

Gedeputeerde Staten van Drenthe
T.a.v. Secretaris hoor- en adviescommissie
Verstuurd via rechtsbescherming@drenthe.nl

Datum : 18 februari 2025
Betreft : Gronden van bezwaar
Ons kenmerk : F116-BZ
Uw kenmerk : RB 20250008 / 202500267-01147769
Bijlagen : -

Geachte commissie,

In reactie op uw brief van 4 februari 2025 ontvangt u met dit schrijven de gronden van bezwaar van de Stichting Fauna4Life en de Stichting Animal Rights (hierna: “de stichtingen”) tegen de door het college verleende omgevingsvergunning voor het vangen en doden van vossen en zwarte kraaien ter bescherming van boerenlandvogels.

Alvorens zich tot de gronden te richten, lichten de stichtingen eerst het wettelijk kader en de kern van het probleem toe.

WETTELIJK KADER

Habitatrichtlijn

1. De lidstaten van de Europese Unie zijn op grond van de Habitatrichtlijn, meer specifiek artikel 12, verplicht om de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV vermelde diersoorten, waarbij het onder meer verboden is om deze in het wild levende soorten opzettelijk te vangen of doden.
2. Artikel 16 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat lidstaten hiervan in bepaalde gevallen mogen afwijken, mits er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de

afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

3. Hoewel de vos geen in bijlage IV van de Habitatrichtlijn vermelde diersoort is, wordt hetgeen in onder andere artikel 12 en 16 van de Habitatrichtlijn bepaalde conform artikel 1.1, derde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.8, vijfde lid, jo. artikel 3.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, ook op de nationaal beschermde diersoorten (zoals de vos) van toepassing verklaard. Dit betekent dat het in de Habitatrichtlijn bepaalde ook geldt voor de in het onderhavige geval verleende ontheffingen.
4. Om het in de Habitatrichtlijn bepaalde juist te kunnen duiden heeft de Europese Commissie richtsnoeren opgesteld waarnaar later in dit bezwaarschrift wordt verwezen.¹

Vogelrichtlijn

5. Daarnaast is met betrekking tot de bescherming van weidevogels van belang dat in de Vogelrichtlijn (*Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand*) wordt toegelicht wat van lidstaten verwacht wordt om vogelsoorten te behouden, zoals bescherming van leefgebieden:

“(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. (...)

¹ Mededeling van de commissie: Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, Brussel (2021): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2021\)7301&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2021)7301&from=NL)

Artikel 1

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. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.
2. Deze richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden. (...)

Artikel 3

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.”
6. Ten aanzien van Vogelrichtlijnsoorten, zoals ook de zwarte kraai, geldt dat deze ook niet zonder vergunning verstoord mogen worden.

Omgevingswet en Bkl

7. Het in de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn bepaalde is in Nederland grotendeels overgenomen in de Omgevingswet, het Besluit Activiteiten Leefomgeving en het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Op het onderhavige geval zijn de volgende bepalingen van toepassing.
8. Artikel 5.1, tweede lid, onder g, van de Omgevingswet:

“Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
(...)
(g) een flora- en fauna-activiteit”

9. Artikel 8.74j, eerste lid, van het Bkl:

“Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.37, eerste lid, 11.38, eerste lid, 11.39, eerste lid, of 11.40 van het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:

- a. er geen andere bevredigende oplossing dan het verrichten van de activiteit bestaat;
- b. de activiteit nodig is:
(...)
- c. de activiteit niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van deze soort.

10. Artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl:

“Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54 van het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:

- a. er geen andere bevredigende oplossing bestaat;
- b. de activiteit nodig is:
(...)
- c. de activiteit geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.”

KERN VAN HET PROBLEEM: ONGESCHIKTE LEEFGEBIEDEN

11. Het staat niet ter discussie dat het slecht gaat met boerenlandvogels. Wat wel ter discussie staat is de vraag of de staat van instandhouding van boerenlandvogels door het doden van predatoren verbetert. In het onderhavige geval stelt het college zich op het standpunt dat het jaarlijks, dag en nacht tussen 1 december en 30 juni vangen en doden van een onbeperkt aantal vossen en zwarte kraaien in door het college aangewezen gebieden een bevredigende oplossing is om boerenlandvogels te beschermen.

12. De stichtingen stellen daarentegen dat predatie van boerenlandvogel(legsel)s door vossen en zwarte kraaien **niet** de oorzaak is van de achteruitgang van boerenlandvogels en het vangen en doden van vossen en zwarte kraaien in deze beheergebieden het probleem **niet** oplost.

Maar wat is dan wel de oorzaak van de achteruitgang van boerenlandvogels?

Daarover zijn alle deskundigen het eens: boerenlandvogels hebben nauwelijks nog geschikt leefgebied om te broeden en hun kuikens met succes te laten opgroeien.

13. Zo legt de Vogelbescherming op haar website uit dat niet predatie, maar het verdwijnen van geschikt leefgebied (door steeds intensiever gebruik van het boerenland) de oorzaak is van de slechte staat van instandhouding van boerenlandvogels (meer specifiek, weidevogels). Juist daarom dient te worden ingezet op vergroting en verbetering van leefgebieden (zoals ook in de Vogelrichtlijn verplicht is gesteld). De Vogelbescherming beschrijft dit op haar website als volgt:²

“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. Dat betekent dat grondbroeders zo’n twee maanden lang kwetsbaar zijn voor predatie, niet alleen door roofvogels, maar ook door zoogdieren als vossen en marterachtigen. Predatie kan een probleem zijn, maar het is niet de belangrijkste oorzaak van de teruggang van weidevogels. Dat blijkt uit tal van wetenschappelijke studies. Het grootste probleem voor de weidevogels is het verdwijnen van geschikt leefgebied door het steeds intensievere gebruik van het boerenland. De grootschalige weidelandschappen met een te lage grondwaterstand en eentonig raaigras dat vaak en vroeg in het jaar gemaaid wordt, bieden weidevogels te weinig voortplantingskansen. Maar ook stadsuitbreiding, wegeaanleg en de toenemende recreatie kunnen op gebiedsniveau belangrijke negatieve factoren zijn.

Goede weidevogelgebieden zijn de afgelopen decennia steeds schaarser geworden. Om de weidevogels te redden is het dan ook een absolute voorwaarde dat er meer geschikte bloemrijke weilanden komen waar kuikens veilig zijn en voldoende voedsel kunnen vinden.

Standpunt

Als predatoren beschermde nesten leeghalen is dat zeer frustrerend voor de boeren, vrijwilligers en natuurbeschermers die zich gepassioneerd voor weidevogels inzetten. Vogelbescherming begrijpt deze frustratie. Anderzijds kunnen we als natuurbeschermingsorganisatie niet om het feit heen dat predatie een natuurlijk fenomeen is.

- Als er voldoende geschikt leefgebied is voor weidevogels en hun kuikens dan zou predatie geen gevaar voor het voortbestaan van de soort moeten zijn. (...)
- De inspanning in Nederland moet vooral gericht zijn op het vergroten en verbeteren van leefgebied van

² Zie website: https://www.vogelbescherming.nl/over-ons/standpunten/standpunt-predatie-weidevogels?gclid=Cj0KCQjwm66pBhDQARIsALIR2zByjn5dyjTk8aP7a6d3sEK6w3si0DkBuy76EbDjOZak90irIpZStgEaAkX1EALw_wcB

weidevogels, te beginnen in deze kerngebieden. Dat betekent een hoog waterpeil, voldoende openheid en rust, voldoende oppervlakte kruidenrijk grasland en voldoende kuikenland.

- Het bestrijden van predatoren begint bij maatregelen zoals het landschap ongeschikter maken voor predatoren en door predatoren te weren, bijvoorbeeld met **tijdelijke rasters** of schrikdraad.
- Het actief bestrijden van inheemse predatoren, zoals vossen en kraaien, is volgens de Vogelbescherming alleen in uiterste gevallen een optie. Daarvoor hebben we een afwegingskader opgesteld. Vóór alles geldt: werk uitsluitend op basis van systematisch verzamelde feiten en de best beschikbare kennis. Eerst doordenken, dan pas doen en altijd de effecten monitoren.”

14. Uit het afwegingskader van de Vogelbescherming (ofwel “factsheet predatie”³) volgt dat het college eerst zogenaamde weidevogelkerngebieden dient vast te stellen en deze gebieden vervolgens goed zal moeten inrichten. Pas daarna kan de reproductie effectief onderzocht worden en indien blijkt dat er toch nog predatieverliezen zijn, dient te worden onderzocht wie die predatoren zijn én of het effectief en doeltreffend (en dus nodig) is om in te grijpen. Op elk moment daarvoor heeft het wegnemen van predatoren geen enkel nut:

“Reduceren van een of meerdere predatoren heeft alleen zin wanneer het leefgebied voor kuikens op orde is. Anders hebben kuikens nog steeds nauwelijks kans om groot te worden en als broedvogel terug te keren door onvoldoende voedsel.” (factsheet predatie, zie voetnoot 2)

Als een maatregel, zoals in het onderhavige geval het wegnemen van predatoren, geen nut heeft, is deze ook niet nodig en al helemaal niet noodzakelijk en kan geen ontheffing worden verleend om de maatregel zekerheids- of gemakshalve alsnog toe te staan.

15. Het standpunt van de Vogelbescherming wordt gevolgd door Altenburg en Wymenga, die in het A&W-rapport 1448⁴ stellen dat predatiebeheer pas zin heeft als de kwaliteit van het broedhabitat goed is:

“Maatregelen om predatie te verminderen hebben alleen zin als de kwaliteit van het broedhabitat goed is. Omdat het grootste knelpunt de kuikenoverleving is, betekent dat dat er voldoende kuikenland moet zijn (bij voorkeur op hoog waterpeil). De doorslaggevende betekenis van lang gras met een open structuur (kuikenland) voor Grutto's en Tureluurs vormt de les van 2006, toen door weersomstandigheden het maaien

³ Zie website: <https://www.vogelbescherming.nl/docs/437ff80a-f9e9-48a7-9f91-a14d34ee9804.pdf>

⁴ https://www.boerenlandvogelsnederland.nl/Uploaded_files/Naslagwerk/aw-rapport-1448-predatie-enweidevogels-een-literatuuronderzoek.1765ab.pdf

grootschalig werd uitgesteld tot begin juni en ook het boerengrasland een open structuur had. De goede habitatkwaliteit compenseerde kennelijk de predatieverliezen, wat leidde tot een goede reproductie.” (p. 39)

16. En door Sovon in haar rapport “Habitatselectie en overleving van kievitskuikens in Nederlandse graslanden” uit 2023 (p. 6)⁵:

“Net als bij de Grutto lijkt de **kuikenoverleving** [bij de Kievit] het knelpunt te vormen.

Voedselbeschikbaarheid en predatiekans zijn sterk bepalend voor het opgroeisucces van kievitskuikens en worden beïnvloed door de **opgroeihabitat**. Hier moet voldoende voedsel in de vorm van bodeminsecten en regenwormen aanwezig zijn, maar deze moet ook voldoende bereikbaar zijn voor kievitskuikens. De voedselbeschikbaarheid wordt bepaald door onder andere de timing, type en mate van bemesting, waterpeil en vegetatiehoogte. Ook voor de kans op predatie is de opgroeihabitat van belang, omdat deze bepalend is voor de aanwezigheid en dichtheden van predatoren, evenals voor het al dan niet bieden van voldoende dekking.” (p. 6)

17. In bovenstaande citaten valt op dat twee belangrijke factoren (waarvan de reproductie van boerenlandvogels afhankelijk is) van elkaar worden onderscheiden: het zogenaamde **nestsucces** en het zogenaamde **broedsucces** (ofwel kuikenoverleving). Een ei dient allereerst uit te komen (nestsucces) en vervolgens moet een kuiken vliegvlug worden (broedsucces) om uiteindelijk op te kunnen groeien tot broedvogel, wil de soort een kans maken om met succes te reproduceren.

18. Juist dat laatste (het broedsucces) blijkt in Nederland het knelpunt te zijn, met name door voedseltekorten in de bodem, hetgeen slechts verbeterd kan worden door de leefgebieden op orde te maken en een gezondere bodem en betere biodiversiteit te realiseren.

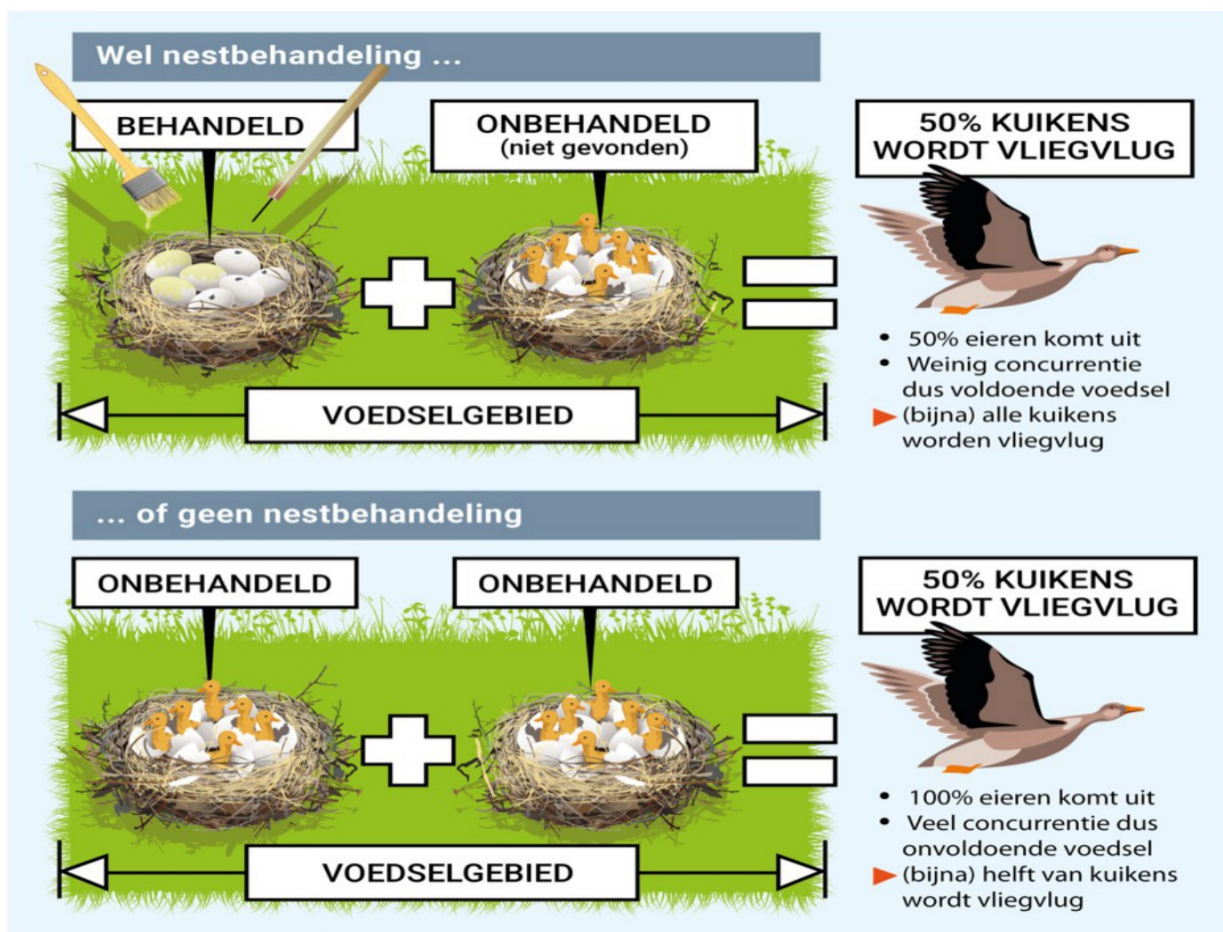
19. Desondanks worden in Nederland vooral maatregelen genomen om het nestsucces te verhogen. Hoewel dat op het eerste gezicht succesvol lijkt, leidt het niet vanzelfsprekend tot een hoger broedsucces (zoals jarenlange pogingen bewijzen).⁶ Dat is volgens de stichtingen

5 Zie website: <https://sovon.nl/actueel/nieuwsberichten/zelfs-geschikt-grasland-groeien-te-weinig-kievitskuikens-op> en rapport: https://www.natuurkennis.nl/Uploaded_files/Publicaties/habitatselectie-en-overleving-van-kievitskuikens-in-nederlandse-graslanden-2021-134-cu.pdf

6 Zie rapport: Monitoring effect pilot beheer steenmarters en weidevogelpredatie 12 gebieden Fryslan 2021 – Rapportnummer 20210401: “De kuikenoverleving voor grutto ligt in Nederland echter veel lager dan [de noodzakelijke] 25 % op circa 2 - 14 % (Schekkerman, 2009, Loonstra et al., 2019 en Jonge Poerink et al., 2020)”.

niet meer dan logisch, want wanneer alle mogelijke risico's (ook natuurlijke, zoals predatie) op het uitkomen van eieren worden weggenomen, zullen er meer eieren uitkomen (**nestsucces**). Dit betekent dat er (door menselijk ingrijpen) meer jonge kuikens zijn die allemaal moeten eten en zolang er niet meer voedsel is (doordat de leefgebieden onvoldoende op orde zijn), is de concurrentie tussen de jonge kuikens hoger. Dit resulteert erin dat een groter aantal kuikens (over)lijdt aan honger en alsnog niet opgroeit tot volwassen weidevogels (het **broedsucces**).

20. Sovon visualiseert deze omstandigheid – dat een hoger nestsucces niet vanzelfsprekend bijdraagt aan een hoger broedsucces – aan de hand van een afbeelding uit de literatuurstudie naar de effecten van nestbehandeling (een vorm van legselbeheer) op ganzenpopulaties:⁷



⁷ Zie website: <https://fbenoordholland.nl/media/media-attachment/99.pdf> en Koffijberg K. 2023. Literatuurstudie naar de effecten van legselbehandeling op ganzenpopulaties. Sovon notitie 2023/44. Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.

21. Of een hoger nestsucces wordt bereikt, bijvoorbeeld door nestbehandeling of in het onderhavige geval predatiebeheer, doet er dus niet toe zolang er door ongeschikt leefgebied een voedseltekort is: kuikens zullen in dat geval alsnog overlijden.
22. De stichtingen resumeren dat, om het probleem op te lossen, voldoende geschikt leefgebied voor boerenlandvogels gecreëerd moet worden. Het college is daartoe allereerst verplicht op grond van de Vogelrichtlijn en daarnaast dient het college te voorkomen dat, in strijd met de Habitatrichtlijn en de Omgevingswet, maatregelen zoals de onderhavige worden uitgevoerd voordat het gebied op orde is, waardoor de maatregelen geen effect hebben.

Maar hoe maak je gebieden (weer) geschikt voor boerenlandvogels, meer specifiek weidevogels?

23. Hoe eerder verdwenen geschikt leefgebied weer kan worden gecreëerd is in verschillende rapporten toegelicht door deskundigen en tevens opgenomen in (provinciaal) beleid. De stichtingen noemen er enkele.
24. De Vogelbescherming licht in het Actieplan Grutto toe wanneer gesproken kan worden van een voor weidevogels geschikt opgroeihabitat en wat daarvoor nodig is:⁸
1. Gebieden van voldoende schaal: 1000 ha open terrein met idealiter 200 ha harde natuurkern (plasdras);
 2. Relatief hoog waterpeil: tijdens het broedseizoen moet het water maximaal 10-20 cm onder het maaiveld staan;
 3. Aangepast agrarisch beheer, speciaal in de periode tot half juli: maaien en begrazing pas na eind juni (passend bij de nestsituaties), beperken van mestgift en injectie van drijfmest, mozaïekbeheer;
 4. Actief predatorenbeheer (beperken dekking van predatoren, hoge waterpeilen en **uitrasteren weilanden**, beperking herkenbaarheid nesten, be- c.q. Verjaging).
25. Sovon doet dat nog een stuk gedetailleerder via een te volgen stappenplan in haar rapport “Predatieproblematiek bij Weidevogels”:⁹

“1. Weidevogelgebied

⁸ Zie plan: <https://gruttoaanvalsplan.nl/wp-content/uploads/2022/03/aanvalsplan-Grutto.pdf> (p. 5 en 6).

⁹ Zie rapport 2020/41: <https://pub.sovon.nl/static/publicaties/320320351120201005143024.pdf> (p. 7 en 8, 91).

Predatorbeheer met als doel een populatie weidevogels behouden heeft alleen zin als er in een gebied nog voldoende weidevogels zijn, als het gebied voldoende groot is en als het een weidevogeldoelstelling heeft (en dus wordt beschouwd als weidevogelkerngebied). Hoe groot die dichtheid moet zijn bij aanvang is moeilijk aan te geven. In de huidige praktijk wordt gesproken over gebieden van 250 ha (zie vorige paragraaf), waarbij het niet altijd duidelijk is of dit inclusief een buffer om de werkelijke kern is of dat dit exclusief is. Op basis van diverse eerdere onderzoeken stellen we voor als ondergrens voor de werkelijke kern 250 ha te hanteren, met als insteek dat het een bijdrage moet leveren aan het herstel van de weidevogelpopulatie in Nederland en als brongebied moet fungeren. Indien het geen brongebied betreft (dus geen surplus aan jongen produceert) is een grotere omvang noodzakelijk. Hoe groot precies verdient nog nader onderzoek, maar een veilige ondergrens lijkt 1000 ha. Binnen de kern moet het beheer er op gericht zijn om te komen tot een zo goed mogelijk broed- en opgroeihabitat voor de kuikens, zoals beschreven in § 6.9. Niet alleen het habitat binnen de kern bepaalt echter of het een goed weidevogelgebied betreft; ook de kwaliteit en de omvang van de buffer is hierbij belangrijk. De inrichting en het beheer van de bufferzone moet er op gericht zijn dat het totale gebied samen met de kern onaantrekkelijk is voor predatoren. Een veilige ondergrens voor de buffer lijkt 1000m.

2. Inrichting en beheer.

Hiermee zijn we al bij de tweede stap aanbeland. Is de habitatkwaliteit op orde? De kwaliteit van een gebied wordt bepaald door 1) de hoeveelheid en beschikbaarheid van voedsel voor oudervogels en kuikens en 2) door de predatiekansen van oudervogels, nesten en kuikens. De tweede factor wordt weer bepaald door enerzijds de kans op voorkomen, dichtheid en soortensamenstelling van predatoren en anderzijds de weerbaarheid (mogelijkheden tot verdediging door oudervogels) en crypsis van weidevogels (broedende oudervogels, nesten en kuikens), en is in dit onderzoek nader bekeken. Gebleken is dat de habitatkenmerken die van belang zijn bij het voorkomen van predatoren per landschapstype kunnen verschillen. Openheid van het landschap is een steeds terugkerende eigenschap die van belang is, maar bijvoorbeeld waterpeil (wellicht beperkt van belang in verband met predatie, maar wel bepalend voor het voedselaanbod) en verstoring van de openheid door opgaande elementen in het landschap, alsmede de afstand tot stedelijke bebouwing spelen soms een grote rol. Zowel de voedselbeschikbaarheid als schuilmogelijkheden van weidevogels worden verbeterd door het creëren van “micromozaiëk”; variatie in vegetatie en vochttoestand binnen en tussen percelen. Zolang in het gebied het habitat niet op orde is zal predatorbeheer niet kunnen leiden tot het gewenste herstel van een weidevogelpopulatie. In het schema is daarom ook een terugkoppeling aangegeven tussen de maatregelen die worden getroffen om het gebied te verbeteren en de uiteindelijke kwaliteit van het gebied.

3. Reproductiesucces.

Als het gebied op orde lijkt, maar de populatiegrootte blijft achter bij de verwachting is de volgende stap bepalen of de aanwezige broedvogels wel voldoende jongen grootbrengen om de populatie op peil te houden. Daarbij moet men zich realiseren dat het niet alleen gaat om het aantal nesten dat uitkomt, maar ook om hoeveel van de geboren kuikens uiteindelijk vliegvlug wordt. Vooral dit laatste blijkt tegenwoordig ver achter te blijven bij wat nodig is voor een stabiele populatie. Is de reproductie onvoldoende, dan is het van belang ook

te weten waardoor dit wordt veroorzaakt (zie volgende stap). (...) indien onbekend of onduidelijk is of de reproductie voldoende is, is monitoring van de reproductie noodzakelijk. (...) Hiervoor is een gestandaardiseerde aanpak noodzakelijk die jaarlijks wordt herhaald (ook en misschien wel juist, als men maatregelen heeft getroffen). Het monitoren van nestsucces is redelijk eenvoudig, maar het bepalen van de kuikenoverleving is veel lastiger. (...)

4. Predatieverliezen?

Als blijkt dat de lage reproductie niet het gevolg is van grote predatieverliezen is er geen sprake van een predatieprobleem en zijn er andere acties nodig om de lokale populatie vooruit te helpen. Als blijkt dat er wel sprake is van grote verliezen door predatie komen we bij de volgende stap.

5. Daders.

Het is belangrijk te achterhalen wie de werkelijke daders zijn van de predatie van eieren en/of kuikens, voordat er een goed predatorbeheerplan kan worden opgesteld. Het is te makkelijk om te roepen dat de Vos en Zwarte Kraai de boosdoeners zijn. Dat is niet altijd het geval (zeker niet bij de Zwarte Kraai) en bovendien blijken er vaak nog andere kapers te zijn. Daarnaast dient te worden bepaald welke predatoren nog meer in het gebied actief zijn. Bestrijding van een predator kan namelijk soms juist leiden tot meer predatie omdat een andere predator dan meer kans krijgt toe te slaan.

6. Predatorbeheer.

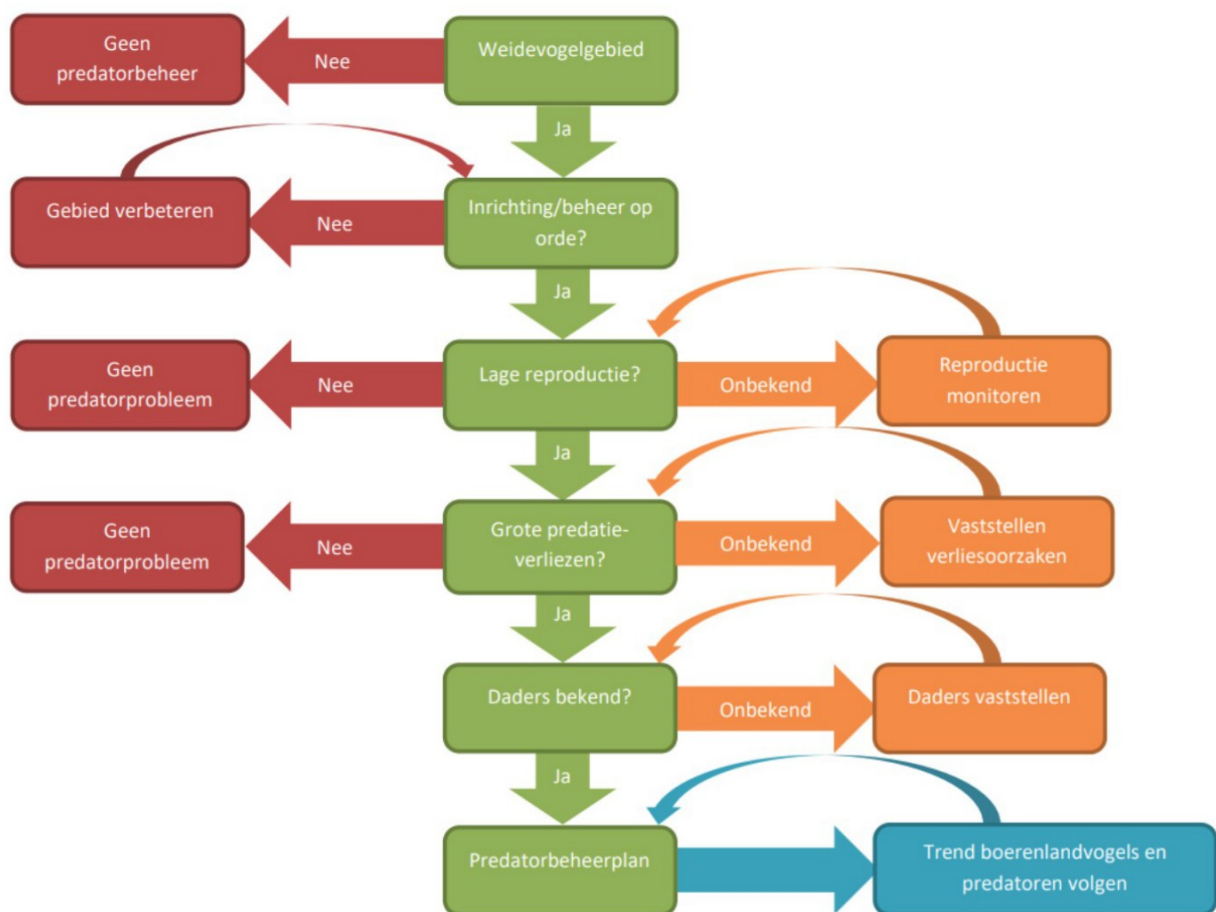
Als op alle stappen een bevestigend antwoord is gegeven zal er een predatorbeheerplan moeten worden opgesteld waarin het totale pakket aan maatregelen om het gebied op orde te brengen wordt beschreven (...). Welke maatregelen het beste kunnen worden getroffen zal per gebied sterk verschillen, bijvoorbeeld omdat de samenstelling van predatoren kan verschillen, maar ook omdat afhankelijk van het landschapstype bepaalde maatregelen positief dan wel negatief kunnen uitpakken. Bijna altijd zal blijken dat een mix van maatregelen nodig is. De lange termijn oplossing zal dan bestaan uit maatregelen die de inrichting en beheer van het gebied betreffen (zie stap 2), terwijl op de meer korte termijn aanvullende gerichte maatregelen voor het beperken van het aantal predatoren noodzakelijk zullen zijn. Vooral voor de grotere zoogdieren zijn daar mogelijkheden voor in de vorm van afschot of bijvoorbeeld **rasters**, waarbij de laatste de voorkeur genieten vanwege hun gebleken grotere effectiviteit. (...)” (p. 91-92)

26. Dit stappenplan is door Sovon gevisualiseerd in een zogenaamde beslisboom:¹⁰

¹⁰ Zie beslisboom: <https://www.sovon.nl/onderzoek/boerenlandvogels/predatieonderzoek>

Beslisboom

Op basis van de huidige kennis over predatie hebben we in 2018 een beslisboom gemaakt die gebruikt kan worden bij de beslissing om wel of geen predatoren te beheren ([Van der Wal & Teunissen 2018](#)). In 2020 is deze beslisboom herzien ([Teunissen et al, 2020](#)).



27. De stichtingen erkennen dat de in de literatuur gebruikte stappenplannen vrij theoretisch zijn, wat de opdracht niet vergemakkelijkt. Dat betekent echter niet dat er niet meer concrete criteria uit de stappenplannen te extraheren zijn. Diverse provincies hebben in hun beleid **cijfermatige** (en dus controleerbare) criteria opgenomen waaraan gebieden moeten voldoen om als geschikt leefgebied voor weidevogels te dienen.

28. In Drenthe is dat het Natuurbeheerplan Drenthe 2025 (concept), p. 22-23:

“Criteria voor gebiedsaanvraag beheertype Weidevogelgrasland in open landschap:

1. Aanwezigheid van doelsoorten (komen de relevante soorten voor). Op basis van de doelsoorten is reeds begrensd.

2. Voldoende openheid, omvang en connectiviteit

- Instapeis: minimaal 100 hectare samenhangende beheerde oppervlakte waarop leefgebied open grasland aanwezig is. Het gebied is zoveel mogelijk aaneengesloten en heeft een zo kort mogelijke buitengrens. Beheerde percelen liggen in samenhang met elkaar en er zijn geen geïsoleerde percelen met uitgesteld maaibeheer en/of kruidenrijk grasland.

3. Voldoende natte situaties en geschikte drooglegging (creëren nat biotoop)

- Instapeis: In 20% van de beheerde oppervlakte en een voor weidevogels geschikte drooglegging. Daarnaast tenminste 0,5 hectare per 100 hectare ‘plas-dras’ gedurende het broedseizoen (15 februari tot minimaal 15 juni).

4. Oppervlakte en ruimtelijke samenhang kuikenland inclusief rustperiode bewerking (Catalogus Groen Blauwe diensten): optimaliseren broed- en opgroeimogelijkheden en foerageergebied)

- Instapeis: Minimaal 20 hectare per 100 ha beheerd gebied bestaat uit kuikenland. Er is minimaal 1,4 hectare kuikenland per grutto-broedpaar aanwezig, daarvan is minimaal 0,7 hectare kuikenland kruidenrijk grasland aanwezig bereikbaar in ruimte en tijd (gedurende het hele broedseizoen en bereikbaar, hiervoor kan beheer op maat worden gebruikt)

5. Planmatig predatiebeheer (optimaliseren broed- en opgroeimogelijkheden en foerageergebied)

- Instapeis: voor het beheerd gebied wordt met gebiedspartners gewerkt met planmatig predatiebeheer.”

29. Door duidelijke criteria op te nemen in provinciaal beleid kan het voor zowel het bevoegd gezag als derden mogelijk worden te controleren of aan de criteria wordt voldaan en het gebied geschikt is voor weidevogels, zodat geconcludeerd kan worden of de (volgens het stappenplan van Sovon) tweede stap van een geschikt opgroeihabitat gerealiseerd is.

30. Is dat het geval, (pas!) dan kan het nemen van de volgende stap (het monitoren van de reproductie om te beoordelen of er een probleem resteert en waardoor dat probleem wordt veroorzaakt) effect hebben. En dat monitoren dient zorgvuldig te gebeuren, immers, de enkele aanwezigheid van een predator in het gebied betekent niet direct dat die predator ook verantwoordelijk is voor het nog steeds beperkte broedsucces van de weidevogels en dat het verjagen of afschieten van die predator het broedsucces versterkt, zelfs niet als dat middels

monitoring in soortgelijke gebieden wel het geval blijkt te zijn.

31. Dit standpunt wordt erkend door Sovon in het rapport 2018/31:¹¹

“In Nederland zijn 20 verschillende soorten geïdentificeerd als predatoren van legsels en kuikens van Kievit en Grutto, waarvan de belangrijkste zijn: Vos, Buizerd, Blauwe reiger en Hermelijn (Teunissen et al. 2008, Jonge Poerink et al. 2017, Oosterveld et al. 2017A, 2018). Deze predatoren komen niet gelijkmatig verspreid over het land voor; de predatorengemeenschap is heel plaats- en contextafhankelijk (Teunissen et al. 2005; Bolton et al. 2007). Lokaal kunnen andere soorten dan bovengenoemde domineren, zoals Steenmarter of Bruine kiekendief (Jonge Poerink et al. 2017, Oosterveld et al. 2018). In afzonderlijke gebieden kunnen meerdere soorten een rol spelen (3-8 soorten zijn in Nederland op gebiedsniveau vastgesteld) in per gebied wisselende samenstelling met soms een of meer dominante soorten en soms geen dominante soort. **Zelfs in gebieden waar de habitat en het beheer identiek lijken, kan de predatiedruk erg verschillen** (Grant et al. 1999).” (p. 12)

32. Bovendien kan het zo zijn dat predatie plaatsvindt zonder dat het een probleem voor de reproductie van weidevogels vormt, zo beschrijft Sovon in rapport 2018/31:¹²

“Veranderingen in de landschapsinrichting, met name door ruilverkaveling, heeft predatoren in de kaart gespeeld door het agrarisch gebied meer aantrekkelijk te maken door waterpeilverlaging, aanleg van dijken, dammen, bruggen en ruilverkavelingsbosjes. Maar ook doordat in voorheen zeer open gebieden boerderijen werden geplaatst met bijbehorende erfbeplanting. Voor veel van de predatoren waren dit gunstige ontwikkelingen. **Predatieverliezen zijn mede hierdoor in de loop der jaren toegenomen. Dat hoeft geen probleem te vormen, want predatie is nu eenmaal onderdeel van de natuurlijke aantalsregulatie bij dieren.** Problemen ontstaan als de reproductie van de vogels tegelijk ook door andere omstandigheden achteruit gaat of als er geen mogelijkheden meer zijn om predatoren te ontlopen of effecten daarvan te compenseren. In deze discussie wordt al snel geroepen dat de predatieverliezen groot zijn, maar daarbij is lastig vast te stellen of dit werkelijk zo is.” (p. 38)

En ook de Vogelbescherming, onder meer op haar website (eerder geciteerd onder punt 13):¹³

“Als er voldoende geschikt leefgebied is voor weidevogels en hun kuikens dan zou predatie geen gevaar voor

¹¹ https://pub.sovon.nl/static/publicaties/rap_2018-31_eindrapportage-predatie-boerenlandvogels-2017_0.pdf

¹² Zie Sovon-rapport 2018/31: <https://www.vogelbescherming.nl/docs/1193e266-8a5c-40f6-a65a-d8656c83eab5.pdf>

¹³ Zie website: https://www.vogelbescherming.nl/over-ons/standpunten/standpunt-predatie-weidevogels?gclid=Cj0KCQjwm66pBhDQARIsALIR2zByjn5dyjTk8aP7a6d3sEK6w3si0DkBuy76EbDjOZak90irlpZStgEaAkX1EALw_wcB

het voortbestaan van de soort moeten zijn. (...)”

en in het Aanvalsplan Grutto.¹⁴

“Bij een voldoende schaal en inrichting blijken in dat geval [een hersteld evenwicht] de grotere en meer diverse weidevogelpopulaties onder aanvoering van de kievit in staat tot een redelijke mate van zelfverdediging” (p. 7)

33. Het is dus niet voor niets dat predatorenbeheer pas als laatste stap (met het doden van predatoren als ultimum remedium) wordt genoemd. Predatorenbeheer heeft in elk geval geen nut als het gebied nog niet op orde is en zelfs als geverifieerd wordt dat het gebied wel op orde is, kan uit daaropvolgende gebiedsspecifieke monitoring blijken dat predatie geen problemen geeft. In dat geval is afschot van predatoren ecologisch gezien niet nodig en dus juridisch gezien ook niet toegestaan.
34. Op basis van de in deze paragraaf beschreven complexe problematiek concluderen de stichtingen dat niet zomaar kan worden overgegaan tot het verlenen van een ontheffing om andere beschermde diersoorten (zoals de vos en zwarte kraaien) te vangen en te doden ter bescherming van boerenlandvogels. De stichtingen lichten onder de volgende paragraaf nader toe waarom ook in het onderhavige geval geen ontheffing verleend had mogen worden.

GRONDEN VAN BEZWAAR

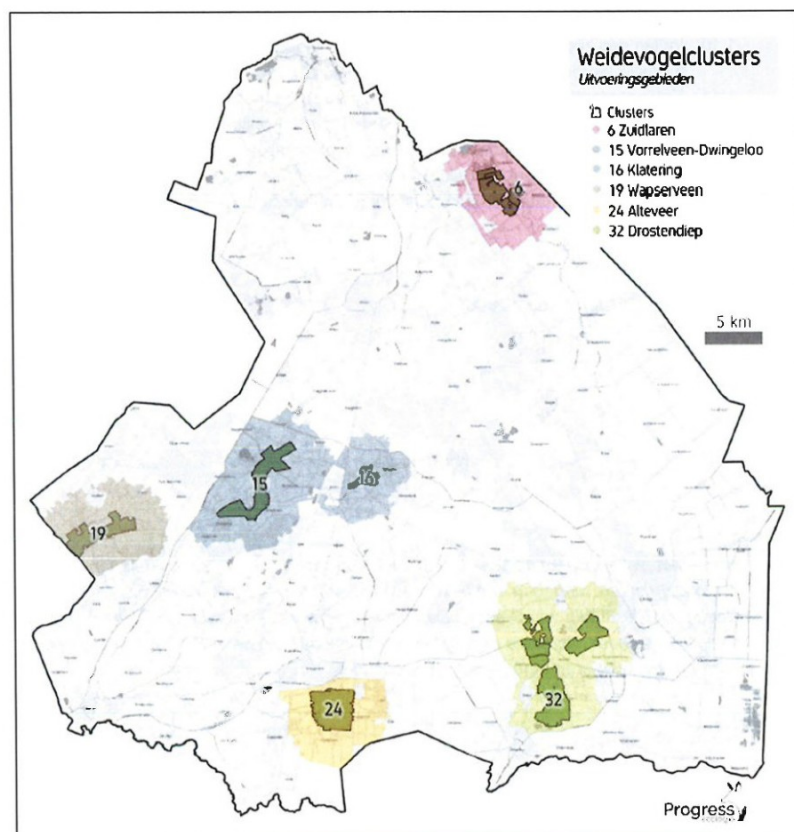
35. Met de onderhavige vergunning wordt toestemming verleend om, in afwijking van de verbodsbepalingen uit de Omgevingswet, het Bal en Bkl, jaarlijks en dag en nacht tussen 1 december en 30 juni een onbeperkt aantal vossen en zwarte kraaien te vangen en doden in zes clustergebieden in Drenthe. De vergunning is verleend in het belang van de bescherming van wilde flora of fauna. Dit betekent dat de toegestane maatregelen (afwijkingen) moeten resulteren in de bescherming van boerenlandvogels.

14 Zie Aanvalsplan Grutto: <https://gruttoaanvalsplan.nl/wp-content/uploads/2022/03/aanvalsplan-Grutto.pdf>

36. Tegelijkertijd moet een vergunning die een uitzondering op een verbod is, zo min mogelijk ingrijpend en noodzakelijk zijn. Een vergunning kan alleen verleend worden als de maatregelen helpen (effectief zijn) om het doel te behalen. Als dat het geval is, dan moet eerst gekozen worden voor de minst ingrijpende maatregelen, ofwel andere bevredigende oplossingen, waarbij het doden van een diersoort altijd het laatste redmiddel dient te zijn.
37. De stichtingen menen dat aan deze (en andere) eisen niet of onvoldoende is voldaan, waardoor de vergunning onrechtmatig is en niet verleend had mogen worden. Zij lichten dit als volgt toe.

GROND 1: Het college heeft niet aangetoond dat het met deze vergunning aanvullend doden van vossen en zwarte kraaien effectief (en dus nodig) is ter bescherming van boerenlandvogels

38. Het college heeft de vergunning verleend in de volgende “beheergebieden” in Drenthe:



Figuur 1: Uitvoeringsgebieden in de provincie Drenthe, bestaande uit weidevogelclusters inclusief een bufferzone van drie kilometer (bron: Faunabeheerplan)

39. Met verwijzing naar de paragraaf “kern van de vergunning” menen de stichtingen dat voldoende is betwist dat het vangen en doden van predatoren in het onderhavige geval, waarbij gebieden nog onvoldoende geschikt zijn, effectief en doeltreffend kan zijn.
40. Bovendien geldt de onderhavige vergunning naast de al geldende vrijstelling voor vossen en zwarte kraaien. Dat betekent dat het college moet onderbouwen dat de vrijstelling alleen onvoldoende effectief is om boerenlandvogels te beschermen en dat de verleende vergunning dat verandert.
41. Desondanks verwijst het college slechts naar het faunabeheerplan om te motiveren dat de vergunning nodig is. In het faunabeheerplan staat opgenomen dat het voorkomen van schade aan weidevogelpopulaties een reden voor de minister was om de vos en zwarte kraai op de landelijke vrijstellingslijst te plaatsen (p. 41). Er is niet onderbouwd waarom het verlenen van provinciale vergunningen voor specifieke gevallen wél effectief en dus nodig is. Het college dient dit alsnog te doen en als zij dat niet kan, de vergunning in te trekken.

GROND 2: Er zijn andere andere bevredigende oplossingen dan het doden van vossen en zwarte kraaien die eerst moeten worden uitgevoerd.

42. Zolang een bevredigende oplossing nog niet of onvoldoende is uitgevoerd, kan niet tegelijkertijd een meer ingrijpende maatregel worden toegestaan. Dat kan pas zodra na uitvoering van die minder ingrijpende maatregel blijkt dat deze niet of slechts deels bevredigend is, waarna (slechts) voor het resterende probleem de meer ingrijpende maatregel mag worden uitgevoerd (en mits ook aan de andere wettelijke voorwaarden wordt voldaan).
43. Een toelichting van deze wettelijke systematiek volgt uit de Richtsnoeren behorende bij de Habitatrichtlijn:¹⁵

“(3-49) Volgens artikel 16, lid 1, moeten de lidstaten er zeker van zijn dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat alvorens van een afwijking gebruik te maken. Dit is een overkoepelende voorwaarde die op

¹⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2021\)7301&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2021)7301&from=NL)

alle afwijkingen van toepassing is. Het is aan de bevoegde nationale autoriteiten om de nodige vergelijkingen te maken en alternatieve oplossingen te beoordelen. Deze discretionaire bevoegdheid is echter afhankelijk van een aantal beperkende factoren. (...)

(3-55) Alleen wanneer afdoende is aangetoond dat andere potentiële oplossingen niet bevredigend zijn, hetzij omdat het specifieke probleem daarmee niet kan worden opgelost, hetzij omdat zij technisch niet haalbaar zijn, en wanneer ook aan de andere voorwaarden is voldaan, kan het gebruik van de afwijking worden gerechtvaardigd. Indien een maatregel **gedeeltelijk bevredigend** is, zelfs als het probleem daarmee niet voldoende wordt aangepakt, maar wel kan worden verminderd of beperkt, moet die maatregel echter eerst worden uitgevoerd. Afwijkingen voor dodelijke interventie kunnen alleen voor het resterende probleem worden gerechtvaardigd als er geen andere methoden mogelijk zijn, maar **moeten in verhouding staan tot het probleem dat overblijft nadat er niet-dodelijke maatregelen zijn genomen**.

(3-56) Het proces om na te gaan of een andere oplossing onbevredigend is, moet gebaseerd zijn op een **goed gedocumenteerde beoordeling van alle mogelijke beschikbare opties**, onder meer wat betreft de **doeltreffendheid** ervan, op basis van de beste beschikbare feiten en gegevens. De beoordeling van andere oplossingen moet worden afgewogen tegen de algemene doelstelling om de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten van communautair belang te behouden of te herstellen (derhalve moet rekening worden gehouden met de staat van instandhouding, het effect van bijkomende incidentele of illegale verwijdering van specimen en de vooruitzichten van de betrokken populatie). Bij de beoordeling kan ook rekening worden gehouden met de evenredigheid in termen van kosten. **Economische kosten kunnen echter niet de enige bepalende factor zijn bij het analyseren van andere oplossingen**. In het bijzonder kunnen andere bevredigende oplossingen niet van meet af aan worden afgewezen omdat zij te duur zouden zijn.

(3-57) In elk geval moet het toestaan van een afwijking uit hoofde van artikel 16 een **laatste redmiddel** zijn. (...)

(3-60) De beoordeling of een andere oplossing in een bepaalde feitelijke situatie bevredigend is, moet berusten op **objectief controleerbare factoren**, zoals wetenschappelijke en technische overwegingen. Gezien het uitzonderlijke karakter van de afwijkingsregeling zou een afwijking alleen gerechtvaardigd zijn indien op objectieve wijze kan worden aangetoond waarom niet voor andere, op het eerste gezicht bevredigende oplossingen kan worden gekozen. Het is uiteraard van het grootste belang dat andere oplossingen serieus in overweging worden genomen. De lidstaten hebben beperkte discretionaire bevoegdheid en indien er een andere oplossing bestaat, moeten alle argumenten dat deze niet bevredigend is **overtuigend** zijn. (...)

44. De stichtingen leiden uit bovenstaande af dat de beoordeling van een andere (gedeeltelijk) bevredigende oplossing een zeer strikte toets betreft. Sleutelbegrip is het “resterende

probleem”. Afwijkingen voor dodelijke interventie kunnen immers alleen voor het resterende probleem worden gerechtvaardigd.

45. In het onderhavige geval kan niet gesproken worden van een “resterend” probleem, omdat andere (gedeeltelijk) bevredigende oplossingen niet voldoende zijn uitgevoerd of niet eens zijn beoordeeld. In het eerste geval betreft het het geschikt maken van leefgebieden voor boerenlandvogels, in het tweede geval betreft het maatregelen zoals het verwijderen van rustplaatsen voor zwarte kraaien en het plaatsen van voswerende rasters.
46. Voswerende rasters blijken een (gedeeltelijk) bevredigende oplossing te kunnen zijn om boerenlandvogels te beschermen, zeker in relatief kleine leefgebieden.¹⁶ Volgens het faunabeheerplan worden voswerende rasters lokaal toegepast, maar is het vanwege de relatief hoge kosten en de praktische inspanningen niet haalbaar om een zeer groot gebied van rasters te voorzien en onderhouden (p. 49).
47. De stichtingen concluderen dat het college dient te motiveren waarom een voswerend raster voor de onderhavige zes clustergebieden, die op de kaart relatief compact lijken, niet bevredigend is. Het college heeft dat in het bestreden besluit niet gedaan en dient dat alsnog te doen. Hetzelfde geldt voor andere (gedeeltelijk) bevredigende oplossingen zoals de gerealiseerde geschiktheid per leefgebied van boerenlandlandvogels en de gerealiseerde ongeschiktheid per gebied voor predatoren.

Grond 3: De vergunning is onterecht op voorhand verleend en zonder de werkplannen al goed te keuren

48. In voorschriften 1.4 en 1.7 van het bestreden besluit staat beschreven dat doormachtiging enkel plaatsvindt na opstelling van een werkplan, die voorafgaand aan het faunabeheerplan

¹⁶ In de Sint Laurens Weihoek is een perceel van 75 ha uitgerasterd. Zover de stichtingen bekend is in deze situatie alleen gekeken naar het effect op het **nestsucces** (uitkomen van de eieren) en is dat nestsucces na plaatsing van het voswerend raster verbeterd. De stichtingen merken nogmaals op dat het plaatsen van rasters alleen zin heeft als de opgroehabitat voldoende geschikt is: als er bijvoorbeeld onvoldoende voedsel aanwezig is, zullen de kuikens – ook bij de afwezigheid van predatoren – alsnog niet vliegvlug worden (**broedsucces**).
<https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/12591160/speciaal-vossenraster-heeft-succes-overal-lopen-jonge-weidevogels-rond>

opgesteld moet worden.

49. Volgens de stichtingen wordt hiermee de daadwerkelijke goedkeuring ofwel vergunningverlening verplaatst naar een later moment waartegen niet meer in rechte opgetreden kan worden. Dit betekent ook dat niet gecontroleerd kan worden of het zogenaamde werkplan juist is getoetst aan de Omgevingswet. Volgens de stichtingen moeten de werkplannen al deel uitmaken van de aanvraag om die aanvraag volledig te kunnen beoordelen en tot een weloverwogen besluit te kunnen komen. Als dat niet gebeurt dan is de vergunning op voorhand verleend en dat is in strijd met het wettelijk stelsel. Het bestreden besluit is ook om die reden onrechtmatig en de vergunning had ook daarom niet verleend mogen worden.

Grond 4: Op basis van de bijgevoegde kaart is onvoldoende duidelijk waar vossen en zwarte kraaien precies gevangen en gedood mogen worden

50. De stichtingen stellen zich op het standpunt dat het bestreden besluit niet te handhaven valt op basis van de bijgevoegde kaart. Naast deze kaart dienen meer gedetailleerde kaarten of perceelnummers beschikbaar te zijn waaruit direct valt af te leiden waar vossen en zwarte kraaien gevangen en gedood mogen worden, zodat de rechtszekerheid beter geborgd wordt.

Grond 5: De vergunning is te ruim en dient te worden ingeperkt

51. Een vergunning om af te wijken van verbodsbepalingen dient zo min mogelijk ingrijpend te zijn. Dit betekent dat zij niet ruimer mag zijn dan noodzakelijk. Uit het faunabeheerplan (p. 61) volgt dat het beheer van predatoren dient plaats te vinden tussen maart en juli en dat een bufferzone van maximaal twee kilometer dient te worden aangehouden.
52. Het college staat daarentegen toe dat vossen en zwarte kraaien worden gevangen en gedood tussen 1 december en 30 juni en rondom de clustergebieden is een bufferzone van drie kilometer aangehouden. Het college heeft niet onderbouwd waarom zij ruimere afwijkingen toestaat dan het faunabeheerplan adviseert. Zij dient dat alsnog te doen en als zij dat niet kan, ten minste de vergunning op deze punten te beperken.

SLOTSOM

53. De stichtingen concluderen dat, als het al mogelijk is om (ondanks de intensieve landbouw) het uitsterven van diverse soorten boerenlandvogels een halt toe te roepen (en dat hoopt zij van harte), de focus geheel moet worden gelegd op het verbeteren van het leefgebied van boerenlandvogels en dat gebeurt in elk geval niet zolang de aandacht blijft gaan naar het vangen en doden van andere beschermde diersoorten – terwijl de ervaring leert dat de stand van de boerenlandvogels daardoor niet verbetert. Deze problematiek moet zo snel mogelijk anders worden aangepakt, niet alleen omdat het college daartoe juridisch verplicht is, maar ook omdat er anders geen weg terug meer is voor de boerenlandvogels.

54. Daarom verzoeken de stichtingen u om het college te adviseren het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen met het voorgaande in acht nemende. Ten slotte vragen de stichtingen om een vergoeding van de proceskosten.

Hoogachtend,

[REDACTED]

mr. [REDACTED]

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen