantallen boerenlandvogels over de laatste 50 jaar*, 2012. Zie ook Wereld Natuur Fonds, *Living Planet Report: Natuur in Nederland*, 2015, p. 38-41. De achteruitgang van boerenlandvogels vindt plaats in heel Europa. Volgens BirdLife en de European Bird Census Council verdwenen er sinds 1980 300 miljoen broedparen van het Europese boerenland. Zie ook European Environment Agency (EEA), *State of Nature in the EU: Results from Reporting under the Nature Directives 2007-2012*, 2015.

¹¹ O.a. grutto, kievit en scholekster (alle drie 'Near Threatened').

¹² O.a. grutto ('Vulnerable' in Europa en 'Endangered' in EU); kievit ('Vulnerable' in Europa en in EU); scholekster ('Vulnerable' in Europa en in EU); tureluur ('Least Concern' in Europa en 'Vulnerable' in EU).

¹³ Sinds 1990 worden de aantallen broedparen systematisch geteld binnen het Nederlandse Weidevogelmeetnet, dat als doel heeft om op basis van wetenschappelijke gegevens uitspraken te kunnen doen over de toe- en afname van weidevogels. Het Weidevogelmeetnet is een onderdeel van het Broedvogelmeetnet en het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) en wordt uitgevoerd door SOVON in

weidevogels. De landelijke populaties van grutto, kievit en scholekster lagen in 2011 ongeveer 40 tot 60 procent onder het niveau van 1990 (figuur 1). De landelijke populatie van de grutto, waarvan meer dan de helft van de Europese broedpopulatie in Nederland broedt, is afgenomen van circa 100.000 broedparen midden jaren tachtig naar 41.000-46.000 in 2011.¹⁴ Waarschijnlijk ligt dit aantal momenteel nog lager. Bovendien beloven aantalsschattingen van jonge grutto's in de afgelopen jaren voor de toekomst weinig goeds.¹⁵ Als niet radicaal wordt ingegrepen, verwachten sommige experts dat de gruttostand uiteindelijk zal zakken naar 1000-1500 broedparen.¹⁶ Bij wijze van een andere illustratie werd in 2015 door SOVON-onderzoekers in opdracht van de Provincie Friesland de staat van instandhouding van de kievit in deze provincie – traditioneel een bolwerk van de soort – afgemeten aan de maatstaven die hiervoor zijn vastgelegd in de Habitatrichtlijn (zie paragraaf 3.2 hieronder), met als conclusie dat die staat van instandhouding momenteel bestempeld dient te worden als 'ongunstig'.¹⁷



Figuur 1. Ontwikkeling landelijke populaties grutto, kievit, scholekster en tureluur. Ter vergelijking van de soorten is de index per soort gemiddeld op 100 gesteld. Voor de jaren tot 1990 is de trendlijn gestippeld weergegeven omdat deze minder zeker is. Bron: Netwerk Ecologische Monitoring (SOVON, CBS, provincies).

samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Provincies. De Weidevogelbalans bevat de meest recente gegevens over de weidevogelstand. Een actueel overzicht van beheer, bescherming en onderzoek is opgenomen in de Weidevogelbalans die meest recentelijk in 2013 is verschenen.

¹⁴ SOVON Weidevogelbalans 2013. De lichte opleving van de weidevogelstand die wordt geconstateerd in dit rapport berustte op een fout in de verwerking van de data uit 2011. De correcte cijfers zijn te vinden op: <http://www.sovon.nl/nl/weidevogelbalans-2013>.

¹⁵ Zie meest recentelijk H. Schekkerman, G.J. Gerritsen en J. Hooijmeijer, *Jonge Grutto's in Nederland in 2014: een aantalsschatting op basis van kleurringdichtheden*, SOVON 2014.

¹⁶ D. Melman, W. Teunissen en A. Guldemond, '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, p. 137-160, op p. 159-160.

¹⁷ W. Teunissen e.a., *Beoordeling van de staat van instandhouding van de Kievit (Ljip) Vanellus vanellus als broedvogel in de provincie Fryslân*, SOVON 2015; zie ook ABRvS, zaak nr. 201405449/1/A3, 14 januari 2015.

2.2. Oorzaken en oplossingen

De belangrijkste oorzaak van de achteruitgang van de weidevogels is het gebrek aan broedsucces in de graslanden die als broedgebied fungeren. Graslanden zijn vanuit weidevogelperspectief zowel in omvang als in kwaliteit sterk achteruitgegaan in Nederland.

Wat de omvang betreft is de totale hoeveelheid blijvend grasland sinds 1950 met bijna de helft (-566.000 hectare) afgenomen (zie tabel 1).¹⁸ Daar staat tegenover dat het aandeel tijdelijk grasland - dat minimaal een keer per vijf jaar geploegd en opnieuw ingezaaid of doorgezaaid wordt - juist sterk is toegenomen. Tijdelijk grasland is echter niet of veel minder geschikt als broedgebied voor weidevogels, omdat het overwegend bestaat uit monoculturen van Engels raaigras die intensief worden bemest en gemaaid. In 2015 was er 714 duizend hectare blijvend grasland (71%) en 242 duizend hectare tijdelijk grasland (24%). Daarnaast is er nog 52 duizend hectare natuurlijk grasland (5%).¹⁹

	Totale oppervlakte grasland (x1000 hectare)	Totale oppervlakte blijvend grasland (x1000 hectare)	Totale oppervlakte tijdelijk grasland (x1000 hectare)
1950	1317	1280	37
1960	1327	1279	48
1970	1334	1286	48
1980	1198	1160	38
1990	1096	1061	35
2000	1010	900	110
2012	938	746	192
2013	932	722	210
2014	942	706	236
2015	956	714	242

Tabel 1. Afname oppervlakte blijvend en tijdelijk grasland in Nederland. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2016.

Minstens zo belangrijk is dat de kwaliteit van het leefgebied van de weidevogels ernstig is aangetast door de intensivering van de landbouw, die grotendeels op maximale productie is gericht.²⁰ Graslanden zijn ingericht met monoculturen van Engels raaigras die vroeg en vaak worden bewerkt met zwaar materieel, waardoor nesten, eieren en jonge vogels verloren gaan.

¹⁸ Het CBS definieert blijvend grasland als 'grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen, die voor ten minste 5 jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen.'

¹⁹ Het CBS definieert natuurlijk grasland als 'grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen waarvan de opbrengst niet meer bedraagt dan 5 ton droge stof/ha per jaar en waarbij het beheer gedurende meerdere jaren op geen enkele wijze gericht is op een verhoging of handhaving van de landbouwkundige productie. Hiermee worden maatregelen bedoeld zoals bemesting, drainage en onkruidbestrijding.'

²⁰ Over de bedreigingen en de bescherming van weidevogels bestaat een uitgebreide wetenschappelijke literatuur. Een recente samenvatting van de beschikbare kennis is te vinden in E.B. Oosterveld, L.W. Bruinzeel en E. Wymenga, *Ecologie van weidevogels, kennisbundeling voor bescherming en beheer*, Altenburg & Wymenga 2014. Zie o.a. ook W.A. Teunissen e.a., *Op naar kerngebieden voor weidevogels in Nederland – werkdocument met randvoorwaarden en handreiking*, Alterra/SOVON/Altenburg & Wymenga 2012; H. Schekkerman, *Precocial problems: shorebird chick performance in relation to weather, farming, and predation*, proefschrift Wageningen UR 2008; Kleijn en Lammertsma (2013); Teunissen e.a. (2015); R. Kentie, *Spatial demography of black-tailed godwits: metapopulation dynamics in a fragmented agricultural landscape*, proefschrift Universiteit Groningen 2015; Melman e.a. (2016).

Het verlies kan direct van aard zijn (uitmaaïen, mestinjectie), maar er zijn ook indirecte effecten. Door grootschalig en gelijktijdig maaïen wordt de jonge vogels hun dekking ontnomen, waardoor predatoren meer kans krijgen. Het waterpeil wordt in veel polders te laag gehouden, waardoor de vogels en hun jongen niet in staat zijn om voedsel (o.a. regenwormen) te vinden in/op de te droge bodem. Intensieve bemesting, diepe ontwatering en hoge maaïfrequenties leiden tot minder kruidenrijke graslanden en een gebrek aan (grote) insecten die als voedsel dienen voor de kuikens. Daardoor hebben jonge weidevogels, die (behalve de scholekster) zelf in hun voedsel moeten voorzien, weinig kans om te overleven en volwassen te worden.²¹ De intensivering van de landbouw heeft met het loslaten van de melkquota een nieuwe impuls gekregen, waardoor deze negatieve effecten nog verder (zullen) toenemen.

Andere factoren die een negatieve rol spelen in de broedgebieden zijn intensieve beweiding, verstoring door werkzaamheden en recreatie, verminderde openheid van het landschap als gevolg van de aanwezigheid van hoge bebouwing, windmolens, en aanplant van singels en bosjes langs wegen en infrastructuur. Het relatieve belang van predatie als negatieve factor op de populatie-ontwikkeling is toegenomen, omdat weidevogelpopulaties verkleinen en versnipperd raken, minder fitte kuikens in een slechter leefgebied vatbaarder zijn voor predatie, verstoring is toegenomen waardoor predatoren meer kansen krijgen (recreatie, wegen) en de ruimtelijk uitbreiding en toename van een aantal predatoren (o.a. vos, steenmarter). Een eenzijdige nadruk op predatorenbestrijding biedt in dit verband overigens geen structurele oplossing, aangezien het probleem hierdoor niet bij de wortels aangepakt wordt.

Het gebrek aan broedsucces van veel soorten weidevogels in Nederland en de beperkte kuikenoverleving zijn de belangrijkste oorzaken van de achteruitgang, maar er zijn uiteraard ook andere knelpunten. De meeste weidevogels zijn trekvogels die afhankelijk zijn van voldoende voedsel en rust op de trek en in de overwinteringsgebieden. Jacht, grootscheepse habitatveranderingen, klimaatverandering e.d. vormen aanvullende bedreigingen voor veel van de betreffende soorten. Deze bedreigingen spelen echter een beduidend minder grote rol dan de problemen in de broedgebieden in Nederland. Om het tij te keren zijn effectieve maatregelen nodig om de broedgebieden van weidevogels te beschermen. Eerste vereiste daarvoor is vergroting van het areaal kruidenrijk grasland dat optimaal is ingericht en beheerd voor weidevogels. Bijzondere aandacht is daarbij vereist voor de kerngebieden waar verschillende soorten weidevogels (o.a. grutto's) nog in redelijk grote aantallen voorkomen. Deze kerngebieden moeten van voldoende omvang zijn (bij voorkeur minimaal 250 hectare) en optimaal beheerd worden voor weidevogels (hoge waterpeilen, kruidenrijk, beperkte bemesting en laat maaïen).²² Succesvolle bescherming van de weidevogels in deze gebieden vereist:

‘optimalisatie gedurende het héle voortplantingsproces van zowel inrichting als beheer. Het voortplantingsproces loopt van aankomst, via vestiging, nestfase en kuikenfase tot voorbereiding op de trek. Maatregelen in de ene fase kunnen niet zonder maatregelen in de andere fase. En de openheid in een gebied kan wel op orde zijn, maar als niet ook het graslandbeheer voldoende extensief is of het waterpeil te laag, dan leidt dat nog niet tot voldoende voortplantingssucces.’²³

Dergelijke maatregelen zijn ook nodig buiten de kerngebieden, omdat een groot deel van de populaties van verschillende soorten weidevogels (o.a. kievit en scholekster) zich buiten die kerngebieden bevinden.²⁴ Veel van de maatregelen die tot nu toe zijn genomen ten behoeve van

²¹ Kentie (2015) toonde aan dat een gruttokuiken dat groot is gekomen op kruidenrijk grasland een 2,5x grotere kans heeft om als broedvogel terug te keren dan een kuiken dat opgroeit in gangbaar, intensief beheerd raaigrasland.

²² Idem, p. 68.

²³ Oosterveld e.a. (2014), p. 67.

²⁴ Melman e.a. (2016).

weidevogels voldoen niet aan deze eisen. Successen in een aantal gebieden (o.a. de Ronde Hoep onder Amsterdam) geven aan dat dit wel mogelijk is, maar tot nu toe zijn dergelijke maatregelen op te kleine schaal genomen om het verschil te maken.²⁵ Gefragmenteerde populaties zijn bovendien kwetsbaarder voor predatie.

Waar de meesten het wel over eens lijken te zijn, is dat voor het herstel van weidevogelpopulaties in Nederland een forse inzet vereist is.

²⁵ Kleijn en Lammertsma (2013).

3. Internationaal en Europees juridisch kader

De voor weidevogels meest relevante internationale juridische instrumenten op het terrein van de natuurbescherming zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen, het Verdrag van Bern en AEWA. Deze vier instrumenten worden hieronder kort geïntroduceerd (in paragrafen 3.1-3.4), en komen in hoofdstuk 5 nader aan de orde. Ook een internationaal actieplan dat specifiek voor de grutto is opgesteld in het kader van de Vogelrichtlijn en AEWA wordt hieronder belicht (paragraaf 3.5). Aangezien naast deze natuurbeschermingsinstrumenten tevens het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU van belang is voor weidevogels in Nederland, wordt ook het GLB hieronder besproken (paragraaf 3.6).

Volledigheidshalve dient hier vermeld te worden dat er meer verdragen zijn waarbij Nederland partij is en die direct of indirect op weidevogels in Nederland van toepassing zijn. Hieronder bevinden zich het Ramsar-verdrag inzake het behoud van 'wetlands',²⁶ het UNESCO Werelderfgoedverdrag²⁷ (met name in verband met de werelderfgoedstatus van de Waddenzee), het Verdrag van Bonn inzake trekkende diersoorten,²⁸ het Biodiversiteitsverdrag²⁹ en de Beneluxovereenkomst jacht en vogelbescherming.³⁰ Omdat deze verdragen van minder uitgesproken belang zijn voor de doeleinden van dit rapport, worden zij hieronder niet afzonderlijk besproken.

3.1. EU Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn werd in 1979 aangenomen met als doel het behoud van de in het wild in Europa voorkomende vogelsoorten. Om dit doel te bereiken bevat de Vogelrichtlijn specifieke verplichtingen gericht op de bescherming van belangrijke leefgebieden enerzijds (gebiedenbescherming) en de generieke bescherming van soorten anderzijds (soortenbescherming). Als lidstaat van de EU is Nederland juridisch verplicht deze bepalingen ten uitvoer te leggen.

De specifieke bepalingen inzake gebieden- en soortenbescherming worden voorafgegaan door een algemene verplichting van lidstaten om 'alle nodige maatregelen' te treffen om de populatie van alle 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' (artikel 2).

Wat de gebiedenbescherming betreft, bevat artikel 3 van de Vogelrichtlijn een brede verplichting om voor *alle* inheemse vogelsoorten 'alle nodige maatregelen' te nemen om een 'voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, instand te houden of te herstellen' (artikel 3(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' (artikel 3(2)). Voor vogelsoorten genoemd in Bijlage I bij de richtlijn en voor (andere) geregeld voorkomende trekvogels geldt bovendien een specifieke verplichting voor lidstaten om specifieke beschermingsmaatregelen te treffen en de 'naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest

²⁶ Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (1971). De Nederlandse wetlands die zijn aangemerkt als 'wetland van internationaal belang' onder het Ramsar-verdrag zijn tevens aangemerkt als Natura 2000-gebied onder de Vogel en/of Habitatrichtlijn. Met het oog hierop is in Nederland de juridische toegevoegde waarde van het Ramsar-verdrag zelf beperkt.

²⁷ Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (1972).

²⁸ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (1979).

²⁹ Convention on Biological Diversity (1992).

³⁰ Benelux-Overeenkomst op het Gebied van de Jacht en de Vogelbescherming (1970, zoals gewijzigd bij het Protocol van 20 juni 1977).

geschikte gebieden' aan te wijzen als SBZ (artikel 4). Bijlage I bevat slechts één van de in Nederland voorkomende primaire weidevogels, de kempfaan, naast de secundaire weidevogels kluut en kwartelkoning. De overige weidevogels komen echter wel in aanmerking voor de categorie 'trekvoegels'. Op de bescherming van de geselecteerde SBZs is vervolgens artikel 6(2)-(4) van de Habitatrichtlijn van toepassing (zie onder).

De generieke soortenbeschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn zijn, net als de artikelen 2 en 3, van toepassing op *alle* inheemse vogelsoorten. Artikel 5 verplicht de lidstaten tot het instellen en effectief handhaven van een verbod op een aantal schadelijke handelingen, zoals het opzettelijk doden van vogels en het opzettelijk vernielen van nesten. Uitzonderingen op deze verboden mogen door de lidstaten alleen worden toegestaan voor bepaalde doeleinden en uitsluitend wanneer er geen alternatief voorhanden is (artikel 9).³¹

Voor grutto, kievit en kwartelkoning zijn (mede) onder de auspices van de Europese Commissie specifieke Actieplannen opgesteld.³² Voor de kwartelkoning werd in 2006 een breed 'International Single Species Action Plan' (ISSAP) vastgesteld als hulpmiddel bij de uitvoering van de verplichtingen die staten t.a.v. deze vogelsoort hebben onder de Vogelrichtlijn, alsmede het Verdrag van Bonn en AEWA.³³ In 2007 en 2009 volgden EU 'Management Plans' voor de grutto³⁴ en de kievit,³⁵ ter ondersteuning van de uitvoering van de Vogelrichtlijn voor deze soorten. Het plan voor de grutto werd in 2008 opgevolgd door een breder gedragen ISSAP, gericht op zowel de Vogelrichtlijn als AEWA.³⁶ Dit EU/AEWA Actieplan voor de grutto wordt hieronder afzonderlijk besproken (zie paragraaf 3.5 hieronder). Hoewel de verschillende Actieplannen zelf niet juridisch bindend zijn, kunnen zij wel de interpretatie en toepassing van de bindende bepalingen uit de Vogelrichtlijn beïnvloeden.

3.2. EU Habitatrichtlijn

In 1992 werd de Habitatrichtlijn vastgesteld, die zich richt op het behoud van de Europese biodiversiteit in brede zin. Wat de Vogelrichtlijn regelt voor vogels, regelt de Habitatrichtlijn voor andere dieren, voor planten en voor habitattypen. De Habitatrichtlijn beoogt voor de vele soorten en habitattypen die in de bijlagen bij de richtlijn worden genoemd een 'gunstige staat van instandhouding' te waarborgen. In algemene termen wordt vereist dat de door de EU-lidstaten op grond van de richtlijn te nemen maatregelen 'beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen' (artikel 2(2)). De staat van instandhouding van een soort is 'gunstig' wanneer hij aantoonbaar een 'levensvatbare component' vormt van de habitat waarin hij voorkomt 'en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven,' wanneer zijn verspreidingsgebied niet krimpt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen krimpen, en wanneer er tevens een 'voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de soort op lange termijn in stand te houden' (artikel 1(i)).

Evenals de Vogelrichtlijn zijn de specifieke verplichtingen in de Habitatrichtlijn vormgegeven langs de twee sporen van de gebiedenbescherming en de soortenbescherming.

³¹ Hoewel deze bepaling voor Nederland zelf niet relevant is, staat artikel 7 van de richtlijn (onder voorwaarden) jacht toe op bepaalde soorten weidevogels in bepaalde lidstaten.

³² De term 'Actieplan' wordt in dit rapport in brede zin gehanteerd, als ziende op soortspecifieke plannen ongeacht de specifieke benaming ('Action Plan', 'Management Plan', 'International Single Species Action Plan').

³³ K. Koffijberg en N. Schaffer, *International Single Species Action Plan for the Conservation of the Corncrake* *Crex crex*, 2006.

³⁴ F.P. Jensen en C. Perennou, *Management Plan for Black-tailed Godwit (Limosa limosa) 2007-2009*, 2007.

³⁵ B.S. Petersen, *Management Plan for Lapwing (Vanellus vanellus) 2009-2011*, 2009. Het is wat vreemd dat dit plan, met een beperkte looptijd van 2009-2011, nog steeds niet is geactualiseerd, terwijl de status van de kievit op de IUCN Red List eind 2015 werd verhoogd naar 'Near Threatened' en de kievit tevens als 'Vulnerable' op de Europese lijst prijkt.

³⁶ F.P. Jensen, A. Béchet en E. Wymenga, *International Single Species Action Plan for the Conservation of Black-tailed Godwit Limosa l. limosa & L.l. islandica*, 2008.

Voor dit rapport volstaat een korte inleiding van het eerstgenoemde spoor. De gebiedenbeschermingsbepalingen onder de Habitatrichtlijn hebben betrekking op habitattypes genoemd in Bijlage I en soorten planten en dieren genoemd in Bijlage II bij de richtlijn (artikel 4). Na een procedure die uit meerdere fases bestaat, waarbij zowel de lidstaten als de Europese Commissie betrokken zijn, worden de belangrijke gebieden voor deze habitats en soorten aangewezen als SBZ. Die gebieden vormen samen met de onder de Vogelrichtlijn aangewezen SBZs het netwerk van beschermde gebieden 'Natura 2000' (artikel 3 Habitatrichtlijn). Criteria voor de selectie van SBZ onder de Habitatrichtlijn zijn vastgelegd in Bijlage III bij de richtlijn.

Artikel 6 van de richtlijn legt de beschermingsmaatregelen vast die ten aanzien van deze Natura 2000-gebieden dienen te worden genomen. Voor SBZs op grond van de Habitatrichtlijn moeten lidstaten allereerst 'de nodige instandhoudingsmaatregelen' treffen, die neergelegd kunnen worden in beheerplannen (artikel 6(1)). Bovendien geldt voor alle Natura 2000-gebieden – de SBZ aangewezen op grond van zowel de Habitat- als de Vogelrichtlijn (zie artikel 7) – een verplichting tot het treffen van 'passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en 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' (artikel 6(2)). Voor concrete plannen en projecten met mogelijk schadelijke effecten voor de betreffende habitats en soorten kan volgens hetzelfde artikel 6 slechts in uitzonderlijke gevallen toestemming worden verleend (artikel 6(3) en (4) Habitatrichtlijn):

'Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.'

De werkingssfeer van de verschillende verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 omvat in voorkomende gevallen ook reguliere landbouwactiviteiten.³⁷

3.3. Verdrag van Bern

Het Verdrag van Bern heeft als doel de instandhouding van de Europese wilde flora en fauna en hun leefgebieden. Dit pan-Europese verdrag werd in 1979 gesloten binnen het kader van de Raad van Europa, en vrijwel alle Europese landen zijn inmiddels partij bij het verdrag, inclusief Nederland.

Het verdrag bevat een scala aan verplichtingen betreffende de bescherming van populaties van wilde planten en dieren en hun habitats. De meeste Nederlandse soorten

³⁷ Zie o.a. HvJEU, zaak C-98/03, *Commissie/Duitsland*, 10 januari 2006.

weidevogels komen voor op Bijlage III bij het Verdrag van Bern, waarin ‘beschermde soorten’ staan opgesomd. De meest relevante bepaling voor dit rapport lijkt echter een verplichting te zijn die in beginsel op *alle* soorten inheemse dieren en planten van toepassing is, namelijk artikel 2 van het Verdrag van Bern:

‘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.’

Deze verplichting wordt hieronder nader behandeld (zie paragraaf 5.1).

De bepalingen uit het Verdrag van Bern zijn grotendeels uitgewerkt in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Behalve Nederland is ook de EU zelf verdragspartij, en de implementatie van het Verdrag van Bern krijgt op EU-niveau met name gestalte via deze twee Richtlijnen.³⁸ Wat de betekenis van het verdrag voor weidevogels in Nederland betreft is derhalve vooral van belang dat (i) de Nederlandse overheid als verdragspartij gebonden is aan de verdragsbepalingen; en dat (ii) het verdrag richtinggevend is bij de uitlegging en toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en ook van nationale, Nederlandse wetgeving. In dit verband zij opgemerkt dat verdragen naast de Vogel- en Habitatrichtlijnen zelfstandige betekenis krijgen voor de rechtspraktijk in Nederland wanneer blijkt dat de omzetting in Europees en nationaal recht onvoldoende is. Dat is het geval als een verdrag verdergaande verplichtingen oplegt dan de Europese richtlijn en het nationale recht en deze omissie niet door verdragsconforme interpretatie van het Europese en nationale recht kan worden geheeld. Op het bestuur en de rechter rust een plicht om na te gaan of met toepassing en interpretatie van het Europese en nationale recht aan alle verplichtingen uit internationale verdragen kan worden voldaan. Dit laatste vraagstuk is zeker aan de orde bij de hierboven genoemde brede verplichting uit artikel 2 van het Verdrag van Bern.

3.4. Verdrag inzake Afrikaans-Euraziatische Watervogels (AEWA)

De zojuist gemaakte opmerkingen over de rol van internationale verdragen hebben ook betrekking op AEWA. Veel, zo niet alle weidevogels vallen onder de reikwijdte van deze dochterovereenkomst van het Verdrag van Bonn. Zowel Nederland als de EU bevinden zich onder de 76 verdragspartijen. Zij zijn in algemene zin verplicht tot het nemen van maatregelen om de betreffende soorten in een gunstige staat van instandhouding te houden dan wel te herstellen.³⁹ AEWA bevat daarnaast verschillende specifiekere verplichtingen om dit doel te bereiken.⁴⁰ Die zien onder meer op het verlenen van strikte bescherming aan bedreigde soorten; het identificeren en beschermen van een netwerk aan leefgebieden; en het onderzoeken en aanpakken van problemen veroorzaakt door menselijke activiteiten.⁴¹ De meest gedetailleerde bepalingen staan in een bindend Actieplan dat een integraal onderdeel van het verdrag uitmaakt.⁴² Dit Actieplan is alleen van toepassing op bepaalde vogelpopulaties, waaronder ook

³⁸ Zie ook ABRvS, zaak nr. 200200050/1, 13 november 2002, paragraaf 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*, Boom Juridische Uitgevers 2001, p. 35-63; en J. Zijlmans, *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en nationale rechtsorde*, Sdu Uitgevers 2012.

³⁹ Artikel II AEWA.

⁴⁰ Voor een recente analyse van het verdrag, zie M. Lewis, ‘AEWA at twenty: an appraisal of the African-Eurasian Waterbird Agreement and its unique place in international environmental law’, 19:2 *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2016, p. 22-61.

⁴¹ Artikel III(2) AEWA.

⁴² AEWA, Bijlage 3.

de Nederlandse populaties van kievit, grutto, scholekster, tureluur, wulp, kemphaan en watersnip.⁴³ Hieronder komen verscheidene AEWA-bepalingen nader aan de orde (hoofdstuk 5).

Voor twee relevante soorten, namelijk kwartelkoning en grutto, zijn onder gezamenlijke auspices van AEWA en EU soort-specifieke Actieplannen (International Single Species Action Plan of ISSAPs) vastgesteld, die al werden genoemd bij de bespreking van de Vogelrichtlijn hierboven.⁴⁴ Deze ISSAPs werden officieel aangenomen door de AEWA 'Meeting of the Parties' (MOP) in 2005, respectievelijk 2008, waarbij de MOP sterk aandringt ('strongly urges') op de nationale implementatie van de ISSAPs door de betreffende verdragspartijen.⁴⁵ Hoewel deze Actieplannen als zodanig niet juridisch bindend zijn, kunnen ze wel van invloed zijn op de interpretatie en toepassing van de bindende AEWA-verdragsbepalingen. Het Actieplan voor de grutto, een primaire weidevogel bij uitstek, wordt hieronder afzonderlijk besproken (zie paragraaf 3.5). In het kader van dat Actieplan werd in 2011 een specifieke AEWA-werkgroep voor de grutto ingesteld, de AEWA Black-tailed Godwit International Working Group, waarin de verschillende verdragspartijen waar de grutto voorkomt zijn vertegenwoordigd.

3.5. EU/AEWA Actieplan voor de grutto

Hoewel er, zoals hierboven aangegeven, ook internationale Actieplannen bestaan voor de kievit en de kwartelkoning, wordt hier alleen het EU/AEWA Actieplan voor de grutto in enig detail belicht. Veel van de hieronder gemaakte opmerkingen ten aanzien van dit gruttoplan gelden echter ook, *mutatis mutandis*, voor de andere twee Actieplannen.

Het ISSAP voor de grutto is van interpretatieve waarde voor zowel de Vogelrichtlijn als voor AEWA, daar het expliciet is opgesteld 'to assist the fulfilment of obligations under' AEWA en de Vogelrichtlijn.⁴⁶ Het Europa-brede Actieplan stelt onder meer het grote belang vast van Nederland voor de grutto – 'the stronghold of the European population' – maar ook de zeer zorgwekkende achteruitgang van de Nederlandse broedpopulatie.⁴⁷ Vervolgens bevat het Actieplan een analyse van de oorzaken van deze achteruitgang, en beveelt het een keur van maatregelen aan om het tij te keren. Hoewel deze oorzaken en benodigde oplossingen hierboven al besproken zijn (zie paragraaf 2.2), is het illustratief om het Actieplan zelf aan te halen, vanwege het officiële karakter ervan. 'Intensification of grassland management' wordt in het document aangemerkt als de sterkste bedreiging van de grutto in de regio – de enige bedreiging die het predikaat 'critical' meekrijgt. De bijbehorende analyse is als volgt:

'The widespread intensification of grassland management in many parts of the godwits range has a significant negative impact on its breeding success. However this is a particular problem in The Netherlands and adjacent NW Germany where 60-85% of the population (depending on the region) breeds in intensively exploited grasslands (Teunissen & Soldaat 2006). Here, the intensification has been more radical than in other parts of Europe and includes drainage and lowering water tables (see 3.2.5.), reseeding of grasslands and a high input of fertilisers (often >>250 kg N/ha/y), all resulting in a particularly fast growth of the sward and opening for early mowing and/or grazing in high densities. Today large scale mowing often starts by the end of April or at the beginning of May. This results in a very poor breeding success and many failed breeders (Wymenga 1997, Kleefstra 2007, Schekkerman & Müskens 2000) – and chick mortality (Schekkerman 2008; see 3.1.1). There are indications that intensively exploited grassland is also low quality feeding habitat for chicks (Kleijn *et al.* 2008). For

⁴³ Zie Tabel 1 bij het AEWA Actieplan.

⁴⁴ Koffijberg en Schaffer (2006); Jensen e.a. (2008).

⁴⁵ AEWA MOP Resolution 3.12 on the Adoption and Implementation of International Single Species Action Plans (2005); AEWA MOP Resolution 4.16 on the Adoption and Implementation of International Single Species Action Plans (2008).

⁴⁶ Jensen e.a. (2008), p. 1.

⁴⁷ Idem, p. 7.

instance, Schekkerman & Beintema (2007) found that in re-growth after the first cut, chicks had a 31% reduced prey intake rate compared to herb rich, low productive grassland. Despite Agri-Environment Schemes in The Netherlands – being effective on a large scale from the 1990s onwards – the decline has not been stopped (Kleijn & Sutherland 2003, Verhulst *et al.* 2007).⁴⁸

Verschillende elementen van dit citaat springen in het oog. Het Actieplan signaleert dat de problematiek van de agrarische intensivering met name in Nederland urgent is. De aandacht wordt hierbij gevestigd op het lage broedsucces, inclusief kuikensterfte door voedselgebrek, en op de ineffectiviteit van de Nederlandse maatregelen voor agrarisch natuurbeheer. Het Actieplan geeft de diverse directe en indirecte bedreigingen van de grutto in twee stroomdiagrammen weer (zie figuren 2 en 3). Ook hierin komt de hoofdrol van de agrarische intensivering weer duidelijk naar voren.⁴⁹

Om het hoofd te kunnen bieden aan de diverse bedreigingen bevat het Actieplan enkele gedetailleerde tabellen met de maatregelen ('necessary actions') die noodzakelijk worden geacht voor het behoud van de grutto. Eén van deze tabellen heeft speciaal betrekking op Nederland en aangrenzende gebieden in België en Duitsland. Vanwege het belang ervan wordt het merendeel van deze tabel letterlijk weergegeven in tabel 2 van dit rapport. Het gaat hier namelijk om een instrument dat op intergouvernementeel niveau is aangenomen door de MOP van AEWA en eveneens is aangenomen door de Europese Commissie, specifiek om richting te geven aan de implementatie door nationale overheden – en niet in de laatste plaats door Nederland – van de verplichtingen onder AEWA en de Vogelrichtlijn ten aanzien van de grutto. De tabel spreekt grotendeels voor zichzelf. Opvallend is de aangegeven urgentie van de verschillende maatregelen. Qua belang zijn alle acties in de tabel voorzien van het predikaat 'high' of zelfs 'essential'. Bovendien is met de meeste maatregelen haast geboden. Driekwart van de 'necessary actions' in de tabel had uiterlijk in 2011 al voltooid moeten zijn, en een kwart in 2013.

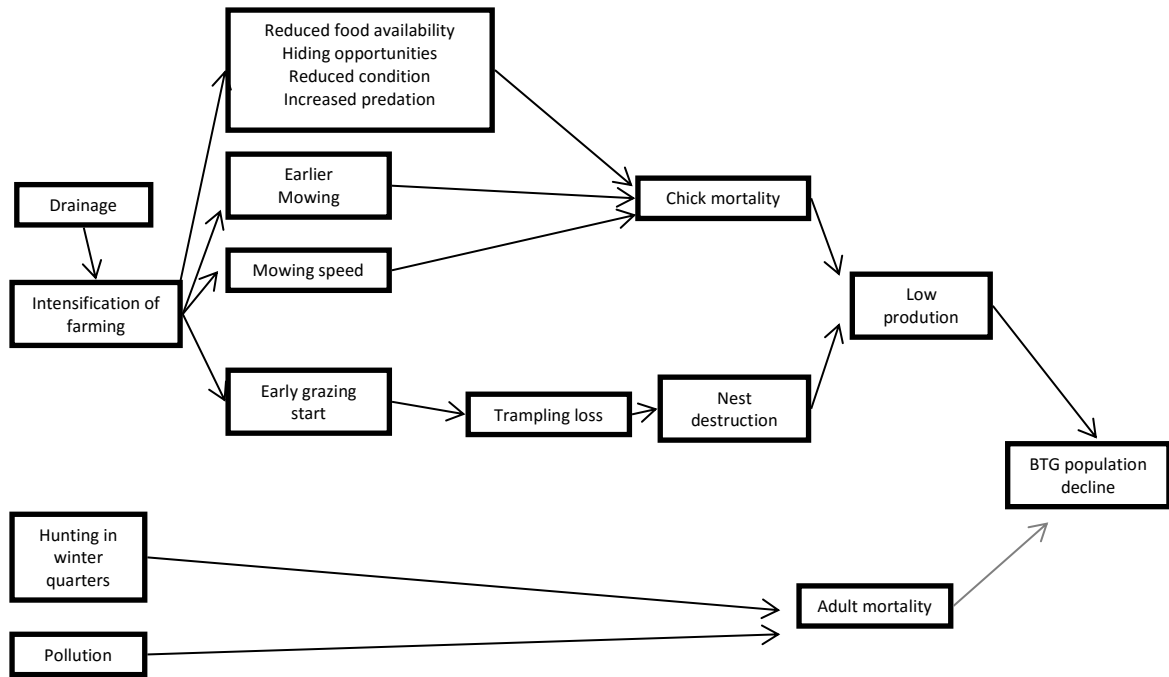
In 2012 vond in Abcoude een bijeenkomst plaats van de Noordwest-Europese leden van de AEWA Black-tailed Godwit International Working Group. Die bijeenkomst mondde uit in een oproep aan de betrokken overheden om de in het EU/AEWA Actieplan opgenomen en nog niet uitgevoerde aanbevolen maatregelen urgent uit te voeren en om tevens uiterlijk eind 2013 'national population goals' voor de grutto vast te stellen.⁵⁰ Ondanks een in 2014 door de coördinator van de Working Group verzonden herinnering heeft de Nederlandse overheid tot op heden nog geen dergelijke landelijke populatiedoelstellingen voor de grutto vastgesteld.⁵¹

⁴⁸ Idem, p. 22-23.

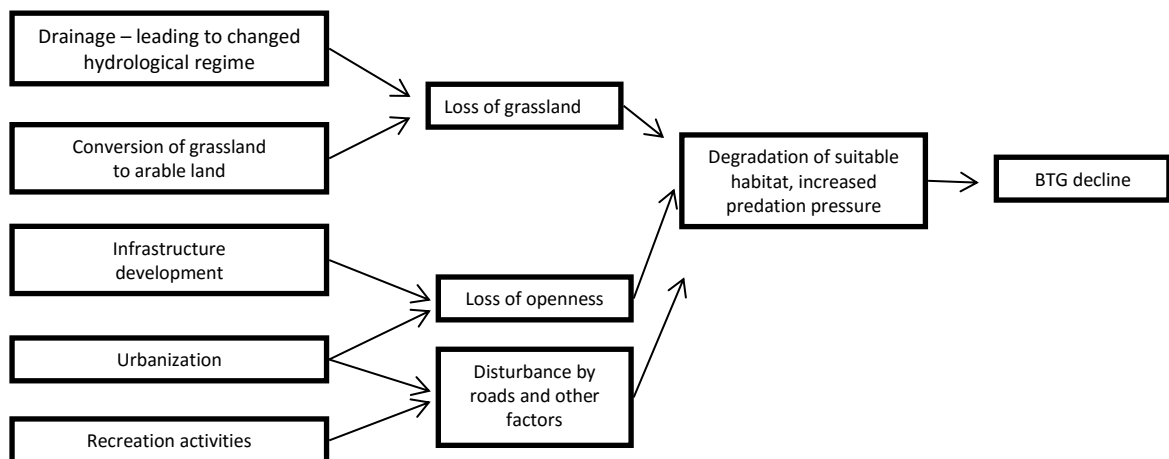
⁴⁹ Bij figuren 2 en 3 zij aangetekend dat sinds hun publicatie in 2008 de landbouw zelf en de wetenschappelijke inzichten over de effecten ervan op weidevogels zich verder ontwikkeld hebben. Wanneer dergelijke schema's nu zouden worden opgesteld, dan zouden hoogstwaarschijnlijk de factoren bemesting (mestinjectie, die steeds vroeger plaatsvindt) en predatie worden toegevoegd.

⁵⁰ Brief van T. Sanderink (coördinator van de AEWA Black-tailed Godwit International Working Group) aan Nederlands Ministerie van Economische Zaken, d.d. 28 augustus 2014, met als onderwerp 'REMINDER: AEWA Black-tailed Godwit International Working Group, North-West European Range States – implementation of urgent conservation activities'. De bedoelde algemene nationale populatiedoelen moeten niet verward worden met de wel door Nederland vastgestelde Natura 2000-doelen voor de grutto als niet-broedvogel.

⁵¹ Idem.



Figuur 2. Directe bedreigingen voor de west-palearctische gruttopopulaties: stroomdiagram uit EU/AEWA Actieplan voor de grutto. Exacte weergave van Figure 3a uit het Actieplan; BTG = 'black-tailed godwit' (grutto).



Figuur 3. Indirecte bedreigingen voor de west-palearctische gruttopopulaties: stroomdiagram uit EU/AEWA Actieplan voor de grutto. Exacte weergave van Figure 3b uit het Actieplan; BTG = 'black-tailed godwit' (grutto).

Results	National activities	Priority	Time Scale
Degradation of breeding habitat quality and habitat loss has stopped.	Prevent further habitat loss in key breeding area to urbanisation, infrastructure and other planning, and loss of openness of the landscape. Implement this kind of protection in national legislation.	High	Short
	Prevent loss (such as turning wet grassland into maize fields) and degradation of permanent grasslands important to breeding BTG.	High	Medium
	Improvement of management of protected areas by taking into account the habitat requirements of the BTG.	High	Medium
Low productivity caused by agricultural practice is significantly reduced.	Support biodiversity-sensitive management (including appropriate grazing and/or mowing regimes for the BTG) of important breeding habitats through AES in order to promote chick survival.	Essential/ High	Immediate/ Short
	Take BTG interests into account in the management of grassland nature reserves.	High	Short
	Maintaining/re-introducing grassland areas with optimal groundwater level to secure food availability for adults and chicks.	Essential/ High	Immediate/ Short
	Maintaining/re-introducing the openness of the landscape (and thereby also reduce predation).	High	Short
	Return to late mowing of grasslands to reduce nest destruction and reduce chick mortality in core breeding areas, such measures being part of AES.	High	Short

Tabel 2. Noodzakelijke maatregelen voor Nederland zoals weergegeven in EU/AEWA Actieplan voor de grutto (Table 10). De originele tabel bevat nog een derde categorie 'Results' (hier weggelaten), die betrekking heeft op aanvullend onderzoek met betrekking tot de grutto en zijn bedreigingen. Legenda: BTG = 'black-tailed godwit' (grutto); AES = 'agri-environment schemes' (regelingen voor agrarisch natuurbeheer); 'Priority': *Essential* = 'an action that is needed to prevent a large decline in the population, which could lead to extinction'; *High* = 'action needed to prevent declines of > 20% of the population within less than two decades' (daarnaast bestaan nog de categorieën *Medium* en *Low*, maar die komen – veelzeggend – in deze tabel niet voor); 'Time Scale': *Immediate* = activiteit te voltooien binnen 1 jaar; *Short* = binnen 1-3 jaar; *Medium* = binnen 1-5 jaar; *Long* = binnen 1-10 jaar (Actieplan, p. 34).

3.6. EU gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft een belangrijke invloed op de bescherming van weidevogels, omdat hun voornaamste broedgebieden zich bevinden op agrarisch in gebruik zijnde gronden. 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.⁵² Door de sterke nadruk op het verbeteren 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 weidevogels in Nederland en de rest van de EU. Gelijktijdig 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.⁵³

Het huidige GLB – dat meest recentelijk 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.⁵⁴ 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). Voor Nederland beslaat de totale Europese financiële steun voor beide pijlers ruim 850 miljoen euro per jaar, waarvan 780 miljoen voor directe inkomenssteun voor landbouwers en 87 miljoen voor plattelandontwikkeling.⁵⁵

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’).⁵⁶ Dit systeem van randvoorwaarden integreert in het GLB gespecificeerde basisnormen voor het milieu, klimaatverandering, een goede landbouw- en milieuconditie van de grond, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en het dierenwelzijn.⁵⁷ Een ontvanger die niet voldoet aan deze randvoorwaarden krijgt een administratieve sanctie opgelegd in de vorm van de gehele of gedeeltelijke verlaging of uitsluiting van de steun die in het kader van het GLB is ontvangen.⁵⁸

Het belang van deze randvoorwaarden voor de bescherming van weidevogels 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, i.e. artikel 3(1), artikel 3(2)(b), en artikel 4(1), 4(2) en 4(4) van de Vogelrichtlijn en artikel 6(1) en 6(2) van de Habitatrichtlijn.⁵⁹ 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. Dit in tegenstelling

⁵² Artikel 39(1) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁵³ Artikel 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.’

⁵⁴ De belangrijkste regels van het vigerende GLB zijn opgenomen in vier basisverordeningen: Verordening 1305/2013 (plattelandontwikkeling), Verordening 1306/2013 (financiering, beheer en monitoring van GLB), Verordening 1307/2013 (inkomenssteun) en Verordening 1308/2013 (marktordening).

⁵⁵ 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 euro voor de periode 2014–2020. Dat is ruim 87 miljoen euro per jaar.

⁵⁶ Verordening 1306/2013, Titel VI.

⁵⁷ Idem, artikel 93.

⁵⁸ Idem, artikelen 91, 97 en 99.

⁵⁹ Idem, artikel 93 en bijlage II.

tot het voorgaande GLB waar (een deel van) de soortenbescherming wel onderdeel uitmaakte van de randvoorwaarden.⁶⁰ Er is thans slechts één andere randvoorwaarde die op dat punt relevant is en dat is het verbod om heggen en bomen te snoeien in de vogelbroedperiode.⁶¹ Een vergelijkbaar verbod op het maaien in de broedperiode is 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.⁶² Deze vergroeningscomponent beslaat een substantieel deel (30%) van de beschikbare inkomenssteun.⁶³ Concreet bestaat de vergroening uit drie maatregelen:

- 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.⁶⁴

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.⁶⁵

De verplichting om blijvend grasland (grasland dat ten minste vijf jaar of langer niet is omgeploegd) te behouden is van belang, omdat dit voorkomt dat weilanden worden omgezet in akkers. Lidstaten moeten ecologisch kwetsbaar blijvend grasland in Natura 2000-gebieden aanwijzen en kunnen dat ook doen voor gebieden daarbuiten.⁶⁶ Landbouwers mogen het grasland in de aangewezen gebieden niet omzetten of ploegen.⁶⁷ In Nederland geldt dit verbod in beginsel voor alle blijvende graslanden binnen Natura 2000-gebieden.⁶⁸ Voor het grasland buiten de Natura 2000-gebieden wordt volstaan met een systeem van nationale monitoring van het areaal blijvend grasland, waarbij alleen wordt ingegrepen door de overheid als het totale areaal blijvend grasland in Nederland met meer dan 5% daalt ten opzichte van het referentiejaar 2012.⁶⁹ De verwachting is dat dit niet zo snel zal gebeuren, omdat Nederland een grote zuivelsector heeft die afhankelijk is van voldoende grasland. Het GLB stelt geen specifieke eisen aan het beheer van de blijvende graslanden ten behoeve van natuurdoelen, zodat de kans klein is dat dit veel zal opleveren voor weidevogels in Nederland.

De verplichting om 5% van het bouwland in te richten als ecologisch aandachtsgebied is feitelijk de enige vergroeningsmaatregel onder de eerste pijler van het GLB die echt kan bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit in Nederland, maar die levert in de praktijk ook weinig tot niets op voor weidevogels.⁷⁰ De lidstaten kunnen voor de selectie van deze ecologische aandachtsgebieden kiezen uit een aantal opties, waaronder braakliggend land, terrassen, landschapselementen, bufferstroken en arealen met vanggewassen of stikstofbindende gewassen.⁷¹ Ecologisch waardevolle graslanden behoren daar niet toe, behalve

⁶⁰ Zie Verordening 73/2009, artikelen 4 en 5 en Bijlage II waarin ook artikelen 5, 7 en 8 van de Vogelrichtlijn en artikel 6 andere leden en artikelen 13, 15 en 22 van de Habitatrichtlijn zijn opgenomen.

⁶¹ Verordening 1306/2013, bijlage II.

⁶² Verordening 1307/2013, Titel III, hoofdstuk 3.

⁶³ Idem, artikel 47.

⁶⁴ Idem, artikel 43(1) en (2). Specifieke eisen voor elk van de vergroeningsmaatregelen zijn opgenomen in artikelen 44 (gewasdiversificatie), 45 (blijvend grasland) en 46 (ecologisch aandachtsgebied).

⁶⁵ Idem, artikel 43(1) en (3). Een lijst met gelijkwaardige praktijken waaruit gekozen kan worden is opgenomen in Bijlage IX.

⁶⁶ Idem, artikel 45(1).

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Zie echter de aangenomen motie van het lid Geurts met oproep aan regering om uitzonderingen te maken op dit verbod, voorgesteld 19 april 2016 (Kamerstukken II, 26407, nr. 111).

⁶⁹ Zie o.a. Kamerstukken II, 28625, nr. 168.

⁷⁰ Zie o.a. G. Pe'er e.a., 'EU agricultural reform fails on biodiversity', 344 *Science*, 2014, p. 1090-1092.

⁷¹ Verordening 1307/2013, artikel 46(2).

in bufferstroken. In Nederland is bij de invulling van de ecologische aandachtsgebieden 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. De alternatieve mogelijkheid bestaat om te kiezen voor een equivalent pakket waarin maatregelen zijn opgenomen voor akkervogels (akkerrandenbeheer/vogelakkers), maar het is duidelijk dat dit voor veel boeren niet de eerste keus zal zijn. Bovendien zijn er slechts een paar soorten (secundaire) weidevogels die daarvan profiteren.

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 Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling inzetten voor financiering van agromilieu- en klimaatmaatregelen, waaronder ook natuurmaatregelen vallen.⁷² Deze maatregelen moeten in nationale programma's worden opgenomen. Nederland heeft er voor 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 euro EU-cofinanciering beschikbaar wordt gesteld voor het nieuwe stelsel van agrarisch natuurbeheer. Het GLB bepaalt dat deze middelen niet mogen worden ingezet voor maatregelen die reeds zijn vereist op grond van de algemene randvoorwaarden of de vergroeningsmaatregelen die gedekt worden door directe inkomenssteun onder de eerste pijler.⁷³ Dit om dubbele betalingen te voorkomen.

Al met al laat de afstemming tussen (de toepassing van) het GLB enerzijds en de vereisten voortvloeiend uit de Vogelrichtlijn anderzijds, zeker vanuit weidevogelperspectief, nogal te wensen over.⁷⁴ De jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie laat er niettemin geen twijfel over bestaan dat een dergelijke gebrekkige afstemming tussen het GLB en de Vogel- en Habitatrichtlijnen een lidstaat op geen enkele wijze vrij kan pleiten van zijn verplichtingen onder laatstgenoemde richtlijnen. In een zaak van 1999 betoogde de Franse regering dat de achteruitgang van een vogelrijk moerasgebied ten minste gedeeltelijk te wijten was aan de onder invloed van het GLB veranderende landbouwpraktijken. De verantwoordelijkheid voor het verdwijnen van extensief begraasde, drassige weidegronden lag volgens Frankrijk 'hoofdzakelijk bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid ... en niet enkel bij de Franse autoriteiten.'⁷⁵ Het Hof reageert hierop als volgt:

'Wat betreft het argument van de Franse regering, dat de communautaire steunregeling voor de landbouw niet erg gunstig is voor een landbouw die verenigbaar is met de in de vogelrichtlijn geformuleerde instandhoudingseisen, zij opgemerkt, dat gesteld al dat dit juist was, wat op een zeker gebrek aan samenhang tussen de verschillende facetten van het gemeenschappelijke beleid zou duiden, dit een lidstaat niet het recht geeft zich te onttrekken aan de krachtens deze richtlijn ... op hem rustende verplichtingen.'⁷⁶

⁷² Zie Verordening 1305/1203, in het bijzonder artikel 28.

⁷³ Zie Verordening 1305/1203, artikel 28(3); en Verordening 1307/1203, artikel 43(4).

⁷⁴ Zie in deze zin ook Broekmeyer en Pleijte (2016), p. 73-74 en 167-169.

⁷⁵ HvJEU, zaak C-96/98, *Commissie/Frankrijk*, 25 november 1999, paragraaf 32. De toelichting volgt in paragraaf 33: 'De steun voor milieubeschermingsmaatregelen in de landbouw vereist namelijk een belangrijke financiële inspanning van de staat, terwijl de veelal hogere steun voor de intensieve landbouw volledig door de begroting van de Gemeenschap in het kader van het GLB wordt gefinancierd. Dit verschil in uitvoering tussen het Europees beleid voor de intensieve landbouw en het beleid dat een milieuvriendelijke landbouw steunt, is de oorzaak van de problemen bij de instandhouding van het moeras van de Poitou. De communautaire steunregeling voor de landbouw, die weinig op heeft met de veehouders, zou in tegenspraak zijn met het beleid voor de instandhouding van de watergebieden.'

⁷⁶ Idem, paragraaf 40.

4. Nederlandse wetgeving en beleid ten aanzien van weidevogels

De bescherming van weidevogels en hun leefgebieden wordt in Nederland vorm gegeven door een groot aantal juridische instrumenten en maatregelen. Daarbij is een centrale rol weggelegd voor:

- natuurbeschermingswetgeving (zie paragraaf 4.1-4.3);
- ruimtelijke ordeningswetgeving (zie paragraaf 4.4);
- regelingen voor agrarisch natuurbeheer (zie paragraaf 4.5).

Wat de eerste categorie (natuurbeschermingswetgeving) betreft, de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de relevante natuurbeschermingsverdragen worden in Nederland primair geïmplementeerd in de Flora- en faunawet (soortenbescherming) en de Natuurbeschermingswet 1998 (gebiedenbescherming). Beide wetten zullen worden vervangen door de Wet natuurbescherming die naar verwachting op 1 januari 2017 in werking zal treden.

Ook generieke milieuwetgeving (o.a. de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wet milieubeheer en Waterwet) is relevant, omdat daarmee verschillende algemene drukfactoren voor weidevogels worden gereguleerd. De algemene milieuwetgeving wordt hier echter verder niet behandeld.

4.1. Flora- en faunawet

Alle in Nederland voorkomende weidevogels worden gerekend tot de beschermde inheemse diersoorten onder de Flora- en faunawet. Naast een algemene zorgplicht (artikel 2) die geldt voor alle in het wild voorkomende dieren, bevat de Flora- en faunawet verschillende verboden handelingen die gelden ten aanzien van beschermde inheemse diersoorten. Deze verboden gelden in heel Nederland, ook op agrarisch in gebruik zijnde gronden, en zijn van toepassing op alle aanwezige individuen van de soort.

De wet verbiedt het doden, verwonden, vangen (artikel 9) en opzettelijk verontrusten (artikel 10); het beschadigen, vernielen, verstoren, uithalen of wegnemen van nesten, holen en andere 'voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen' (artikel 11); en het zoeken, rapen, uitnemen of beschadigen van eieren (artikel 12) van beschermde inheemse diersoorten. Ook het bezit, het vervoer en de handel in beschermde inheemse diersoorten dan wel eieren, nesten of producten daarvan is verboden (artikel 13).

De verboden uit artikel 9 (doden, verwonden, vangen) en artikel 10 (opzettelijk verontrusten) zijn van toepassing op alle individuele weidevogels, waar zij zich ook in Nederland bevinden. Het verbod uit artikel 9 omvat zowel opzettelijk als niet-opzettelijk doden, verwonden en vangen. Dit dekt ook het bedoeld of onbedoeld doden of verwonden van weidevogels als gevolg van reguliere agrarische werkzaamheden zoals het mesten en maaien van grasland of mesten en inzaaien van akkers. Ten aanzien van het verbod op opzettelijk verontrusten uit artikel 10 blijkt uit de jurisprudentie dat 'niet ieder plan dat tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving een opzettelijke verontrusting is in de zin van die bepaling'.⁷⁷ De beantwoording van de vraag of er sprake is van verontrusting in de zin van artikel 10 zal per geval moeten worden beoordeeld. Dit zal in sterke mate afhankelijk zijn van de gevoeligheid van de soort, de locatie, de periode van het jaar en de intensiteit, duur en frequentie van de verstorende activiteit. In dat opzicht is het relevant op te merken dat weidevogels behoorlijk verstoringsgevoelig zijn, in het bijzonder in de broedperiode.

⁷⁷ ABRvS, zaak nr. 200305190/1 (Steenuil Purmerend), 12 mei 2004, paragraaf 2.3.5. Zie ook ABRvS, zaak nr. 201201434/1/A3, 7 november 2012; en Gerechtshof Arnhem, LJN BU6242, 29 november 2011.

De verboden uit artikelen 11 en 12 bieden bescherming aan de nesten en eieren van weidevogels gedurende het broedseizoen, inclusief de functionele omgeving om het broeden succesvol te laten zijn. De broedplek van weidevogels is buiten het broedseizoen echter niet beschermd op grond van artikel 11, zoals dat wel het geval is bij sommige andere vogelsoorten.⁷⁸ Dit blijkt uit de jurisprudentie. Zo heeft de Raad van State 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.⁷⁹ 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 honkvast zijn, maakt daarbij volgens de Raad van State niet uit:

‘Dat de grutto, naar VTM en andere stellen, elk jaar naar een gebied van beperkte omvang terugkeert in de omgeving van een vorig nest, leidt niet tot een ander oordeel. Het standpunt van de minister dat de grutto weliswaar plaatsgetrouw is, maar de locatie van het nieuw te bouwen nest te onbepaald is om te kunnen spreken van voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaats in de zin van artikel 11 van de Ffw wordt niet onjuist geacht. Hierbij is van belang dat, naar ter zitting bij de Afdeling is gebleken, de grutto terugkeert naar een gebied tussen twee sloten ter grootte van één à twee hectaren. Gelet hierop heeft de minister zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat dit gebied te omvangrijk is om het tot voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaats van de grutto te rekenen. Hierbij wordt verder in aanmerking genomen dat het verbod van artikel 11 van de Ffw ziet op de bescherming van soorten en niet op bescherming van gebieden. Het standpunt van VTM en andere dat de term “breeding site” zoals neergelegd in het “Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC” zo ruim dient te worden opgevat, dat hieronder ook het gebied valt waarnaar de grutto jaarlijks terugkeert, deelt de Afdeling daarom niet.’⁸⁰

Het verbod uit artikel 11 biedt dus geen jaarrond bescherming aan de broedgebieden van weidevogels. Dit betekent dat het uitvoeren van activiteiten in deze gebieden buiten het broedseizoen niet is verboden, ook als dat ertoe leidt dat de vogels daar niet opnieuw kunnen gaan broeden.⁸¹ 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.⁸²

Artikel 11 biedt geen bescherming aan foerageergebieden van weidevogels, tenzij die als zodanig samenvallen met een broed- of vaste rust- of verblijfplaats.⁸³ Wel kan er sprake zijn van een overtreding van artikel 11, ‘indien door de aantasting van foerageergebied de ecologische functionaliteit van de buiten het plangebied gelegen vaste rust- of verblijfplaatsen zodanig wordt verstoord, dat de desbetreffende soorten deze plaatsen om die reden zullen verlaten.’⁸⁴ Net als bij het verbod op verontrusten uit artikel 10 leveren niet alle gevallen van verstoring van voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen een overtreding op van het verbod uit artikel

⁷⁸ De Flora- en faunawet geeft niet aan voor welke soorten de jaarrond nestbescherming geldt, maar het ministerie van Economische Zaken heeft daarvoor een indicatieve lijst opgesteld (laatst herzien in 2009).

⁷⁹ ABRvS, zaak nr. 200803873/1 (Grutto Schieveen), 25 februari 2009, paragraaf 2.4.1.

⁸⁰ Idem Zie ook ABRvS, zaak nr. 201004004/1/H3 (Grutto Delfland), 15 december 2010.

⁸¹ ABRvS, zaak nr. 201105967/1/R1 (Grutto Loterijlanden), 2 mei 2012, paragraaf 2.56.5.

⁸² Idem. Zie ook Rechtbank Alkmaar, vonnis van de voorzieningenrechter in kort geding 135932/KG ZA 12-80 (Grutto Loterijlanden), 16 maart 2012.

⁸³ ABRvS, ECLI:NL:RVS:2014:442, 12 februari 2014; ABRvS, zaak nr. 201001013/1/R3 (Foyerageergebied Losser), 18 mei 2011; en ABRvS, zaak nr. 201104809/1/A3 (Dwingelderveld), 15 mei 2012, paragraaf 2.14.2.

⁸⁴ ABRvS, zaak nr. 201201434/1/A3, 7 november 2012.

11. Het Gerechtshof Arnhem heeft daarover het volgende overwogen in een strafrechtelijke procedure:

‘Het beschermingsregime heeft tot doel de ecologische functie van de genoemde plaatsen veilig te stellen om er zo voor te zorgen dat de betreffende diersoort(en) zich met succes kunnen voortplanten. Gelet op deze uitleg is het hof - met de economische politierechter - van oordeel dat slechts sprake kan zijn van ‘verstoren’ in de zin van artikel 11 van de Flora- en faunawet, indien er daadwerkelijk gevolgen voor de betreffende plaats zijn geweest, in die zin dat de ecologische functie is verstoord. Een slechts zeer tijdelijke verstoring die uiteindelijk geen negatieve gevolgen heeft voor betreffende diersoort valt daar niet onder.’⁸⁵

Overtreding van bovenstaande verboden kan worden voorkomen door voorafgaand aan het uitvoeren van potentieel schadelijke werkzaamheden zoals 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 ofwel worden uitgesteld tot na de broedtijd of moeten mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld nestbescherming) worden genomen waarmee overtreding van de verboden effectief wordt voorkomen. Er geldt 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.⁸⁶ Dit vergemakkelijkt het nemen van mitigerende maatregelen.

In de praktijk vinden agrarische werkzaamheden veelvuldig plaats gedurende het broedseizoen zonder dat er rekening wordt gehouden met de aanwezige weidevogels, hun nesten, eieren en jongen. Er bestaat een vrijstellingsregeling voor handelen overeenkomstig goedgekeurde gedragscodes voor gespecificeerde reguliere werkzaamheden, inclusief bestendig beheer of onderhoud in de landbouw.⁸⁷ Een dergelijke gedragscode kan ook worden gebruikt om overtredingen van de verboden ten aanzien van vogels zo veel mogelijk te voorkomen of minimaliseren. Er is echter vooralsnog geen gedragscode voor de landbouwsector, ondanks het feit dat de overheid de Landbouw en Tuinbouw Organisatie (LTO) heeft opgeroepen om die te ontwikkelen. De staatssecretaris heeft daar 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.’⁸⁸

Dat laat onverlet dat bij het ontbreken van een gedragscode bovenstaande verboden uit de Flora- en Faunawet gewoon van toepassing zijn op weidevogels en ook in acht moeten worden genomen bij reguliere agrarische werkzaamheden (zie ook paragraaf 5.4 hieronder).

⁸⁵ Gerechtshof Arnhem, zaak nr. 21-004206-10 (LJN BU6242), 29 november 2011; en 24-002932-09 (LJN BW7281), 29 mei 2012.

⁸⁶ Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, artikel 16a.

⁸⁷ Idem, artikel 16b.

⁸⁸ Antwoord van de Staatssecretaris van Economische Zaken op vragen van het Kamerlid Thieme (PvdD) over het doodmaaien van vogels en verwoesten van nesten (Vergaderjaar 2012-2013, Ahangselnummer 2798, gepubliceerd op 16 juli 2013).

Naast passieve bescherming bevordert de Flora- en faunawet ook actieve soortenbescherming. Artikel 7 bepaalt dat de minister van EZ voor verschillende soortgroepen, op basis van populatietrends en zeldzaamheid, periodiek de zogenaamde Rode Lijsten vaststelt, mede ter uitvoering van relevante verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. De laatste Rode Lijst van Nederlandse broedvogels dateert uit 2004 en wordt naar verwachting in 2017 herzien. De lijst uit 2004 bevat 19 soorten weidevogels (waaronder grutto, tureluur, kempfaan en veldleeuwerik). De wet bepaalt dat de minister onderzoek en werkzaamheden voor bescherming en beheer van soorten op de Rode Lijsten moet bevorderen.⁸⁹

Tot de bedoelde werkzaamheden kan volgens de Flora- en faunawet het opstellen van soortenbeschermingsplannen behoren.⁹⁰ In deze plannen wordt aangegeven welke maatregelen genomen zouden moeten worden om de staat van instandhouding van de betrokken soorten te verbeteren. Bij deze maatregelen kan gedacht worden aan het rekening houden met soorten in de ruimtelijke ordening, of aan beheersmaatregelen in het landelijk gebied. De overheid had zich ooit ten doel gesteld soortenbeschermingsplannen op te stellen voor ongeveer 150 soorten, waaronder veel vogelsoorten. Feitelijk zijn er niet meer dan 25 plannen opgesteld, toegesneden op individuele soorten dan wel soortgroepen. Er zijn verschillende plannen opgesteld voor vogels, maar niet specifiek voor weidevogels.

Sinds 2005 wordt er een andere strategie toegepast in het actieve soortenbeleid, de zogenaamde 'leefgebiedenbenadering'.⁹¹ Deze benadering is primair gericht op leefgebieden van (grote) groepen soorten en slechts aanvullend op individuele soorten.⁹² De lijst met soorten die in aanmerking komen voor maatregelen in het kader van de leefgebiedenbenadering omvat een aantal soorten weidevogels, waaronder grutto en veldleeuwerik. Onder de leefgebiedenbenadering moet actieve soortenbescherming 'nadrukkelijker deel uitmaken van bestaande ontwerpen, planvormen en gebiedenbeleid'.⁹³ De leefgebiedenbenadering zet in op het herstel van soorten via drie sporen:

1. Meekoppelen met ruimtelijke ontwikkelingen;
2. Verbreden van het beheer in natuurgebieden;
3. Uitvoeren van specifieke soortenprogramma's.⁹⁴

Het is onder deze benadering de bedoeling dat bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in het leefgebied van de verschillende soorten ingezet wordt op het integreren van maatregelen ten behoeve van de soorten in het planproces.⁹⁵ De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de leefgebiedenbenadering ligt bij de provincies die geacht wordt plannen te maken voor relevante leefgebiedtypen binnen haar grenzen en bijbehorende soorten die er voorkomen. Slechts enkele provincies (o.a. Noord- Brabant) hebben de benadering in het provinciaal beleid geïmplementeerd. Brabant heeft leefgebiedplannen voor zes verschillende soorten leefgebieden, waaronder het leefgebied agrarisch landschap. De maatregelen die daarin zijn voorzien voor weidevogels bestaan hoofdzakelijk uit agrarisch natuurbeheer. Ook in andere provincies wordt de leefgebiedenbenadering voor weidevogels ingevuld via maatregelen in het kader van agrarisch natuurbeheer.

De Flora- en faunawet kent nog een ander juridisch instrument dat kan worden ingezet in het kader van de actieve soortenbescherming: de 'beschermde leefomgeving'. Hoofdstuk IV van de Flora- en faunawet verschaft provincies de bevoegdheid om bepaalde locaties aan te

⁸⁹ Flora- en faunawet, artikel 7(2).

⁹⁰ Flora- en faunawet, artikel 7(3).

⁹¹ Zie voor een beschrijving van de leefgebiedenbenadering: Kamerstukken II 2007/08, 26407, nr. 26.

⁹² Task Force Impuls Soortenbeleid, *De leefgebiedenbenadering: Een nieuwe Beleidsstrategie voor Soorten*, 2007 (Kamerstukken II 2007/2008, 26407, nr. 26, Bijlage 1).

⁹³ Idem, p. 6.

⁹⁴ Idem, p. 7.

⁹⁵ Idem, p. 8.

wijzen als beschermde leefomgeving van een soort, waarbij van geval tot geval kan worden aangegeven welke gedragingen verboden zijn.⁹⁶ Het gaat daarbij om specifieke landschapselementen van beperkte omvang, zoals oeverwaluwanden. In theorie zou dit instrument ook kunnen worden ingezet voor de bescherming van broedplaatsen van weidevogels. In de praktijk is het instrument echter nooit gebruikt, voor geen enkele soort.

4.2. Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998 biedt bescherming aan de belangrijkste natuurgebieden in Nederland, waaronder gebieden die als essentieel leefgebied dienen voor vogels. De wet biedt de rechtsbasis voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (artikel 10a). Daarnaast voorziet de Natuurbeschermingswet 1998 in de mogelijkheid tot aanwijzing van een natuurmonument als beschermd natuurmonument (artikel 10), een landschapsgezicht als beschermd landschapsgezicht (artikel 23) en gebieden ter uitvoering van verdragen en andere internationale verplichtingen (artikel 27). De beschermde natuurmonumenten met bijbehorende doelen en de beschermde landschapsgezichten zullen verdwijnen onder de Wet natuurbescherming, waardoor zij geen rol meer (kunnen) spelen bij de bescherming van leefgebieden van weidevogels. Alle gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van internationale verplichtingen vallen thans binnen de eerste categorie (Natura 2000-gebieden).

De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in Nederland.⁹⁷ De aanwijzing van deze gebieden geschiedt door middel van een aanwijzingsbesluit. Het aanwijzingsbesluit specificeert voor welke natuurwaarden het gebied wordt aangewezen, welke instandhoudingsdoelen er gerealiseerd moeten worden (behoud, verbetering, uitbreiding) en de exacte begrenzing van het gebied.⁹⁸ De landelijk doelstellingen voor de soorten en habitattypes en de systematiek voor het vaststellen van de gebiedsdoelstellingen zijn opgenomen in het Natura 2000 doelendocument.⁹⁹ De benodigde instandhoudingsmaatregelen worden opgenomen in de beheerplannen die voor aangewezen Natura 2000-gebieden moeten worden vastgesteld.¹⁰⁰ De strikte bescherming van de gebieden komt verder tot uiting in de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen en de vereiste toetsing van plannen, projecten en andere handelingen.¹⁰¹

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.¹⁰² Deze criteria zijn als volgt samengevat:

1. 'In bijlage I van de Vogelrichtlijn worden vogelsoorten genoemd die bijzonder beschermingswaardig zijn (hierna: bijlage I-soorten). Van de gebieden waar een bijlage I-soort volgens officiële vogeltellingen voorkomt, zijn de vijf gebieden geselecteerd met de hoogste aantallen van die soort, tenzij in het desbetreffende gebied minder dan twee broedparen of vijf exemplaren van die soort voorkomen. Gebieden die behoren tot de

⁹⁶ Flora- en faunawet, artikelen 19-28.

⁹⁷ Natuurbeschermingswet 1998, artikel 10a(1).

⁹⁸ Idem, artikel 10a(2) en (4).

⁹⁹ Natura 2000 doelendocument (2006).

¹⁰⁰ Natuurbeschermingswet 1998, artikel 19a.

¹⁰¹ Artikel 19d e.v. Natuurbeschermingswet 1998.

¹⁰² 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.

vijf belangrijkste gebieden voor die soort zijn bij de aanwijzingen als speciale beschermingszone betrokken.

2. Tevens komt een gebied voor aanwijzing in aanmerking indien geregeld minstens 1% van een biogeografische populatie van een soort of ondersoort van een (trekkende) watervogel in het gebied broedt, ruit, foerageert en/of rust. Dit ziet zowel op trekkende watervogels die in bijlage I van de Vogelrichtlijn worden genoemd als op trekkende watervogels die niet in bijlage I voorkomen.
3. Voor geselecteerde gebieden geldt als beperkende voorwaarde dat het desbetreffende gebied alleen als speciale beschermingszone wordt aangewezen indien ten minste 100 hectare met een formele natuurstatus deel uitmaakt van het gebied, voor zover het geen aanwijzingen voor water betreft. Hiermee wordt beoogd alleen de meest geschikte vogelgebieden met enige omvang aan te wijzen.¹⁰³

Bij het toepassen van deze criteria wordt een algemeen onderscheid gemaakt tussen broedvogels en niet-broedvogels, waarbij sommige soorten vallen in beide categorieën.¹⁰⁴ De meeste Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen voor weidevogels zijn aangewezen voor de betreffende soort als niet-broedvogels. 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.

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.¹⁰⁵ Bijlage I bevat slechts drie soorten weidevogels die als broedvogel in Nederland voorkomen (kluut, kwartelkoning en kempshaan). Voor deze soorten zijn de belangrijkste broedgebieden aangewezen als Natura 2000-gebied. Veel andere weidevogels vallen in de categorie geregeld voorkomende trekkende watervogels, waaronder grutto, kievit, scholekster, tureluur en verschillende andere steltlopers en eenden. Voor deze soorten zijn alleen voor de watersnip broedgebieden aangewezen, omdat deze voldoet aan de eis dat minstens 1% van de landelijke populatie broedt in de betreffende gebieden.

Een gebied dat is geselecteerd voor een kwalificerende soort kan tevens worden aangewezen voor zogenaamde '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 zoals bedoeld in artikel 4(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.¹⁰⁶ Aan dit laatste criterium wordt bij weidevogels niet snel voldaan. Zo broedt slechts 7% van de grutto's in de aangewezen Natura 2000-gebieden.¹⁰⁷ Dit verklaart waarom Natura 2000-gebieden als Arkemheen niet zijn aangewezen voor weidevogels, ondanks het feit dat ze daar in grote aantallen broeden.¹⁰⁸

¹⁰³ ABRvS, zaak nr. 200907172/1/R2, 21 juli 2010. Zie ook eerder: ABRvS, zaak nr. 200201933/1, 19 maart 2003, paragraaf 2.4.1.

¹⁰⁴ 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, zaak nr. 201305362/1/R2, 27 augustus 2014, paragraaf 14.4.

¹⁰⁵ Zie Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, Deel 1, Bijlage 1A en 2B.

¹⁰⁶ Zie Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, Deel 1, Bijlage 3A.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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 toegelicht waarom het gebied niet is aangewezen voor weidevogels.

Concluderend kan worden gesteld dat de Nederlandse Natura 2000-gebieden voor weidevogels uitsluitend bescherming bieden in de functie van slaapplek en foerageergebied voor niet-broedvogels. De belangrijkste broedgebieden zijn niet aangewezen als Natura 2000-gebieden en er zijn ook geen instandhoudingsdoelen voor de soorten als broedvogels in aangewezen gebieden waar zij broeden. De overlap van de aangewezen Nederlandse Natura 2000-gebieden met weidevogellandschappen en weidevogelkerngebieden is in het algemeen zeer gering.¹⁰⁹

4.3. Wet natuurbescherming

De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet zullen samen met de Boswet naar verwachting op 1 januari 2017 worden vervangen door de Wet natuurbescherming. Deze nieuwe integrale wet beoogt de Nederlandse natuurwetgeving te vereenvoudigen en nauwer aan te laten sluiten bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dit laatste is vooral zichtbaar in de hoofdstukken van de wet die betrekking hebben op gebiedsbescherming (hoofdstuk 2) en soortenbescherming (hoofdstuk 3).

Hoofdstuk 2 bevat de bepalingen die betrekking hebben op de aanwijzing, het beheer en de bescherming van Natura 2000-gebieden. Deze bepalingen komen inhoudelijk grotendeels overeen met de relevante bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998. Vermeldenswaard is de nieuwe bevoegdheid van de minister van Economische Zaken tot aanwijzing van een 'bijzondere nationaal natuurgebied'.¹¹⁰ Dit vervangt de bevoegdheid van de minister tot voorlopige aanwijzing van Natura 2000-gebieden die bestaat onder de Natuurbeschermingswet 1998.¹¹¹ Deze bevoegdheid is hoofdzakelijk bedoeld om gebieden aan te wijzen en te beschermen vooruitlopend op hun aanwijzing als Natura 2000-gebieden. Een gebied kan echter ook worden aangewezen ingeval:

'bescherming van het gebied nodig is voor de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden voor in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten, of het behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitats, de habitats van soorten of de soorten, genoemd in onderscheidenlijk de bijlagen I, II, IV of V bij de Habitatrichtlijn.'

Dit biedt de minister de mogelijkheid om belangrijke leefgebieden van weidevogels aan te wijzen als bijzonder nationaal natuurgebied en ze te beschermen via de algemene aanschrijvingsbevoegdheid, toegangsbeperkingen en feitelijke maatregelen voor herstel of behoud.¹¹²

Hoofdstuk 3 bevat de bepalingen die betrekking hebben op de verboden en uitzonderingen die gelden voor de aangewezen beschermde inheemse soorten, waaronder alle van nature in Nederland in het wild levende vogels als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn.¹¹³ Belangrijkste verandering voor vogels ten opzichte van de Flora- en faunawet is dat de verboden vrijwel letterlijk aansluiten bij de relevante bepalingen uit de Vogelrichtlijn.¹¹⁴ Dit heeft o.a. tot gevolg dat de meeste verboden alleen van toepassing zijn op 'opzettelijk' handelen, terwijl de Flora- en faunawet ook niet-opzettelijke schadelijke handelingen verbiedt. Het verschil met de huidige verboden zal in de praktijk echter gering zijn, omdat opzet ook voorwaardelijk opzet dekt. Dat houdt in dat men willens en wetens de

¹⁰⁹ De overlap tussen de weidevogelkerngebieden en Natura 2000-gebieden wordt geschat in de orde van 1%. Zie Teunissen e.a. (2012).

¹¹⁰ Artikel 2.11 Wet natuurbescherming.

¹¹¹ Artikel 12 Natuurbeschermingswet 1998.

¹¹² Artikel 2.11(3) juncto artikelen 2.4, 2.5 en 2.6 Wet natuurbescherming.

¹¹³ Artikelen 3.1 tot en met 3.4 Wet natuurbescherming.

¹¹⁴ Idem, artikel 3.1.

geenszins te verwaarlozen kans aanvaardt dat de gedraging schadelijke gevolgen heeft voor beschermde soorten. Nieuw is daarnaast de bepaling die stelt 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'.¹¹⁵ De vraag is of dit veel afwijkt van de verboden op verontrusten/verstoring uit de Flora- en faunawet, omdat uit de jurisprudentie blijkt dat niet iedere verontrusting/verstoring leidt tot een overtreding van deze verboden. Verder kan worden opgemerkt dat de algemene uitzonderingen op de verboden zeer nauw aansluiten bij de Vogelrichtlijn.¹¹⁶ De wet voorziet net als de huidige wetgeving in een aantal bijzondere vrijstellingen, waaronder een vrijstellingsregeling voor handelingen die aantoonbaar worden uitgevoerd overeenkomstig een door de minister goedgekeurde gedragscodes die grotendeels overeenkomt met de bestaande regeling.¹¹⁷

De Wet natuurbescherming bevat daarnaast verschillende algemene bepalingen die relevant zijn voor weidevogels. Provincies krijgen de belangrijkste taken en bevoegdheden voor de uitvoering van de wet, waaronder een duidelijke verplichting om actieve beschermingsmaatregelen te nemen voor soorten die dat nodig hebben. De wet bepaalt dat gedeputeerde staten van de provincies zorg dragen voor het nemen van de nodige maatregelen voor:

- a. '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;
- b. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de Habitatrichtlijn, en van de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, genoemd in bijlage I bij de Habitatrichtlijn en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de Habitatrichtlijn, en
- c. 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.'¹¹⁸

Alle weidevogels vallen onder categorie a en de soorten die op de Rode Lijst staan onder categorie c. De provincies hebben de nodige vrijheid om te bepalen welke maatregelen zij nemen. Daartoe behoort in ieder geval het aanwijzen van gebieden voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN), de nieuwe naam voor de ecologische hoofdstructuur (EHS).¹¹⁹ Provincies krijgen onder de wet daarnaast een nieuwe bevoegdheid om gebieden buiten het NNN aan te wijzen die van provinciaal belang zijn vanwege hun natuurwaarden of landschappelijke waarden. Deze gebieden worden aangeduid als 'bijzondere provinciale natuurgebieden', onderscheidenlijk 'bijzondere provinciale landschappen'.¹²⁰ Deze bevoegdheid lijkt bij uitstek geschikt voor het beschermen van belangrijke weidevogelgebieden en weidevogellandschappen, omdat die grotendeels zijn gelegen buiten het NNN. Provincies kunnen zelf bepalen hoe zij deze gebieden en landschappen aanwijzen en beschermen. Daarvoor kan het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium worden gehanteerd.

Tot slot kan worden vermeld dat de Wet natuurbescherming een nieuwe bevoegdheid bevat voor het vaststellen van nationale en provinciale programma's ten behoeve van actieve soortenbescherming. Dergelijke programma's kunnen worden vastgesteld om 'de staat van

¹¹⁵ Idem, artikel 3.1(5).

¹¹⁶ Idem, artikel 3.3.

¹¹⁷ Idem, artikel 3.31.

¹¹⁸ Idem, artikel 1.12(1).

¹¹⁹ Idem, artikel 1.12(2).

¹²⁰ Idem, artikel 1.12(3).

instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren of planten of de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats of habitats van soorten te verbeteren'.¹²¹ Dat is dus potentieel relevant voor weidevogels. De wet bevat een aantal algemene eisen voor dergelijke programma's.¹²²

4.4. Ruimtelijke ordening

De bescherming van leefgebieden van weidevogels vindt voor een belangrijk deel plaats via de ruimtelijke ordeningswetgeving, waarbij een rol is weggelegd voor alle bevoegde bestuursorganen (Rijk, provincies, gemeenten). De Wet ruimtelijke ordening en daarop gebaseerde regelgeving biedt daarvoor de juridische basis.

De hoofdlijnen van het beleid zijn vastgelegd in structuurvisies die door het Rijk, de provincies en gemeenten moeten worden vastgesteld 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening'.¹²³ Een belangrijke rol is weggelegd voor de bestemmingsplannen die door gemeenten worden vastgesteld. Daarin wordt de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en met het oog op die bestemming regels gegeven.¹²⁴ Gemeenten kunnen in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen voor delen van het grondgebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien.¹²⁵ Daarin wordt het beheer van het gebied overeenkomstig het bestaand gebruik geregeld. Het Rijk en de provincie hebben in bepaalde gevallen de bevoegdheid in afwijking van het bestemmingsplan een inpassingsplan vast te stellen. Voor het Rijk geldt deze bevoegdheid ook ten aanzien van provinciale inpassingsplannen.

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/EHS. Dit netwerk omvat natuurgebieden van nationaal en internationaal belang, waaronder alle Natura 2000-gebieden. Het huidige nationale beleid voor de (herijkte) EHS is vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012, waarin is bepaald dat de nationale EHS uiterlijk in 2021 door de provincies wordt gerealiseerd.¹²⁶ Provincies zijn verantwoordelijk voor de aanwijzing en begrenzing van EHS gebieden en identificatie van de wezenlijke kenmerken en waarden waarvoor zij worden aangewezen.¹²⁷ Het landelijke beschermingsregime dat geldt voor de EHS is vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Dat gaat uit van een 'nee, tenzij'-regime. Binnen de EHS mogen geen nieuwe activiteiten worden toegestaan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, tenzij:

- a. er sprake is van een groot openbaar belang,
- b. er geen reële alternatieven zijn, en
- c. de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.

De doorwerking en uitvoering van deze regels vindt plaats via provinciale verordeningen.

In de praktijk bemoeit het Rijk zich niet of slechts in beperkte mate met het provinciale weidevogelbeheer dat plaatsvindt via het spoor van de ruimtelijke ordening. Dit is mede een gevolg van het Natuurpact dat in 2013 is gesloten tussen Rijk en provincies. Daarin is

¹²¹ Idem, artikel 1.13(1)(b).

¹²² Idem, artikel 1.13(2).

¹²³ Hoofdstuk 2 Wet ruimtelijke ordening.

¹²⁴ Idem, hoofdstuk 3.

¹²⁵ Idem, hoofdstuk 3a.

¹²⁶ Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, p. 57.

¹²⁷ Artikelen 2.10.2 en 2.10.3 Barro.

afgesproken dat de provincies volledig verantwoordelijk zijn voor het weidevogelbeheer, zowel binnen als buiten de EHS. Het Rijk beperkt zich tot het beschikbaar stellen van financiële middelen voor het beheer van natuurgebieden en agrarisch natuurbeheer. Tevens draagt het Rijk de eindverantwoordelijkheid voor het voldoen aan de internationale verplichtingen. Provincies hebben op verschillende manieren invulling gegeven aan de weidevogelbescherming op hun grondgebied, zowel binnen als buiten de EHS.

Weidevogelgebieden die binnen de EHS vallen genieten bescherming overeenkomstig de eisen uit het Barro, indien zij door de provincies zijn aangewezen als onderdeel van de wezenlijke kenmerken en waarden van de betreffende gebieden. De EHS dekt echter slechts een relatief gering deel van de broedgebieden van weidevogels in Nederland (zie tabel 2). Voor de grutto gaat het om 18% van de broedpopulatie die zich in de EHS bevindt (Natura 2000-gebieden niet meegerekend). De belangrijkste broedgebieden liggen dus buiten de EHS.

Soort (broedvogel)	Natura 2000	Overige EHS/NNN	Overig NL
Gele kwikstaart	3	6	91
Graspieper	11	12	77
Grutto	7	18	75
Kievit	7	14	79
Kuifeend	10	17	72
Scholekster	6	13	81
Slobeend	11	19	71
Tureluur	7	17	77
Veldleeuwerik	8	11	82
Wilde eend	7	17	75
Wintertaling	43	30	26
Wulp	13	14	73
Zomertaling	18	26	57

Tabel 3. Verdeling broedpopulaties van 13 soorten weidevogels in Nederland (in % van totale broedpopulatie). 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 de EHS 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.¹²⁸

Verschillende provincies hebben ruimtelijk beleid ontwikkeld voor de bescherming van weidevogelgebieden gelegen binnen en buiten de EHS. Een voorbeeld daarvan is de provincie Friesland. Die heeft in het Streekplan Fryslân (2007) aangegeven dat:

‘Om noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen goed af te stemmen op onze bijzondere verantwoordelijkheid voor weidevogels, vinden wij het belangrijk dat het weidevogelbelang vroegtijdig betrokken wordt bij de totale ruimtelijke planvorming. ... Handhaving van voldoende openheid en rust in de voor weidevogels geschikte gebieden is van belang. Verdichting door beplanting en bebouwing is hier niet gewenst; het gaat

¹²⁸ Zie o.a. Melman e.a. (2016).

daarbij om niet-agrarische ontwikkelingen, zoals stads- en dorpsuitbreidingen, wegeaanleg en de meer grootschalige nutsvoorzieningen. Bij noodzakelijke ruimtelijke ingrepen van openbaar belang, kan hiervan worden afgeweken. Bij dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen dienen weidevogelbelangen als zelfstandig belang in de afweging te worden betrokken. Wanneer na afweging aantasting van de aanwezige weidevogelstand onvermijdelijk blijkt, dragen gemeenten en/of initiatiefnemers zorg voor compensatie van de verloren weidevogelbiotoop. Een mogelijkheid van compensatie is om, afhankelijk van de omvang van de ingreep, een financiële bijdrage te storten in een provinciaal fonds voor investeringen in weidevogelbeheer. Met dit fonds kan op verschillende manieren invulling worden gegeven aan weidevogelbeheer om het verlies aan weidevogelbiotoop te compenseren.'

Deze uitgangspunten staan ook in het vigerende weidevogelbeleid van de provincie Friesland dat is opgenomen in de Weidevogelnota 2014-2020. Het Friese weidevogelbeleid concentreert de inspanningen voor weidevogels in de meest kansrijke gebieden (weidevogelkansgebieden en kerngebieden). Voor de gidssoort grutto wordt gestreefd naar het bereiken van minimaal 10.000 broedparen in de provincie Friesland in 2020 (thans zijn er ongeveer 8.000 gruttobroedparen).

Het Friese ruimtelijke beleid voor de bescherming van weidevogelgebieden is uitgewerkt in een provinciale verordening, waarmee ook de doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen en beheersverordeningen wordt geregeld.¹²⁹ In de verordening is een apart toetsingskader opgenomen voor weidevogelgebieden die zijn gelegen buiten de EHS.¹³⁰ De eisen die daarin zijn opgenomen voor ruimtelijke ingrepen zijn soepeler dan het regime dat geldt voor de EHS. Zo kan er worden afgeweken voor een noodzakelijke ruimtelijke ingreep van openbaar belang, met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. de natuurwaarden worden afgewogen ten opzichte van de ruimtelijke ingreep;
- b. schade aan natuurwaarden door mitigerende maatregelen wordt zoveel beperkt als fysiek-ruimtelijk en wat betreft uitvoerbaarheid van de beoogde ontwikkeling redelijkerwijs mogelijk is;
- c. indien sprake is van een natuurgebied als bedoeld in artikel 7.2.1 [natuurgebieden buiten de EHS], wordt resterende schade aan natuurwaarden zoveel gecompenseerd als fysiekruimtelijk en wat betreft uitvoerbaarheid van de beoogde ontwikkeling redelijkerwijs mogelijk is;
- d. indien sprake is van het verloren gaan van gebied groter dan 0,5 ha dat vanwege rust en openheid voor weidevogels geschikt is als bedoeld in artikel 7.2.2 [gronden die gelegen zijn in of grenzen aan gebieden die op de kaart Weidevogelbieden zijn aangewezen als weidevogelkansgebieden of weidevogelparels], wordt dit financieel gecompenseerd door storting van een bedrag in een weidevogelfonds, volgens door Gedeputeerde Staten vast te stellen regels. De plantoelichting dient te verantwoorden op welke wijze financiële compensatie is geborgd.'

Een dergelijke provinciale regeling verzekert dat er in de ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met weidevogelbelangen. In de praktijk leidt dit echter zelden tot een afweging waarbij weidevogelbelangen prevaleren boven andere belangen. Vaak kiest men voor het toestaan van de ingreep, al dan niet met (financiële) compensatie voor het verlies aan weidevogelleefgebied. Bovendien heeft deze planologische bescherming alleen betrekking op (nieuwe) ruimtelijke ingrepen. Planologische bescherming van de weidevogelgebieden ten aanzien van regulier gebruik ontbreekt in de meeste gevallen. In vrijwel alle Nederlandse weidevogelgebieden (voor zover niet liggend in de EHS of aangewezen als natuurreserveaat) is

¹²⁹ Verordening Romte Fryslân (2014).

¹³⁰ Idem, artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.4.

de agrarische functie sturend in de bestemmingplannen, en spelen weidevogels niet of nauwelijks een rol.

Concluderend kan worden gesteld dat ruimtelijke en planologische bescherming voor leefgebieden van weidevogels van groot belang is, maar in de praktijk vaak tekortschiet. Veel van de broedgebieden liggen buiten de EHS en zijn daar niet of veel minder goed beschermd. De planologische bescherming die wordt geboden aan de broedgebieden van weidevogels binnen en buiten de EHS 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 voorlopig is daar nog geen of onvoldoende invulling aan gegeven.¹³¹

4.5. Agrarisch natuurbeheer

Agrarisch natuurbeheer vormt, in ieder geval 'op papier', al lange tijd een van de belangrijkste instrumenten om weidevogels en hun broedgebieden te beschermen.¹³² 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 Natuurnetwerk Nederland. Het agrarisch natuurbeheer omvat verschillende maatregelen, maar bij weidevogels gaat het traditioneel vooral om nestbescherming, aanpassingen in het maaibeheer, vernatting en het instellen van reservaten. Dit zijn gesubsidieerde maatregelen waaraan boeren op vrijwillige basis kunnen meedoen en waar contracten van beperkte duur worden afgesloten voor individuele percelen.

Ondanks 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 (Rli), waarin kritiek wordt geuit op de effectiviteit en invulling van het agrarisch natuurbeheer.¹³³ Volgens de Rli is 'het Nederlandse beleid om de natuur in het agrarische landschap te redden op een groot fiasco uitgelopen, ondanks de goede bedoelingen.'¹³⁴ Deze kritiek is gebaseerd op een onderzoek dat in opdracht van de Rli is uitgevoerd, waarin is aangetoond dat een groot deel van het agrarische natuurbeheer ineffectief is geweest en nauwelijks bij heeft gedragen aan het stoppen van de achteruitgang van de weidevogels in Nederland.¹³⁵ Naast de beperkte effectiviteit van de getroffen maatregelen signaleert de raad een gebrek aan continuïteit in het beheer, omdat boeren afhaken waardoor er sprake is van een landelijke daling van het areaal dat valt onder agrarisch natuurbeheer.¹³⁶ Ook worden de maatregelen ingezet op een te klein oppervlak omringd door een omgeving die wordt gedomineerd door intensief landgebruik.

De Rli doet een aantal aanbevelingen om de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te vergroten:

¹³¹ Zie o.a. Oosterveld e.a. (2014), p. 57; en F. Kistenkas en D. Melman, *Ruimtelijke bescherming weidevogellandschap. Naar een provinciale weidevogelverordening?*, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2008.

¹³² Een uitstekend overzicht is te vinden in G.R. De Snoo e.a. (red.), *Agrarisch natuurbeheer in Nederland – principes, resultaten en perspectieven*, Wageningen Academic Publishers 2016.

¹³³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Onbeperkt houdbaar: naar een robuust natuurbeleid*, 2013.

¹³⁴ Idem, p. 66.

¹³⁵ D. Kleijn, *De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer*, Alterra 2012. Zie ook D. Kleijn e.a., 'Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes', 413 *Nature*, 2001, p. 723-725; F. Berendse e.a., 'Declining biodiversity in agricultural landscapes and the effectiveness of agri-environment schemes', 8 *Ambio*, 2004, p. 499-502; A. Breeuwer e.a., 'Do meadow birds profit from agri-environment schemes in Dutch agricultural landscapes?', 142 *Biological Conservation*, 2009, p. 2949-2953.

¹³⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), p. 67-68.

- ‘agrarisch natuurbeheer met prioriteit in te zetten in zones rond reservaatgebieden met dezelfde natuurdoelen. Door zones te creëren rondom kernen van bestaande natuurgebieden waarin meer ruimte voor natuur binnen het agrarische landschap wordt gegeven, wordt een hogere landschappelijk kwaliteit gerealiseerd en wordt ruimte geboden aan ecosysteemfuncties, zoals bestuiving en natuurlijke plaagbestrijding, die een landbouw mogelijk maken met een geringere inzet van bestrijdingsmiddelen en meststoffen, waardoor negatieve effecten op de aangrenzende natuur drastisch beperkt worden;
- agrarisch natuurbeheer te concentreren in grote aaneengesloten gebieden waar de juiste abiotische randvoorwaarden voor weide- of akkervogels nog aanwezig zijn of kunnen worden hersteld;
- agrarisch natuurbeheer met prioriteit in te zetten om de ‘doorlaatbaarheid’ van het agrarische gebied tussen natuurgebieden te vergroten, zodat er meer mogelijkheden ontstaan voor de uitwisseling tussen deelpopulaties van kwetsbare soorten;
- agrarisch natuurbeheer (zoals weidevogelbeheer) drastisch aan te passen voor een positief effect op natuurwaarden: in weidevogelgebieden dienen de beheerpakketten niet alleen te gaan over aanpassing van het maaitijdstip, maar ook over substantiële maatregelen voor grondwaterstand en bemesting.
- In akkerbouwgebieden dienen de pakketten zich niet alleen te richten op akkerranden, maar ook op een substantiële beperking van de inzet van bestrijdingsmiddelen;
- financiering van ineffectief agrarisch natuurbeheer stop te zetten;
- deelnamebereidheid van grondgebruikers voor agrarisch natuurbeheer te vergroten door de minimale duur van de beheerscontracten aanzienlijk te verlengen voor zover dit de deelnamebereidheid van grondgebruikers niet beperkt.’

De 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.¹³⁷

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 worden verantwoordelijk voor de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer. Subsidies worden verstrekt voor een periode van 6 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.¹³⁸ 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.

Er kan echter nu al worden vastgesteld dat ook in het nieuwe stelsel nog veel ineffectief beheer plaatsvindt en dat bij veel collectieven de beoogde samenwerking tussen boeren en terreinbeheerders niet van de grond is gekomen. Verder blijft ook het nieuwe stelsel gebaseerd op gesubsidieerde maatregelen waaraan boeren op vrijwillige basis kunnen meedoen met contracten van beperkte duur, zodat effectiviteit en continuïteit niet zijn gegarandeerd. Bovendien blijkt dat de meeste kerngebieden niet voldoen aan alle randvoorwaarden – openheid, juiste ontwatering, afwezigheid van verstoring en goed beheer – voor het instandhouden van duurzame populaties weidevogels.¹³⁹ Deskundigen koesteren dan ook geen hooggespannen verwachtingen van het nieuwe regime. Zo schatten Kleijn en Hooijmeijer in dat de regeling niet zal leiden tot een verhoging van het aantal weidevogels, hoogstens tot een

¹³⁷ Zie Kamerstukken II, 33576 nrs. 3, 17 en 56.

¹³⁸ Zie T.C.P. Melman e.a., *Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer: criteria voor leefgebieden en beheertypen*, Alterra 2014.

¹³⁹ Melman e.a. (2016), p. 159-160.

vertraging van de afname.¹⁴⁰ Ook Melman, Teunissen en Guldemond verwachten niet dat het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer afdoende zal zijn om de neergang van weidevogelpopulaties om te buigen. Met betrekking tot de grutto stellen zij 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.'¹⁴¹

¹⁴⁰ Interview met D. Kleijn en J. Hooijmeijer in A. Sikkema, 'Vrijwillig weidevogels redden werkt niet', *Resource*, 19 mei 2016, p. 20-21.

¹⁴¹ Melman e.a. (2016), p. 159-160.

5. Toetsing Nederlandse aanpak aan Europese verplichtingen

De voorgaande drie hoofdstukken komen hier samen. In hoofdstuk 2 werd uit de doeken gedaan hoe het met de weidevogels in Nederland is gesteld, wat de oorzaken zijn van hun achteruitgang, en wat er nodig is om weidevogels in Nederland weer uit de gevarenzone te krijgen. In hoofdstuk 3 werden de verschillende internationale instrumenten besproken die verplichtingen voor Nederland bevatten ten aanzien van de bescherming van weidevogels. In hoofdstuk 4 werd uiteengezet wat de Nederlandse overheid daadwerkelijk heeft ondernomen in dit verband.

In het licht van deze analyses uit de drie voorgaande hoofdstukken wordt in het huidige hoofdstuk onderzocht in hoeverre Nederland ten aanzien van weidevogels voldoet aan zijn internationale en Europese verplichtingen, waarbij de Vogelrichtlijn centraal staat. De meest relevante richtlijnbepalingen worden hierbij afzonderlijk ontleed, onder meer in het licht van toepasselijke internationale verdragen, de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (dat het laatste woord heeft over de interpretatie van het Europese recht) en de rechtswetenschappelijke literatuur, en toegepast op de bewuste feiten.

Tijdens de behandeling hieronder wordt telkens, geheel of gedeeltelijk, de tekst van relevante bepalingen uit de Vogelrichtlijn omkaderd weergegeven. Op deze plaats wordt al een gedeelte van de preambule uit de Vogelrichtlijn weergegeven. De preambule is als zodanig niet juridisch bindend, maar vormt wel een hulpmiddel voor de interpretatie van de bindende richtlijnbepalingen zelf. Met name de 6^e en 8^e overweging uit de preambule zijn van betekenis in het huidige verband.

Preambule Vogelrichtlijn

(6) De te treffen maatregelen dienen van toepassing te zijn op de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het populatieniveau van de vogels, namelijk de weerslag van de activiteiten van de mens, en met name de vernietiging en de verontreiniging van hun leefgebieden, het vangen en het vernietigen door de mens en de handel die uit deze praktijken voortvloeit, en het is nodig deze maatregelen aan te passen aan de situatie van de verschillende soorten in het kader van een op hun instandhouding gericht beleid.

(8) Het is voor het behoud van alle vogelsoorten noodzakelijk leefgebieden te beschermen, in stand te houden of te herstellen die voldoende gediversifieerd zijn en qua oppervlakte toereikend. Voor bepaalde vogelsoorten dienen speciale beschermingsmaatregelen ten aanzien van het leefgebied te worden getroffen om hun voortbestaan en voortplanting in het verspreidingsgebied veilig te stellen. [...]

5.1. Artikel 2 Vogelrichtlijn

Aan artikel 2 van de Vogelrichtlijn is duidelijk te zien dat de richtlijn en het Verdrag van Bern parallel aan elkaar zijn ontwikkeld, aangezien de richtlijnbeeping grote overeenkomst vertoont met artikel 2 van het verdrag, dat eerder al werd geciteerd (zie paragraaf 3.3). Veel van de nu volgende analyse van artikel 2 van de Vogelrichtlijn geldt dan ook eveneens voor de corresponderende bepaling uit het Verdrag van Bern. Zoals eerder aangegeven dient de richtlijn hoe dan ook te worden uitgelegd in het licht van dit verdrag.

Artikel 2 van de Vogelrichtlijn bevat een verplichting van algemene aard, die in algemene termen is geformuleerd. Dit kan op het eerste gezicht de indruk wekken dat bij de toepassing van deze bepaling veel beleidsruimte toekomt aan de lidstaten. Tot op zekere hoogte

is dit ook het geval.¹⁴² Niettegenstaande blijkt bij nadere beschouwing dat artikel 2 van de Vogelrichtlijn juist vanwege zijn algemene karakter van potentieel vèrstrekkende aard is. Eén en ander wordt hier nader toegelicht door behandeling van de vragen (1) op welke vogels de verplichting uit artikel 2 van toepassing is; (2) welk populatieniveau de bepaling op het oog heeft; en (3) welke maatregelen nu eigenlijk zijn vereist.

Artikel 1 Vogelrichtlijn

(1) Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. [...]

(2) Deze richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden.

Artikel 2 Vogelrichtlijn

De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten 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.

De eerste vraag laat zich betrekkelijk eenvoudig beantwoorden. Gezien de verwijzing naar artikel 1 is de betreffende verplichting namelijk van toepassing op *alle* ‘natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten,’ hetgeen alle in Nederland voorkomende weidevogels omvat.

De tweede vraag is op welk ‘niveau’ de populaties van deze vogels nu precies dienen te worden gehouden dan wel (terug)gebracht. Een belangrijke aanwijzing is dat dit populatieniveau volgens de tekst van artikel 2 onder meer dient te voldoen aan ‘ecologische eisen’, waarbij tevens rekening gehouden wordt met ‘economische en recreatieve eisen’. Artikel 2 legt hiermee een standaard, een referentieniveau neer waarop populaties moeten worden gehandhaafd dan wel hersteld, net als de corresponderende bepaling uit het Verdrag van Bern. Laatstgenoemde bepaling, in de woorden van het toonaangevende handboek *Lyster’s International Wildlife Law* uit 2010 (door Bowman, Davies en Redgwell), ‘sets a standard at which populations of wildlife must be maintained, or to which depleted [...] populations must be adjusted.’¹⁴³

In algemene zin suggereert de formulering van artikel 2, in de woorden van het EU-Hof, dat ‘de vogelbescherming moet worden afgewogen tegen andere eisen, waaronder economische.’¹⁴⁴ Die afwegingsruimte is niettemin begrensd. De tekst van beide artikelen 2 (in de richtlijn en in het Verdrag van Bern) brengt namelijk een opvallende hiërarchie aan tussen ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen enerzijds en economische en recreatieve eisen anderzijds, waarbij prioriteit toekomt aan de eerstgenoemde. De verschillende commentaren bij de bewuste bepalingen zijn eensluidend aangaande het bestaan en de implicaties van deze hiërarchie. Ten aanzien van artikel 2 van het Verdrag van Bern constateert *Lyster’s International Wildlife Law* bijvoorbeeld:

¹⁴² C.W. Backes, A.A. Freriks en J. Robbe, *Hoofddlijnen natuurbeschermingsrecht*, 2^e herziene druk, Sdu Uitgevers 2009, p. 34.

¹⁴³ M. Bowman, P. Davies en C. Redgwell, *Lyster’s International Wildlife Law*, 2e druk, Cambridge University Press 2010, p. 299.

¹⁴⁴ HvJEU, zaak 247/85, *Commissie/België*, 8 juli 1987, paragraaf 8; HvJEU, zaak 262/85, 8 juli 1987, paragraaf 8. In dezelfde rechtsoverwegingen maakt het Hof duidelijk dat artikel 2 geen autonome afwijkingsgrond vormt ten aanzien van de andere beschermingsbepalingen in de richtlijn.

‘although it permits the parties to cater for economic and recreational needs in fulfilling these obligations, it is clear that their primary duty is to maintain wildlife populations at levels corresponding to ecological, scientific and cultural requirements. In the event of an irreconcilable conflict between economic and ecological requirements, therefore, the parties would seem to have undertaken to give priority to the latter.’¹⁴⁵

In een overzichtsartikel over vogelbescherming in het internationaal recht stelt Bowman eveneens over deze bepaling: ‘it appears to relegate economic and recreational requirements to only secondary importance.’¹⁴⁶ Wat geldt voor artikel 2 van het Verdrag van Bern geldt tevens voor artikel 2 van de Vogelrichtlijn. ‘It also accords the same priority to ecological, scientific and cultural requirements over economic and recreational needs,’ aldus *Lyster’s International Wildlife Law*.¹⁴⁷ In zijn grondige handboek over het Europese natuurbeschermingsrecht schaart García Ureta zich achter dezelfde conclusie dat artikel 2 van de Vogelrichtlijn een zwaarder gewicht toekent aan ecologische dan aan economische vereisten, en dat eerstgenoemde voorgaan in geval van een conflict tussen beide.¹⁴⁸

Maar wat is nu precies een populatieniveau dat beantwoordt aan ‘de ecologische eisen’? Een nadere definitie hiervan ontbreekt zowel in de Vogelrichtlijn als in het Verdrag van Bern. Desondanks kunnen indicaties worden gevonden in de doelstellingen en andere bepalingen van beide instrumenten. Over het Verdrag van Bern stelt *Lyster’s International Wildlife Law* in dit verband het volgende:

‘The Convention does not define a population level which corresponds to “ecological, scientific or cultural requirements” (and it would certainly be difficult to do so by reference to cultural considerations), but it can safely be assumed to be well above that at which a species is in danger of extinction.’¹⁴⁹

Deze conclusie wordt, behalve door de doelstelling van het Verdrag van Bern, onder meer ondersteund door de redactie van artikel 7(2) van het verdrag, dat van partijen verlangt dat zij de eventuele exploitatie van fauna genoemd in Bijlage III reguleren ‘in order to keep the populations out of danger, taking into account the requirements of Article 2.’ In het handboek *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht* zijn Backes, Freriks en Robbe een enigszins vergelijkbare mening toegedaan, namelijk dat artikel 2 van het Verdrag van Bern een niveau beoogt dat in elk geval ‘ligt boven het niveau waarop de soorten met uitsterven worden bedreigd.’¹⁵⁰

De interpretatie van artikel 2 van de Vogelrichtlijn is vatbaar voor soortgelijke overwegingen. Blijkens artikel 1 ziet de richtlijn immers op de ‘instandhouding’ van de Europese vogelsoorten. Er is zelfs steun te vinden voor een interpretatie waarbij de term ‘ecologische eisen’ wordt begrepen als een ‘gunstige staat van instandhouding’ implicerend.¹⁵¹ Laatstgenoemde term komt in de Vogelrichtlijn zelf niet voor, maar is wel een centraal concept

¹⁴⁵ Bowman e.a. (2010), p. 299; zie ook F.M. Fleurke en A. Trouwborst, ‘European regional approaches to the transboundary conservation of biodiversity: the Bern Convention and the EU Birds and Habitats Directives’, in L. Kotze en T. Marauhn (red.), *Transboundary governance of biodiversity*, Martinus Nijhoff 2014, p. 128-162.

¹⁴⁶ M.J. Bowman, ‘International treaties and the global protection of birds: Part I’, 11 *Journal of Environmental Law*, 1999, p. 87-120, p. 108.

¹⁴⁷ Bowman e.a. (2010), p. 299.

¹⁴⁸ A.M. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Iustel 2010, p. 71 en 208.

¹⁴⁹ Bowman e.a. (2010), p. 300; zie in deze zin ook Fleurke en Trouwborst (2014).

¹⁵⁰ Backes e.a. (2009), p. 34.

¹⁵¹ Zie voor deze opvatting, bijvoorbeeld, EU Birds and Habitats Directive Task Force of Birdlife International, *Setting conservation objectives for birds: interim position on standards and approaches for defining the favourable conservation status of birds*, 12 juni 2013; en Kleijn en Lammertsma (2013), p. 11.

in de Habitatrictlijn van 1992.¹⁵² In een richtsnoer ('guidance document') uit 2008 over de toepassing van de Vogelrichtlijn stelt de Europese Commissie bijvoorbeeld dat 'the overall objective of the [Birds] Directive is the maintenance of bird populations at a favourable conservation status,'¹⁵³ en dat het begrip 'gunstige staat van instandhouding' impliciet vervat is in de vereisten van artikel 2 van de Vogelrichtlijn.¹⁵⁴ In een briefwisseling uit 2011 – frappant genoeg over de bescherming van de grutto in Nederland – formuleert de Commissie het net weer anders, met gebruikmaking van de woorden 'goede toestand':

'Even if the expression "favourable conservation status" does not appear in the Birds Directive, the Netherlands have the obligation to take all measures necessary to maintain or restore a good condition of the species.'¹⁵⁵

Fogleman vat één en ander als volgt samen:

'Whilst the Birds Directive does not refer specifically to favourable conservation status, there is a reasonable argument that this term has replaced the term "ecological requirements" in that directive.'¹⁵⁶

De nuance in deze uitspraak lijkt terecht, aangezien het in afwezigheid van ondubbelzinnige jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie geen uitgemaakte zaak is dat de betreffende interpretatie in algemene zin de juiste is, hoewel er voor die interpretatie duidelijk goede argumenten bestaan.

Voor de vogelsoorten – inclusief de vele weidevogels – die vallen onder de reikwijdte van AEWA lijkt het minder twijfel dat een 'gunstige staat van instandhouding' de correcte maatstaf is. Aangezien alle EU-lidstaten en de EU zelf AEWA-verdragspartij zijn, dient artikel 2 van de Vogelrichtlijn te worden uitgelegd in het licht van AEWA, en in het bijzonder de algemene verplichting uit artikel II van het verdrag:

'Parties shall take co-ordinated measures to maintain migratory waterbird species in a *favourable conservation status* or to restore them to such a status.'¹⁵⁷

De definitie van het begrip 'favourable conservation status' uit deze AEWA-bepaling komt grotendeels overeen met de definitie van een 'gunstige staat van instandhouding' onder de Habitatrictlijn. De staat van instandhouding van een AEWA-vogelsoort is gunstig wanneer aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan:

- '(1) population dynamics indicate that the migratory species is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its ecosystems;
- (2) the range of the migratory species is neither currently being reduced, nor is likely to be reduced, on a long-term basis;

¹⁵² Zie onder andere artikel 2(2) en de definities in artikel 1 van de Habitatrictlijn (zie ook paragraaf 3.2 van dit rapport).

¹⁵³ Europese Commissie, *Guide to sustainable hunting under the Birds Directive – Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds*, laatste versie van 2008, p. 20.

¹⁵⁴ Idem: 'Whereas the term "favourable conservation status" is not mentioned explicitly in the [Birds] Directive (was introduced in 1992 in the Habitats Directive) it is implicit from the requirements of Article 2 of the Directive.'

¹⁵⁵ S. Leiner, namens het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie, brief d.d. 18 november 2011 inzake 'the protection regime for the Black-tailed Godwit (*Limosa limosa*) under the Directive 2009/147/EC on the conservation of wild birds', ref. Ares(2011)1219068.

¹⁵⁶ V. Fogleman, 'The threshold for liability for ecological damage in the EU: mixing environmental and conservation law', in C. Born e.a. (red.), *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope?*, Routledge 2014, p. 181-214, p. 202.

¹⁵⁷ AEWA, artikel II(1) (cursivering toegevoegd).

- (3) there is, and will be in the foreseeable future sufficient habitat to maintain the population of the migratory species on a long-term basis; and
- (4) the distribution and abundance of the migratory species approach historic coverage and levels to the extent that potentially suitable ecosystems exist and to the extent consistent with wise wildlife management.’¹⁵⁸

Al met al legt artikel 2 van de Vogelrichtlijn de lat – allereerst in algemene zin, en al helemaal voor weidevogels en andere AEWA-soorten – beduidend hoger dan een vluchtige lezing van deze bepaling zou kunnen doen vermoeden.

In het huidige verband dient ook artikel 13 van de Vogelrichtlijn te worden besproken, al is het maar om onnodige verwarring te voorkomen. Deze zogenaamde ‘stand-still’ clause bepaalt: ‘toepassing van de krachtens deze richtlijn getroffen maatregelen mag niet leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten.’¹⁵⁹ Dit lijkt te betekenen dat het populatieniveau van soort X of Y in ieder geval niet lager mag uitkomen dan de omvang van de populatie van X of Y in 1979 (toen de richtlijn in werking trad) of hoogstens in 1981 (toen de omzettingstermijn verliep) – of mogelijk een ander moment in het geval van later toegetreden lidstaten.¹⁶⁰

De derde vraag is welke ‘maatregelen’ artikel 2 van de Vogelrichtlijn nu eigenlijk van lidstaten verlangt. Allereerst zij in dit verband opgemerkt dat artikel 2 in dwingende, ondubbelzinnige, juridisch stevige termen is geformuleerd.¹⁶¹ Er staat: ‘De lidstaten nemen alle nodige maatregelen [etc].’ Er staat bijvoorbeeld niet: ‘de lidstaten spannen zich in om de nodige maatregelen te nemen [etc].’ Er staat ook niet: ‘de lidstaten nemen de maatregelen die zij nodig achten [etc].’ De ruimte die artikel 2 aan de lidstaten laat is dus beperkt, en ziet met name op de middelen om het bewuste populatieniveau voor iedere vogelsoort te waarborgen. De bepaling laat de lidstaten echter géén bewegingsruimte ten aanzien van dit te behalen resultaat als zodanig. Iets vergelijkbaars geldt voor artikel 2 van het Verdrag van Bern. Backes, Freriks en Robbe leiden uit deze verdragsbepaling af dat de ‘partijen de minimale *verplichting* hebben de *nodige* maatregelen te nemen om de populaties [...] op een niveau te houden of brengen dat ligt boven het niveau waarop de soorten met uitsterven worden bedreigd.’¹⁶² Bowman *cum suis* trekken een soortgelijke conclusie.¹⁶³

Afhankelijk van de omstandigheden zullen voor verschillende vogelsoorten verschillende maatregelen geboden zijn om aan artikel 2 van de Vogelrichtlijn te voldoen. Zoals de preambule van de richtlijn aangeeft, dienen de te treffen maatregelen ‘van toepassing te zijn op de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het populatieniveau van de vogels, namelijk de weerslag van de activiteiten van de mens,’ waarbij specifiek verwezen wordt naar de ‘vernietiging en de verontreiniging van hun leefgebieden,’ en het ‘vernietigen door de mens’ van de vogels zelf.¹⁶⁴ Voor vogelsoorten waarvoor internationale actieplannen zijn ontwikkeld vormen die documenten uiteraard zeer gezaghebbende en concrete hulpmiddelen bij het beantwoorden van de vraag wat ‘de nodige maatregelen’ zijn die artikel 2 van de betreffende lidstaten vergt.

De voorgaande analyse maakt duidelijk dat het voor een lidstaat zeker niet altijd eenvoudig of pijnloos zal zijn om aan zijn verplichtingen onder artikel 2 van de richtlijn te

¹⁵⁸ Dit is de definitie uit artikel I(1)(c) van het Verdrag van Bonn, die van toepassing verklaard wordt in artikel I(2) van AEWA.

¹⁵⁹ Europese Commissie, *Guide to sustainable hunting under the Birds Directive* (2008), p. 14, bevat de volgende toelichting op artikel 13: ‘This is an example of a “stand-still clause”. Such clauses appear in a significant number of Community environmental Directives. They are aimed at ensuring that the implementation of the Directives concerned will not worsen the initial status of the environmental features sought to be conserved.’

¹⁶⁰ Zie in deze zin ook García Ureta (2010), p. 210-211 en 430-431.

¹⁶¹ Zo ook García Ureta, idem, p. 71 en 208-209: ‘el lenguaje de la norma es inequívoco y vinculante’.

¹⁶² Backes e.a. (2009), p. 34 (cursivering toegevoegd).

¹⁶³ Bowman e.a. (2010), p. 300.

¹⁶⁴ Vogelrichtlijn, preambule, paragraaf 6.

voldoen.¹⁶⁵ Wederom is hier een vergelijking met artikel 2 van het Verdrag van Bern aan de orde:

‘Given the many factors which are adversely affecting wildlife populations, the obligations established by Article 2 will not be easy to discharge. In the case of the hamster, for example, the principal reasons for its decline include the fragmentation of its range and the loss of suitable habitat in agricultural areas.’¹⁶⁶

De parallel met de weidevogelthematiek dringt zich hier nadrukkelijk op. Toegepast op die thematiek, rust er al sinds de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn – zo’n 35 jaar geleden – een verplichting op de Nederlandse overheid om ‘alle nodige maatregelen’ te nemen om te waarborgen dat de populaties van grutto, kievit, veldleeuwerik en *alle* andere weidevogels op een niveau gehouden of teruggebracht worden tot een niveau dat onder meer ‘beantwoordt aan de ecologische eisen’. Die ‘ecologische eisen’ vinden in elk geval sinds de inwerkingtreding van AEWA in 1999 een concrete invulling in het begrip ‘favourable conservation status’ (gunstige staat van instandhouding). Met het oog op de *stand-still* bepaling van artikel 13 mogen de diverse weidevogelpopulaties in ieder geval niet uitkomen onder het niveau van 35 jaar geleden. Bij het nemen van de bewuste maatregel om de betreffende populatieniveaus te waarborgen mag Nederland terdege rekening houden met ‘economische eisen’, maar slechts in zoverre dat de instandhouding van de weidevogels op het vereiste niveau daardoor niet wordt verhinderd.

De feiten laten overduidelijk zien dat de Nederlandse overheid deze ‘nodige maatregelen’ niet in afdoende mate heeft genomen. Deze feiten laten zich samenvatten als een combinatie van (1) zorgwekkende, langdurige neerwaartse trends in de broedpopulaties van soorten als veldleeuwerik, grutto, kempshaan, watersnip, enzovoort – tot ver onder het niveau van 35 jaar geleden – in combinatie met (2) de keer op keer geconstateerde ontoereikendheid van de door de Nederlandse overheid genomen maatregelen om het tij voor de weidevogels te keren.

Enkele decennia terugkijkend is het denkbaar, en ogenschijnlijk in overeenstemming met de artikelen 2 van de Vogelrichtlijn en het Verdrag van Bern, dat men aanvankelijk maatregelen neemt die niet al te zeer ingrijpen in de agrarische bedrijfsvoering, in de hoop dat die afdoende zullen blijken om de achteruitgang van weidevogelpopulaties om te buigen. Wanneer na enkele jaren echter blijkt dat de gewenste effecten uitblijven, dan zijn drastischer maatregelen vereist. Hierbij dient het voordeel van de twijfel steeds verder te verschuiven van sociaal-economische naar ecologische belangen, in overeenstemming met de hierboven gesignaleerde teneur van artikel 2 van de Vogelrichtlijn (en artikel 2 van het Verdrag van Bern). Dat is des te meer het geval wanneer men het voorzorgsbeginsel in aanmerking neemt, in het licht waarvan de Vogel- en Habitatrichtlijnen dienen te worden toegepast.¹⁶⁷

Uit de voorafgaande analyse rijst echter het beeld op van een overheid die, ondanks herhaalde – en ongetwijfeld welgemeende – pogingen iets voor de weidevogels te betekenen, structureel onvoldoende doortastend en consequent gehandeld heeft om, linksom of rechtsom, te *waarborgen* dat een voldoende oppervlak aan grasland dusdanig beheerd wordt dat aan de overlevings- en voortplantingscondities van weidevogels wordt voldaan. In tamelijk ongenadige bewoordingen concluderen Kleijn en Lammertsma in hun grutto-rapport van 2013 zelfs dat de Nederlandse autoriteiten ‘do not have any control over and do not coordinate in any way the conservation of this species.’¹⁶⁸

De gevolgtrekking dat Nederland aldus een inbreuk maakt op artikel 2 van de Vogelrichtlijn zou hooguit aan enige twijfel onderhevig kunnen zijn wanneer de afgelopen 35 jaar volstrekt onduidelijk was geweest waardoor de achteruitgang van weidevogels werd

¹⁶⁵ Zo ook Bowman e.a. (2010), p. 207; en García Ureta (2010), p. 208-209.

¹⁶⁶ Bowman e.a. (2010), p. 300-301.

¹⁶⁷ Zie bijv. HvJEU, zaak C-127/02, *Kokkelvisserij*, 7 september 2004. Zie ook artikel II(2) van AEWA: ‘In implementing the measures prescribed in paragraph 1 above, Parties should take into account the precautionary principle.’

¹⁶⁸ Kleijn en Lammertsma (2013), p. 9.

veroorzaakt en wat de ‘nodige maatregelen’ waren om de situatie ten goede te keren. Uit de hoofdstukken 2 t/m 4 van dit rapport volgt echter dat dit niet het geval geweest is, integendeel. Zoals beschreven in de hoofdstukken 2 en 3 is al geruime tijd, en in toenemende mate, duidelijk (a) dat weidevogelpopulaties afnemen, (b) dat dit in belangrijke mate te wijten is aan een progressieve afkalving van de kwaliteit van hun broedgebieden als gevolg van agrarische intensivering, en (c) dat vèrgaande maatregelen dringend nodig zijn om tot populatieherstel te komen. Voor kwartelkoning, grutto en kievit werd dit in 2006, 2008 en 2009 ook nog eens bevestigd op intergouvernementeel en/of EU-niveau in de Actieplannen voor deze soorten. Het EU/AEWA Actieplan voor de grutto gaf in 2008 bijvoorbeeld letterlijk aan wat de ‘necessary actions’ waren die Nederland te nemen had om de achteruitgang van de populatie te keren (zie tabel 2 hierboven), hetgeen één-op-één te vertalen is naar de ‘nodige maatregelen’ zoals vereist onder artikel 2 van de Vogelrichtlijn. Ook Kleijn en Lammertsma constateren dat kennisgebrek het probleem niet is: ‘the scientific evidence is available that can be used to effectively protect and promote Black-tailed Godwits’.¹⁶⁹ Sterker nog, op basis van case studies stellen zij vast: ‘it is possible in practice to maintain and promote Black-tailed Godwits sustainably even in densely populated and intensively farmed areas.’¹⁷⁰

Desondanks heeft de Nederlandse overheid de voor de instandhouding van de diverse weidevogels dringend benodigde, vèrgaande maatregelen tot op heden achterwege gelaten. Hoofdstuk 4 van dit rapport signaleerde in dit verband onder meer het niet of nauwelijks aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor broedende weidevogels; het niet of nauwelijks inzetten van andere instrumenten voor gebiedenbescherming, zoals de ‘beschermde leefomgeving’ onder de Flora- en faunawet; de afwezigheid van soortenbeschermingsplannen voor weidevogels; de zeer gebrekkige toepassing van de leefgebiedenbenadering; de geringe dekking van weidevogelgebieden binnen de EHS; het verhoudingsgewijs geringe gewicht dat vaak aan het weidevogelbelang wordt toegekend in besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening; en de ineffectiviteit van maatregelen ter bevordering van agrarisch natuurbeheer. In verband met deze laatste categorie wordt in herinnering geroepen dat ook bij het nieuwste maatregelenpakket voor agrarisch natuurbeheer van meet af aan grote twijfel bestaat aan de effectiviteit ervan. Ook in verband met het EU/AEWA Actieplan voor de grutto lijkt de gevolgtrekking gerechtvaardigd dat de Nederlandse overheid de diverse in het Actieplan aangegeven ‘necessary actions’ niet, niet volledig en/of niet tijdig heeft uitgevoerd.

Met andere woorden, de hier geschetste situatie suggereert nadrukkelijk een schending door Nederland van zijn verplichtingen onder artikel 2 van de Vogelrichtlijn, en tevens onder artikel 2 van het Verdrag van Bern en mogelijk artikel II(1) van AEWA. Bovendien is deze schending niet incidenteel, maar structureel van aard.

5.2. Artikel 3 Vogelrichtlijn

Waar artikel 2 van de Vogelrichtlijn verplichtingen in het leven roept ten aanzien van de *populativeniveaus* van wilde vogels, hebben de verplichtingen van artikel 3 betrekking op hun *leefgebieden*. Artikel 3(1) verplicht de lidstaten ertoe ‘alle nodige maatregelen’ te nemen om te waarborgen dat aan alle van nature voorkomende vogelsoorten een ‘voldoende gevarieerdheid’ en ‘voldoende omvang’ aan habitats ter beschikking staat. Artikel 3(2) schrijft voor welke maatregelen ‘in de eerste plaats’ dienen te worden getroffen voor de ‘bescherming, de instandhouding en het herstel’ van vogelleefgebieden.

Uiteraard bestaat er een nauwe relatie tussen het behoud van vogelpopulaties en het behoud van hun leefgebieden. De artikelen 2 en 3 vertonen dan ook opvallende overeenkomsten, met name wat betreft hun brede strekking en potentieel vèrstrekkende implicaties.¹⁷¹ Allereerst heeft artikel 3 net als artikel 2 betrekking op *alle* wilde vogelsoorten, en ook artikel 3 verplicht de EU-lidstaten tot het nemen van ‘alle nodige maatregelen’.

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ Idem, p. 35.

¹⁷¹ Zie ook García Ureta (2010), p. 209-213.

Daarnaast valt op dat ook artikel 3 expliciet ruimte schept voor het rekening houden met onder andere economische factoren, aangezien het nemen van de verplichte maatregelen dient te geschieden met ‘inachtneming van de in artikel 2 genoemde eisen’. Dezelfde verwijzing naar artikel 2 behelst echter tevens dat bij een eventueel conflict tussen ecologische en economische vereisten ook bij de toepassing van artikel 3 de ecologische belangen voorrang dienen te krijgen.

Artikel 3 Vogelrichtlijn

(1) Met inachtneming van de in artikel 2 genoemde eisen nemen de lidstaten alle nodige maatregelen om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

(2) Voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden worden in de eerste plaats de volgende maatregelen getroffen:

- (a) instelling van beschermingszones;
- (b) onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones;
- (c) herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen;
- (d) aanleg van biotopen.

Op de vragen waar de lat ligt van een ‘voldoende gevarieerdheid’ en een ‘voldoende omvang’ en welke maatregelen nu precies zijn vereist, zijn vergelijkbare overwegingen van toepassing als bij artikel 2. Veel zal steeds afhangen van de vogelsoort en de omstandigheden in kwestie, maar wat uiteindelijk telt is het resultaat. Dit volgt duidelijk uit een uitspraak gedaan door het Hof van Justitie in 2002 in een procedure tegen Ierland.¹⁷² In dat geval was het uit heide en moeras bestaande habitat van het moerassneeuwhoen, gelegen *buiten* SBZs, sterk aangetast als gevolg van overbegrazing, met een sterk dalende populatie als gevolg. Het Hof stelde bij deze stand van zaken vast dat de Ierse overheid ‘niet alle nodige maatregelen heeft genomen om voor het moerassneeuwhoen een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen in de zin van artikel 3.’¹⁷³ Net als bij artikel 2 van de Vogelrichtlijn is derhalve ook bij artikel 3 het devies: ‘*do what it takes*’.¹⁷⁴ Bovendien zijn de verplichtingen van artikel 3 volgens het Hof ook reeds van toepassing ‘voordat een vermindering van het aantal vogels is vastgesteld of het gevaar van verdwijning van een beschermde soort is ingetreden.’¹⁷⁵

Evenals bij artikel 2 lijkt hier wederom de ‘stand-still’ bepaling van artikel 13 relevant, met name in verband met het criterium van een ‘voldoende gevarieerdheid’ en een ‘voldoende omvang’ aan leefgebied als bedoeld in artikel 3(1). Artikel 13 lijkt in dit verband te suggereren dat het leefgebied van elke vogelsoort op zijn minst niet minder gevarieerd noch minder omvangrijk mag zijn dan in 1979/1981 (of een later moment, voor later toegetreden EU-lidstaten).¹⁷⁶ Hiermee is uiteraard niet gezegd dat het niveau van 1979/1981 in alle gevallen samenvalt met of ligt boven de in artikel 3 neergelegde standaard van een ‘voldoende’ gevarieerd en omvangrijk leefgebied. De meest zuivere uitleg is wellicht dat zowel artikel 2 als artikel 3 als artikel 13 elk voor zich een onafhankelijke minimumnorm creëren, die de lidstaten

¹⁷² HvJEU, zaak C-117/00, *Commissie/Ierland*, 13 juni 2002.

¹⁷³ Idem, paragraaf 21.

¹⁷⁴ Zie ook H.M. Dotinga en A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee: internationaal, Europees en Nederlands recht*, CELP/NILOS 2008, p. 128.

¹⁷⁵ Zaak C-117/00, paragraaf 15; bevestigd in HvJEU, zaak C-355/90, *Commissie/Spanje*, 2 augustus 1993.

¹⁷⁶ Zie ook García Ureta (2010), p. 210-211 en 430-431.

alle drie te eerbiedigen hebben. Met andere woorden, als lidstaat dient Nederland voor iedere inheemse vogelsoort tegelijkertijd te waarborgen dat

- (a) de *populatie* van de soort op een niveau is dat 'beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen,' in overeenstemming met artikel 2;
- (b) het *leefgebied* van de soort van een 'voldoende gevarieerdheid' en een 'voldoende omvang' is, in overeenstemming met artikel 3; en
- (c) noch het populatieniveau noch de gevarieerdheid en omvang van het leefgebied een verslechtering inhouden ten opzichte van de situatie in 1979/1981, in overeenstemming met artikel 13.

Van soort tot soort zal het vereiste populatieniveau van artikel 2 nu eens boven het historische niveau van 35 jaar geleden liggen en dan weer eronder, en hetzelfde geldt voor artikel 3.

Het is vermeldenswaard dat de verplichtingen van artikel 3 losstaan van de hieronder te bespreken richtlijnbepalingen inzake de aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones (Natura 2000-gebieden). Dat wil zeggen, aan de voorschriften uit artikel 3 dient ook – en juist – te worden voldaan *buiten* de speciale beschermingszones.¹⁷⁷ In beginsel kan het aanwijzen en beschermen van voldoende SBZs afdoende zijn om aan de verplichting van artikel 3 te voldoen. Voor bepaalde vogelsoorten, vooral die met een diffuse verspreiding, kan echter meer nodig zijn. Dat laatste geldt voor sommige zeevogels,¹⁷⁸ maar zeker ook voor weidevogels, vooral wanneer – zoals in het geval van Nederland – slechts een fractie van de broedgebieden bescherming geniet binnen SBZ. In dergelijke scenario's is de uitvoering van de andere maatregelen die in artikel 3(2) worden voorgeschreven van des te groter belang. Een kwestie van communicerende vaten. Het gaat dan met name om het 'onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden'; het 'herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen'; en de nieuwe 'aanleg van biotopen'.

Het opstellen en, uiteraard vooral, het uitvoeren van soortenbeschermingsplannen kan een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij de implementatie van artikel 3.¹⁷⁹ Als gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zojuist aangehaalde Ierse zaak acht Verschuuren het zelfs 'bijna onontkoombaar dat voor *alle* in het wild voorkomende soorten een beschermingsplan wordt opgesteld waarin wordt aangegeven welke maatregelen moeten worden getroffen om de aanwezigheid van voldoende gevarieerd en omvangrijk leefgebied te verzekeren.'¹⁸⁰ Deze stelling is tot op heden nog niet expliciet bevestigd of ontkracht in de jurisprudentie van het Hof.

Terugkerend naar het onderwerp van dit rapport, in het licht van de hierboven al gepresenteerde feiten – met name een duidelijke achteruitgang in omvang en kwaliteit van broedgebieden van weidevogels, niet gestuit door overheidsmaatregelen (denk aan het 'op een groot fiasco uitgelopen'¹⁸¹ agrarisch natuurbeheer) – ligt eenzelfde conclusie voor de hand als bij artikel 2. In analogie met de Ierse zaak rond het moerasnieuwwoen wekken die bewuste feiten namelijk sterk de indruk dat de Nederlandse overheid voor diverse soorten weidevogels, om de woorden van het EU-Hof nogmaals aan te halen, 'niet alle nodige maatregelen heeft genomen om [...] een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen in de zin van artikel 3.'¹⁸²

¹⁷⁷ Dotinga en Trouwborst (2008), p. 128; García Ureta (2010), p. 210-213.

¹⁷⁸ Dotinga en Trouwborst, idem, p. 129.

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ J.M. Verschuuren, noot bij zaak C-117/00, 29 *Milieu & Recht*, 2002, p. 256-257.

¹⁸¹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), p. 66.

¹⁸² Zaak C-117/00, paragraaf 21. Zie ook Broekmeyer en Pleijte (2016), p. 169: 'Het is de vraag of Nederland als lidstaat voldoende maatregelen neemt om leefgebieden van weidevogels te beschermen.'

5.3. Artikel 4 Vogelrichtlijn

In tegenstelling tot de artikelen 2 en 3 bestaat over de artikelen 4 en 5 veel jurisprudentie en literatuur. Het is weinig zinvol die hier uitputtend te herhalen als onderdeel van een uitgebreide analyse van de betekenis van deze bepalingen in algemene zin. In plaats daarvan wordt hier volstaan met het reproduceren van de tekst van artikel 4 zelf, en de opmerking dat de bescherming van eenmaal aangewezen SBZs plaatsvindt middels artikel 6(2)-(4) van de Habitatrichtlijn, die de eerste volzin van artikel 4(4) van de Vogelrichtlijn vervangt.¹⁸³ Vervolgens wordt direct overgegaan tot de vraag hoe de verplichtingen van Nederland onder artikel 4 zich verhouden tot de weidevogelproblematiek.

Artikel 4 Vogelrichtlijn

(1) Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. In dat verband wordt gelet op:

- (a) soorten die dreigen uit te sterven;
- (b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;
- (c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;
- (d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil. De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

(2) De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

(3) De lidstaten zenden de Commissie alle nuttige gegevens, zodat zij de geëigende initiatieven kan nemen voor de coördinatie die nodig is om te bereiken dat de zones bedoeld in lid 1, enerzijds, en in lid 2, anderzijds, een samenhangend geheel vormen dat voldoet aan de eisen inzake bescherming van de soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is.

(4) De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden te voorkomen.

¹⁸³ Zie artikel 7 Habitatrichtlijn.

Zoals hierboven beschreven (zie paragraaf 4.2), hanteert de Nederlandse overheid een systematiek voor de toepassing van artikel 4 die erin resulteert dat tot op heden weinig broedgebieden van weidevogels in het land in aanmerking zijn gekomen voor bescherming door middel van SBZs – een aanpak die niet zonder kritiek is gebleven. Zoals hierboven (in paragraaf 3.1) aangegeven, vallen de grutto en de meeste andere weidevogels in de categorie ‘geregeld voorkomende trekvogels’ als genoemd in artikel 4(2). Om te handelen conform deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 4(1), dient Nederland voor de betreffende weidevogels de ‘naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden’ aan te wijzen als SBZ. Naast rustplaatsen tijdens de trek, rui- en overwinteringsgebieden noemt artikel 4(2) in dit verband expliciet ook *broedgebieden*.¹⁸⁴ Volgens artikel 4(1) heeft dit alles ten doel dat de betreffende soorten ‘daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan *en zich kunnen voortplanten*.’¹⁸⁵ Het Hof van Justitie heeft al vaak benadrukt dat de selectie en begrenzing van SBZ onder de artikelen 4(1) en 4(2) uitsluitend dient plaats te vinden op basis van ornithologische/ecologische criteria.¹⁸⁶ Voor economische overwegingen, bijvoorbeeld betreffende de bedrijfsvoering in landbouwgebieden, is bij de aanwijzing geen plaats. In andere lidstaten, waaronder Duitsland, zijn dan ook verschillende broedgebieden van weidevogels in landbouwgebied aangewezen als SBZ. Al met al rijst dus de vraag of de summiere Nederlandse praktijk ten aanzien van SBZs voor broedende weidevogels in overeenstemming is met artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

Het is illustratief om deze kwestie nader te beschouwen aan de hand van een specifieke soort, de grutto. In een recent onderzoek wordt door Van der Vliet en anderen de vinger op de zere plek gelegd ten aanzien van deze soort.¹⁸⁷ De studie relateert de broedgebieden van grutto’s in Nederland aan de SBZs die voor deze soort zijn aangewezen, en constateert een duidelijke ‘mismatch’:

‘The core breeding areas overlap scarcely or not at all with the 22 Dutch SPAs [i.e., SBZs] designated for the Black-tailed Godwit. All the SPAs designated for Black-tailed Godwit within the core areas are wetlands that function as staging areas for the species. None of these SPAs is designated for the breeding population of Black-tailed Godwit.’¹⁸⁸

Het EU Management Plan voor de grutto van 2007 pleit echter ten faveure van de Nederlandse handelwijze met betrekking tot de aanwijzing van SBZs voor deze soort. Het document bevat een aanbeveling om enerzijds de broedgebieden van grutto’s in natuurlijke en ‘semi-natuurlijke’ gebieden aan te wijzen als SBZ, terwijl anderzijds voor agrarische gebieden waar grutto’s broeden de inzet van effectief agrarisch natuurbeheer wordt aanbevolen, zonder enige verwijzing naar de mogelijkheid ook in dergelijke gebieden tot aanwijzing van SBZs over te gaan. De twee aanbevelingen in kwestie luiden als volgt:

‘Identify and designate as SPAs all breeding sites in natural and semi-natural habitats of international importance for Black-tailed Godwit in the EU.

Promote the use of effective agro-environmental schemes to encourage sympathetic management of agricultural areas supporting breeding Black-tailed Godwit to maintain range and abundance.’¹⁸⁹

¹⁸⁴ Zie o.a. ook HvJEU, zaak C-166/97, *Commissie/Frankrijk*, 18 maart 1999.

¹⁸⁵ Cursivering toegevoegd.

¹⁸⁶ Zie o.a. HvJEU, zaak C-335/90, *Santoña*, 2 augustus 1993; HvJEU, zaak C-166/97, *Lappel Bank*, 11 juli 1996.

¹⁸⁷ Van der Vliet e.a. (2014).

¹⁸⁸ Idem, p. 117.

¹⁸⁹ EU Management Plan for the Black-tailed Godwit, p. 35.

De tweedeling die hier wordt gesuggereerd doet enigszins wonderlijk aan. Zeer veel agrarische gebieden, ook in Nederland, zijn immers sowieso al aangewezen als Natura 2000-gebied. Zoals hierboven vermeld zijn in andere lidstaten bovendien ook in agrarisch gebied SBZs specifiek ingesteld voor broedende grutto's. In de opvolger van het EU Management Plan, het EU/AEWA Actieplan voor de grutto uit 2008, is de bewuste tweeledige aanbeveling overigens niet langer opgenomen.

Bijzonder interessant is ten slotte een al eerder in dit rapport aangehaalde brief uit 2011, waarin de Europese Commissie specifiek ingaat op de verplichtingen die Nederland onder de Vogelrichtlijn heeft ten aanzien van de grutto.¹⁹⁰ De Commissie merkt vooraleerst op dat Nederland een bijzondere internationale verantwoordelijkheid heeft voor deze soort, en constateert dat veel broedgebieden buiten beschermde gebieden gelegen zijn.¹⁹¹ De bescherming van de broedgebieden van de grutto is volgens de Commissie echter één van de meest belangrijke maatregelen die Nederland zou moeten nemen. De Commissie wijst er in dit verband op dat dit ook een belangrijke aanbeveling is uit het zojuist besproken EU Management Plan voor de grutto uit 2007 – en beschrijft dit document als een hulpmiddel bij de uitvoering door lidstaten van hun verplichtingen onder de Vogelrichtlijn. De Commissie lijkt echter in het midden te laten of Nederland in voldoende mate SBZs heeft aangewezen voor de grutto om aan artikel 4 van de Vogelrichtlijn te voldoen. Het lijkt erop dat de Commissie de vrijheid aan Nederland laat om te kiezen voor een bepaalde combinatie van SBZs onder artikel 4 en andere beschermingsmaatregelen onder artikel 3. De artikelen 3 en 4 lijken hierbij te worden beschouwd als vrij communicerende vaten, waarbij uiteindelijk het resultaat – de populatieontwikkeling van de grutto – bepaalt of per saldo aan de eisen van de Vogelrichtlijn wordt voldaan. De bewuste passage is als volgt:

‘According to Article 4[(2)]¹⁹² of the Directive, the Netherlands are obliged to classify in particular the most suitable territories in number and size as special protection areas for the conservation of the Black-tailed Godwit. According to Article 3(b) of the Directive, they must upkeep and manage habitats for this species in accordance with its ecological needs not only inside but also outside the protected zones. A failure to designate and adequately manage all the main breeding areas for the Black-tailed Godwit could be considered as a failure of the Netherlands to respect its obligations under the Directive if it appeared that the population would still be declining and there would be a lack of management measures effectively improving the conservation status of the species a few years after the designation of SPAs. If, however, the population status of the Black-tailed Godwit would be improving, the absence of conservation measures affecting additional sites hosting a small percentage of the national breeding population would not be considered as such a failure.’¹⁹³

De logica van de Commissie volgend, wijzen de cijfers vijf jaar na dato nadrukkelijk in de richting van een dergelijke ‘failure of the Netherlands to respect its obligations under the Directive.’

Aparte vermelding dient nog te worden gemaakt van de tweede volzin van artikel 4(4), die de volgende verplichting bevat: ‘Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden te voorkomen.’ Ook deze verplichting is duidelijk relevant voor weidevogels.¹⁹⁴ In tegenstelling tot de artikelen 2 en 3 maakt de redactie van artikel 4(4) duidelijk dat hier geen sprake is van een resultaatsverplichting, maar van een

¹⁹⁰ Brief Leiner (2011).

¹⁹¹ Idem: ‘The Netherlands have a special responsibility as regards the Black-tailed Godwit as it hosts the largest breeding population of this declining species and many breeding sites fall outside protected areas.’

¹⁹² In de brief staat ‘Article 4(1)’, maar hier wordt duidelijk artikel 4(2) bedoeld, of althans artikel 4(1) in samenhang met artikel 4(2), aangezien de grutto niet op Bijlage I voorkomt.

¹⁹³ Leiner, idem.

¹⁹⁴ Zo ook Lameijer (2014), p. 22.

inspanningsverplichting. Dit neemt niet weg dat artikel 4(4) volgens het EU-Hof een doelgericht optreden vereist, door middel van een coherent geheel aan maatregelen om vervuiling en verslechtering van habitats te voorkomen.¹⁹⁵ Deze verplichting geldt ook voor reguliere landbouwactiviteiten, wanneer die voor habitatverslechtering zorgen.¹⁹⁶ Of de handelwijze van de Nederlandse overheid met betrekking tot weidevogels omschreven kan worden in de door het Hof gebezigde termen mag in het licht van de voorgaande analyse betwijfeld worden.

5.4. Artikel 5 Vogelrichtlijn

Evenals bij artikel 4 wordt ook bij de bespreking van de artikelen 5 en 9 direct overgegaan tot de toepassing op weidevogels, zonder onnodige beschouwing van de algemene aspecten van deze bepalingen.

De verboden onder artikel 5(a), (b) en (d) zijn aan de orde in verband met de invloed van allerhande agrarische activiteiten op weidevogels. Maaimachines, mestinjectoren en andere landbouwwerktuigen en in het weiland lopende mensen en vee kunnen (vooral jonge) weidevogels doden, de nesten en eieren van weidevogels vernielen en beschadigen, en voor verstoring zorgen, inclusief in de broedperiode.¹⁹⁷ Het verbod van artikel 5(c) is aan de orde in verband met het rapen van (met name kievits)eieren.¹⁹⁸

Uiteraard zal een agrariër er in de regel niet expliciet op uit zijn om weidevogels te doden, te verstoren of hun nesten te vernielen, en zullen dergelijke gebeurtenissen eerder onbedoelde neveneffecten zijn van de bedrijfsvoering. Nu bevatten de relevante verbodsbepalingen in artikel 5 allemaal de kwalificatie 'opzettelijk'. Toch is daarmee niet gezegd dat artikel 5 hooguit een marginale betekenis toekomt in het kader van dit onderzoek, integendeel. Opzet wordt in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen door het EU-Hof namelijk begrepen als zogenaamde voorwaardelijke opzet. Om te kwalificeren als 'opzettelijk' is het zodoende niet vereist dat de persoon in kwestie de dood van één of meer weidevogels, het vernielen van een nest, of de verstoring van weidevogels 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 gerede kans op dat resultaat heeft aanvaard.¹⁹⁹ Het Hof van Justitie heeft bijvoorbeeld als 'opzettelijke verstoring' in de zin van artikel 12 van de Habitatrichtlijn gekwalificeerd 'feiten zoals het verkeer van bromfietsen op een strand ondanks de waarschuwingen inzake de aanwezigheid van nesten van beschermde zeeschildpadden, en het verkeer van waterfietsen en kleine bootjes in de maritieme zone van de betrokken stranden.'²⁰⁰

Een parallel met agrarische activiteiten en weidevogels is gemakkelijk gemaakt. In gebieden waar weidevogels (kunnen) broeden en met name in het broedseizoen de gerede kans bestaat dat het uitvoeren van agrarische werkzaamheden zal leiden tot het doden van (jonge) weidevogels, 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), voorgeschreven verboden.

¹⁹⁵ HvJEU, zaak C-418/04, *Commissie/Ierland*, 13 december 2007.

¹⁹⁶ Zie naar analogie ook zaak C-96/98.

¹⁹⁷ Wellicht ten overvloede zij vermeld dat het beperkende criterium 'voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is' uit artikel 5(d) alleen ziet op verstoring en niet op doden, vangen, enzovoort.

¹⁹⁸ Over deze thematiek en de vraag in hoeverre artikel 9(1)(c) Vogelrichtlijn kan worden ingeroepen om het rapen van kievitseieren toe te staan, zie o.a. ABRvS, zaak nr. 201405449/1/A3, 14 januari 2015.

¹⁹⁹ HvJEU, zaak C-103/00, *Commissie/Griekenland*, 30 januari 2002, paragrafen 36 en 39; HvJEU, zaak C-221/04, *Commissie/Spanje*, 18 mei 2006, paragrafen 70-71. Zie ook Dotinga en Trouwborst (2008), p. 125; en A. Trouwborst, 'Generieke bescherming van soorten in de Noordzee – bedolven slakken, gesloopte wrakken en de betekenis en beperkingen van het soortenbeschermingsrecht', in H.M. Dotinga e.a., *Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik en het grootste natuurgebied van Nederland*, Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 39-69, op p. 54-55.

²⁰⁰ Zaak 221/04, paragraaf 70.

Artikel 5 Vogelrichtlijn

Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

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

Artikel 9 Vogelrichtlijn

(1) De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

- (a) — in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,
— in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer,
— ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,
— ter bescherming van flora en fauna;
- (b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;
- (c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

(2) In de in lid 1 bedoelde afwijkende bepalingen moet worden vermeld:

- (a) voor welke soorten mag worden afgeweken;
- (b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;
- (c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijden van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;
- (d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;
- (e) welke controles zullen worden uitgevoerd.

(3) De lidstaten zenden de Commissie jaarlijks een verslag toe over de toepassing van de leden 1 en 2.

(4) [...]

Voor artikel 5(b) kan dit uiteraard genuanceerder liggen wanneer voorafgaand aan werkzaamheden als mestinjectie of maaien en weidegang door vee eventuele weidevogelnesten worden opgespoord en beschermd – met de kanttekening dat ook deze nestbeschermingsmaatregelen zelf negatieve effecten kunnen hebben op het broedsucces.²⁰¹

²⁰¹ Kleijn en Lammertsma (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

Artikel 5(d) over verstoring is voorts pas aan de orde wanneer verstoring van ‘wezenlijke invloed’ is. 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).

Voor de gedachte dat reguliere landbouwwerkzaamheden in het algemeen buiten de reikwijdte zouden vallen van de verbodsbepalingen uit artikel 5 bestaat hoe dan ook geen grond. Een uitspraak van het Hof van Justitie uit 1987 is leerrijk in dit verband.²⁰² De Duitse regering was in deze zaak van mening dat activiteiten die onderdeel zijn van de ‘normale uitoefening van landbouw, bosbouw of visserij’ niet het oogmerk hebben om vogels te doden, te vangen, enzovoort, en derhalve ‘op generlei wijze als een opzettelijke inbreuk op de vogelbescherming’ kunnen worden aangemerkt.²⁰³ In het verlengde van deze redenering werd in de Duitse natuurbeschermingswetgeving een uitzondering van de strikte vogelbeschermingsbepalingen gemaakt voor handelingen verricht ‘in het kader van een normaal gebruik van de bodem voor landbouw-, bosbouw- of visserijdoeleinden.’²⁰⁴ Volgens het Hof van Justitie schond Duitsland met deze wetgeving zijn verplichtingen onder de Vogelrichtlijn.²⁰⁵

Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat lidstaten de verboden in het kader van de soortenbescherming onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen niet alleen in wetgeving moeten verankeren, maar ook verplicht zijn om daadwerkelijk te voorkomen dat de verboden in de praktijk worden overtreden.²⁰⁶ Er bestaat in het huidige verband een fraaie parallel met een zaak die door het Hof werd beslist in 2011 en betrekking had op soortenbescherming op het platteland, zij het met betrekking tot hamsters onder de Habitatrichtlijn.²⁰⁷ Hierin nam het Hof de handelwijze van Frankrijk onder de loop vis-à-vis artikel 12 Habitatrichtlijn, dat onder meer een verbod voorschrijft op het beschadigen of vernielen van voortplantings- of rustplaatsen van hamsters. Het loont de moeite de volgende analyse van deze zaak door George and Graham te lezen met de weidevogelproblematiek in het achterhoofd, aangezien dit scherp in beeld brengt hoe hoog de lat in feite ligt:

‘The most recently decided Article 12(1) infringement case was brought against France for failing to strictly protect hamster burrows. Kokott AG [de advocaat-generaal van het Hof] stated in her Opinion that the fact that French law baldly prohibited the destruction or degradation of resting-places was insufficient as the conservation status of the hamster was “very unfavourable”, and in order to protect the species there also needed to be laws requiring better agricultural practices. She emphasised that the system of protection should “*effectively prevent any damage*” to the breeding sites or resting-places, and that the hamsters must be protected not only by a general prohibition on damaging their burrows, but also by town-planning measures that would *guarantee* that the sites in question are not touched by urbanisation. It can be inferred from its judgment that the CJEU [het Hof van Justitie] applied these principles. It cited the Greek and Irish cases, stating, “Such a system of strict protection must therefore enable the *effective avoidance* of deterioration or destruction of breeding sites or resting places”. The French had set

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).’

²⁰² HvJEU, zaak C-412/85, *Commissie/Duitsland*, 17 september 1987.

²⁰³ Idem, paragraaf 11.

²⁰⁴ Idem, paragraaf 14.

²⁰⁵ Idem, paragrafen 14-20.

²⁰⁶ Zie bijv. zaak C-103/00; HvJEU, zaak C-518/04, *Commissie/Griekenland*, 16 maart 2006; zaak C-221/04; HvJEU, zaak C-383/09, *Commissie/Frankrijk*, 9 juni 2011, paragrafen 18-21, 24 en 33-40.

²⁰⁷ Zaak C-383/09.

up “priority action areas” in which all development was prohibited, and a “repopulation area” where all urbanisation projects of more than one hectare in size had to prove their lack of harmful effect on hamsters or be exempted by a minister. The Court found that this package of “measures ... in the field of urbanisation” was “inadequate” to achieve *effective avoidance* of deterioration, the number of burrows having fallen from over 1,160 to under 180 between 2001 and 2007.’²⁰⁸

Kortom, met betrekking tot weidevogels is de Nederlandse overheid niet alleen verplicht om de eerder beschreven handelingen te verbieden – aan die verplichting is via de Flora- en faunawet voldaan (zie paragraaf 4.1 hierboven) – maar ook daadwerkelijk te voorkomen dat (jonge) weidevogels gedood en nesten en eieren vernield of beschadigd worden. Dat laatste zou neerkomen op het feitelijk verhinderen van een groot aantal agrarische activiteiten in voorjaar en zomer. De enige andere route die onder de Vogelrichtlijn in beginsel openstaat is het verlenen van derogaties van de verboden onder artikel 9. Deze route is echter in de huidige context om meerdere redenen niet voorhanden. De belangrijkste reden is wellicht dat de agrarische werkzaamheden in kwestie niet of nauwelijks in verband te brengen zijn met de in artikel 9(1) limitatief opgesomde doeleinden, en dus niet voldaan kan worden aan de voorwaarden voor het toestaan van uitzonderingen.

De conclusie moet derhalve zijn dat Nederland jaar in jaar uit op grote schaal zijn verplichtingen schendt onder artikel 5 van de Vogelrichtlijn. Ongetwijfeld is deze constatering in bepaalde opzichten een ‘inconvenient truth’. Vanuit juridische optiek is er echter moeilijk aan te ontkomen. De landbouw is overigens niet de enige sector waarin dergelijke systematische, grootschalige schendingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn aan de orde zijn. Een vergelijkbaar voorbeeld betreft de bijvangst van beschermde fauna die optreedt bij bepaalde vormen van visserij.²⁰⁹ Hetzelfde vraagstuk doet zich in beginsel ook voor in de bosbouw en bij windmolenparken.²¹⁰ Ten aanzien van bosbouwactiviteiten en de aanleg van windmolenparken geeft de toepassing van de Flora- en faunawet door de Nederlandse autoriteiten echter blijk van het – terechte – besef dat een derogatie vereist is wanneer directe en/of indirecte vogelslachtoffers (aanvaringen, vernielde nesten) niet door mitigerende maatregelen te vermijden zijn. Er wordt zodoende met twee maten gemeten. Ten aanzien van voor weidevogels risicovolle landbouwactiviteiten wordt door dezelfde autoriteiten immers duidelijk een andere koers gevaren – een koers die indruist tegen de Vogelrichtlijn.

5.5. Overige bepalingen

Enkele bepalingen uit de Vogelrichtlijn die in het huidige verband, zij het kort, nog vermelding verdienen zijn de artikelen 10, 13 en 14. De diverse bepalingen spreken grotendeels voor zichzelf. De ‘stand-still’ clause van artikel 13 werd al besproken in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de Vogelrichtlijn, en lijkt ook zelfstandige betekenis toe te komen²¹¹ (zie paragrafen 5.1 en 5.2). De precieze betekenis van artikel 13 is echter tot op heden niet op omvattende wijze verhelderd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Wel suggereert de schaarse jurisprudentie die voorhanden is dat artikel 13 een specifieke omzetting vereist binnen de nationale rechtsorde van elke lidstaat.²¹²

²⁰⁸ C. George en D. Graham, ‘After Morge, where are we now?’, in G. Jones (red.), *The Habitats Directive: a developer’s obstacle course?*, Hart Publishing 2012, p. 43-74, p. 52 (voetnoten weggelaten; cursivering toegevoegd).

²⁰⁹ A. Trouwborst en H.M. Dottinga, ‘Soortenbescherming in de Noordzee: laveren door een warnet aan internationale, Europese en Nederlandse regels met de bruinvis als loods’, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, no. 3, 2008, p. 90-101.

²¹⁰ Trouwborst (2011), p. 54-56.

²¹¹ Zie García Ureta (2010), p. 210-211 en 430-431.

²¹² HvJEU, zaak C-573/08, *Commissie/Italië*, 15 juli 2010, paragrafen 69-80.

Ten slotte wordt hier, wellicht ten overvloede, nog de aandacht gevestigd op het feit dat het Nederland onder artikel 14 vrij staat strengere beschermingsmaatregelen voor weidevogels te treffen dan door de Vogelrichtlijn vereist – maar geen minder strenge.

Artikel 10 Vogelrichtlijn

(1) De lidstaten bevorderen het onderzoek en de werkzaamheden, nodig voor de bescherming en het beheer van de populaties van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten alsmede de exploitatie daarvan. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar het onderzoek en de werkzaamheden met betrekking tot de in bijlage V vermelde onderwerpen.

(2) De lidstaten doen de Commissie alle nodige informatie toekomen opdat zij passende maatregelen kan nemen voor de coördinatie van het onderzoek en de werkzaamheden, bedoeld in lid 1.

Artikel 13 Vogelrichtlijn

De toepassing van de krachtens deze richtlijn getroffen maatregelen mag niet leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten.

Artikel 14 Vogelrichtlijn

De lidstaten kunnen beschermingsmaatregelen treffen die strenger zijn dan in deze richtlijn wordt voorgeschreven.

Bijlage V Vogelrichtlijn

(a) Opstelling van de nationale lijst van met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende soorten, met inachtneming van hun geografische verspreiding.

(b) Inventarisatie en ecologische beschrijving van de zones die van bijzonder belang zijn voor trekvogels tijdens trek, overwintering en nestbouw.

(c) Inventarisatie van de gegevens met betrekking tot de populatie van de trekvogels, met gebruikmaking van de resultaten van het ringen.

(d) Bepaling van de invloed op de populatie van de wijzen van onttrekken aan het milieu.

(e) Uitwerking en ontwikkeling van ecologische methoden voor de preventie van vogelschade.

(f) Bepaling van de rol van sommige soorten als indicator van verontreiniging.

(g) Studie van de schadelijke effecten van chemische verontreiniging op het populatieniveau van de vogelsoorten.

6. Conclusies

In hoeverre voldoet Nederland ten aanzien van weidevogels aan zijn internationale en Europese verplichtingen, in het bijzonder onder de Vogelrichtlijn? Op deze centrale vraag is in dit rapport door middel van rechtswetenschappelijke analyse een antwoord gezocht. Hieronder wordt dit antwoord op zo bondig mogelijke wijze verschaft. De aan dit antwoord ten grondslag liggende analyses zelf worden niet samengevat. Pogingen daartoe zouden al snel resulteren in verlies van nuance en daarmee aanleiding kunnen vormen voor onnodige verwarring. Voor de onderbouwing van het antwoord wordt dus uitsluitend verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.

Bij rechtswetenschappelijke studies als de onderhavige hoort een standaard slag om de arm, namelijk dat in beginsel alleen een rechter of vergelijkbare officiële instantie zich de luxe kan veroorloven om een schending van het recht vast te stellen *zonder* slag om de arm. Het laatste woord omtrent de correcte uitleg en schendingen van de Vogelrichtlijn, bijvoorbeeld, is voorbehouden aan het Hof van Justitie van de EU. Bij internationale verdragen geldt in de regel iets eenders. Zo is het interpreteren van het Verdrag van Bern met name voorbehouden aan het Permanent Comité en kan het onomwonden vaststellen van schendingen van het verdrag in theorie voorts geschieden door een arbitragetribunaal opgericht onder artikel 18 van het verdrag.

Afgezien van deze standaard slag om de arm geeft de voorgaande analyse weinig reden tot omzichtig formuleren. Alles wijst er namelijk op dat Nederland ten aanzien van weidevogels inbreuk heeft gemaakt, en nog steeds maakt, op meerdere internationale en Europese verplichtingen. Tabel 4 verschaft een overzicht.

Hoogstwaarschijnlijk geschonden:	Mogelijk geschonden:
artikel 2 Vogelrichtlijn	artikel 4(1) juncto 4(2) Vogelrichtlijn
artikel 3 Vogelrichtlijn	artikel 4(4) Vogelrichtlijn
artikel 5 Vogelrichtlijn	artikel 13 Vogelrichtlijn
artikel 2 Verdrag van Bern	artikel II AEWA

Tabel 4. Door Nederland ten aanzien van weidevogels geschonden verplichtingen.

Met een aan zekerheid grenzende mate van waarschijnlijkheid kan gesteld worden dat Nederland ten aanzien van weidevogels al geruime tijd niet voldoet aan drie cruciale verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, betreffende populatieniveaus (artikel 2), leefgebieden (artikel 3) en generieke soortenbescherming (artikel 5). Het is moeilijk in te zien hoe het Hof van Justitie van de EU tot een andere conclusie zou kunnen komen wanneer het zich over de onderhavige kwestie zou buigen. Het huidige onderzoeksrapport bevestigt aldus de bevindingen van Kleijn en Lammertsma, die in 2013 in hun grutto-rapport in nuchter taalgebruik concludeerden dat ‘there are few indications that the Netherlands is fulfilling the obligations imposed by the Birds Directive’.²¹³ Eveneens heeft het er alle schijn van dat Nederland ten aanzien van weidevogels niet voldaan heeft aan zijn verplichtingen onder artikel 2 van het Verdrag van Bern.

Mogelijk maakt Nederland daarnaast ten aanzien van weidevogels inbreuk op artikel 4(1) juncto 4(2) Vogelrichtlijn over speciale beschermingszones; artikel 4(4) Vogelrichtlijn betreffende maatregelen buiten die zones; artikel 13 van de Vogelrichtlijn over populatieniveaus; en artikel II van AEWA inzake het nemen van maatregelen om een gunstige

²¹³ Kleijn en Lammertsma (2013), p. 36. Zo ook Broekmeyer en Pleijte (2016), p. 167: ‘Vooralsnog ... wordt niet voldaan aan de vereisten vanuit de Vogelrichtlijn.’

staat van instandhouding te waarborgen. Bij deze bepalingen is een mindere mate van stelligheid op zijn plaats, vanwege een grotere onzekerheid betreffende de juiste uitleg en toepassing ervan.

In vrijwel alle gevallen zijn de geconstateerde schendingen niet incidenteel, maar structureel van aard. Het doen van aanbevelingen om de betreffende schendingen op te heffen valt buiten het mandaat van dit onderzoek. Het volstaat hier te vermelden dat de voorgaande analyse in dit verband niettemin enkele heldere aanknopingspunten verschaft. Een pakkende en tegelijkertijd juridisch correcte samenvatting van die aanbevelingen is: *do what it takes*.

Literatuurlijst

C.W. Backes, A.A. Freriks en J. Robbe, *Hoofddlijnen natuurbeschermingsrecht*, 2e herziene druk, Sdu Uitgevers 2009

A.J. Beintema, O. Moedt en D. Ellinger, *Ecologische Atlas van de Nederlandse Weidevogels*, 1995

F. Berendse e.a., 'Declining biodiversity in agricultural landscapes and the effectiveness of agri-environment schemes', 8 *Ambio*, 2004, p. 499-502

M.J. Bowman, 'International treaties and the global protection of birds: Part I', 11 *Journal of Environmental Law*, 1999, p. 87-120

M. Bowman, P. Davies en C. Redgwell, *Lyster's International Wildlife Law*, 2e druk, Cambridge University Press 2010

A. Breeuwer e.a., 'Do meadow birds profit from agri-environment schemes in Dutch agricultural landscapes?', 142 *Biological Conservation*, 2009, p. 2949-2953

M.E.A. Broekmeyer en 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

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

H.M. Dotinga en A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee: internationaal, Europees en Nederlands recht*, CELP/NILOS 2008

European Environment Agency (EEA), *State of Nature in the EU: Results from Reporting under the Nature Directives 2007-2012*, 2015

Europese Commissie, *Guide to sustainable hunting under the Birds Directive – Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds*, 2008

F.M. Fleurke en A. Trouwborst, 'European regional approaches to the transboundary conservation of biodiversity: the Bern Convention and the EU Birds and Habitats Directives', in L. Kotze en T. Marauhn (red.), *Transboundary governance of biodiversity*, Martinus Nijhoff 2014, p. 128-162

V. Fogleman, 'The threshold for liability for ecological damage in the EU: mixing environmental and conservation law', in C. Born e.a. (red.), *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope?*, Routledge 2014, p. 181-214

A.M. García Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad: aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Iustel 2010

C. George en D. Graham, 'After Morge, where are we now?', in G. Jones (red.), *The Habitats Directive: a developer's obstacle course?*, Hart Publishing 2012

F.P. Jensen en C. Perennou, *Management Plan for Black-tailed Godwit (Limosa limosa) 2007-2009*, 2007

F.P. Jensen, A. Béchet en E. Wymenga, *International Single Species Action Plan for the Conservation of Black-tailed Godwit Limosa l. limosa & L.l. islandica*, 2008

R. Kentie, *Spatial demography of black-tailed godwits: metapopulation dynamics in a fragmented agricultural landscape*, proefschrift Universiteit Groningen 2015

F. Kistenkas en D. Melman, *Ruimtelijke bescherming weidevogellandschap. Naar een provinciale weidevogelverordening?*, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2008

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

D. Kleijn e.a., 'Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes', 413 *Nature*, 2001, p. 723-725

D. Kleijn, *De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer*, Alterra 2012

D. Kleijn en D. Lammertsma, *Conserving the Black-tailed godwit: legislation, implementation and effectiveness of conservation in Belgium, Germany and the Netherlands*, Alterra 2013

H.J.P. Knot, 'Verdrag van Bern: grote broer van de Habitatrichtlijn?', in C.J. Bastmeijer e.a., *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers 2001, p. 35-63

K. Koffijberg en N. Schaffer, *International Single Species Action Plan for the Conservation of the Corncrake Crex crex*, 2006

R.S. Lameijer, *Bescherming van de grutto in Nederland: voldoet Nederland aan de verplichtingen die zij heeft op grond van internationaal en Europees recht ten aanzien van bescherming van de grutto?*, scriptie Master Rechtsgeleerdheid, accent Recht en Duurzaamheid, Tilburg University, 30 mei 2014

S. Leiner, namens het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie, brief d.d. 18 november 2011 inzake 'the protection regime for the Black-tailed Godwit (*Limosa limosa*) under the Directive 2009/147/EC on the conservation of wild birds', ref. Ares(2011)1219068

M. Lewis, 'AEWA at twenty: an appraisal of the African-Eurasian Waterbird Agreement and its unique place in international environmental law', 19:2 *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2016, p. 22-61

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

D. Melman, W. Teunissen en A. Guldemond, '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, p. 137-160

E.B. Oosterveld, L.W. Bruinzeel en E. Wymenga, *Ecologie van weidevogels, kennisbundeling voor bescherming en beheer*, Altenburg & Wymenga 2014

Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Bureau voor de Statistiek en Wageningen UR, *Compendium voor de Leefomgeving* 2015

G. Pe'er e.a., 'EU agricultural reform fails on biodiversity', 344 *Science*, 2014, p. 1090-1092

B.S. Petersen, *Management Plan for Lapwing (Vanellus vanellus) 2009-2011*, 2009

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Onbeperkt houdbaar: naar een robuust natuurbelief*, 2013

H. Schekkerman, *Precocial problems: shorebird chick performance in relation to weather, farming, and predation*, proefschrift Wageningen UR 2008

H. Schekkerman, G.J. Gerritsen en J. Hooijmeijer, *Jonge Grutto's in Nederland in 2014: een aantalsschatting op basis van kleurringdichtheden*, SOVON 2014

SOVON, *Factsheet aantallen boerenlandvogels over de laatste 50 jaar*, 2012

SOVON, *Weidevogelbalans*, 2013

Task Force Impuls Soortenbeleid, *De leefgebiedenbenadering: Een nieuwe Beleidsstrategie voor Soorten*, 2007 (Kamerstukken II 2007/2008, 26407, nr. 26, Bijlage 1)

W.A. Teunissen e.a., *Op naar kerngebieden voor weidevogels in Nederland – werkdocument met randvoorwaarden en handreiking*, Alterra/SOVON/Altenburg & Wymenga 2012

W. Teunissen e.a., *Beoordeling van de staat van instandhouding van de Kievit (Lijp) Vanellus vanellus als broedvogel in de provincie Fryslân*, SOVON 2015

A. Trouwborst en H.M. Dotinga, 'Soortenbescherming in de Noordzee: laveren door een warnet aan internationale, Europese en Nederlandse regels met de bruinvis als loods', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, no. 3, 2008

A. Trouwborst, 'Generieke bescherming van soorten in de Noordzee – bedolven slakken, gesloopte wrakken en de betekenis en beperkingen van het soortenbeschermingsrecht', in H.M. Dotinga e.a., *Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik en het grootste natuurgebied van Nederland*, Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 39-69

J.M. Verschuuren, noot bij zaak C-117/00, 29 *Milieu & Recht*, 2002, p. 256-257

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

Wereld Natuur Fonds, *Living Planet Report: Natuur in Nederland*, 2015

J. Zijlmans, *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en nationale rechtsorde*, Sdu Uitgevers 2012