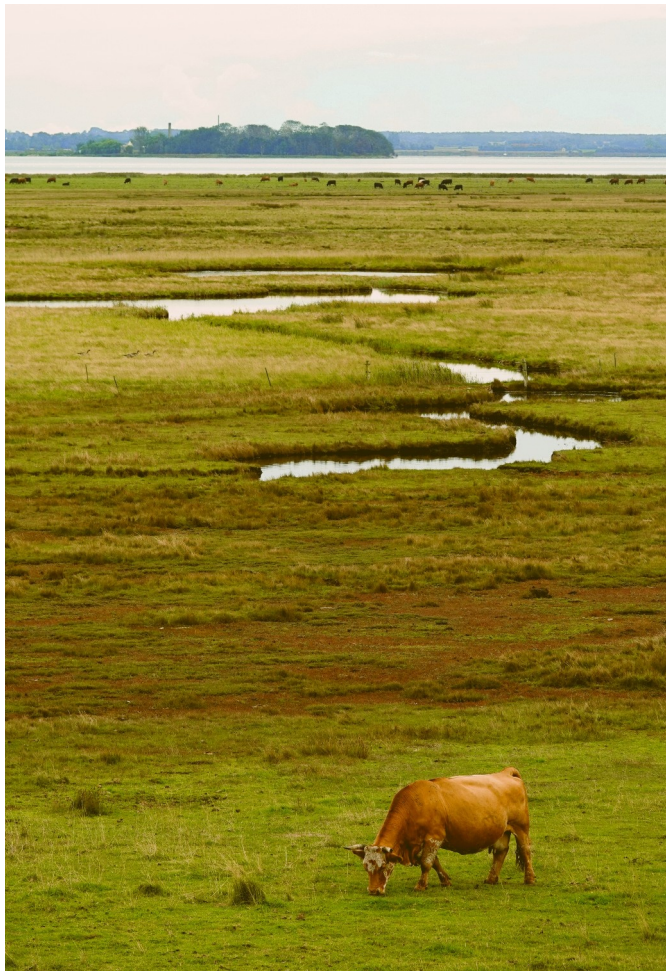




OPLOSSINGSRICHTINGEN VOOR BELEMMERINGEN VAN NATUURINCLUSIEVE LANDBOUW



Luuk Boerema, B&L Bestia et Lex, Darp, 2024
In opdracht van: Het Ministerie van LNVN



ONDERZOEK NAAR OPLOSSINGSRICHTINGEN VOOR BELEMMERINGEN VOOR NATUURINCLUSIEVE LANDBOUW

Inleiding

In 2021 verscheen het rapport BELEMMERINGEN IN WET- EN REGELGEVING VOOR NATUURINCLUSIEVE LANDBOUW EN VOOR AANLEG NIEUWE NATUUR, (Inventarisatie door: Partners for Innovation | T. Mulder en J. Sybenga, 2021). In dit rapport is op basis van beschikbare literatuur en door middel van interviews met medewerkers van natuurorganisaties een inventarisatie opgesteld van de belangrijkste belemmeringen voor het uitbreiden van natuurinclusieve landbouw en voor de aanleg van nieuwe natuur door particulieren en door natuurorganisaties. De inventarisatie van belemmeringen voor natuurinclusieve landbouw is grotendeels gebaseerd op een uitvoerige inventarisatie bij agrariërs en bij agrarische organisaties van knelpunten voor natuurinclusieve landbouw door het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM). Enkele aanvullende knelpunten zijn overgenomen uit de Kamerbrief belemmeringen (DGA-PRV/ 20206116) en uit het rapport “Natuurinclusieve kringlooplandbouw” van adviesbureau Biodiversity in Business.

Bijgaand onderzoek geeft uitwerking aan oplossingsrichtingen van een drietal in de praktijk ervaren knelpunten die voortvloeien uit de omgevingswetgeving. Het eerste knelpunt betreft de aanleg en gebruik van landschapselementen binnen agrarisch gebied (A). Het tweede knelpunt gaat over ervaren knelpunten bij de kap van houtopstanden en de daaraan gekoppelde herplantplicht (B). Het derde probleem gaat over de bestrijding van predatoren bij weidevogelbescherming (C).

Leeswijzer

In dit rapport wordt steeds eerst een omschrijving van het knelpunt gegeven. Daarna volgt een uitwerking van de oplossingen voor het betreffende knelpunt. Vervolgens wordt ingegaan op de stappen die moeten worden gezet om de oplossingen te implementeren. Ten slotte wordt kort ingegaan op hoe de uitwerking zich verhoudt tot (inter-)nationale doelen ten aanzien van het regulerende kader. Dat wil zeggen: is er mogelijk strijdigheid met de EU-natuur- en waterrichtlijnen en/of de Green Deal en de Natuurherstelverordening van de Europese Unie?

Expert judgment

Op bepaalde juridische aspecten zal met meer stelligheid een antwoord gegeven kunnen worden dan op andere. Hiernaast geldt dat het toepassen van nieuwe wetgeving als de Omgevingswet, (Europese) dierenwelzijns-, diergezondheids- en natuurregelgeving vaak niet eenvoudig is en uitspraken van rechters soms niet eenduidig zijn. Dit advies zal daarom op een aantal aspecten het karakter hebben van een ‘expert judgement’

Mr. drs. L. Boerema,

25 oktober 2024.

Inhoudsopgave

Landschapselementen (deel A)	p. 3
Houtopstanden: kap en herplantplicht (deel B)	p. 7
Bestrijding van predatoren van weidevogels (deel C)	p. 10

Dit rapport kan geciteerd worden als: Boerema, L (Luuk), Oplossingsrichtingen voor belemmeringen van natuurinclusieve landbouw, B&L Bestia et Lex, Darp, 2024.

Coverfoto: © Luuk Boerema.

Overname, openbaarmaking van (teksten of delen van) dit rapport is toegestaan na vrijgave door de opdrachtgever, mits met duidelijke bronvermelding, zie hierboven. B&L Bestia et Lex aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele (gevolg)schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de aanbevelingen.

A. Landschapselementen

Het eerste knelpunt betreft mogelijke belemmeringen bij de aanleg en het gebruik van landschapselementen. De bescherming van de landschappelijke openheid in agrarisch gebied levert in een aantal gevallen een knelpunt op. Zo kan er een verplichting zijn tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor de aanleg van natuurelementen in agrarisch gebied, bijvoorbeeld voor het aanleggen van bepaalde eenvoudige natuurelementen (zoals een paddenpoel). Dit kan volgens het bestemmingsplan in strijd zijn met de geldende agrarische bestemming. Vraag is of dit anders zou kunnen.

2. Oplossingsrichtingen

1. Aansluiten bij Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied

De provincies kunnen afspraken maken met alle betrokken gemeenten over de wijze waarop het belang van openheid van het landschap wordt afgewogen wordt tegen het belang van transitie van landbouwbedrijven naar een natuurinclusieve bedrijfsvoering. Met name de provinciale omgevingsprogramma's voor de uitwerking van het Nationaal Programma landelijk gebied natuurherstel en stikstof bieden goede kansen om deze problematiek integraal op te nemen in de provinciale maatregelenpakketten. De pakketten bevatten maatregelen voor de natuur, water, klimaat en landbouw die voldoende kansrijk zijn om op korte termijn (2024 – 2027) uit te voeren en die bijdragen aan de UPLG-opgaven.¹ Door aanleg en gebruik van landschapselementen een plaats te geven in de transitie naar natuurinclusieve landbouw moeten keuzes worden gemaakt over de inrichting van specifieke gebieden. Dit betekent dat maatwerk moet worden nagestreefd, waarbij in sommige gevallen concessies worden gedaan aan de openheid van het landschap, ten behoeve van de realisatie (en de instandhouding van) landschapselementen. Door een koppeling te maken met de (provinciale) UPLG-opgaven wordt ook de financiering van de aanleg en het onderhoud mogelijk.

1.1. Stappenplan

1. Provincies moeten de regie willen nemen in de aanpak om te komen tot ruimte voor de aanleg en het onderhoud van landschapselementen. In hun provinciale omgevingsvisie kan worden aangegeven in welke deelgebieden zij hiervoor ruimte zien. Dit kan ook uit de Omgevingsvisie volgen, zonder dat dit heel nadrukkelijk is benoemd. Aansluiting kan verder worden gezocht bij de opgaven om te komen tot een gunstige staat van instandhouding van Natura2000-gebieden en de uitwerking van Natuurnetwerk Nederland (EHS) waar landschapselementen verbindende 'stepping stones' kunnen zijn.
2. In provinciale omgevingstafels (omgevingsdialogen) kunnen voorstellen voor zones en gebieden voor landschapontwikkeling door landschapselementen worden besproken met de betrokken gemeenten.
3. Gezamenlijk kunnen provincie en betrokken gemeenten publieksparticipatie organiseren, waardoor ook de omgeving wordt betrokken bij de beleidsvorming en draagvlak kan worden gecreëerd. Agrarische natuurverenigingen zouden een belangrijke rol moeten spelen bij het inventariseren van knelpunten en mogelijkheden en de praktische uitwerking van het beleid.
4. Hierna kan het beleid worden opgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een provinciaal en gemeentelijk (gezamenlijk) *Programma aanleg en beheer van landschapselementen*. Een vrijwillig programma in de zin van de Omgevingswet bevat de uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving en maatregelen voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Dit staat in artikel 3.5 van de

¹ Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied

Omgevingswet. Het vrijwillig programma is veelzijdig. Overheden kunnen het inzetten voor een sectorale, multisectorale of gebiedsgerichte uitwerking van beleid. Overheden kunnen een vrijwillig programma gezamenlijk opstellen en vaststellen. In de voorbereiding maken de partijen één programma. Iedere partij (provincie, gemeente) stelt dit programma dan vast. Het programma bindt de overheden zelf. Het programma bevat dan de wijze waarop de doelen van het programma moeten worden doorvertaald in het gemeentelijke omgevingsplan.

2. Uitwerking van verplichtingen via de Omgevingsverordening

Een tweede optie is de optie om via instructieregels in de provinciale omgevingsverordening aan gemeenten op te leggen om mogelijkheden voor de aanleg van landschapselementen binnen bepaalde agrarische gebieden in het Omgevingsplan op te nemen. De Omgevingsverordening bevat verschillende soorten regels. In de eerste plaats de “verplichte regels”. Dit zijn de regels die de provincie moet opnemen op grond van de wet, zoals bijvoorbeeld regels over beschermde natuurgebieden (Natuurnetwerk Nederland) en omgevingswaarden voor wateroverlast. In de tweede plaats zijn regels opgenomen ten behoeve van de provinciale belangen en de provinciale wettelijke taken. Op provinciaal niveau gaat het bijvoorbeeld om landschappelijke waarden (waardevolle landschappen) en cultuurhistorische waarden. Een provincie kan haar beleid op het gebied van landschappelijke kwaliteit borgen in de provinciale omgevingsverordening. Bijvoorbeeld door het vastleggen van landschappelijk waardevolle gebieden. En het stellen van regels om deze gebieden te beschermen.

Provincies mogen aan gemeenten instructies geven over de wijze waarop provinciale belangen binnen het gemeentelijke Omgevingsplan moeten worden beschermd. Dit zijn zogenaamde instructieregels. Een mogelijke route voor het opheffen van belemmeringen voor aanleg en gebruik van landschapselementen is het vastleggen welke landschapselementen kenmerkend zijn voor bepaalde provinciale landschappen. De beschrijving van kenmerkende landschapselementen (bijvoorbeeld houtwallen, poelen, elzenbroekbosjes, ringsloten, of knotwilgen als wegbeplanting) kunnen vervolgens worden toegedeeld aan bepaalde binnen de provincie bestaande beschermde landschappen en aan de beschrijving van het beschermde landschap worden toegevoegd, als zogenaamde kernkwaliteit van dat landschap. De kernkwaliteiten van de diverse landschappen kunnen per landschap worden vastgelegd in een bijlage bij de Omgevingsverordening.

In instructieregels in de Omgevingsverordening kan vervolgens worden vastgelegd dat de kernkwaliteiten moeten worden behouden en waar mogelijk versterkt, door aanleg, uitbreiding, verbetering, of herstel van kernkwaliteiten. Dit moet vervolgens worden verankerd in een gemeentelijk Omgevingsplan. Een Omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties gelegen in een provinciaal landschap zou regels moeten bevatten ter bescherming van de er voorkomende kernkwaliteiten. Dit Omgevingsplan zou geen regels moeten bevatten die nieuwe activiteiten toestaan die de kernkwaliteiten onevenredig aantasten. Verder zouden in een dergelijk Omgevingsplan regels moeten staan die de versterking of uitbreiding van de voor het betreffende landschap kenmerkende kernkwaliteiten mogelijk maken.

Dit zou mede kunnen worden bewerkstelligd door als instructie in de Omgevingsverordening op te nemen, dat de motivering van een Omgevingsplan een beschrijving van de voorkomende of gewenste kernkwaliteiten zou moeten bevatten. Ook zou de wijze waarop met de bescherming van aanwezige kernkwaliteiten is omgegaan moeten worden omschreven. Verder zou de wijze waarop versterking van kernkwaliteiten plaats kan vinden, door aanleg, uitbreiding, verbetering, of herstel van kernkwaliteiten in de toelichting op het Omgevingsplan moeten worden uitgewerkt.

2.1. Stappenplan

1. De bescherming van provinciale landschappen is verschillend per provincie. Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) kan worden ingezet op het harmoniseren van de bepalingen over de

bescherming van kernkwaliteiten van provinciale landschappen. Hiertoe zouden de provinciale verordeningen moeten worden vergeleken.

2. Per provincie kan worden geïnventariseerd welke kenmerkende landschapselementen binnen de provinciale landschappen van nature thuishoren en welke extra aandacht verdienen in termen van behoud, of versterking. Dit is een parallel proces en zou niet veel tijd in beslag moeten nemen.
3. Er kan voor de discussie over harmoniseren worden gewerkt met een zogenaamde door het IPO op te stellen Modelverordening, waarin een voorbeeldbepaling van instructieregels voor omgevingsplannen is uitgewerkt. Deze modelverordening kan ook worden gedeeld en verbeterd door overleg met andere belanghebbende partijen, zoals gemeenten (VNG), agrarische natuurverenigingen en NGO's voor de bescherming van cultureel en natuurlijk erfgoed.
4. Provinciale verordeningen kunnen worden aangepast door wijziging. Dat is een bevoegdheid van de provinciale wetgever, Provinciale Staten. Als er een formulering is gekozen dan zullen alle provincies deze tekst via provinciale staten in hun wetgeving moeten verankeren.
5. Vervolgens zullen de verordeningsteksten moeten landen in de gemeentelijke Omgevingsplannen.

3. Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn² zijn richtlijnen van de Europese Unie waarin aangegeven wordt welke soorten en welke typen natuurgebieden (als leefgebieden voor soorten, habitats) beschermd moeten worden door de lidstaten. De gebieden die vallen onder de beide richtlijnen moeten uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden. Dit netwerk wordt Natura 2000 genoemd. Ook buiten Natura2000 kunnen beschermde habitattypes en soorten voorkomen. Voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats zijn ook de voorkomens van beschermde soorten en habitattypes buiten Natura2000 relevant. Uit toelichtingen van de Europese Commissie blijkt dat alle voorkomens van dergelijke soorten en habitattypes relevant zijn voor de staat van instandhouding en bijdragen aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding.³ Uit artikel 10 van de Habitatrichtlijn volgt dat de Lid-Staten met hun ruimtelijke-orderingsbeleid en hun ontwikkelingsbeleid Natura2000 ecologisch meer coherent kunnen maken, door een adequaat beheer te bevorderen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna. Het gaat daarbij om elementen die door hun lineaire en continue structuur (zoals waterlopen met hun oevers of traditionele systemen van terreinbegrenzing) of hun verbindingsfunctie (zoals vijvers of bosjes) essentieel zijn voor de migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van wilde soorten.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht is geworden.⁴ Doelstelling is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. De EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 realiseren. Natura2000-gebieden zijn ook beschermd in het kader van de KRW. De verplichtingen uit de KRW verzetten zich niet tegen het aanleggen van meer landschapselementen. Er zou kunnen worden gesteld dat het omzetten van landbouwgrond in landschapselementen kan bijdragen aan de kwaliteit van water, doordat minder gronden zullen worden bemest, en kunnen worden verontreinigd door gebruik van bestrijdingsmiddelen, waardoor minder uitspoeling van deze stoffen naar grondwater en oppervlaktewater zal plaatsvinden.

² Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie).

³ Zie het document 'Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive' (DocHab-04-03/03 rev.3).

⁴ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

Volgens de Natuurherstelverordening verdienen landschapselementen extra aandacht en zijn ze van belang voor de mogelijkheden voor verbetering van de biodiversiteit.⁵ Diversiteitsrijke landschapselementen op landbouwgrond, waaronder bufferstroken, roterende of niet-roterende braakgrond, houtwallen, afzonderlijke bomen of groepen bomen, boomrijen, akkerranden, kleine stukken grond, sloten, waterlopen, kleine wetlands, terrassen, cairns, stapelmuren, kleine poelen en cultuurelementen, bieden plaats aan wilde planten en dieren, waaronder bestuivers, voorkomen bodemerosie en -uitputting, filteren lucht en water, ondersteunen klimaatmitigatie en -adaptatie alsook de landbouwproductiviteit van gewassen die van bestuiving afhankelijk zijn. Productieve elementen kunnen onder bepaalde voorwaarden als diversiteitsrijke landschapselementen worden beschouwd. In artikel 11 van de Natuurherstelverordening wordt de Lidstaten opgedragen om herstelmaatregelen te nemen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren. Om te bewijzen dat sprake is van een toenemende trend kan het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit worden verhoogd. Dit zou als maatregel kunnen worden opgenomen in het Nationale Natuurherstelplan dat op grond van deze verordening moet worden opgesteld. Als wordt gekozen voor biodiverse landschapselementen dan zullen deze ook moeten worden gemonitord en moet toezicht worden gehouden op hun ontwikkeling.

De Europese Green Deal is een reeks beleidsinitiatieven van de Commissie-Von der Leyen met als overkoepelende doelstelling om Europa tegen 2050 klimaatneutraal te maken, en daarmee het eerste klimaatneutrale continent te worden. Verder is er nog een actieplan voor een circulaire economie, een “van boer tot bord”-strategie (Engels: “farm-to-fork”) om voedselsystemen duurzamer te maken, en een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. Dit lijkt voor geen van de onderstaande initiatieven een probleem op te leveren.

Er is geen strijdigheid met Europeesrechtelijke verplichtingen, of beleidsinspanningen als wordt gekomen tot meer landschapselementen.

⁵ Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869.

B. Houtopstanden: kap en herplantplicht

Houtopstanden, zoals houtwallen, leveren soms belemmeringen op bij het uitvoeren van agrarische werkzaamheden. Soms zit een houtopstand het realiseren van natuurinclusieve landbouw in de weg omdat, bijvoorbeeld, een houtopstand predatoren, als kraaien, roeken en buizerds broedgelegenheid biedt, terwijl het beheer juist gericht is op weidevogelbescherming. In andere gevallen is bosaanleg misschien juist wenselijk binnen de agrarische bedrijfsvoering. Niet alleen zijn voedselbossen in opkomst, maar bossen en bosjes kunnen ook bijdragen aan schuilgelegenheid voor vee, en brengen schaduw bij hitte. Uit dierenwelzijnsoverwegingen kan dus ook behoefte bestaan aan aanleg van bosjes op agrarische grond. Houtopstanden worden echter in beginsel beschermd door een kapverbod en herplantplicht bij kap, of tenietgaan. Dit brengt inflexibiliteit met zich in de agrarische bedrijfsvoering. Met name de herplantplicht kan de aanleg van dergelijke bossen in de weg staan, omdat het de agrariër in zijn bedrijfsmatige flexibiliteit belemmert.

Allereerst is het van belang stil te staan bij het verschil tussen de kap van individuele bomen en het kappen van houtopstanden. De kap van individuele bomen kan afhankelijk zijn van het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen. Deze omgevingsvergunningplicht zal gebaseerd zijn op een omgevingsvergunningsplicht die is vastgelegd in het gemeentelijke omgevingsplan. In deze paragraaf is echter sprake van de kap van *houtopstanden*.

Een houtopstand in de zin van art. 4.3 Ow is een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend. Deze definitie staat in de bijlage bij art. 1.1 Ow. Op grond van art. 11.111 lid 2 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) zijn een aantal houtopstanden van de regulering door de Ow uitgesloten. Het gaat dan bijvoorbeeld over houtopstanden die op erven, of in tuinen staan. Of om houtopstanden binnen de door de gemeenteraad bepaalde bebouwingscontour houtkap. Dit laatste komt er ongeveer op neer dat de regels voor houtopstanden alleen gelden voor houtopstanden buiten bebouwd (dorp of stad) gebied.

Als houtopstanden worden gekapt, of op andere wijze tenietgaan, dan geldt op grond van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet (Ow) een herplantplicht. Het dunnen van een houtopstand voor de bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand is niet gebonden aan een herplantplicht. Die geldt alleen voor vellen of tenietgaan van een houtopstand. Er zijn mogelijkheden om via maatwerkregels vrijstelling te geven van een verplichting tot het herplanten, of van herplanten op dezelfde grond.

2. Oplossingsrichtingen

1. Maatwerkregel: geen herplantplicht van een gekapte houtopstand

In beginsel geldt na kappen een herplantplicht van de houtopstand. De provincie kan via de Provinciale Omgevingsverordening aangeven wanneer geen herplant van houtopstanden hoeft plaats te vinden. Bijvoorbeeld, als een houtopstand niet ouder is dan 20 jaar en niet diende ter compensatie van een andere kap van een houtopstand. Op grond van artikel 11.117, eerste en tweede lid, van het Bal kan in een omgevingsverordening ook een vrijstelling van de meld- en herplantplicht van artikel 11.129, eerste lid, Bal worden gegeven voor het realiseren van tijdelijke houtopstanden. Deze vrijstelling maakt het mogelijk om op landbouwgronden waar geen verplichting tot herplant is, tijdelijk houtopstanden te realiseren. De aangelegde houtopstand kan zonder melding en zonder herplantverplichting worden verwijderd. Deze vrijstelling kan gekoppeld worden aan nadere voorwaarden, bijvoorbeeld een maximale duur van de vrijstelling van, bijvoorbeeld, 40 jaar.

Omdat houtopstanden mogelijk geschikt zijn als leefgebied voor beschermde soorten is het goed om hier ook aandacht te besteden aan soortenbescherming. Indien zich een beschermde soort vestigt in de (tijdelijke) houtopstand, dan is het mogelijk dat het kappen of verwijderen van de houtopstand tevens inhoudt dat de verblijfplaats of het nest van een beschermde soort wordt beschadigd, of vernield. Het

beschadigen, of vernielen van (vaste) rust of verblijfplaatsen van beschermde soorten is verboden indien daarvoor geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend. Om deze problematiek voor te zijn is het van belang aan de vrijstelling voor de kap het verlenen van een *omgevingsvergunning voor Flora- en fauna-activiteiten (Omgevingsvergunning voor tijdelijke natuur)* te koppelen. Die zou voor dezelfde duur moeten gelden als de vrijstelling voor de kap. Met een dergelijke omgevingsvergunning mogen de verblijfplaatsen van de dieren en planten op het grondgebied worden verwijderd, zodra de houtopstand moet worden gekapt. De zorgplicht voor soortenbescherming blijft wel gelden want een verplichting tot een zorgvuldige omgang met de natuur geldt voor iedereen.⁶

2. Maatwerkregel: geen herplantplicht op zelfde grond

Hoofregel is dat de herbepanting op de locatie van het vellen van de houtopstand plaatsvindt. Het Bal kent in par. 11.3.2 de mogelijkheid tot het bij maatwerkvoorschrift toestaan van herbepanting op andere grond. Op grond van art. 11.130 aanhef en onder a van het Bal is dit alleen mogelijk als de herbepanting voldoet aan bij omgevingsverordening gestelde eisen. Zo kan bijvoorbeeld worden geregeld dat een houtopstand kan worden omgevormd tot bijvoorbeeld landbouwgrond, onder de voorwaarde dat de herplantplicht op andere landbouwgrond wordt geëffectueerd. Met deze optie zou een houtopstand kunnen worden ‘verlegd’ van een locatie waar ze ongewenst is (weidevogelgebied) naar een locatie waar ze waarde toevoegt (coulissenlandschap).

2.1. Stappenplan voor beide oplossingsrichtingen

1. De regeling van de bescherming van houtopstanden is verschillend per provincie. Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) kan worden ingezet op het harmoniseren van de bepalingen over de herplantplicht.
2. De discussie over het harmoniseren van de bepalingen mbt de herplantplicht kan worden gefaciliteerd met een zogenaamde door het IPO op te stellen Modelverordening.
3. Provinciale verordeningen kunnen worden aangepast door wijziging. Dat is een bevoegdheid van de provinciale wetgever, Provinciale Staten. Als er een formulering is gekozen dan zullen alle provincies deze tekst via provinciale staten in hun wetgeving moeten verankeren. Vervolgens zullen de verordeningsteksten moeten worden gepubliceerd.
4. Het is van belang ook via de juridische werkgroep natuurbescherming van BIJ12 aandacht te vragen voor het aspect van de omgevingsvergunning voor tijdelijke natuur. In de werkgroep kan een procedure worden afgesproken hoe provinciale vergunningverleners met aanvragen voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke natuur omgaan.

3. Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn⁷ zijn richtlijnen van de Europese Unie waarin aangegeven wordt welke soorten en welke typen natuurgebieden (als leefgebieden voor soorten, habitats) beschermd moeten worden door de lidstaten. Ook houtopstanden kunnen in dat kader worden beschermd. Kap van houtopstanden die bescherming genieten onder Natura2000 is echter slechts mogelijk na een beoordeling van de mogelijke effecten van die kap op beschermde natuurwaarden. Soms kan de kap zelfs worden gezien als een maatregel die noodzakelijk is voor het beheer van het natuurgebied. De provincie is veelal bevoegd gezag voor Natura2000 en zal op de bescherming van habitats en soorten op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn toezien. Voor zover door de kap van houtopstanden beschermde soorten negatief worden geraakt zal de kap pas mogelijk zijn na het

⁶ Zie: art. 11.27 Bal

⁷ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie)

verkrijgen van een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten, tenzij een vergunning op voorhand werd verkregen; zoals in het geval van de vergunning voor tijdelijke natuur. Van strijdigheid met de richtlijnen is in deze gevallen geen sprake, omdat ook mogelijkheden tot derogatie worden benut.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht is geworden.⁸ Doelstelling is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. De EU-lidstaten moeten deze ‘goede toestand’ uiterlijk in 2027 realiseren. Deze problematiek wordt in beginsel niet geraakt met de kap van houtopstanden.

Volgens de Natuurherstelverordening verdienen landschapselementen extra aandacht en zijn ze van belang voor de mogelijkheden voor verbetering van de biodiversiteit.⁹ Diversiteitsrijke landschapselementen op landbouwgrond, waaronder houtwallen, afzonderlijke bomen of groepen bomen en boomrijen bieden plaats aan wilde planten en dieren, waaronder bestuivers. De intentie van de natuurinclusieve landbouw is om het mogelijk te maken dat houtopstanden kunnen worden verwijderd daar waar ze de natuurinclusieve bedrijfsvoering of de ontwikkeling van andere natuurwaarden in de weg zitten. Natuurinclusieve bedrijfsvoering staat echter voorop: die dient de doelen die met de Natuurherstelverordening worden nagestreefd. Er lijkt dan ook geen sprake van strijdigheid met de uitgangspunten van deze verordening.

⁸ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

⁹ Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869.

C. Bestrijding van predatoren van weidevogels

Weidevogels zijn grondbroeders: ze maken hun nest op de grond en zitten daar een kleine maand op te broeden. Hun kuikens zijn nestvlinders en scharrelen zelf gedurende een maand hun kostje op de grond bij elkaar. Daarvoor is wel geschikt leefgebied nodig, met voldoende variatie in kruiden en insectjes. Dat betekent ook dat grondbroeders zo'n twee maanden lang kwetsbaar zijn voor predatie, niet alleen door vogels als kraaien en kauwen, maar ook door zoogdieren als vossen en marterachtigen.

De provincie kan voor de bestrijding van bepaalde schade veroorzakende soorten een generieke vrijstelling geven voor "verjaging met ondersteunend afschot" (b.v. ganzen). Onderzocht kan worden of deze mogelijkheid ook bestaat voor bestrijding van predatoren van weidevogels, voor het opzettelijk vangen en doden van dergelijke soorten (bijvoorbeeld vos, of steenmarter). Een andere mogelijkheid is een individuele omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, in dit geval voor het vangen en doden van predatoren, met als doel de bescherming van weidevogels.

Een andere optie is mogelijk het vergoeden van het toepassen van preventieve maatregelen (rasters, schrikdraad) zoals nu ook al gebeurt voor de schade aan vee die door wolven wordt veroorzaakt. Als de inzet van preventieve maatregelen mogelijk is en voldoende resultaat oplevert dan moet/kan mogelijk worden afgezien van bestrijding van predatoren en worden ingezet op het treffen van deze maatregelen. Een laatste te beantwoorden vraag is of het vergoeden van het toepassen van preventieve maatregelen tegen predatoren van weidevogels wenselijk is conform de systematiek van het ANLB.

Deze opties en hun juridische consequenties zullen worden uitgewerkt.

2. Oplossingsrichtingen

1. Aanwijzing vergunningvrij bestrijden van weidevogelpredatoren

Weidevogelpredatoren bestaan uit diverse vogels (waaronder zwarte kraaien en kauwen) en kleine marterachtigen (waaronder steenmarters). Deze soorten zijn allemaal wettelijk beschermd tegen het opzettelijk doden en vangen. Van dit verbod kan op grond van de Omgevingswet vrijstelling worden gegeven, of per geval een omgevingsvergunning worden verleend. Het voordeel van de vrijstelling (vergunningvrije aanwijzing) is dat generiek in een provinciaal besluit voor de gehele provincie wordt geregeld onder welke condities met name genoemde predatoren mogen worden gevangen en gedood. Juridisch blijkt het verlenen van dergelijke vrijstellingen erg moeilijk, omdat in veel gevallen niet kan worden voldaan aan de eisen die voor een dergelijke toestemmingverlening gelden. Dit heeft met name te maken met het generieke karakter van een vrijstelling, terwijl het verlenen van maatwerktoestemming veel beter met het wettelijk kader is te verenigen.¹⁰ Het uitwerken van deze oplossingsrichting lijkt om deze reden niet zinvol.

2. Omgevingsvergunning voor het bestrijden van weidevogelpredatoren

Een omgevingsvergunning voor het doden van predatoren van weidevogels kan pas worden verleend als voorafgaand een faunabeheerplan is opgesteld en goedgekeurd door het college van GS van de betreffende provincie. De uitvoering van de schadebestrijding moet plaatsvinden overeenkomstig het voor het betrokken gebied geldende faunabeheerplan, aldus art. 11.63 Bal. Het Faunabeheerplan moet aan de eisen die de provincie heeft gesteld in haar Omgevingsverordening voldoen, anders kan GS dat plan niet goedkeuren. Als dan een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het doden van predatoren wordt ingediend, dan kan GS bij de vergunningverlening gebruik maken van de motivering die in dit plan is neergelegd. Wel moet GS bij de verlening van de vergunning opnieuw motiveren waarom er op dat moment aan de wettelijke voorwaarden voor toestemmingverlening wordt voldaan.

¹⁰ ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545

Deze eisen vloeien voort uit het Besluit kwaliteit leefomgeving. Samengevat moet steeds worden gemotiveerd dat het vangen en doden noodzakelijk is om schade aan gewassen, of flora- en fauna te voorkomen, of beperken. Er mogen verder geen ‘andere bevredigende oplossingen zijn’, alternatieven, die even effectief zijn om het doel te bereiken, zonder dat daarbij dieren moeten worden gedood. Ook mag de stand van de populatie van de te doden dieren niet verslechteren door het doden van schadeveroorzakende exemplaren.

Uit recente jurisprudentie valt op te maken dat een omgevingsvergunning voor het bestrijden van weidevogelpredatoren de grootste kans om een rechterlijke toets te doorstaan heeft als goed kan worden gemotiveerd waarom bepaalde predatoren schadelijk zijn voor nestoverleving van weide- en akkervogels.¹¹ Sommige alternatieven, zoals bescherming van weidevogels tegen steenmarters door schrikdraad, zijn onvoldoende effectief om als alternatief voor doden van marters te dienen.¹² De Afdeling heeft in een recente uitspraak overwogen dat het precieze aandeel van een predator in de predatie van bodembroeders en het effect van de toestemming voor doden op de stand van bodembroeders niet bekend hoeft te zijn.¹³ Wel moet voldoende aannemelijk zijn dat de toestemming voor doden bijdraagt aan het belang van bescherming van bodembroeders. Daarvan is sprake als kan worden gesproken van kwetsbare populaties bodembroeders in aangewezen weidevogelbeschermingsgebieden en predatie door bepaalde predatoren de druk op die kwetsbare doelsoorten verhoogt. De Afdeling heeft in de hierboven al genoemde uitspraak ook overwogen dat de noodzaak van het doden van predatoren ter bescherming van de doelsoorten niet per deelgebied aannemelijk hoeft te worden gemaakt, indien toestemming wordt verleend voor gebieden in en rond de leefgebieden voor weidevogels. Verder is het van belang om de toestemming te beperken in omvang (locatie) en tijdsduur zodat ook kan worden aangetoond dat niet meer predatoren worden weggenomen dan het doel van het besluit rechtvaardigt.¹⁴

Het samenspel tussen Faunabeheerplan en het Vergunningenbesluit moet zodanig zijn dat de rechter de overtuiging heeft dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Daarvoor moet bijvoorbeeld vast staan dat met behulp van de vergunning weidevogels en bodembroeders worden beschermd, omdat predatie door de betrokken soort een belangrijk probleem voor overleving van bodembroeders oplevert. Mogelijk zijn andere maatregelen op langere termijn meer effectief, zoals grondwaterpeilverhoging, maar zolang die maatregelen nog niet het gewenste effect hebben, moet kunnen worden onderbouwd dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de kwetsbare populaties bodembroeders tegen predatoren te beschermen.

2.1. Stappenplan

1. De bevoegdheid voor het bestrijden van predatoren is afhankelijk van provinciale toestemming. De eisen die aan het Faunabeheerplan worden gesteld verschillen ook per provincie. Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) kan worden ingezet op het harmoniseren van de bepalingen over de eisen die aan een faunabeheerplan voor het bestrijden van weidevogelpredatoren worden gesteld.
2. De discussie over het harmoniseren van de bepalingen mbt het faunabeheerplan kan worden gefaciliteerd met een zogenaamde door het IPO op te stellen Modelverordening. Deze zou in samenspraak met de provinciale Faunabeheereenheden moeten worden opgesteld.
3. Provinciale verordeningen kunnen worden aangepast door wijziging. Dat is een bevoegdheid van de provinciale wetgever, Provinciale Staten. Als er een formulering is gekozen dan zullen alle provincies deze tekst via provinciale staten in hun wetgeving moeten verankeren. Vervolgens zullen de verordeningsteksten moeten worden gepubliceerd.

¹¹ Rechtbank Limburg van 2 september 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:5917

¹² Rechtbank Overijssel van 20 december 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:5239

¹³ ABRvS van 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3471

¹⁴ Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland van 6 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:2289

4. Het is van belang ook via de juridische werkgroep natuurbescherming van BIJ12 aandacht te vragen voor het aspect van de omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit bestrijden van predatoren. In de werkgroep kan een procedure worden afgesproken hoe provinciale vergunningverleners met aanvragen voor omgevingsvergunningen voor tijdelijke natuur omgaan.

3. Vergoeden van preventieve maatregelen

Zoals uit de procedure die hierboven werd omschreven bleek moet voordat kan worden overgegaan tot het doden steeds worden aangetoond dat preventieve maatregelen niet kunnen leiden tot een aanvaardbaar resultaat. Een voorwaarde is dat deze maatregelen wel worden ingezet om alleen over te hoeven gaan tot het doden van beschermde dieren als de preventieve maatregelen niet werken. Nu deze waar mogelijk moeten worden ingezet is een optie om het vergoeden van het toepassen van preventieve maatregelen (rasters, schrikdraad) te regelen, zoals nu ook al gebeurt voor de schade die wolven veroorzaken. Als de inzet van preventieve maatregelen mogelijk is en voldoende resultaat oplevert dan moet/kan mogelijk worden afgezien van bestrijding van predatoren en worden ingezet op het treffen van deze maatregelen.

Op de website van de organisatie BIJ12 zijn zogenaamde SchadepreventieKits opgenomen die maatregelen bevatten waarmee agrariers met name schade door wilde dieren aan gewassen of vee kunnen voorkomen. Zo is ook voor marterachtigen een dergelijk kit vastgesteld. In deze Kit wordt de plaatsing van een vaste afrastering van gaas met stroomdraden als een effectieve methode gezien om boom- en steenmarters te weren. Een raster met gaas en stroomdraden vermindert de schade aanzienlijk zolang die goed wordt onderhouden. De kans op gewenning is zeer laag omdat een elektrische draadraster een stroomstoot afgeeft zodra een dier ermee in aanraking komt. De inzet van schrikdraden om steenmarters te weren is onderzocht en lijkt effectief.

Een aantal preventieve methoden ter voorkoming van schade aan weidevogels en hun nesten veroorzaakt door vogels zijn onbruikbaar. Een knalapparaat, bijvoorbeeld, zal niet alleen de kraaien wegjagen, maar ook de weidevogels. Vangkooien staan bekend als een effectieve methode voor het vangen van kraaiachtigen en kennen dit nadeel niet. Vangen betekent echter in dit geval ook doden, omdat verplaatsen en weer loslaten het probleem waarschijnlijk in stand houdt. Dat betekent dat dit middel weliswaar preventief is voor het voorkomen van schade aan weidevogels, maar voor de kraaien moet gelden als toepassing van een vangmiddel dat in de wet is aangewezen, maar alleen kan worden toegepast met een daarvoor verleende omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteiten vangen en doden van vogels en toepassen van het vangmiddel vangkooi.¹⁵

De afzonderlijke provincies kunnen zelf bepalen om subsidieregelingen voor preventieve maatregelen zoals het plaatsen van rasters en vangkooien vast te stellen. De provincies gaan over de voorwaarden en de hoogte van de uit te keren subsidies. De aanvraag en procedures kunnen door de provincies zelf worden ontworpen en in een regeling worden neergelegd. Een voorbeeld kan worden gevonden in de “Subsidieregeling voor preventie faunaschade” van de provincie Limburg. Hoewel deze regeling is bedoeld om maatregelen te kunnen nemen om schade aan landbouwgewassen of vee te voorkomen, kan het een voorbeeld zijn voor een regeling waarmee maatregelen kunnen worden gesubsidieerd waarmee weidevogels kunnen worden beschermd tegen predatoren.

Een laatste te beantwoorden vraag is of het vergoeden van het toepassen van preventieve maatregelen tegen predatoren van weidevogels wenselijk is conform de systematiek van het ANLb. Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is een subsidie voor agrarische collectieven vanuit provincies, waterschappen en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De voorwaarden voor het krijgen van ANLb-subsidie verschillen per provincie. De kern van ANLb is dat agrarische leefgebieden van (dier)soorten van internationaal belang zodanig worden beheerd dat daarmee natuurwinst wordt geboekt. Voor dit gebiedsgerichte agrarisch natuurbeheer is subsidie beschikbaar die deels door de EU wordt betaald. De provincie Utrecht heeft een regeling waarmee eenmalige extra subsidie kan worden

¹⁵ Art. 11.37 jo 11.40 Bal, jo. art. 8.74p en art. 8.74q Bkl

aangevraagd door boeren die zijn aangesloten bij een agrarisch collectief. Dit geld kan alleen worden ingezet voor niet-productieve investeringen binnen het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Niet-productieve investeringen zijn middelen, zoals de plas-draspomp, om een gunstig foerageergebied voor weidevogels te creëren. Ook kan de subsidie worden gebruikt voor monitoring of maatregelen om weidevogels te beschermen tegen roofdieren.¹⁶

Daarbij lijkt te worden aangesloten bij de doelstelling voor Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer, via een aparte subsidieregeling. Dat is waarschijnlijk de meest eenvoudige optie.

3.1. Stappenplan

Een grondslag voor het geven van subsidie voor preventieve maatregelen ter bescherming van weidevogels is gelegen in art. 3.57 lid 1 van het Besluit kwaliteit Leefomgeving (Bkl). Dit artikel draagt het provinciebestuur op om zorg te dragen voor het treffen van de maatregelen die nodig zijn voor, o.a., de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland van nature 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.

1. Onderzocht kan worden of provincies een subsidieregeling in het leven willen roepen voor de ondersteuning van het treffen van preventieve maatregelen ter bescherming van weidevogels. Dit kan via het IPO verlopen.
2. Uitgezocht kan worden of de uitvoering kan verlopen via Agrarische Natuurverenigingen. BoerenNatuur is de overkoepelende organisatie die betrokken kan worden voor vormgeving en mogelijk uitvoering van een regeling.
3. Het opstellen van een subsidieregeling is een provinciale aangelegenheid. De regelingen van de provincies Utrecht en Limburg kunnen wellicht als voorbeeld dienen.

4. Relatie tot Europeesrechtelijke verplichtingen

De Europese Commissie heeft Nederland recent in gebreke gesteld wegens het niet nakomen van de verplichtingen voortvloeiende uit de Vogelrichtlijn, wegens het onvoldoende beschermen van weidevogels. Volgens de Commissie neemt de “stand van veel akker- en weidevogels al tientallen jaren gestaag af, voornamelijk als gevolg van habitatverlies en andere bedreigingen, zoals verstoring tijdens het broedseizoen. Met name vrijwillige regelingen, waaronder subsidies, zijn niet in staat gebleken om de voortdurende achteruitgang van de grutto (een iconische weidevogel) aan te pakken. De autoriteiten moeten doeltreffendere maatregelen nemen, waaronder bijvoorbeeld de indeling en het beheer van gebieden waar deze vogel in grotere aantallen broedt. Dergelijke maatregelen zullen waarschijnlijk ook ten goede komen aan andere akker- en weidevogelsoorten, zoals de Kievit en de scholekster, waarvan de populaties ook teruglopen.”¹⁷

In dit licht bezien is het beter beschermen van weidevogels juist in lijn met de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn.

Voor zover beschermde soorten moeten worden gedood in het belang van de bescherming van weidevogels dan geven de Vogel- en de Habitatrichtlijn mogelijkheden om via een derogatie toestemming te geven voor het afwijken van de beschermingsverplichtingen. Eén van de rechtvaardigingen voor een dergelijke derogatie is het belang van de bescherming van flora of fauna. Dit is hierboven verder toegelicht.

¹⁶ Subsidieregeling Investerings agrarisch natuurbeheer, onderdeel van Subsidieregeling Vitaal Platteland, provincie Utrecht, 2024.

¹⁷ Zie ook: Beantwoording staatssecretaris van LNVN op Kamervragen over de ingebrekestelling vanwege de nietnaleving van verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, 26 augustus 2024.

Niet valt in te zien hoe betere bescherming van weidevogels door de voorgestelde maatregelen in strijd zou kunnen zijn met de verplichtingen voortvloeiende uit de Kaderrichtlijn water of de Natuurherstelverordening, nu de Kaderrichtlijn vooral gaat over de waterkwaliteit en de laatstgenoemde regeling juist een extra impuls wil geven aan verbetering en versterking van de biodiversiteit.