



Ploeg- en omzetverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden

Beoordeling ecologische en milieu- effecten van eventuele opheffing in de Wieden Weerribben

Anne van Doorn, Mirjam Broekmeijer, Alex Schotman, Jan Peter Lesschen,
Willemien Geertsema, Hein Korevaar Dick Melman en Rini Schuiling



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Ploeg- en omzetverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden

Beoordeling ecologische en milieu- effecten van eventuele opheffing in de Wieden Weerribben

Anne van Doorn¹, Mirjam Broekmeijer¹, Alex Schotman¹, Jan Peter Lesschen¹, Willemien Geertsema¹, Hein Korevaar², Dick Melman¹ en Rini Schuiling¹

1 Wageningen Environmental Research

2 Wageningen Plant Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (Alterra) in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Terrestrische biodiversiteit' (projectnummer BO-11-019.01-058).

Wageningen Environmental Research

Wageningen, september 2017

Rapport 2832
ISSN 1566-7197

Doorn, Anne van, Mirjam Broekmeijer, Alex Schotman, Jan Peter Lesschen, Willemien Geertsema, Hein Korevaar Dick Melman Rini Schuiling, 2017. *Ploeg- en omzetverbod van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden; Beoordeling ecologische en milieu- effecten van eventuele opheffing in de Wieden Weerribben*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2832. 60 blz.; 4 fig.; 6 tab.; 23 ref.

In het kader van de vergroening van het Europese landbouwbeleid (GLB) geldt sinds 1 januari 2015 voor het blijvend grasland in Natura 2000-gebieden een ploeg- en omzetverbod. Het doel van deze vergroeningsmaatregel is het beschermen van de biodiversiteit binnen de Natura 2000-gebieden en het behoud van koolstofrijke bodems. Vanuit de agrarische sector in het Natura 2000-gebied de Wieden en de Weerribben is verzocht tot opheffing van het ploeg- en omzetverbod. Voorliggende studie beoordeelt de ecologische gevolgen van (gedeeltelijke) opheffing van het ploeg- en omzetverbod.

Since 1st January 2015, as part of the greening of the European common agricultural policy (CAP) a ban has been put on ploughing of permanent grassland in Natura2000 areas. The objective of this measure is to protect biodiversity within Natura2000 areas and conserve soils rich in carbon. The agricultural sector of the Natura2000 area De Wieden Weerribben has requested an exemption from this ban. In this study the ecological effects of the exemption of the ban on ploughing of permanent grassland are assessed

Trefwoorden: vergroening GLB; blijvend grasland; ploeg- en omzetverbod; weidevogels

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/423063> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2017 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research Rapport 2832 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	7
	1.1 Aanleiding	7
	1.2 Vraagstelling	8
	1.3 Werkwijze	8
2	Context: Beschrijving van landbouwbeleid, wet- en regelgeving en gebied	11
	2.1 Vergroeningsmaatregel GLB: behoud van kwetsbaar blijvend grasland	11
	2.2 Scheuren van blijvend grasland: aanleiding en effecten	12
	2.3 Het Natura 2000-gebied de Wieden-Weerribben	13
	2.3.1 Algemene gebiedsbeschrijving	13
	2.3.2 Bodemsoort en grondgebruik	14
	2.4 Natuurbeleid	15
	2.4.1 Natura 2000	16
	2.4.2 Nationaal Natuurnetwerk	17
	2.4.3 Agrarisch weidevogelgebied	18
	2.5 Juridisch kader Vogelrichtlijn	19
	2.6 Milieubeleid: Beperking scheuren grasland vanuit de Nitraatrichtlijn	21
3	Ecologisch relevante waarden: voorkomen van vogelsoorten en staat van instandhouding	22
	3.1 Vogelsoorten van blijvend grasland in Noordwest-Overijssel	22
	3.2 Indicatieve staat van instandhouding van doelsoorten en trends	26
4	Resultaten, conclusies en aanbevelingen	29
	4.1 Wat zijn de ecologische effecten van het scheuren van grasland op vogels die voorkomen in de Natura 2000-gebieden de Wieden en de Weerribben?	29
	4.1.1 Leefgebied van weidevogels en ecologisch effect van scheuren	29
	4.1.2 Potentiële rol van de Wieden-Weerribben voor duurzaam voorkomen van soorten	31
	4.2 Wordt door de effecten van scheuren de realisering van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn, waaronder de instandhoudingsdoelen in de Natura 2000-gebieden, bemoeilijkt?	32
	4.3 Is het scheuren van grasland toelaatbaar in het licht van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn?	34
	4.4 Wat zijn de gevolgen van het opheffen van het ploeg- en omzetverbod voor het milieu, specifiek voor CO ₂ - en N ₂ O-emissies en NO ₃ -uitspoeling?	35
	4.5 Kunnen eventuele negatieve gevolgen voor natuur van de opheffing van het ploeg- en omzetverbod worden voorkomen?	36
	4.6 Kunnen aan de bevindingen in het gebied de Wieden-Weerribben rond het ploeg- en omzetverbod, conclusies worden verbonden aan vergelijkbare Natura 2000-/Vogelrichtlijngebieden elders in Nederland?	36
	4.7 Discussiepunten en aanbevelingen	37
	Literatuur	40
	Bijlage 1 Motie Geurts dossier 26407 nr. 111	42
	Bijlage 2	43

Bijlage 3	45
Bijlage 4 Toelichting juridisch kader Vogelrichtlijn	47
Bijlage 5 Overzicht van de Natura 2000- instandhoudingsdoelstellingen voor vogelsoorten	51
Bijlage 6 Agrarisch natuurbeheer in de Wieden-Weerribben	52
Bijlage 7 Populatie trends weidevogels	55
Bijlage 8 Oud grasland en alternatieven voor scheuren	57
Bijlage 9 Artikel 45 EC COM 1307 / 2013	59

Samenvatting

In het kader van de vergroening van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) mogen boeren vanaf 2015 blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden niet meer ploegen, scheuren of omzetten, indien ze in aanmerking willen komen voor de GLB-vergroeningspremie. Deze maatregel is ingesteld om de biodiversiteit in deze gebieden te beschermen alsmede koolstofrijke gronden in veengebieden en wetlands. Concreet moet de maatregel bijdragen aan het behalen van de doelen van de Vogel- en habitatrichtlijn.

Het ploeg- en omzetverbod van blijvend grasland wordt als belemmerend ervaren door betrokken boeren. In de motie Geurts is verzocht om voor specifieke gebieden, zoals de Wieden-Weerribben, een uitzondering te maken. In het gebied de Wieden-Weerribben loopt het landinrichtingsproject Blokzijl-Vollenhove, als onderdeel van het landinrichtingsplan Noordwest Overijssel. Agrariërs zien het bij de uitruil van gronden in het kader van de landinrichting als een belemmering voor de bedrijfsvoering wanneer zij verkregen gronden niet mogen scheuren. De provincie Overijssel stelt dat het ploeg- en omzetverbod een obstakel is voor het landinrichtingsproces en er indirect toe leidt dat Natura 2000-doelen mogelijk niet worden bereikt. Alvorens over de motie Geurts te beslissen, heeft het ministerie van EZ aangegeven dat onderzoek nodig is om te bepalen of (gedeeltelijke) opheffing van het ploeg- en omzetverbod mogelijk is zonder negatieve ecologische gevolgen, gelet op de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de milieuvoordelen van blijvend grasland voor de koolstofvastlegging.

In voorliggend rapport zijn de ecologische gevolgen van een opheffing van het ploeg- en omzetverbod beoordeeld. De beoordeling is niet alleen gericht op de soorten waarvoor specifieke Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen gelden, maar ook op overige soorten van de Vogelrichtlijn die voorkomen in het gebied. Voor deze soorten is weliswaar het Natura 2000-gebied niet specifiek aangewezen, maar kan het wel zijn dat Nederland speciale beschermingsmaatregelen voor deze overige soorten moet treffen.

In het gebied de Wieden-Weerribben komen 33 vogelsoorten voor die grasland als leefgebied hebben. Voor het agrarische gedeelte van het Natura 2000-gebied gelden doelstellingen voor trekkende vogels en overwinterende ganzen, eenden en zwanen. Voor deze soorten, en dan met name de ganzen, eenden en zwanen, heeft het opheffen van het ploeg- en omzetverbod weinig ecologisch effect, deze soorten gedijen goed op intensieve graslanden. Echter, het gebied de Wieden-Weerribben is een belangrijk leefgebied voor verschillende soorten kritische weidevogels, 18 van de voorkomende soorten zijn weidevogels die afhankelijk zijn van vochtig kruidenrijk extensief grasland. Het scheuren van blijvend grasland verbetert de productieomstandigheden, maar verslechtert het leefgebied van deze kritische weidevogels doordat kruidenrijkdom en microreliëf verdwijnen. Tegelijkertijd verbetert de drainage, waardoor het vochtige karakter van het grasland verdwijnt, wat cruciaal is voor deze soorten. Doordat juist drassige en hobbelige percelen als eerste op de nominatie staan om gescheurd te worden, dreigt het leefgebied van 18 soorten (kritische) weidevogels te verslechteren.

De landelijke staat van instandhouding van (kritische) weidevogels is ongunstig tot zeer ongunstig. Om de dalende trend van populaties kritische weidevogels te keren, is een forse inzet in kansrijke gebieden nodig. Het gebied de Wieden-Weerribben is een kansrijk gebied voor kritische weidevogels en speelt hierbij dus een belangrijke rol.

Kruidenrijk grasland is cruciaal voor de overleving van kritische weidevogels en het scheuren daarvan gaat niet samen. Het gaat dus niet (alleen) om verstoring door werkzaamheden, maar met name om verlies aan habitat, want scheuren van grasland leidt voor kritische weidevogels tot afname van de kwaliteit van het leefgebied. In het licht van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn lijkt scheuren van blijvend grasland in het gebied niet wenselijk indien hierdoor sprake is van (tijdelijke dan wel permanente) verslechtering van het leefgebied van weidevogels.

In het gebied de Wieden-Weerribben liggen verschillende natuuropgaven: Natura 2000-doelstellingen en weidevogeldoelstellingen. Ondanks het eventuele opheffen van het ploeg- en omzetverbod en vervolgens het continueren van het landinrichtingsproces, zullen mogelijk Natura 2000-doelstellingen

gehaald worden. Het risico bestaat echter dat dit op deze wijze ten koste gaat van leefgebied voor kritische weidevogels.

Naast de ecologische gevolgen heeft het scheuren van blijvend grasland effect op de emissie van broeikasgassen, door het vrijkomen van N en C uit organische stof afkomstig uit de bodem en de oude zode. Bij de afbraak van organische stof wordt CO₂ gevormd en een deel van de stikstof komt vrij als lachgas (NO₂). Dit effect is wel beperkt wanneer direct weer inzaai van grasland plaatsvindt.

Aangezien in de Wieden-Weerribben de percelen blijvend grasland voornamelijk op veengrond liggen (uitgezonderd het westen van het Leeuwtveld en het noordwesten van de Barsbekerbinnenpolder), zorgt scheuren voor extra afbraak van de organische stof uit de veengrond door de verstoring. Vanuit het behoud van koolstof zouden veengronden in feite dus helemaal niet moeten worden gescheurd.

In het algemeen geldt dat veel belangrijke weidevogelgebieden geen adequate wettelijke bescherming kennen. Er zijn maar weinig Vogelrichtlijngebieden waarbij instandhoudingsdoelen zijn opgesteld voor weidevogels. Voor het gebied de Wieden zijn slechts voor 4 weidevogelsoorten instandhoudingsdoelen vastgesteld, terwijl er 18 voorkomen. Scheuren binnen het Natura 2000-gebied is een handeling waarbij de kans op negatieve effecten in het licht van de instandhoudingsdoelen niet kunnen worden uitgesloten, en waarvoor dus in een voortoets zal moeten worden aangetoond dat deze kans afwezig is. Anders zal een passende beoordeling nodig zijn om een vergunning Wet natuurbescherming te kunnen krijgen. De strikte soortenbescherming in de vorm van verbodsbepalingen legt in de huidige beheerplannen binnen het gebied voor agrarisch natuurbeheer geen juridische beperkingen op indien het scheuren buiten het broedseizoen plaatsvindt. Bescherming van weidevogels vindt dan ook veelal plaats via het ruimtelijk ordeningsspoor.

Bij scheuren binnen het Natuur Netwerk Nederland (NNN) zal moeten worden aangetoond dat scheuren niet leidt tot een negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden van de weidevogels, of dat sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang waarbij overblijvende negatieve effecten gecompenseerd worden. Bij een juiste doorwerking van de bescherming van de NNN in bestemmingsplannen, zal de handeling scheuren aan een te verlenen omgevingsvergunning gekoppeld zijn waarbinnen deze toetsing plaatsvindt. Scheuren buiten de NNN maar binnen weidevogelgebied kent geen toetsingskader en is dus mogelijk zonder omgevingsvergunning.

We constateren dat vanwege het ontbreken van enige andere vorm van juridische bescherming van de kwaliteit van leefgebieden van kritische weidevogels buiten de NNN en het vrijwillige karakter van agrarisch natuurbeheer, het ploeg- en omzetverbod een maatregel is die bijdraagt aan de duurzame instandhouding van de kwaliteit van deze leefgebieden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van de vergroening van het Europese landbouwbeleid (GLB) geldt per 1 januari 2015 een ploeg- en omzetverbod voor blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden. Het doel van deze vergroeningsmaatregel is het beschermen van biodiversiteit binnen Natura 2000-gebieden. In artikel 45 van verordening 1307/2013 staat:

EU-verordening 1307 / 2013 Art. 45

Member States shall designate permanent grasslands which are environmentally sensitive in areas covered by Directives 92/43/EEC or 2009/147/EC, including in peat and wetlands situated in these areas, and which need strict protection in order to meet the objectives of those Directives.

Belangrijk om te vermelden is dat het artikel wijst op de bijdrage van de maatregel aan de doelstellingen van de Vogelrichtlijn (2009/147/EC) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEC). Dat is dus breder dan de instandhoudingsdoelstellingen van een betreffend Natura 2000-gebied. Ook valt op dat veengronden specifiek worden vermeld als ecologisch kwetsbaar. Dat heeft te maken met een tweede reden voor het beschermen van blijvend grasland, namelijk het behoud van bodemkoolstof.

Het ploeg- en omzetverbod geldt als randvoorwaarde voor het ontvangen van een deel van de directe betalingen vanuit de eerste pijler van het GLB, de zogenaamde vergroeningspremie. Op het niet naleven staat een sanctionering. Dat betekent dat indien een boer wel blijvend grasland in Natura 2000-gebieden scheurt terwijl hij directe betalingen ontvangt, hij het risico loopt (een deel van) deze betalingen niet te ontvangen.

De Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Economische Zaken verzocht met de Motie Geurts (26 407 nr. 111; zie Bijlage 1) voor specifieke deelgebieden waar het ploeg- en omzetverbod een belemmering is voor bedrijfsvoering en gebiedsontwikkeling, een uitzondering te maken op het ploeg- en omzetverbod. De Wieden wordt daarbij als voorbeeld genoemd.

Wat betreft de gebiedsontwikkeling loopt in de Wieden het landinrichtingsproject Blokzijl-Vollenhove (zie kaart Bijlage 2), als onderdeel van het landinrichtingsplan Noordwest Overijssel¹. Belangrijke opgaven hierin zijn het realiseren van begrensde nieuwe natuur (en het inrichten van gebieden als weidevogelgebied en bloemrijk grasland) en het ontwikkelen en versterken van een duurzame landbouw (door verkaveling en het aanpassen van de waterhuishouding). Agrariërs zien het bij de uitruil van gronden in het kader van de landinrichting als een belemmering voor de bedrijfsvoering wanneer zij verkregen gronden niet mogen scheuren. De provincie Overijssel stelt dat het handhaven van het ploeg- en omzetverbod er indirect toe kan leiden dat Natura 2000-doelen niet worden bereikt, omdat het verbod het landinrichtingsproces blokkeert. Inmiddels is er een ontheffingsverzoek ingediend bij het ministerie van EZ door de provincie Overijssel, daaruit kan worden opgemaakt dat het om 220 hectare gaat.

Ook in het algemeen willen melkveehouders in het gebied de mogelijkheid houden om blijvend grasland te kunnen scheuren als maatregel om de opbrengsten op percelen grasland te kunnen verbeteren.

Het ministerie van EZ heeft aangegeven dat, alvorens over de motie Geurts te beslissen, onderzoek nodig is om te bepalen of (gedeeltelijke) opheffing van het ploeg- en omzetverbod mogelijk is zonder negatieve ecologische gevolgen, gelet op de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en zo ja, op welke

¹ <http://www.overijssel.nl/thema's/natuur-en-landschap/projecten-0/herinrichting-0/documenten-kaarten/>

wijze. Tevens heeft EZ behoefte aan inzicht in de gevolgen voor het milieu, mede gelet op de rol die de landbouw kan spelen in het vastleggen van bodemkoolstof.

1.2 Vraagstelling

Om te bepalen of opheffing van het ploeg- en omzetverbod aanvaardbaar is, zullen de ecologische effecten van het scheuren van grasland onderzocht moeten worden. Vervolgens moet worden beoordeeld of deze effecten juridisch verenigbaar zijn in het licht van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn. Deze verplichtingen richten zich zowel op de bescherming van soorten waarvoor het gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied (vertaald in Natura 2000-doelen) als op de bescherming van alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten in ons land. Ook zal worden verkend welke gevolgen een eventueel opheffen van het ploeg- en omzetverbod heeft op bodem en klimaat.

Het ministerie van EZ heeft deze onderzoeksvragen nadrukkelijk zo geformuleerd, omdat men over feiten en cijfers van de ecologische- en milieugevolgen van het scheuren van blijvend grasland binnen het Natura 2000-gebied Wieden-Weerribben wil beschikken. Op grond van deze feiten en cijfers kan men, in overleg met betrokkenen uit de streek, de discussie voeren over het al dan niet opheffen van het ploeg- en omzetverbod in (delen) van het Vogelrichtlijngebied de Wieden-Weerribben.

Het project beoogt de beantwoording van de volgende vragen:

1. Wat zijn de ecologische effecten van het scheuren van grasland op vogels die voorkomen in de Natura 2000-gebieden de Wieden en Weerribben?
2. Wordt door deze effecten (als het ploeg- en omzetverbod in een gedeelte van het gebied gedeeltelijk wordt opgeheven) de realisering van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn, waaronder de instandhoudingsdoelen in de Natura 2000-gebieden, bemoeilijkt?
3. Is het opheffen van het ploeg- en omzetverbod verenigbaar met de juridische vereisten vanuit de Vogelrichtlijn?
4. Wat zijn de gevolgen van het opheffen van het ploeg- en omzetverbod voor het milieu, specifiek voor CO₂- en N₂O-emissies en NO₃-uitspoeling?
5. Kunnen eventuele negatieve gevolgen voor natuur van de opheffing van het ploeg- en omzetverbod worden voorkomen en kunnen aan de bevindingen in het gebied de Wieden-Weerribben rond het ploeg- en omzetverbod conclusies worden verbonden voor vergelijkbare Vogelrichtlijngebieden elders in Nederland?

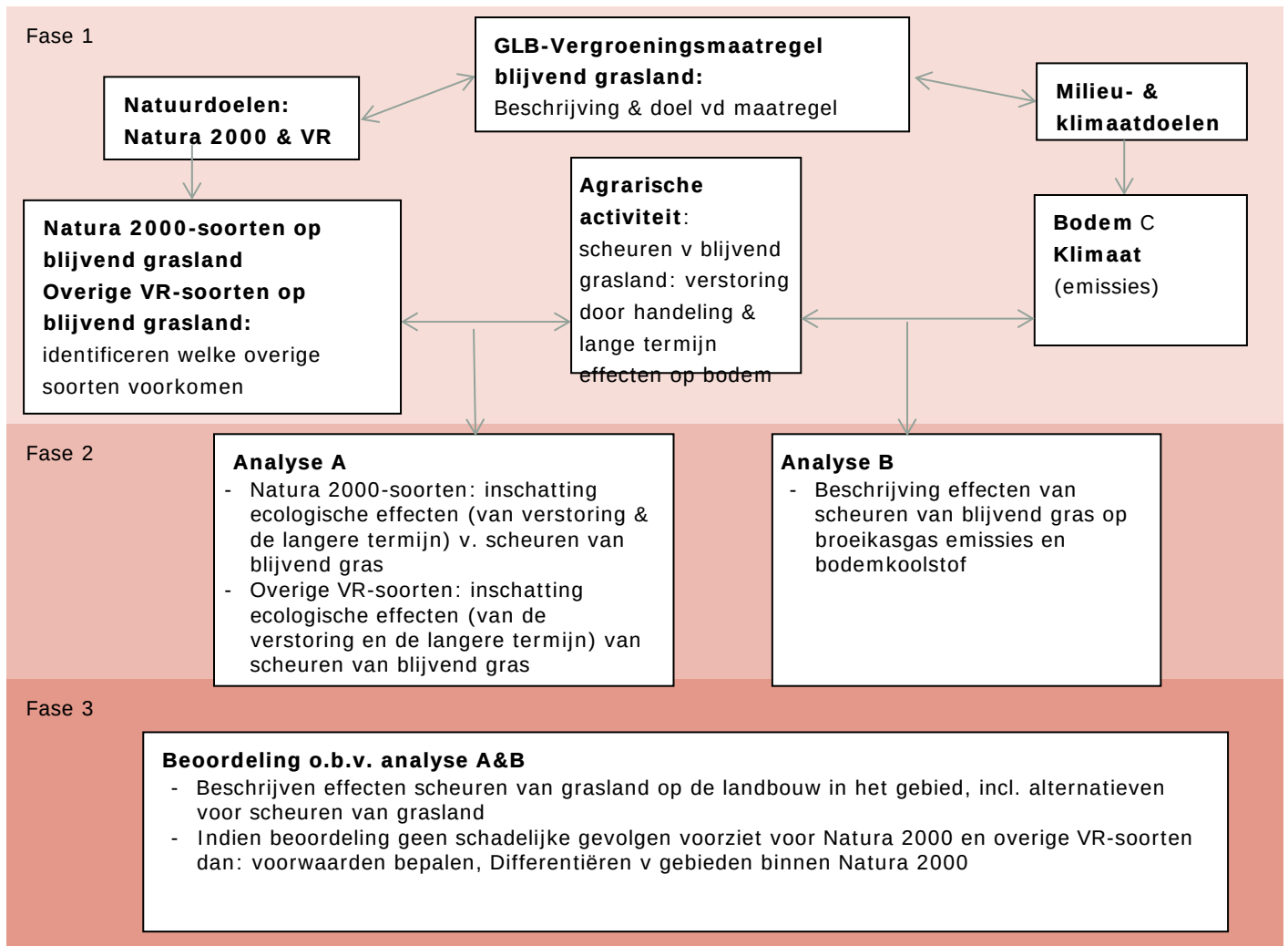
Voor de beantwoording van bovenstaande vragen zijn twee aspecten van belang:

1. Gezien de brede doelstelling van artikel 45 van verordening 1307 / 2013 (zie 1.1) zal de beoordeling zich niet alleen richten op de soorten waarvoor specifieke Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen gelden voor het betreffende gebied. Naast deze doelsoorten kunnen ook overige soorten van de Vogelrichtlijn voorkomen in het gebied. Voor deze soorten is weliswaar het Natura 2000-gebied niet specifiek aangewezen, maar kan het wel zijn dat Nederland speciale beschermingsmaatregelen voor deze overige soorten moet treffen. Dit aspect zal daarom worden meegenomen in de analyse.
2. De beoordeling van het agrarisch handelen in het Natura 2000-beheerplan gaat met name in op de handeling zelf, de verstoring van de doelsoorten tijdens de werkzaamheden, maar gaat niet in op de meer langetermijnveranderingen die agrarische activiteiten kunnen veroorzaken, bijvoorbeeld de veranderende vegetatiestructuur/samenstelling en het microreliëf, wat ook weer van invloed is op de aantrekkelijkheid van het habitat voor soorten en daarmee op de instandhouding van deze soorten. Ook dit aspect zal meegenomen worden in de analyse.

1.3 Werkwijze

Figuur 1 geeft op schematische wijze de aanpak weer. De studie is gestart met fase 1 waarin de beleidsmatige en gebiedscontext wordt beschreven, de bevindingen staan in hoofdstuk 2, en in dit hoofdstuk komt het volgende aan de orde: een beschrijving van de GLB-vergroeningsmaatregel voor

behoud van blijvend grasland; de aanleiding en effecten van het scheuren van blijvend gras; een beschrijving van het natuurbeleid in het gebied; inzicht in de verdeling van Natura 2000-gebied in deelgebieden met Vogelrichtlijn doelen en de karakteristieken van het gebied zoals bodemsoort en landgebruik. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 gekeken welke vogelsoorten in het gebied voorkomen, welke doelsoorten zijn van het natuurbeleid. Ook biedt het hoofdstuk inzicht in de lokale staat van instandhouding van de vogelsoorten waarvoor het gebied van belang is en de bijdragen van de Wieden-Weerribben aan de landelijke doelstellingen.



Figuur 1 Schematische weergave van de werkwijze.

Op basis van de informatie verzameld in fase 1 zijn in fase 2 twee analyses uitgevoerd op basis van literatuur onderzoek en expertconsultatie:

- Analyse van effecten van scheuren van blijvend grasland op instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 en overige vogelrichtlijnsoorten op blijvend gras. Hierbij wordt gekeken naar de effecten van agrarische verstoring op Natura 2000-doelen (gebaseerd op de bevindingen van het N2000-beheerplan). Ook wordt er gekeken naar de meer langetermijneffecten op de vegetatie en bodem zoals aangegeven in paragraaf 1.2. Daarnaast worden ook overige VR-soorten die in het gebied voorkomen meegenomen in de analyse, en welke effecten het scheuren van blijvend gras heeft op deze soorten.
- Analyse van effecten van scheuren van blijvend grasland op bodem en klimaat. Beschrijven van de ontwikkeling van permanent gras, de effecten op bodembiodiversiteit en C-vastlegging en de effecten van scheuren.

Op basis van voorgaande analyses worden de ecologische en milieu-effecten op juridische aspecten van de Vogelrichtlijn beoordeeld. De bevindingen van beide analyses staan in hoofdstuk 4, alsmede de conclusies en aanbevelingen. Voor de leesbaarheid kan veel achtergrondinformatie gevonden worden in de bijlagen.

2 Context: Beschrijving van landbouwbeleid, wet- en regelgeving en gebied

2.1 Vergroeningsmaatregel GLB: behoud van kwetsbaar blijvend grasland

Vanaf januari 2015 is het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) van de EU van start gegaan. Nieuw aan dit beleid is onder andere een grondige herziening van de directe inkomensondersteuning aan boeren (Verordening (EU) nr. 1307/2013), waarvan de zogenaamde vergroening een van de belangrijkste elementen is. Deze vergroening houdt in dat boeren die directe inkomenssteun ontvangen, verplicht zijn om vergroeningsmaatregelen toe te passen op hun bedrijf. Alleen dan krijgen ze boven op hun basispremie de vergroeningspremie, die 30% uitmaakt van het totaalbedrag. Er zijn drie typen vergroeningsmaatregelen waarvan één maatregel is gericht op het behoud van blijvend (permanent) grasland. Een perceel grasland wordt als blijvend grasland gezien als deze ten minste 5 jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen. Deze vergroeningsmaatregel bestaat uit twee delen (Verordening (EU) nr. 2013 1307):

1. Het in stand houden van het aandeel blijvend grasland ten opzichte van het totaal areaal gebruikte landbouwgrond. Dit aandeel mag niet meer dan 5% dalen. Bij een daling van 5% of meer moet Nederland een herinzaaiplicht invoeren; dat betekent dat een perceel weer teruggebracht moet worden naar grasland en dan ook grasland moet blijven.
2. De bescherming van ecologisch kwetsbaar grasland: blijvend grasland binnen Natura 2000- gebied gekwalificeerd als ecologisch kwetsbaar. Volgens de Europese verordening mag dit blijvend grasland dan niet worden geploegd of gescheurd; het mag wel worden doorgezaaid. Volgens de Europese richtsnoeren zijn alleen lichte vormen van grondbewerking op blijvend grasland toegestaan.

Art 45 (Verordening (EU) nr. 1307/2013:
Member States shall designate permanent grasslands which are environmentally sensitive in areas covered by Directives 92/43/EEC or 2009/147/EC, including in peat and wetlands situated in these areas, and which need strict protection in order to meet the objectives of those Directives.

Bij de nationale invulling van de maatregel is er voor lidstaten ruimte om beide generieke maatregelen specifiek in te vullen, zodat ingespeeld kan worden op regionale condities. Het gaat hierbij om de volgende keuzes:

Ad 1: Er kan gekozen worden om op regionaal niveau of op nationaal niveau de ratio blijvend grasland te monitoren. Nederland heeft ervoor gekozen om het aandeel blijvend grasland op nationaal niveau te monitoren en dus niet op regionaal niveau. Hierbij geldt de toezegging dat op het moment dat het aandeel blijvend grasland op nationaal niveau krimpt, er wel actie richting individuele landbouwers wordt genomen.

Ad 2: Een lidstaat kan ten aanzien van de ecologisch kwetsbare graslanden bepalen:

- het percentage van het blijvend grasland binnen Natura 2000 waarvoor een ploeg- en omzetverbod geldt vast te stellen.
- om naast Natura 2000- overige gebieden met kwetsbare graslanden, zoals zogenaamde *High Nature Value farmland*, aan te wijzen voor een ploeg- en omzetverbod. In het verleden waren er in diverse beheerplannen expliciet ploeg- en omzetverbod opgenomen. Deze kwamen te vervallen met de instelling van het ploeg- en omzetverbod in 2015 in het kader van de GLB-regelgeving voor blijvend grasland.

Nederland heeft ervoor gekozen om binnen Natura 2000-gebieden 100% van het blijvend grasland aan te wijzen voor een ploeg- en omzetverbod. Verder heeft Nederland ervoor gekozen geen andere dan Natura 2000-gebieden aan te wijzen voor het behoud van kwetsbaar blijvend grasland. Blijvend grasland in Natura 2000-gebieden wordt dus anders behandeld dan blijvend grasland daarbuiten. De hoofdreden is de bescherming van de biodiversiteit binnen de Natura 2000-gebieden. Hierbij is niet gespecificeerd dat het om de specifieke Natura 2000-doelstellingen gaat. Ook het behoud van bodemkoolstof is een reden voor bescherming van deze graslanden.

Vanaf 1 april 2016 zijn wel bepaalde vormen van lichte grondbewerking toegestaan, dit zijn technieken voor graslandvernieuwing, waarbij de ondergrond vrijwel onberoerd blijft en er altijd een dekkende vegetatie zichtbaar blijft.

De typen grasland waarop het ploeg- en omzetverbod van toepassing is, staan in Tabel 1.

Tabel 1 Toelichting op de verschillende graslandtypen, zoals die in het BRP geregistreerd staan, waarop het ploeg- en omzetverbod binnen Natura 2000-gebieden van toepassing is.

gewascode	omschrijving	Toelichting
265	Grasland, blijvend	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen*.
336	Grasland, natuurlijk. Areaal met een Natuurbeheer type dat overwegend voor landbouw activiteiten-GLB wordt gebruikt	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst niet meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. De grond is veelal slecht van kwaliteit en wordt niet verbeterd door bemesting, bebouwing, inzaai, onkruidbestrijding of drainage. Bij gewascode 336 kunnen andere natuurbeheertypen horen dan in de uitvoeringsregeling rechtstreekse betaling GLB Bijlage 1 staan. Het gaat dan om: N10.01 Nat schraalland, N10.02 Vochtig hooiland, N12.01 Bloemdijk, N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland, N12.03 Glanshaverhooiland, N12.05 Kruiden- en faunarijke akker, N13.01 Vochtig weidevogelgrasland, N13.02 Wintergastenweide. Deze grond telt niet mee voor derogatie en gebruiksruimte mest, maar wel voor het laten uitbetalen van betalingsrechten. Deze grond kan ook gebruikt worden voor het berekenen van het bedrijfsoverschot (fosfaatruimte).
331	Grasland, natuurlijk. Hoofd functie: landbouw	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst niet meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. De grond is veelal slecht van kwaliteit en wordt niet verbeterd door bemesting, bebouwing, inzaai, onkruidbestrijding of drainage.
332	Grasland, natuurlijk. Hoofd functie: natuur	Gras dat voor ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling is meegenomen en waarvan de opbrengst niet meer dan 5 ton droge stof per ha per jaar is. Het gewas bestaat uit een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. De grond is veelal slecht van kwaliteit en wordt niet verbeterd door bemesting, bebouwing, inzaai, onkruidbestrijding of drainage. De belangrijkste functie is natuur. Er vindt zeer beperkte (opbrengst nihil) of geen landbouwactiviteit plaats.

2.2 Scheuren van blijvend grasland: aanleiding en effecten

Graslandvernieuwing, door grasland te scheuren en herinzaaien, wordt vaak als mogelijkheid genoemd en gebruikt om de productie van grasland te verhogen en daarmee het voeraanbod op het bedrijf en de benutting van de toegediende mest² te verbeteren. Over het algemeen wordt aangenomen dat nieuw grasland productiever is dan oud grasland en dat de kosten van graslandvernieuwing snel zijn terugverdiend. Dit is terug te vinden in het huidige landbouwkundige advies (HerinzaaiWijzer)³, waarin geadviseerd wordt om graslandvernieuwing toe te passen, wanneer 1) de botanische samenstelling

² Als grasland minder productief is en toch volgens de gangbare normen wordt bemest, zal een groter deel van de toegediende nutriënten onbenut blijven en een potentiële bron van emissie vormen.

³ HerinzaaiWijzer; <http://webapplicaties.wur.nl/software/herinzaaiwijzerfe/>

van de graszode te sterk is achteruitgegaan en 2) herstel via andere maatregelen uitgesloten is. De gemiddelde frequentie van graslandvernieuwing op zand-, klei- en veengrond is respectievelijk om de 5, 10 en 30 jaar (Aarts *et al.* 2002).

De criteria voor een onvoldoende botanische samenstelling van de zode zijn in de Herinzaaiwijzer als volgt omschreven: het grasbestand bevat minder dan 50% Engels raaigras, of meer dan 10% kweek in haarden, of meer dan 20% kweek verspreid over het perceel. Bij een dergelijke kwaliteit van de graszode wegen de kosten van herinzaai veelal op tegen de productieverbetering van een nieuwe graszode. Daarbij kan de beslissing wel of niet scheuren van grasland ook afhangen van de noodzaak om de vlakligging van percelen te verbeteren of om begreppeling te vervangen door drainage.

Er zijn diverse onderzoeken op proefvelden (Hoving & Velthof, 2006) en in praktijknetwerken (Pelikaan, 2011; LTO Noord/LBI, 2014) die aanwijzingen geven dat bij de lagere bemestingsgiften – die tegenwoordig gangbaar zijn geworden door de gebruiksnormen – de productie van oud grasland niet lager hoeft te zijn dan van nieuw ingezaaid grasland en dat oud grasland efficiënter omgaat met stikstof (Eurofins Agro, 2015).

Bovenstaande criteria betreffen alleen productieaspecten van het grasland. De botanische samenstelling van grasland (de kruidenrijkdom) bepaalt ook de mineralengehalten, de smakelijkheid, de opname door het vee. Daarnaast worden de natuurkwaliteiten door scheuren en herinzaai sterk beïnvloed. Dit betreft o.a. de waarde van grasland voor spinnen en insecten (o.a. vlinders, bijen, kevers etc.) en vogels (zowel direct broedbiotoop (structuur en microrelief) als indirect via beschikbaarheid van insecten als voedselbron. Onderzoek en praktijkwaarnemingen tonen aan dat de teruggang in het areaal kruidenrijk grasland naast toenemende drooglegging een van de hoofdoorzaken is van de sterke achteruitgang van weidevogels in Nederland in afgelopen 50 jaar (o.a. Oosterveld *et al.* 2014).

2.3 Het Natura 2000-gebied de Wieden-Weerribben

2.3.1 Algemene gebiedsbeschrijving

De Wieden en de Weerribben vormen het grootste aaneengesloten laagveenmoerasgebied van West-Europa. Nergens anders in Nederland komt een dergelijk compleet en gevarieerd laagveenlandschap voor als in deze gebieden. De Wieden en de Weerribben zijn ieder aangewezen als Natura 2000-gebied in het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

In de Wieden⁴ zijn alle karakteristieke begroeiingen van het laagveenlandschap te vinden, zoals open water, jonge verlandingen, trilvenen en veenmosrietlanden tot strooiselruigten, Dotterbloemhooilanden, broekbossen en weidevogelgraslanden.

Het Natura 2000-gebied de Wieden beslaat een oppervlakte van 9018 hectare: 7156 ha is zowel Habitatrichtlijn- als Vogelrichtlijngebied en 1862 ha is exclusief Vogelrichtlijngebied. Het oppervlak blijvend grasland betreft binnen het N2000-gebied ca. 1592 ha, waarvan 981 ha binnen het exclusieve Vogelrichtlijn-deel valt.

Het landschap van de Weerribben bestaat uit een mozaïek van sloten, petgaten, oude legakkers, broekbossen en rietlanden, met alle bijbehorende soorten en plantengemeenschappen⁵. Het Natura 2000-gebied Weerribben kent een oppervlakte van 3329 hectare waarvan 49 ha exclusief Vogelrichtlijngebied. De rest is zowel Habitatrichtlijn- als Vogelrichtlijngebied.

Het grootste deel van het Natura 2000-gebied de Wieden-Weerribben is tevens aangewezen als Nationaal Natuurnetwerk (NNN voorheen EHS) en is het landelijk gezien een van de belangrijkste broedgebieden voor weide- en moerasvogels, hierover meer in paragraaf 2.5. Een aantal deelgebieden is bij de herijking van de EHS ontgrensd en vallen niet meer binnen de NNN. Deze gebieden zijn vrijwel allemaal aangewezen als gebied voor Agrarisch weidevogelbeheer. In paragraaf 2.3 worden deze diverse gebiedscategorieën nader toegelicht.

⁴ Bron: <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/default.aspx?main=natura2000>

⁵ Bron: <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/default.aspx?main=natura2000>

2.3.2 Bodemsoort en grondgebruik

De bodem van de Wieden en de Weerribben bestaat hoofdzakelijk uit veengronden en petgaten (zie kaarten in Bijlage 3). Petgaten bedekken het grootste deel in beide gebieden. Dit is het duidelijkst in de Weerribben (93,1% petgaten, 5,7% veen). De bodem van de Wieden is meer gevarieerd, daar bestaat ongeveer 48% uit petgaten, 30% uit veen en 13% uit moerige grond. De meest westelijke flank van de Wieden ligt op zandgrond en overslaggrond (zand en klei). Koopveengronden komen vooral langs de zuidrand van de Wieden voor. De noordoostelijke delen van de Wieden liggen deels op moerige gronden met een zanddek.

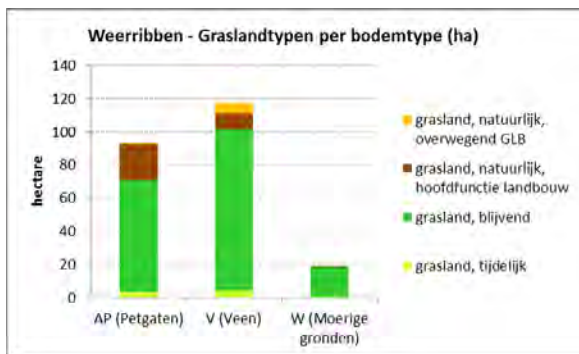
Het grasland waar het in deze studie om gaat, is blijvend grasland. Blijvend grasland wordt in het GLB gedefinieerd als grasland in landbouwkundig gebruik dat ten minste vijf jaar niet in vruchtwisseling is meegenomen (Verordening (EU) nr. 1307/2013). In de Basisregistratie Percelen (BRP, RVO 2016) staat per perceel de gewascode geregistreerd en in de GLB-verordening staat welke gewascode onder het ploeg- en omzetverbod vallen. Op basis hiervan kan dus precies worden nagegaan om welke percelen het binnen het gebied gaat.

Daarnaast zijn op basis van productiviteit (meer of minder dan 5 ton droge stof per ha per jaar), hoofdfunctie (natuur of landbouw) en mate van verstoring deze graslanden door RVO in typen ingedeeld die relevant zijn voor het agrarisch natuurbeheer, zie voor een nadere toelichting op de typen paragraaf 2.2.1. In Tabel 2 is op grond van een GIS-analyse weergegeven wat het aandeel van de verschillende graslandtypen is in de Wieden en de Weerribben.

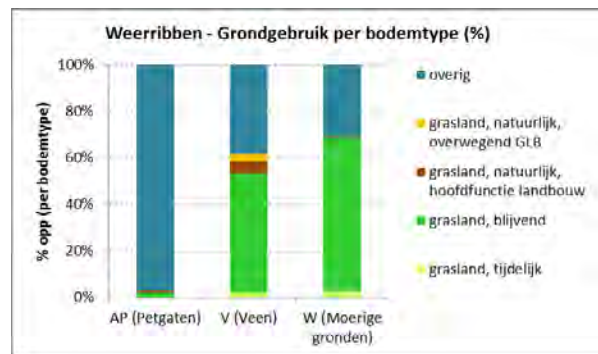
Tabel 2 Verdeling grondgebruik binnen N2000 de Wieden en de Weerribben (in hectares en percentages van gebieden die enkel Vogelrichtlijn status hebben (VR) en gebieden die zowel Vogelrichtlijn als Habitatrichtlijn status hebben (VR&HR)). Op de graslandtypen die grijs gearceerd zijn, is het ploeg- en omzetverbod van toepassing. Voor de ligging van deze graslanden zie Figuur 1 (gegevens afkomstig van Basis registratie percelen RVO 2016).

Grondgebruik volgens BRP (november 2016)	De Wieden			Weerribben		
	ha	% VR	% HR&VR	ha	% VR	% HR&VR
tijdelijk grasland	71,4	3%	0%	8,8	5%	0%
blijvend grasland	1606,8	53%	9%	182,1	8%	5%
natuurlijk grasland hoofdfunctie landbouw	421,7	11%	3%	31,9	17%	1%
natuurlijk grasland hoofdfunctie natuur	15,3	0%	0%	-		
natuurlijk grasland overwegend GLB	391,2	3%	5%	6,6	5%	0%
overig (met name natuur)	6510,9	30%	83%	3099,2	65%	94%

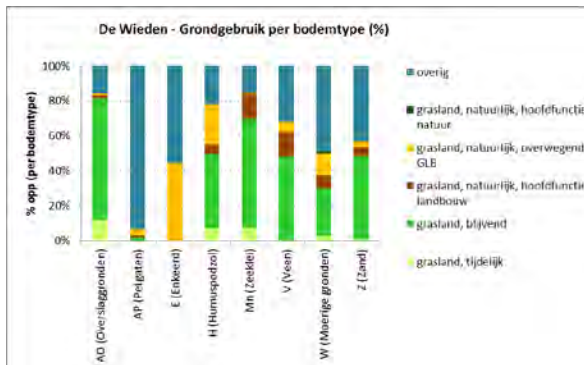
Een deel van beide gebieden is bij boeren in gebruik als grasland in de Wieden, namelijk 2507 ha in totaal en in de Weerribben 229 ha. Deze graslanden in de Weerribben en de Wieden zijn voornamelijk in gebruik als blijvend grasland (Tabel 2 en kaarten in Bijlage 3). In beide Natura 2000-gebieden is het aandeel graslanden met agrarisch gebruik groter in dat deel van de gebieden die enkel zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied dan in het deel dat zowel als Vogelrichtlijn- als Habitatrichtlijngebied is aangewezen (Tabel 2). Met name in de Wieden is het aandeel dat in agrarisch gebruik groot: 53% is in gebruik als blijvend grasland. De problematiek met betrekking tot het ploeg- en omzetverbod speelt dan ook met name in de Wieden, de kaart van Figuur 2 zoomt dan ook in op dat gebied. Het blijvend grasland in de Weerribben komt op alle bodemtypen voor, absoluut gezien het meest op de Veengronden, procentueel gezien het meest op de moerige gronden (Figuur A, B). Het blijvend grasland in de Wieden komt op alle grondsoorten voor, maar in hectares verreweg het meest op Veengrond (Figuur C,D).



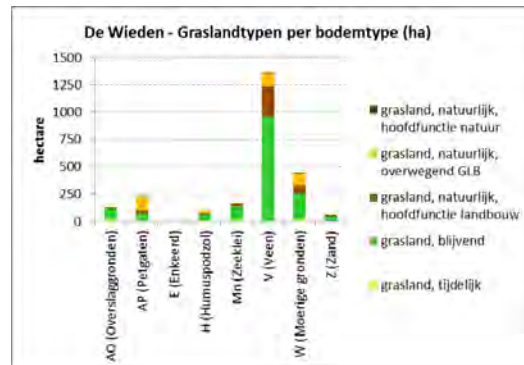
Figuur A Oppervlaktes van verschillende graslandtypen over de bodemtypen in de Weerribben.



Figuur B Relatieve verdeling van grondgebruik over de bodemtypen in de Weerribben.



Figuur C Oppervlaktes van verschillende graslandtypen over de bodemtypen in de Wieden.

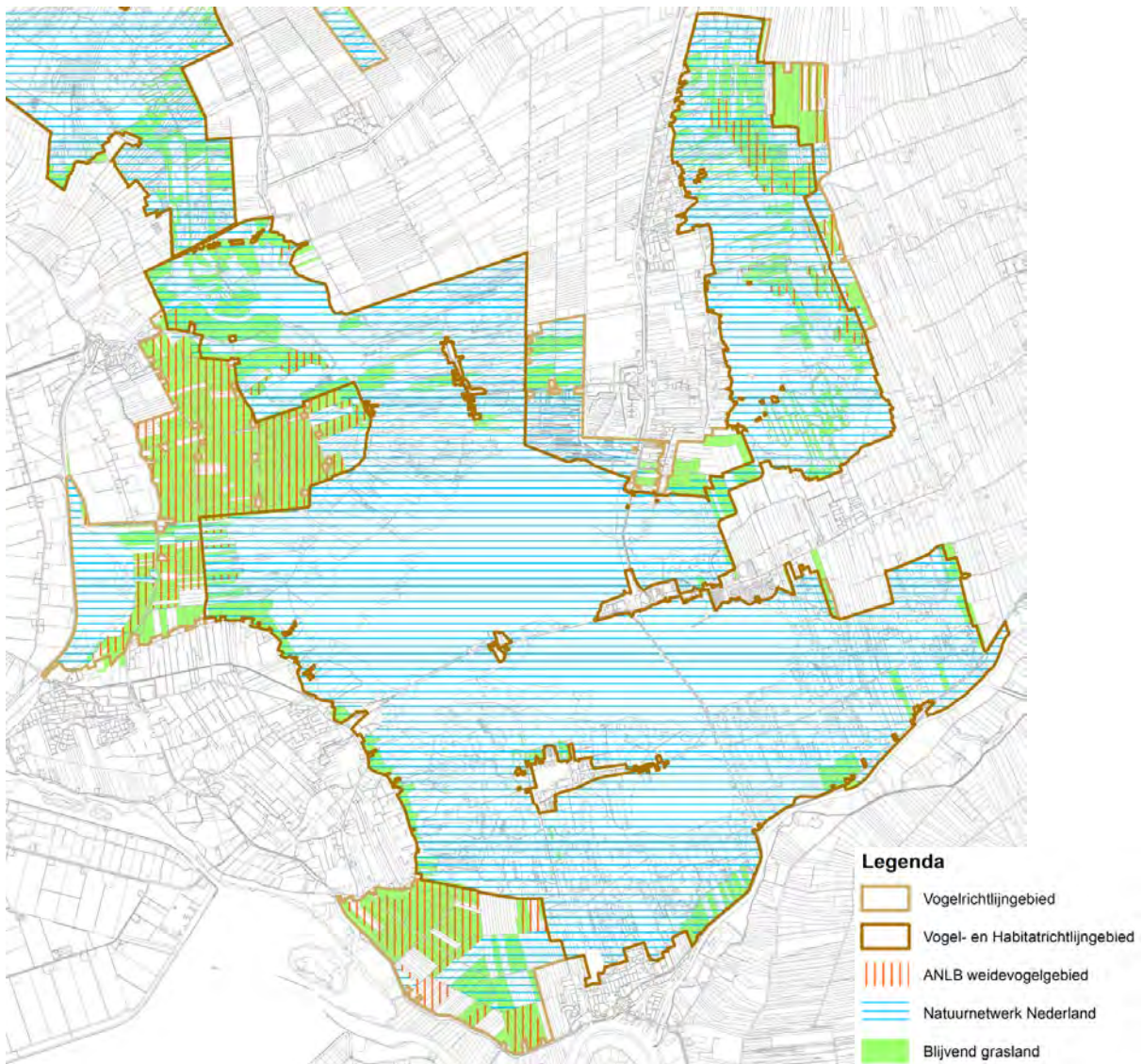


Figuur D Relatieve verdeling van grondgebruik over de bodemtypen in de Wieden.

2.4 Natuurbeleid

De Wieden en de Weerribben zijn beide aangewezen als Natura 2000-gebied in het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Hoewel het Natura 2000-gebied aangewezen is voor een beperkt aantal vogelsoorten, beschermt de Vogelrichtlijn alle in Nederland voorkomende vogelsoorten, dus ook die soorten waarvoor geen specifieke Natura 2000-doelen gelden.

Daarnaast is het grootste deel van het gebied aangewezen als Nationaal Natuurnetwerk (NNN), waarop een subsidie vanuit het Subsiestel Natuur en Landschap (SNL) mogelijk is. Enkele delen van het Natura 2000-gebied vallen buiten de NNN, echter deze gebieden zijn vrijwel allemaal aangewezen voor Agrarisch weidevogelbeheer (waarop subsidie vanuit het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) van toepassing is). In de volgende paragrafen worden deze diverse gebiedscategorieën nader toegelicht en de kaart van Figuur 2 geeft de ligging ervan weer voor de Wieden.



Figuur 2 Overzichtskartaal de Wieden: beschermingstype en blijvend grasland

2.4.1 Natura 2000

De Wieden en de Weerribben zijn op 25 november 2013 aangewezen als Natura 2000-gebied. De twee gebieden zijn aangewezen ter uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en de Europese Habitatrichtlijn. De begrenzing van deze gebieden overlapt voor een groot deel, zij het dat beide gebieden een exclusief Vogelrichtlijngebied kennen.

In deze aanwijzingsbesluiten zijn lijsten opgenomen voor welke vogelsoorten van de Vogelrichtlijn de gebieden de gebieden zijn aangewezen en wat de instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten zijn. Idem is in de aanwijzingsbesluiten vermeld voor welke natuurlijke habitattypen opgenomen in Bijlage I en soorten opgenomen in Bijlage II van de Habitatrichtlijn het gebied is aangewezen, en wat de instandhoudingsdoelen zijn. Voor de Wieden zijn instandhoudingsdoelen gesteld voor 13 broedvogelsoorten en 12 niet-broedvogelsoorten. In de Weerribben zijn voor 8 soorten instandhoudingsdoelen voor broedvogels vastgesteld.

De instandhoudingsdoelen van beide Natura 2000-gebieden zijn nader beschreven in één gemeenschappelijk beheerplan "Natura 2000 ontwerpbeheerplan De Wieden en Weerribben" (provincie Overijssel, 2016a). Instandhoudingsdoelen worden geformuleerd in de vorm van behoud of verbetering, van zowel de omvang van het leefgebied als de kwaliteit van het leefgebied. De provincie Overijssel heeft het beheerplan opgesteld, in samenspraak met betrokken partijen in de gebieden. Van

dit plan is in september 2016 een eindconcept verschenen. Het beheerplan is in mei 2017 officieel vastgesteld door GS Overijssel en Flevoland en ligt op moment van schrijven ter inzage voor beroep van 30/5-10/7). In het plan zijn instandhoudingsmaatregelen op gebiedsniveau uitgewerkt. Het beheerplan heeft een looptijd van zes jaar.

Het Natura 2000-beheerplan van gebied de Wieden-Weerribben gaat in op de gevolgen van (agrarische) activiteiten voor de soorten en habitattypen waarvoor instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld (par. 5.4.13 Beheerplan). Dergelijke activiteiten worden in het beheerplan passend beoordeeld. Een van deze activiteiten is machinale grondbewerking van percelen grasland ten behoeve van scheuren. In het beheerplan staat dat deze machinale bewerkingen verstoring door geluid, optische verstoring en verstoring door mechanische effecten tot gevolg kunnen hebben. Volgens het beheerplan gaat het hierbij met name om Vogelrichtlijnsoorten, aangezien de habitattypen en habitatsoorten uit de Habitatrichtlijn niet op agrarische grond voorkomen.

Het beheerplan geeft aan dat alleen de soorten kwartelkoning en de watersnip broedvogelsoorten op agrarische gronden zijn waarvoor Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen in het gebied gelden. Het beheerplan stelt dat verstoring van het broedbiotoop van deze soorten de (regionale) instandhouding van deze soorten kan ondermijnen. Aangegeven wordt dat machinale bewerkingen (zoals scheuren van grasland) een significant negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen (van met name de kwartelkoning) hebben. De beoordeling stelt tevens dat met een mitigerende maatregel die inhoudt dat in de periode van april tot en met augustus geen machinale bewerkingen – zoals scheuren in een zone van 3 ha rond de roepplaats van de kwartelkoning – worden uitgevoerd, de negatieve effecten van verstoring kunnen worden tegengaan.

Overigens vermeldt het beheerplan in een voetnoot ten aanzien van scheuren: *“Per 1 januari 2015 is de (nieuwe) Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB in werking getreden. In artikel 2.15 lid 1 (zie onder) is formeel vastgelegd dat al het blijvend grasland binnen N2000-gebied wordt aangemerkt als blijvend grasland dat ecologisch kwetsbaar is. In de Europese verordening met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid (nr. 1307/2013) is dit verbod als volgt vastgelegd: “Landbouwers mogen blijvend grasland dat zich in door de lidstaten uit hoofde van de eerste alinea en, in voorkomend geval, van de tweede alinea aangewezen gebieden bevindt niet omzetten of ploegen.” (Provincie Overijssel, 2016a, pag. 101).*

2.4.2 Nationaal Natuurnetwerk

De Wieden-Weerribben is grotendeels aangewezen als Nationaal Natuurnetwerk (NNN). In eerste instantie vielen alle Natura 2000-gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur, de voorloper van de NNN. Bij de herijking van de EHS is door enkele provincies het Natuurnetwerk Nederland in omvang teruggebracht. Daarbij is een ook deel van de Natura 2000-gebieden (ruim 27.000 hectare) buiten het Natuurnetwerk komen te liggen. Dit is ook het geval in de Wieden, het gaat hierbij om 5 deelgebieden (zie Bijlage 1) die voornamelijk in agrarisch gebruik zijn en van groot belang voor weidevogels. Doordat ze geen deel meer uitmaken van de NNN, geldt in die gebieden een beperkter beschermingsregime (Dotinga & Trouwborst, 2017; Sanders *et al.* 2016). De Weerribben liggen geheel binnen het NNN.

De realisatie van de NNN vindt plaats via provinciaal ruimtelijk beleid, in de vorm van een provinciale Omgevingsvisie en een Omgevingsverordening. In de Omgevingsvisie zijn de ambities van de provincies beschreven en de Omgevingsverordening is het juridisch instrument waarmee het provinciale beleid doorwerkt in plannen van andere overheden. Het geeft onder meer regels voor gemeenten en waterschappen. Provincies zijn verplicht om in de Verordening de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN te benoemen.

De doorwerking van de Omgevingsverordening dient plaats te vinden via bestemmingsplannen. De bestemmingen en regels van de percelen die vallen binnen de NNN dienen zorg te dragen voor een adequate bescherming conform de vereisten uit het Barro⁶. Uit jurisprudentie blijkt dat gemeenten inzichtelijk moeten maken waarom het scheuren van grasland niet leidt tot aantasting van de

⁶ Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening, zie Bijlage 4.

ecologische waarden en kenmerken van de NNN⁷. Als dat niet kan worden onderbouwd, dient scheuren gereguleerd te worden via een omgevingsvergunning. In het bestemmingsplan Steenwijkerland is scheuren ten behoeve van graslandverbetering gekoppeld aan een omgevingsvergunning. In de gemeente Zwartewaterland is scheuren ten behoeve van graslandverbetering niet gekoppeld aan een omgevingsvergunning.

Via het provinciaal natuurbeheerplan kunnen maatregelen gesubsidieerd worden om de wezenlijk kenmerken en waarden te behouden en behalen. Op dit moment is het Natuurbeheerplan geldig behorend bij GS-besluit 27 september 2016⁸. In dit plan beschrijft en begrenst de provincie Overijssel gebieden waar subsidiering van beheer en de ontwikkeling van natuur binnen de NNN mogelijk is via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL).

2.4.3 Agrarisch weidevogelgebied

Het agrarisch natuurbeheer via het ANLb heeft mede tot doel om de doelen van de Vogelrichtlijn te behalen, en dus om een duurzame instandhouding van weidevogels te realiseren. In Nederland wordt agrarisch natuurbeheer ingezet om de overige doelen van Europese natuurrichtlijnen te bereiken die niet door de Natura 2000-gebieden en het NNN gedekt worden. Hiertoe is het Rijksdoelenkader agrarisch natuurbeheer geformuleerd⁹ en heeft in 2016 een stelselherziening agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2016 (ANLb2016) plaatsgevonden. Dit vernieuwde subsidiestelsel wordt dus vooral buiten de NNN toegepast¹⁰ en de uitwerking van het agrarisch natuurbeheer vindt plaats via de aanwijzing van zogenaamde kansrijke leefgebieden. Dit zijn gebieden die als kansrijk worden beschouwd voor de duurzame instandhouding van populaties van doelsoorten.

De provincies hebben de geschiktste gebieden voor het behalen van de internationale doelen o.a. geselecteerd op basis van landelijke kansrijkdomkaarten (Melman *et al.* 2016). Daarbij zijn ook kansrijke gebieden voor weidevogels opgenomen op kaart. Deze gebieden kunnen worden beschouwd als de geschiktste gebieden om weidevogeldoelen te realiseren. Hoewel in deze geselecteerde gebieden de weidevogels niet meer altijd in de hoogste dichtheden aanwezig zijn, heeft hier de inspanning voor het behalen van de internationale doelen wél het grootste effect (Melman *et al.* 2014, 2015; Schotman *et al.* 2014; Teunissen *et al.* 2012).

In het Overijsselse Natuurbeheerplan (pNBP) zijn de agrarische weidevogelgebieden begrensd. Daarbij wordt vermeld dat het landbouwgebied een belangrijk leefgebied vormt voor weidevogels en ganzen (pNBP pag. 10). Voor Overijssel geldt dat bij het vormgeven van de beheerstrategie door collectieven en het opstellen van de gebiedsaanvraag de hoogste prioriteit ligt bij het weidevogelbeheer voor het in stand houden van Grutto, Tureluur en Wulp (pNBP pag. 26). Voor weidevogels is het leefgebied (ook wel agrarisch natuurstype) 'Open grasland' van belang, en wel specifiek het beheertype Weidevogelgrasland in open landschap (zie voor meer info Bijlage 5). Het leefgebied open grasland wordt echter niet beschermd via het ruimtelijk ordeningsspoor: weidevogelgebieden die buiten de NNN liggen, vallen buiten de werking van het Barro en dus buiten de bescherming van de Omgevingsverordening Overijssel voor de NNN¹¹. Ondanks het ontbreken van de NNN-status kan het zijn dat gebieden waarop de subsidie ANLb van toepassing is een bestemming kennen "Agrarisch met waarden" binnen de gemeentelijke bestemmingsplannen. In dat geval is de bescherming gelijk aan die binnen de NNN en kan het zijn dat voor de activiteit scheuren een omgevingsvergunning nodig is.

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=83803>

⁸ <http://www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/subsidiestelsel-natuur-en-landschapsbeheer/over-het-subsidiestelsel-natuur-en-landschapsbeheer/het-natuurbeheerplan/>

⁹ <https://www.portaalnatuurenlandschap.nl/.../Internationale-doelen-biodiversiteit-ANLB>

¹⁰ De subsidie kan uitsluitend in collectief verband worden aangevraagd (via een samenwerkingsverband van agrarische natuurverenigingen bijvoorbeeld). De subsidiecontracten hebben een looptijd van 6 jaar. Tegenover de subsidie staan diverse inspanningsverplichtingen om de weidevogelstand te bevorderen (zoals later maaien), de zogenaamde beheerseisen. Deze worden vastgelegd in het collectief beheerplan.

¹¹ De Overijsselse verordening kent aanvullend wel beschermingsbepalingen voor "Bos en natuurgebieden buiten de NNN" (titel 2.8); vermoedelijk (maar het is niet onderzocht) vallen de weidevogelgebieden van het ANLb hier niet binnen. Voor deze gebieden zijn volgens de Omgevingsverordening in principe geen ontwikkelingen toegestaan die negatieve effecten hebben op deze waarden.

De kansrijke gebieden voor weidevogels zijn zoekgebieden voor pakketten agrarisch natuurbeheer die in collectief verband afgesloten kunnen worden volgens het ANLb. De spelregels zijn beschreven in het provinciale natuurbeheerplan¹². Dit plan is niet verplichtend voor de grondeigenaren en gebruikers in het gebied. Het Natuurbeheerplan heeft geen planologische consequenties of consequenties voor bestemmingsplannen en heeft dus geen invloed op eigendomsrechten of bestaande gebruiksmogelijkheden. Enerzijds is de overheid dus verplicht bepaalde doelen te halen, anderzijds kan men de maatregelen die hiervoor nodig zijn niet opleggen.

Naast de agrarische weidevogelgebieden zijn er terreinen die zijn verworven door een TBO, zoals Natuurmonumenten, Landschap Overijssel of Staatsbosbeheer t.b.v. weidevogelbescherming; deze worden aangeduid als weidevogelreservaat.

Het Vogelrichtlijngebied de Wieden-Weerribben is grotendeels kansrijk voor weidevogels (leefgebiedtype 'open grasland'). Met name de Barsbekerbinnenpolder en het Leeuwterveld (beide gelegen binnen het Vogelrichtlijngebied de Wieden) zijn belangrijke gebieden voor het behoud van vochtig weidevogelgrasland. De Barsbekerbinnenpolder wordt daarbij genoemd als een van de belangrijke weidevogelgebieden in Overijssel. De meeste percelen binnen deze twee gebieden zijn dus niet begrensd als Nationaal Natuurnetwerk, terwijl ze wel zijn aangewezen als kansrijk gebied voor het agrarisch natuurbeheer, ANLb-2016.

2.5 Juridisch kader Vogelrichtlijn

Het is belangrijk om te realiseren dat ook met een eventuele ontheffing van het ploeg- en omzetverbod vanuit het GLB, scheuren alsnog getoetst moet worden aan de wettelijke en beleidsmatige kaders, vanuit de verschillende categorieën bescherming die het gebied kent. Het gaat daarbij om de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied (met een gebiedsbescherming die geregeld is in de Wet natuurbescherming), als Nationaal Natuurnetwerk (met een bescherming die plaats moet vinden via regels in bestemmingsplannen) en als gebied waarop Agrarisch natuurbeheer toegepast kan worden. Daarnaast gelden de beschermde bepalingen vanuit de strikte soortenbescherming als onderdeel van de Wet natuurbescherming.

In deze paragraaf wordt eerst kort ingegaan op de beschermende bepalingen van de Vogelrichtlijn en vervolgens op de wijze waarop Nederland deze bepalingen heeft omgezet in wetgeving. (Zie Bijlage 4 voor meer informatie over het juridisch kader.)

De juridische gevolgen van de bescherming van vogels conform de Vogelrichtlijn zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming via het spoor van gebiedsbescherming en soortenbescherming. Dat kan bijvoorbeeld door beschermde gebieden aan te wijzen (artikel 4 Vr), zoals Vogelrichtlijngebieden, of via specifieke verbodsbepalingen (artikel 5 Vr) voor vogels, bijvoorbeeld het verbod om opzettelijk nesten te beschadigen. Daarnaast moeten lidstaten maatregelen nemen om alle vogels actief te beschermen (artikel 3 Vr).

In Vogelrichtlijngebieden, zoals de Wieden-Weerribben, moeten projecten, plannen en handelingen die leiden tot verslechtering van de kwaliteit van het gebied getoetst worden binnen een vergunningprocedure. De vraag is of het scheuren van grasland een dergelijke handeling is. Er is nog geen jurisprudentie van de Raad van State die aangeeft of scheuren van grasland in bepaalde gevallen als een vergunningplichtige handeling onder de Wet natuurbescherming moet worden aangemerkt. Uit jurisprudentie ten aanzien van scheuren binnen een Omgevingsvergunning blijkt dat het scheuren van grasland geen reguliere werkzaamheid binnen de agrarische bedrijfsvoering betreft¹³.

Vooralsnog lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat als men wil scheuren in de Wieden, aangetoond moet worden dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke kenmerken van het gebied. Deze natuurlijke kenmerken betreffen in ieder geval de natuurwaarden in het gebied waarvoor instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld. In een voortoets zal moeten worden aangetoond dat er geen

¹² In het natuurbeheerplan 2017 staat niets over scheuren.

¹³ https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86993&summary_only=&q=201503642

kans is op significante gevolgen. Indien deze gevolgen niet uitgesloten kunnen worden, is een vergunning Wet natuurbescherming nodig, die op grond van een passende beoordeling verleend kan worden.

Wat betreft de wettelijk soortbescherming kan de activiteit scheuren leiden tot het overtreden van de verbodsbepalingen. Afwijking van de verbodsbepalingen is hier alleen mogelijk als men een ontheffing soortenbescherming kan krijgen. Daarbij moet o.a. aangetoond worden dat er geen afbreuk plaatsvindt van de lokale vogelpopulaties. Het gaat daarbij om alle vogels die leefgebied kennen binnen de Wieden-Weerribben (en dus niet alleen de soorten waarvoor instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld).

Daarnaast worden vogels beschermd via het ruimtelijk ordeningsspoor met de bescherming en herstel van belangrijke leefgebieden via het Natuurnetwerk Nederland. De bescherming van het NNN is geregeld via de getrapte doorwerking van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en krijgt haar beslag in provinciale verordeningen en werkt juridisch door in bestemmingsplannen. In de Wet natuurbescherming heeft de totstandkoming en de instandhouding van de NNN een wettelijke basis gekregen. Binnen de NNN kunnen eigenaren een subsidie (SNL) krijgen voor het behalen van natuurdoelen. Deze wet legt ook vast dat provincies een belangrijke rol hebben bij het actief beschermen van vogelsoorten binnen én buiten het Natuurnetwerk Nederland. Daarbij is de stelselherziening Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) uit 2016 een nadere invulling van Nederland om te voldoen aan de verplichtingen van de Europese natuurrichtlijnen en wel om de doelen te behalen die niet in Natura 2000-gebieden of het NNN te realiseren zijn.

In het provinciaal Natuurbeheerplan is aangegeven binnen welke gebieden subsidie SNL of ANLb kan worden verkregen. Het natuurbeheerplan is niet verplichtend voor de grondeigenaren en gebruikers in het gebied. Het Natuurbeheerplan heeft geen planologische consequenties of consequenties voor bestemmingsplannen en heeft dus geen invloed op eigendomsrechten of bestaande gebruiksmogelijkheden. (Zie Bijlage 4 voor een toelichting op de relevante artikelen uit de Vogelrichtlijn, de Wet natuurbescherming en provinciale verordeningen.)

Dit betekent dat binnen de begrenzing van de Natura 2000-gebieden de Wieden en de Weerribben sprake is van verschillende niveaus van bescherming van vogels ter uitvoering van de Vogelrichtlijn:

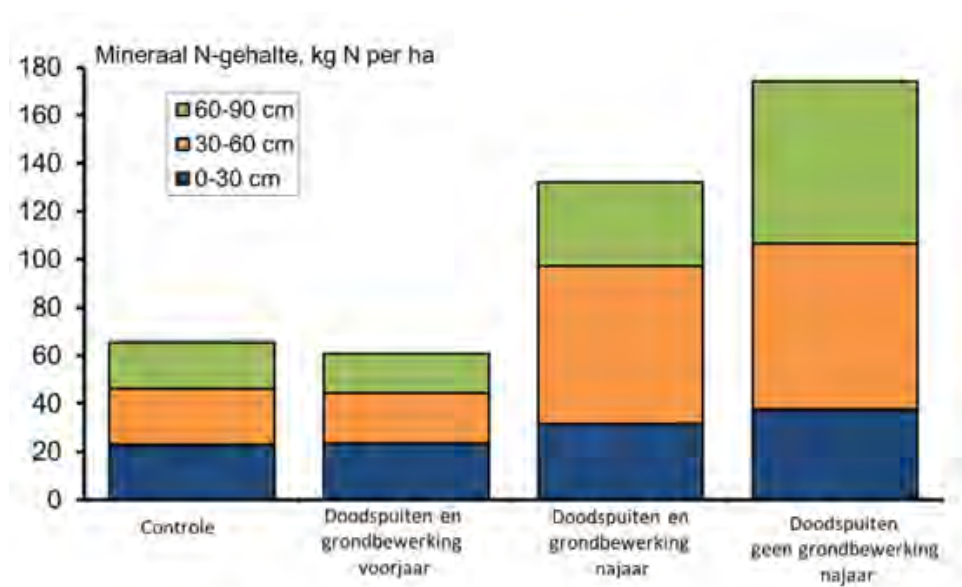
- Een specifieke set van vogels met instandhoudingsdoelen in het Vogelrichtlijngebied conform artikel 2.7 Wet natuurbescherming ter uitvoering van artikel 4 Vogelrichtlijn.
- Alle vogels die worden beschermd via de verbodsbepalingen van artikel 3.1 Wet natuurbescherming ter uitvoering van artikel 5 Vogelrichtlijn.
- Een set van weidevogels die wordt beschermd via de NNN conform Bijlage 1 van de Ontwerp Omgevingsverordening van Overijssel ter uitvoering van artikel 3 Vogelrichtlijn.
- Een set van weidevogels waarvoor subsidie mogelijk is ter behoud in het kader van Agrarisch weidevogelbeheer.

Bij het vaststellen van de effecten van de agrarische handeling 'scheuren van grasland' zijn vervolgens de volgende vragen relevant in het licht van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn :

- a. leidt het scheuren van grasland tot verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied of tot een significant verstorend effect op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied, in dit geval de weidevogelsoorten Kwartelkoning, Watersnip en Porseleinhoen?
- b. leidt het scheuren van grasland tot het overtreden van de verbodsbepalingen voor vogels, met name het verbod nesten, rustplaatsen of eieren van vogels te vernielen of beschadigen en/of het verbod vogels zodanig opzettelijk te verstoren dat dit van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de soort, specifiek overige soorten die voor hun duurzaam voortbestaan afhankelijk zijn van blijvend grasland?
- c. heeft het scheuren van grasland significante gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN, in dit geval de doelsoorten van het Leefgebied vochtig weidevogelgrasland?
- d. leidt het scheuren van grasland tot afbreuk van de bescherming, instandhouding of herstel van biotopen en leefgebieden van weidevogels (zoals beoogd in het agrarisch weidevogelbeheer via het ANLb)?

2.6 Milieubeleid: Beperking scheuren grasland vanuit de Nitraatrichtlijn

Sinds 2006 zijn er beperkingen ingevoerd voor het scheuren van grasland vanuit milieuoogpunt en wel om de uitspoeling van nitraat te verminderen. Deze bepalingen zijn onderdeel van de afspraken die met de Europese Commissie zijn gemaakt over het te voeren nutriëntenbeleid voor de Nitraatrichtlijn. Grasland scheuren of vernietigen voor graslandvernieuwing mag nu tussen 1 februari en 15 september voor klei en veengronden, terwijl dit voor zand en lössgronden is toegestaan tussen 1 februari en 31 mei. Graslandvernieuwing vond op zandgrond tot 2006 bij voorkeur plaats in het najaar, met als belangrijkste redenen dat herinzaai in het najaar beter is in te passen in de graslandplanning, er minder kans bestaat op verdroging van het zaaibed, de onkruiddruk lager is en kweek beter is te bestrijden. Bij het scheuren van grasland in het najaar gaat echter veel stikstof verloren, omdat het gewas al die vrijkomende stikstof bij de afbraak van de oude zode niet meer kan opnemen. Scheuren in het voorjaar moet dat voorkomen (zie Figuur 3).



Figuur 3 Minerale stikstofgehalte in de 0-30, 30-60 en 60-90 cm laag in het najaar bij niet-gescheurd grasland (controle) en drie varianten van gescheurd grasland op een zandgrond (Hoving en Velthof, 2004).

3 Ecologisch relevante waarden: voorkomen van vogelsoorten en staat van instandhouding

Het gebied de Wieden-Weerribben kent een zeer rijke vogelstand. Het gebied is voor veel soorten een van de belangrijkste broedgebieden in ons land (Brandsma *et al.* 2016). Volgens deze onderzoekers staan meer dan veertig van de aanwezige soorten op de Rode lijst van bedreigde en kwetsbare broedvogels. Ook zijn delen van de gebieden van belang voor weidevogels (Provincie Overijssel, 2016b). Zo is de Barsbekerbinnenpolder een van de belangrijkste weidevogelgebieden binnen de provincie Overijssel (Provincie Overijssel, 2016c). In het advies van Teunissen *et al.* (2012) behoort de Barsbekerbinnenpolder tot het zoekgebied voor kerngebieden voor weidevogellandschappen. In heel Nederland zijn echter voor weidevogels als broedvogel, behalve voor kempshaan en watersnip, geen Vogelrichtlijn/Natura2000 gebieden aangewezen. In het Natura 2000-gebied de Wieden-Weerribben is daarom, wat betreft broedende weidevogels, alleen voor de watersnip een instandhoudingsdoel geformuleerd.

Volgens artikel 45 van de verordening voor directe betalingen behoort het ploeg- en omzetverbod bij te dragen aan het bereiken van de doelen van de Vogelrichtlijn. Het gaat dus niet alleen om instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, aangezien via de Vogelrichtlijn veel meer vogelsoorten zijn beschermd (zie ook 1.2). Van belang zijn daarom de doelsoorten van het Nederlands natuurbeleid over de volle breedte, vooral als hun staat van instandhouding in Nederland ongunstig is.

In deze paragraaf gaat het voor het gebied de Wieden-Weerribben om de volgende vragen:

- Welke vogelsoorten van blijvend grasland komen in het gebied voor en welke zijn doelsoorten van natuurbeleid?
- Hoe is het gesteld met de instandhouding van die soorten?

In hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op het effect dat scheuren heeft op het leefgebied van deze soorten en dus op het bereiken van de doelen.

3.1 Vogelsoorten van blijvend grasland in Noordwest-Overijssel

In het gebied Wieden-Weerribben komen verschillende vogelsoorten voor die grasland als leefgebied hebben, wel verschilt het per soort welk type grasland ze voorkomen

Voor het agrarische Vogelrichtlijn gebied gelden Natura 2000-doelstellingen voor trekkende vogels en overwinterende ganzen, eenden en zwanen (zie Bijlage 5). Deze niet-broedvogelsoorten zijn niet afhankelijk van extensief gebruikt grasland en hebben juist baat bij intensief gebruikt grasland. Scheuren van intensief gebruikt grasland heeft geen invloed op het voortbestaan deze soorten. In het Vogelrichtlijngebied komen echter nog andere soorten voor dan ganzen, eenden en zwanen, waaronder broedvogelsoorten die op meer extensief kruidenrijk grasland voorkomen. Het gaat in totaal om 33 vogelsoorten die vermeld staan in Tabel 5. Deze soorten kunnen binnen het NatuurNetwerk Nederland en/of het voor het agrarisch natuurbeheer als doelsoort zijn aangewezen.

Niet al deze soorten zijn vooral afhankelijk van niet-gescheurd blijvend grasland of zijn doelsoort voor de Wieden-Weerribben. Een soort wordt als afhankelijk van ongescheurd grasland beschouwd als de soort vochtig tot nat kruidenrijk grasland nodig heeft. Een zevental vogelsoorten dat van grasland gebruikmaakt is als watervogel te beschouwen (vijf eendensoorten, meerkoet en visdief) en wordt als zodanig niet beïnvloed door het al of niet scheuren van grasland. Dan zijn er nog soorten als grauwe gors, velduil en kluut die niet of nauwelijks voorkomen in het graslandgebied van Overijssel en waarvoor het hier al of niet scheuren van grasland ook niet belangrijk is. Voor patrijs en

roodborsttapuit geldt min of meer hetzelfde: ze komen vooral in droog grasland voor en zijn nauwelijks aanwezig in het onderhavige gebied. Ook de kwartel komt vooral in droog grasland voor, maar was tussen 2006 en 2016 nauwelijks aanwezig. Dat is een teken dat het daar eigenlijk te vochtig is. Kokmeeuw en scholekster zoeken hun voedsel ook in intensief gebruikte gescheurde graslanden en zullen minder of geen last hebben van het scheuren van grasland.

Tabel 3 Doelsoorten afhankelijk van extensief blijvend grasland (gearceerd) en hun afhankelijkheid van vochtig tot nat kruidenrijk grasland in het vogelrichtlijngebied Wieden-Weerribben. Weidevogels zijn aangeduid in de 1^e kolom met p=primair, s=secundair, (z)kr= (zeer) kritisch).

		Doelsoort			functie van vochtig kruidenrijk grasland	
	(kritische) weidevogel	N2000 beheerplan	NNN vochtig weidevogel grasland	ANLb2016 open grasland		aanvullende eis
Bergeend	s				voedsel	n.v.t.
Bruine kiekendief		X			voedsel	graslanden en sloten met muizen en andere prooien
Gele kwikstaart	p/kr		x	x	broeden	in graslandgebied kruidenrijk hooiland
Graspieper	p		x	x	broeden	kruidenrijke perceelranden sloten
Grauwe gors	s				broeden	Niet in NO-Overijssel
Grutto	p/kr		x	x	broeden	structuurrijk graslandmozaïek in open landschap met plas-dras situaties
Kemphaan	p/zkr		x		broeden	structuurrijk graslandmozaïek in open landschap met plas-dras situaties
Kievit	p			x	broeden	kort structuurrijk graslandmozaïek in open landschap met plas-dras situaties
Kluut	s				voedsel	plas-dras situaties
Kokmeeuw	s				voedsel	alle graslanden
Krakeend	s		x	x	broeden	sloten met natuurvriendelijke oevers
Kuifeend	p		x	x	broeden	sloten met natuurvriendelijke oevers
Kwartel	s				broeden	Niet in vochtig grasland
Kwartelkoning	s/zkr	X		x	broeden	Uitstel maaien tot ver in augustus
Meerkoet	s				voedsel	sloten met natuurvriendelijke oevers
Paapje	s	X			broeden	schrale kruidenrijke hooilanden en graslandranden
Patrijs	s				broeden	Niet vooral in vochtig grasland
Porseleinhoen		X			broeden	geïnnundeerd grasland, tot laat in het seizoen
Purperreiger		X		x	voedsel	sloten met natuurvriendelijke oevers
Roerdomp		X			voedsel	graslanden met muizen en natuurvriendelijke oevers
Roodborsttapuit	s				voedsel	Niet vooral in vochtig grasland
Scholekster	p			x	broeden	heeft liefst voedselrijk grasland
Slobeend	p/kr		x	x	broeden	sloten met natuurvriendelijke oevers
Tureluur	p/kr		x	x	broeden	als grutto en sloten met natuurvriendelijke oevers
Velduil				x	broeden en voedsel	graslanden met veel muizen
Veldleeuwerik	p/kr		x	x	broeden	kort structuurrijk graslandmozaïek in open landschap
Visdief	s				broeden	sloten met natuurvriendelijke oevers
Watersnip	p/zkr	X	x	x	broeden	drasse graslanden
Wulp	p/kr		x	x	broeden en voedsel	ook broeden in het natuurgebied en voedsel van elders
Wilde eend	p				broeden	sloten met natuurvriendelijke oevers
Wintertaling	s		x		broeden	sloten met natuurvriendelijke oevers
Zomertaling	p/kr		x	x	broeden	sloten met natuurvriendelijke oevers
Zwarte stern	s/kr	X			voedsel	sloten met krabbenscheer en insectenrijk grasland

Van de 33 soorten die gebruikmaken van extensief beheerd blijvend grasland vallen er dus 16 af, omdat zij in hun voortbestaan niet beïnvloed worden door het al dan niet scheuren van blijvend grasland. Er blijven dan 18 soorten over die voor hun voortbestaan wél afhankelijk zijn van voldoende aanwezigheid van blijvend grasland. Deze 18 soorten zijn op een of andere manier doelsoort van het natuurbeleid in het gebied en afhankelijk van vochtig, kruidenrijk grasland (de grijs gearceerde soorten in Tabel 3). In deze Tabel staat tevens aangegeven welke functie het grasland vervult en in het kader van welk beleid ze doelsoort zijn. Een soort kan zijn aangewezen als doelsoort binnen een of meerdere van de hiervoor (paragraaf 2.3) besproken beleidscategorieën: Natura 2000, NNN, of ANLb2016. Deze worden hieronder besproken.

Natura 2000

Vanuit het Natura 2000-beleid zijn in het beheerplan doelen geformuleerd voor acht soorten uit Tabel 5, waarvan er vier van grasland afhankelijk zijn als voedselgebied en vier als broedgebied. De roerdomp, purperreiger, zwarte stern en bruine kiekendief gebruiken vochtig kruidenrijk grasland als foerageergebied. Bruine kiekendief en ook roerdomp zoeken in grasland vooral muizen en jonge vogels. Deze zijn vooral te verwachten in vochtig kruidenrijk grasland. De purperreiger vangt vooral vis en amfibieën in de sloten en aangrenzend grasland. Verbeterd grasland sluit een goede voedselsituatie in sloten voor deze soort niet uit, met natuurvriendelijke oevers en randenbeheer is veel te bereiken, maar het is niet de meest voor de hand liggende combinatie. En de zwarte stern ten slotte kan broeden in het natuurgebied of in sloten met krabbenscheer en vangt behalve vis ook insecten boven bloemrijk grasland.

Naast genoemde soorten zijn de graslandsoorten porseleinhoen, watersnip, kwartelkoning en paapje van belang als Natura 2000-broedvogelsoort. Deze soorten worden tot de weidevogels gerekend, maar stellen zulke hoge eisen aan het waterpeil, het tijdstip van maaien of de mate van verschrallen dat ze buiten natuurgebieden niet/nauwelijks meer voorkomen. In het vochtige weidevogelgrasland van goede kwaliteit (structuurrijke en soortenrijke vegetatie) kunnen ze wel voorkomen. Voorwaarde is wel dat de waterhuishouding en het beheer op orde zijn. In de Barsbekerbinnenpolder is dat nog niet het geval gezien het lage aantal van deze soorten (Bijlage 5). Soorten als kwartelkoning en porseleinhoen broeden tot in augustus en vereisen voor een succesvol broedgeval rust en uitstel van maaien. Heel laat gemaaide delen (na 1 augustus) zijn ook van belang voor andere vogelsoorten en insecten. Het paapje broedt in vochtige, schrale hooilanden, een graslandvorm die in de gangbare landbouw op gescheurde percelen niet kan voorkomen. Voor habitat voor het paapje liggen er vooral kansen in de kleinschalige randzone van het natuurgebied. De watersnip benut eigenlijk alleen zeer natte, vrij schrale graslanden. Samengevat: alle Natura 2000-weidevogelsoorten zijn in meerdere of mindere mate afhankelijk van niet-gescheurd grasland en stellen daarbij nog aanvullende eisen.

Nationaal Natuurnetwerk

Vanuit het beleid voor het NNN is het natuurtype N13.01 “vochtig weidevogelgrasland” (portaal.natuurenlanschap.nl), dat dominant is in het NNN-deel van de Barsbekerbinnenpolder, bedoeld voor dertien doelsoorten uit Tabel 5. Van deze soorten heeft alleen de watersnip ook een Natura 2000-doelstelling. De uiterst kritische kemphaan is alleen doelsoort vanuit NNN, een soort die buiten natuurgebied nauwelijks voorkomt. Binnen het ANLb2016 wordt er onderscheid gemaakt tussen kritische en niet-kritische weidevogels. Het NNN richt zich in eerste instantie op kritische soorten. Kritische soorten stellen hogere eisen met betrekking tot vochtigheid, kruidenrijkdom aan hun leefgebied en betreffen onder andere de grutto, tureluur en wulp. Van alle soorten in Tabel 5 is de scholekster het tolerantst voor intensief agrarisch gebruik: het is dus een niet-kritische weidevogel. Ook de kievit is niet-kritisch, want broedt ook op bouwland, maar heeft op grasland wel openheid, plasdras en kort gras nodig. Permanent begraasd nat grasland wordt het meest geprefereerd. In het algemeen hebben weidevogels een open landschap nodig. Watersnip en paapje zijn veel toleranter wat betreft openheid als kritische factor. Dit zijn dan ook de soorten die gebruikmaken van extensief grasland direct grenzend aan het Habitatrictlijn gebied.

ANLb2016

Een van de doelen voor open grasland van de stelselherziening agrarisch natuurbeheer is dat het weidevogelbeheer meer geconcentreerd zou worden in de meest kansrijke gebieden en dat ‘kerngebieden weidevogellandschap’ gevormd worden. De provincies moeten daarvoor de meest kansrijke gebieden begrenzen. Overijssel heeft daartoe vrijwel het hele Vogelrichtlijngebied

geselecteerd voor het agrarische natuurstype: leefgebied open grasland. De provincie heeft het grootste deel toegekend aan het beheertype weidevogelbeheer kritische soorten (ANLb A11.01) en een klein deel, de Westrand van het Leeuwtveld, voor niet-kritische soorten. Uit de formuleringen in het Natuurbeheerplan (zie paragraaf 2.3) valt op te maken dat hieraan hoge ambities verbonden zijn, vergelijkbaar met die voor vochtig weidevogelgrasland. Dit verklaart de grote overlap in doelsoorten van het NNN en de ANLb. Extra doelsoorten t.o.v. het NNN zijn kievit en scholekster, de beide niet-kritische weidevogels, kwartelkoning, purperreiger en velduil, soorten die de ondersteunende functie van het gebied voor Natura 2000 benadrukken.

3.2 Indicatieve staat van instandhouding van doelsoorten en trends

De Staat van Instandhouding is een maat voor de duurzaamheid van een populatie. Het begrip komt voort uit de Habitatrichtlijn, maar wordt niet gebruikt binnen de Vogelrichtlijn. In de praktijk (Foppen *et al.* 2016) wordt voor het bepalen van de staat van instandhouding bij vogels teruggegrepen op de aanpak en definities uit de Habitatrichtlijn. Omdat de Svl formeel niet wordt gehanteerd in de Vogelrichtlijn en als zodanig geen beleidsmatige verankering heeft, wordt in Foppen *et al.* (2013) gesproken van een Indicatieve Staat van Instandhouding (I-Svl). Alle lidstaten, dus ook Nederland, moeten elke drie jaar aan de Europese Commissie rapporteren over de maatregelen die zij treffen met betrekking tot de instandhouding voor soorten van de Vogelrichtlijn. Als hulpmiddel wordt daarbij gebruikgemaakt van die Indicatieve Staat van Instandhouding. De I-Svl is bepaald op basis van de ontwikkeling in (a) de verspreiding, (b) de populatieomvang, (c) de kwaliteit van het leefgebied en (d) het toekomstperspectief, zoals ook beschreven in het Natura 2000-doelendocument¹⁴ (en zie Tabel 6). Er is onderscheid gemaakt in een sterke toename, een toename, stabiel of fluctuerend, afname of een sterke afname. Bij de beoordeling van de populatieomvang wordt voor vogels de situatie in 1980 als referentie beschouwd. De bepaling of het leefgebied voldoende groot is en kwalitatief geschikt berust op *expert judgement*. Het toekomstperspectief is ontleend aan Kleunen *et al.* (2007). De meest kritische score bepaalt de I-Svl; daarmee wordt aangesloten bij de stoplichtbenadering zoals die door het Habitat Comité binnen de Europese Unie is vastgesteld¹⁵.

¹⁴ https://www.google.nl/?gws_rd=ssl#q=natura+2000+doelendocument+2006&*&spf=1071

¹⁵ http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/Documents/ART17%20public%20consultation%20guide.pdf

Tabel 4 Systematiek voor de beoordeling van de staat van instandhouding van een habitatype van Bijlage I van de Habitatrichtlijn zoals vastgesteld door het Habitat Comité.

Aspect	Staat van instandhouding			
	Gunstig	Matig ongunstig	Zeér ongunstig	Onbekend
Verspreiding	areaal stabiel of toenemend EN niet kleiner dan de 'gunstige referentie'	tussen 'gunstig' en 'zeér ongunstig'	areaalverlies van meer dan 1% per jaar ¹ OF areaal meer dan 10% minder dan 'gunstige referentie'	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Oppervlakte	oppervlakte stabiel of toenemend EN niet kleiner dan de 'gunstige referentie' EN geen wezenlijke verandering in het verspreidingspatroon binnen het areaal	tussen 'gunstig' en 'zeér ongunstig'	Verlies aan oppervlakte van meer dan 1% per jaar ¹ EN oppervlakte minder dan de gunstige referentie OF wezenlijke verandering in verspreidingspatroon binnen het areaal OF oppervlakte meer dan 10% minder dan 'gunstige referentie'	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Kwaliteit	structuur en functie (inclusief typische soorten) in goede staat EN geen wezenlijke verslechtering	tussen 'gunstig' en 'zeér ongunstig'	Op meer dan 25% van de oppervlakte is structuur en functie ongunstig	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Toekomst-perspectief	de vooruitzichten zijn uitstekend of goed. De belangrijkste bedreigingen zijn niet wezenlijk; het habitatype zal op lange termijn levensvatbaar zijn	tussen 'gunstig' en 'zeér ongunstig'	sterke negatieve invloed van bedreigingen op het habitatype; slechte vooruitzichten, levensvatbaarheid op lange termijn in gevaar	geen of onvoldoende betrouwbare informatie
Totaal beoordeling SvI	alles 'groen' OF drie 'groen' en één 'onbekend'	een of meer 'oranje' maar geen 'rood'	een of meer 'rood'	twee of meer 'onbekend' gecombineerd met alleén 'groen'

¹ Binnen een tijdvak te definiëren door de Lidstaat

Op basis van de recentste Vogelrichtlijnrapportage van Nederland (2008-2012)¹⁶ moeten we vaststellen dat vrijwel alle van de 18 doelsoorten van kruidenrijk grasland in de Wieden-Weerribben landelijk een ongunstige staat van instandhouding hebben (Kleunen *et al.* 2013), met gele kwikstaart en graspieper als twijfelgevallen (Tabel 5).

Tabel 5 Landelijke Staat van instandhouding in Nederland (<https://www.sovon.nl/nl/content/vogelsoorten>) van de doelsoorten van het Vogelrichtlijngebied de Wieden-Weerribben die afhankelijk zijn van kruidenrijk grasland. Populatie, trend en range in Nederland volgens Kleunen *et al.* (2013).

broedvogelsoort	populatie NL			populatie trend NL		range trend NL		iSVI NL	
	doel nationaal	min	max	lange termijn	ondergrens	bovengrens	lange termijn	%	
Bruine kiekendief	1300	1150	1250	neg	9	41	Gelijk	6	Matig ongunstig
Gele kwikstaart	Geen	29899	60606	neg	-19	12	Gelijk	-1	Matig ongunstig
Graspieper	Geen	62008	77480	neg	-8	22	Gelijk	0	Matig ongunstig
Grutto	Geen	35219	59766	neg	-57	-48	Gelijk	-4	Zeer ongunstig
Kemphaan	1000			neg	-99	-99	Krimp	-70	Zeer ongunstig
Kievit	Geen	131655	229856	neg	-46	-33	Gelijk	0	Matig ongunstig
Kwartelkoning	400	65	240	neg	-57	-47	Uitbreiding	31	Zeer ongunstig
Paapje	2000	250	450	neg	-72	-62	Krimp	-38	Zeer ongunstig
Porseleinhoen	400	140	180	neg	-34	-18	Uitbreiding	50	Zeer ongunstig
Purperreiger	600	700	810	pos	101	124	Krimp	-50	Zeer ongunstig
Roerdomp	400	250	300	pos	12	39	Uitbreiding	13	Gunstig
Schalekster	geen	65000	87000	neg	-72	-67	Gelijk	0	Zeer ongunstig
Slobeend	geen	5091	6136	neg	-57	-42	Gelijk	0	Matig ongunstig
Tureluur	geen	15534	21845	neg	-24	-5	Gelijk	-8	Zeer ongunstig
Veldleeuwerik	geen	28689	49344	neg	-73	-66	Krimp	-20	Zeer ongunstig
Velduil	100	15	35	neg	-94	-91	Krimp	-73	Zeer ongunstig
Watersnip	4000	862	1383	neg	-66	-59	Krimp	-12	Zeer ongunstig
Wulp	geen	4643	5949	neg	-43	-18	Gelijk	-2	Matig ongunstig
Zomertaling	geen	577	1436	neg	-78	-45	Gelijk	-4	Zeer ongunstig
Zwarte stern	2000	1150	1450	neg	-11	-4	Krimp	-69	Zeer ongunstig

¹⁶ https://circabc.europa.eu/sd/a/46b22c56-9da5-44b8-8bc5-21987fff9b8b/NL_A12NatSum_20141031.pdf

Als we alleen kijken naar de doelrealisatie voor broedvogels in het Natura 2000-gebied de Wieden-Weerribben, dan is de situatie niet veel beter. Voor de bruine kiekendief is de lokale staat van instandhouding net niet gunstig, voor de watersnip onbekend en alleen voor de purperreiger gunstig, ook indien de doelstelling van de Weerribben wordt opgeteld bij die van de Wieden. Van het NNN-gebied in de Barsbekerbinnenpolder en het collectief beheerde weidevogelgebied zijn de trends af te lezen in Bijlage 5.

Tabel 6 Trend en staat van instandhouding van de doelsoorten in het Vogelrichtlijngebied De Wieden-Weerribben (<https://www.sovon.nl/nl/gebieden>).

Soort, gebied	N2000 gebiedsdoel	Functie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Trend	Trend	Trend	functie	SVI
omvang	kwaliteit	paren							start	sinds	Sinds	permanent	
									start	start	05/06	grasland	
broedvogels De Wieden													
Bruine Kiekendief	gelijk	gelijk	19 b	17	?	11	16	22	17	1990	0	0	voedsel ongunstig
Kwartelkoning	groei	groei	13 b	0	0	0	0	0	1	1997	-	~	broeden ongunstig
Paapje	groei	groei	6 b	0	1	0	2	7	1	1990	~	+	broeden ongunstig
Porseleinhoen	gelijk	gelijk	19 b	16	16	15	20	16	8	1990	~	~	broeden* ongunstig
Purperreiger	gelijk	gelijk	65 b	76	93	96	91	106	117	1990	+	+	voedsel gunstig
Roerdomp	gelijk	gelijk	30 b	15	16	17	18	28	23	1990	+	+	voedsel ongunstig
Watersnip	gelijk	gelijk	150 b	280	?	?	?	?	?	1990	0	~	broeden* onbekend
Zwarte Stern	groei	groei	200 b	208	187	133	161	110	110	1990	0	~	voedsel ongunstig
broedvogels Weerribben													
Porseleinhoen	groei	groei	30 b	?	?	3	1	1	2	1998	-	~	broeden* ongunstig
Purperreiger	groei	groei	20 b	0	0	0	0	0	0	1990	-	-	voedsel Zie Wieden
Roerdomp	groei	groei	14 b	?	?	3	4	7	3	1991	-	~	voedsel ongunstig
Watersnip	gelijk	gelijk	160 b	{119}	?	?	{98}	?	?	1990	~	-	broeden* ongunstig
Zwarte Stern	groei	groei	40 b	0	0	7	13	19	21	1990	~	~	voedsel ongunstig

4 Resultaten, conclusies en aanbevelingen

Op basis van de voorgaande paragrafen worden in dit hoofdstuk de vragen die in Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 2 zijn genoemd, beantwoord:

1. Wat zijn de ecologische effecten van het scheuren van grasland op vogels die voorkomen in de Natura 2000-gebieden de Wieden en Weerribben?
2. Wordt door deze effecten de realisering van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn bemoeilijkt? Doordat de doelen van de VR via verschillende beleidssporen worden ingevuld, is in paragraaf 2.5 deze vraag opgesplitst in 4 deelvragen:
 - a. Natura 2000-doelen: leidt het scheuren van grasland tot verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied of tot een significant verstorend effect op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied, in dit geval de weidevogelsoorten Kwartelkoning, Watersnip en Porseleinhoen?
 - b. Soortenbescherming: leidt het scheuren van grasland tot het overtreden van de verbodsbepalingen voor vogels, met name het verbod nesten, rustplaatsen of eieren van vogels te vernielen of beschadigen en/of het verbod vogels zodanig opzettelijk te verstoren dat dit van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de soort, specifiek overige soorten die voor hun duurzaam voortbestaan afhankelijk zijn van blijvend grasland?
 - c. NNN-doelen: heeft het scheuren van grasland tot significante gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN, in dit geval de doelsoorten van het Leefgebied vochtig weidevogelgrasland?
 - d. ANLB-doelen: leidt het scheuren van grasland tot afbreuk van de bescherming, instandhouding of herstel van biotopen en leefgebieden van weidevogels (zoals beoogd in het agrarisch weidevogelbeheer via het ANLb)?
3. Is het opheffen van het ploeg- en omzetverbod verenigbaar met de juridische vereisten vanuit de Vogelrichtlijn?
4. Wat zijn de gevolgen van het opheffen van het ploeg- en omzetverbod voor het milieu specifiek voor CO₂- en N₂O-emissies en NO₃-uitspoeling?
5. Kunnen eventuele negatieve gevolgen voor natuur van de opheffing van het ploeg- en omzetverbod worden voorkomen en kunnen aan de bevindingen in het gebied de Wieden/Weerribben rond het ploeg- en omzetverbod, conclusies worden verbonden aan vergelijkbare Vogelrichtlijngebieden elders in Nederland?

4.1 Wat zijn de ecologische effecten van het scheuren van grasland op vogels die voorkomen in de Natura 2000-gebieden de Wieden en de Weerribben?

4.1.1 Leefgebied van weidevogels en ecologisch effect van scheuren

Het ploeg- en omzetverbod binnen Natura 2000-gebieden is bedoeld ter bescherming van blijvend grasland om zo biodiversiteit en bodemkwaliteit te behouden. In het Natura 2000-gebied de Wieden-Weerribben gaat het om 2632,4 ha agrarisch gebruikte graslanden (Tabel 1) dat als Vogelrichtlijngebied is begrensd en tevens is aangewezen als ofwel Nationaal Natuurnetwerk of als kansrijk gebied voor weidevogels binnen het ANLb2016 (zie de kaart van Figuur 2 en Tabel 1). 861 ha van die 2632 ha is natuurlijk grasland. In de voorgaande paragrafen hebben we gezien dat 18 doelsoorten van het natuurbeleid in dit gebied nat tot vochtig kruidenrijk grasland nodig hebben, terwijl voor een aantal soorten waarvoor in dit gebied Natura 2000-doelstellingen gelden (overwinterende ganzen, eenden en zwanen), geldt dat ze juist baat hebben bij intensief gebruikt grasland.

Van de N2000-vogelrichtlijnsoorten hebben de volgende soorten belangrijke delen van hun leefgebied in permanent grasland: bruine kiekendief, kwartelkoning, paapje, porseleinhoen, purperreiger, roerdomp, watersnip en zwarte stern. Het permanent grasland is voor de meeste soorten van belang als leefgebied in het algemeen en voor sommige soorten alleen als gebied om voedsel te zoeken.

Drie van de acht vogelrichtlijndoelsoorten zijn ook doelsoort voor het weidevogelbeleid. Er is een grote overlap in de doelsoortenlijst van natuurbeheer (NNN) en agrarisch natuurbeheer (ANLb2016) voor weidevogels. Onder de 18 doelsoorten zijn 12, als graslandsoort, kritische weidevogels (Tabel 5).

Weidevogels zijn afhankelijk van kruidenrijk extensief gebruikt grasland met ruimtelijke variatie in hoogte en geslotenheid van de vegetatie (structuur), rijkdom aan allerlei ongewervelden als voedsel en met een toegankelijke niet te dichte vegetatie. Er is een rijke bodemfauna, insectenrijkdom ('kuikengrasland'), een open landschap met weinig dekking voor predatoren en brede, rijk begroeide slootkanten. Een vegetatie met deze eigenschappen moet ten minste tot begin, maar liefst tot half juni aanwezig zijn. Ze moet echter voor soorten van lang gras zoals de grutto ook al in april voldoende structuur hebben voor het verbergen van de nesten. In ons steeds zachter wordende klimaat kan dit type grasland alleen gerealiseerd worden onder zeer natte omstandigheden, een drooglegging van 25-35 cm –mv of nog ondieper en een geringe bemesting in de vorm van ruwe stalmest (zie ook paragraaf 2.1.3). Idealiter voldoet een groot aaneengesloten gebied aan deze voorwaarden. In het NNN is dit het streven.

Leefgebied voor weidevogels en effecten van scheuren

Een leefgebied voor weidevogels bestaat bij voorkeur geheel uit dit vochtige kruidenrijke grasland; wel met variatie op landschapsniveau in graslengte, bijvoorbeeld door delen met permanente begrazing, en met een aandeel plas-dras tot in mei. In het grootste deel van het Leeuwtveld is volgens het natuurbeheerplan het streven: weidevogelbeheer voor kritische soorten. Voor dit perspectief moet elke verslechtering van de condities voor weidevogels worden vermeden.

De voorkomende vogelsoorten stellen specifieke eisen aan hun habitat, ze zijn afhankelijk van vochtig tot nat kruidenrijk grasland dat extensief agrarisch gebruikt wordt. Dat wil zeggen grasland dat vochtig en kruidenrijk is en laat gemaaid wordt. Door scheuren van blijvend grasland verdwijnt dit type kruidenrijk grasland.

De effecten van scheuren zijn tweeledig. Ten eerste is er een direct, tijdelijk effect. Gedurende het scheuren is sprake van verstoring door geluid, optische verstoring en mechanische verstoring. Deze effecten kunnen in principe gemitigeerd worden, door rekening te houden met het seizoen waarin gescheurd wordt, zodat aanwezige vogels niet verstoord worden.

Ten tweede leidt scheuren tot een direct, meer permanent effect, namelijk tot het verdwijnen van het kruidenrijk, vochtige grasland. Waarschijnlijk zullen juist drassige en hobbelige percelen als eerste aan de beurt zijn om gescheurd te worden, om zodoende deze percelen te verbeteren ten behoeve van de productiviteit. Na het scheuren kennen percelen een andere bodemstructuur en vochthuishouding en aanwezig microreliëf verdwijnt, hetgeen effect heeft op de soortensamenstelling.

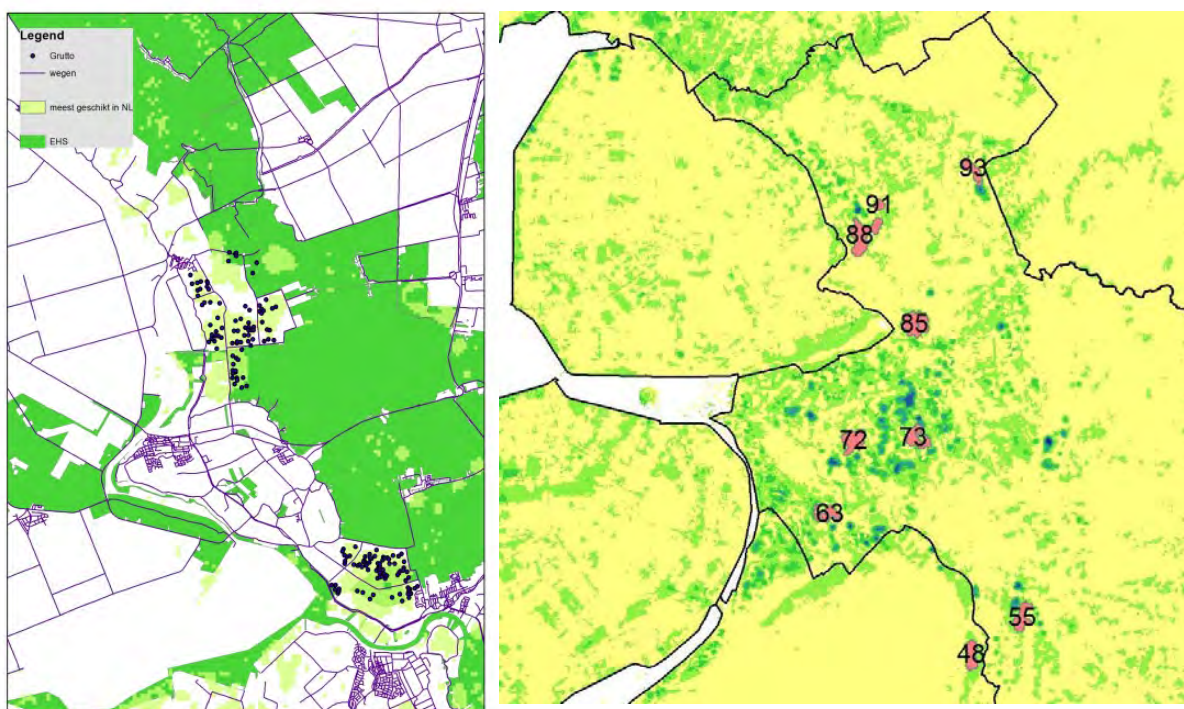
Kruidenrijk grasland zoals hier beschreven en scheuren gaan niet samen, het gaat dus niet (vooral) om verstoring door werkzaamheden maar met name om het verlies aan leefgebied voor weidevogels. Scheuren heeft niet alleen effect op het habitat van kritische weidevogels, maar ook op de niet-kritische weidevogels die in de vochtige, kruidenrijk graslanden van het Vogelrichtlijngebied voedsel komen zoeken (zie paragraaf 2.5). Zelfs in het geval de habitatkwaliteit nu al laag is door intensief gebruik, is een afname in kwaliteit voor weidevogels te verwachten, omdat scheuren juist plaatsvindt als het grasland minder homogeen, productief en vlak is geworden, ofwel verouderd is. Voor weidevogels, ook niet-kritische, is veroudering juist gunstig en dit wordt ongedaan gemaakt bij scheuren en de meestal daarmee gepaard gaande graslandverbetering: betere af- en ontwatering, productiever grasmengsel, etc. De niet-kritische weidevogels kievit en scholekster die ook doelsoort zijn, broeden ook in verbeterd grasland en op bouwland, maar zeker voor de kievit geldt dat de voorkeur uitgaat naar vochtig kort kruidenrijk grasland.

4.1.2 Potentiële rol van de Wieden-Weerribben voor duurzaam voorkomen van soorten

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat scheuren ten koste gaat van (de potenties van) blijvend grasland dat nu vochtig kruidenrijk grasland is, kortom, leefgebied voor doelsoorten van alle vormen van weidevogelbeleid in het gebied. Alleen delen van het gebied die dicht bij (< 200 m afstand) bebouwing, opgaande begroeiing of wegen liggen kunnen hiervan worden uitgezonderd, omdat de mate van verstoring daar te groot is voor effectief weidevogelbeheer.

Dat betekent dat slechts een klein deel van het blijvende grasland met een ploeg- en omzetverbod geen leefgebied voor kritische weidevogels is of niet geschikt te maken is als leefgebied. De vraag is dan aan de orde of een deel van het (potentieel) geschikte blijvende grasland met een ploeg- en omzetverbod gemist kan worden voor het behalen van de weidevogeldoelstellingen in het gebied en in Nederland. Figuur 4 laat de in Nederland geschiktste gebieden zien voor behoud van kritische weidevogelsoorten en de verspreiding van de grutto in een representatief jaar in het Leeuwtveld en de Barsbekerbinnenpolder. Beide gebieden behoren tot de beste 28.000 ha weidevogelgebied in Nederland (Melman 2017). Op basis daarvan kan gesteld worden dat al het voor weidevogels geschikte areaal binnen het Vogelrichtlijngebied nodig is voor het behalen van een duurzame staat van instandhouding van weidevogels in Nederland.

Het toestaan van scheuren verkleint dit areaal. Indien het ploeg- en omzetverbod wordt opgeheven, is verdere intensivering van het grondgebruik waarschijnlijk, terwijl juist vanuit de weidevogeldoelen extensivering wenselijk is.



Figuur 4 De Barsbekerbinnenpolder (55) en het Leeuwtveld (88) behoren tot de beste weidevogelgebieden in de Kop van Overijssel (rode plekken op rechterkaart) en tot de beste 28.000 ha weidevogelgebieden in Nederland volgens de recentste scenariostudie voor EZ. In het linkerdeel is te zien dat de vorm van de gebieden is afgeleid van de verspreiding van kritische weidevogels, hier geïllustreerd met de recente verspreiding (zwarte stippen) van de grutto.

4.2 Wordt door de effecten van scheuren de realisering van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn, waaronder de instandhoudingsdoelen in de Natura 2000-gebieden, bemoeilijkt?

De beantwoording van deze hoofdvraag, of de realisering van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn wordt bemoeilijkt, zal gedaan worden op grond van de resultaten uit paragraaf 4.1 binnen de vier juridische sporen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn zoals die in paragraaf 2.5 zijn onderscheiden. De beantwoording richt zich op het uitsluiten van de kans op negatieve (significante) gevolgen. Het doel van deze studie is het beoordelen van de ecologische effecten van het opheffen van het ploeg- en omzetverbod van blijvend grasland in het gebied de Wieden-Weerribben. Het is nadrukkelijk géén scenariostudie waarin gekeken wordt naar de beste oplossing voor het gebied, waarin bijvoorbeeld de huidige situatie met ploeg- en omzetverbod wordt vergeleken met alternatieve scenario's voor een uitruil-situatie zonder ploeg- en omzetverbod. Dit rapport betreft geen kwantitatieve analyse van de effecten van de uitvoering van de landinrichting en het daarmee gepaard gaande verzoek van het eenmalig opheffen van het ploeg- en omzetverbod in dit gebied. Om een uitspraak te kunnen doen over de effecten van het verzoek van de Provincie Overijssel is maatwerk nodig. Daarvoor moet in beeld worden gebracht waar precies de percelen blijvend grasland liggen waarvoor door de provincie Overijssel een eenmalige ontheffing wordt aangevraagd. Ook moet dan bekend zijn welke gebieden nu leefgebied vormen voor soorten van kruidenrijk, vochtig grasland én welke gebieden nodig zijn om te garanderen dat populaties van dergelijke weidevogelsoorten duurzaam kunnen worden behouden.

- a. Leidt het scheuren van grasland tot verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied of tot een significant verstorend effect op de weidevogelsoorten waarvoor het gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied?

Uit de beantwoording van vraag 1 is duidelijk geworden dat het scheuren van grasland leidt tot een afname van de oppervlakte kruidenrijk, vochtig grasland. Conform de Wet natuurbescherming moet elke verslechtering of significante verstoring gezien worden in het licht van de instandhoudingsdoelen voor het Natura 2000-gebied. De instandhoudingsdoelen van vogels zijn in Nederland omschreven in de vorm van aantallen broedparen, als een indicatie voor de draagkracht¹⁷ van het gebied. Het gaat in de Wieden om in totaal 8 broedvogelsoorten die afhankelijk zijn van vochtig, kruidenrijk grasland (zie Bijlage 5).

Aangetoond zal moeten worden dat door scheuren deze draagkracht niet vermindert en dat ook op termijn het behalen van de instandhoudingsdoelen gerealiseerd kan worden.

Indien het scheuren zou gebeuren in een periode dat er geen (broed)vogelsoorten van het Natura 2000-gebied in het gebied aanwezig zijn, zal er geen sprake zijn van verstoring van deze soorten. Dat betekent dat voor overwinterende soorten zoals de Kleine zwaan, ganzen en eenden er geen verstoring of verslechtering door scheuren te verwachten is.

Dat laat onverlet dat als er gescheurd zou worden, hierdoor niet uitgesloten kan worden dat de kwaliteit van de habitats van soorten zal verslechteren. Dit leidt tot de conclusie dat de kans op verslechtering, en significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen (mede gezien de huidige staat van instandhouding), niet is uit te sluiten.

- b. Heeft het scheuren van grasland significante gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN, in dit geval de doelsoorten van het Leefgebied vochtig weidevogelgrasland?

Het leefgebied vochtig weidevogelgrasland met de bijbehorende kritische weidevogelsoorten vormt een van de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN in het gebied De Wieden-Weerribben. Binnen de NNN zijn projecten of handelingen (zoals scheuren) met een significant negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden niet toegestaan op grond van de Omgevingsverordening Overijssel, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang en reële alternatieven ontbreken. Uit de

¹⁷ Draagkracht betreft het aantal paren dat een gebied op basis van omvang en leefgebiedcondities kan herbergen.

beantwoording van vraag 1 blijkt dat scheuren van grasland leidt tot een afname van kruidenrijk, vochtig grasland en dus kan leiden tot een afname in de kwaliteit van het leefgebied van weidevogels. Als percelen gescheurd worden in met name de bestaande natuurgebieden Barsbekerbinnenpolder en het Leeuwterveld, die belangrijke weidevogelgebieden zijn voor de provincie Overijssel, bemoeilijkt dit het herstel en/of de duurzame ontwikkeling van leefgebied voor weidevogels. Daarmee is de kans groot dat er sprake kan zijn van een significant negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden.

- c. Leidt het scheuren van grasland tot afbreuk van de bescherming, instandhouding of herstel van biotopen en leefgebieden van weidevogels (zoals beoogd in het agrarisch weidevogelbeheer via het ANLb)?

Ecologisch gezien is er geen verschil tussen de effecten van het scheuren van grasland op Weidevogelgrasland onder de NNN of op Leefgebied open grasland onder het ANLb. Het gaat immers om gebieden die ruimtelijk naast elkaar liggen, dezelfde kwaliteiten bezitten en waarop vrijwel dezelfde doelsoorten weidevogels van toepassing zijn.

Daarom geldt ook voor de leefgebieden van weidevogels die onder het ANLb vallen dat negatieve effecten op het duurzaam voorkomen van deze soorten niet kunnen worden uitgesloten, omdat de oppervlakte kruidenrijk, vochtig grasland zal afnemen. Dit geldt met name in gebieden waar het beheertype kritische weidevogels van toepassing is en minder in de gebieden voor niet-kritische weidevogels.

- d. Leidt het scheuren van grasland tot het overtreden van de verbodsbepalingen voor vogels, met name het verbod nesten, rustplaatsen of eieren van vogels te vernielen of beschadigen en/of het verbod vogels zodanig opzettelijk te verstoren dat dit van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de soort, specifiek overige soorten die voor hun duurzaam voortbestaan afhankelijk zijn van blijvend grasland?

Indien het scheuren van graslanden plaatsvindt buiten het broedseizoen van de aanwezige vogels, kan het vernielen of beschadigen van nesten en eieren eenvoudig voorkomen worden. Ook het verstoren van vogels kan voorkomen worden, door te werken buiten de perioden dat de graslanden fungeren als broed- of foerageergebied voor de vogels. Daartoe zal voor alle 18 betrokken vogelsoorten die afhankelijk zijn van kruidenrijk, vochtig grasland, moeten worden bepaald in welke perioden van het jaar de percelen een functie hebben als leefgebied.

De vraag blijft over of scheuren van grasland leidt tot het overtreden van het verbod om rustplaatsen te vernielen¹⁸. Er is geen eenduidige, juridische uitleg van het begrip 'rustplaats'.

Volgens de Memorie van Toelichting van de Wet natuurbescherming bieden de verbodsbepalingen geen bescherming aan leefgebieden van soorten, ook niet als die plaatsen zeer geschikt zijn als broed- of rustplaats voor vogels indien de plaatsen niet daadwerkelijk worden gebruikt¹⁹. De verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming bieden dus geen jaarrondbescherming aan de broedgebieden van weidevogels (Dotinga en Trouwborst, 2017). Dit is bevestigd in nationale jurisprudentie in 2012 waarin door de Raad van State vaststelt dat de nesten van de grutto buiten het broedseizoen niet als broedplaats zijn aan te merken²⁰. Het lijkt er dus op dat het begrip rustplaats gekoppeld is aan het actueel voorkomen van individuen van de soort, en niet aan het aanwezig zijn van geschikt leefgebied. In het licht van deze RvS-uitspraak lijkt het juridisch mogelijk om leefgebied van weidevogels te vernietigen, op het moment dat de soort geen gebruik maakt van het leefgebied. Juridisch gezien leidt het scheuren van grasland dan niet tot het overtreden van de verbodsbepalingen.

¹⁸ Het begrip 'rustplaats' komt niet voor in de verbodsbepalingen van artikel 5 Vogelrichtlijn, maar volgens het Verdrag van Bern zijn rustplaatsen van vogels wel beschermd, reden waarom de verbodsbepalingen Wnb hiermee zijn uitgebreid.

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/08/17/memorie-van-toelichting-bij-wet-natuurbescherming>

²⁰ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=66989>

4.3 Is het scheuren van grasland toelaatbaar in het licht van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn?

Het scheuren van blijvend grasland zal weinig van invloed zijn op het voorkomen van de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen: grauwe gans, kleine zwaan en enkele eendensoorten. Echter, Nederland heeft onder de Vogelrichtlijn de verplichting om alle mogelijke maatregelen te nemen om de populaties van alle vogels op een niveau te houden of brengen dat onder andere beantwoordt aan de ecologische eisen van deze (weide)vogels. Daarbij mag rekening worden gehouden met economische en recreatieve eisen, maar moeten tevens de nodige maatregelen worden getroffen voor bescherming en herstel van voldoende leefgebied.

Vrijwel alle weidevogels, vogels die afhankelijk zijn van kruidenrijk, vochtig grasland, kennen landelijk een ongunstige staat van instandhouding. Dat is voor de populaties in de Wieden-Weerribben niet anders. Tegelijkertijd zijn delen van de Wieden van groot belang voor het behoud van weidevogels, in totaal 18 soorten die afhankelijk zijn van vochtig, kruidenrijk grasland. Een deel van deze vogels kent instandhoudingsdoelen onder het Natura 2000-regime, maar de meeste van deze weidevogels hebben doelen onder de NNN of het ANLb. Hiervoor zijn gebieden aangewezen als Vochtig weidevogelgrasland voor onder andere de kritische weidevogelsoorten Grutto, Watersnip, Slobeend, Zomertaling, Kemphaan en Tureluur. Bij de herijking van de EHS heeft een deel van deze gebieden de NNN-status verloren. Weidevogels worden in deze voormalige EHS-gebieden alleen beschermd via het financiële stelsel van het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Gezien de internationale verplichtingen, de staat van instandhouding en het provinciaal beleid, kan vastgesteld worden dat elk potentieel geschikt perceel (vochtig, kruidenrijk grasland) hard nodig is om de doelstellingen voor weidevogels te behalen. In het gebied de Wieden-Weerribben liggen dus verschillende natuuropgaven: Natura 2000-doelstellingen en weidevogeldoelstellingen via de NNN en het ANLb. Door het opheffen van het ploeg- en omzetverbod en vervolgens het continueren van het landinrichtingsproces zullen mogelijk Natura 2000-doelstellingen gehaald worden. Maar dat gaat ten koste van de weidevogeldoelstellingen voor het NNN en de ANLb. Immers, door het scheuren van grasland verdwijnt (potentieel) geschikt leefgebied. Daarmee is sprake van een strijdigheid bij het uitvoeren van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn. Artikel 4 van de Vogelrichtlijn richt zich op de bescherming van soorten onder Bijlage I Vr en artikel 4.2 Vr waarvoor Vogelrichtlijngebieden moeten worden aangewezen; artikel 3 van de Vogelrichtlijn richt zich op de instandhouding en het herstel van leefgebieden van alle vogelsoorten.

Als men wel wil scheuren, zal deze activiteit getoetst moeten worden aan de geldende natuurdoelen onder de respectievelijke beschermingsregimes van de Wet natuurbescherming (voor het N2000-gebied) en de Omgevingsverordening via het instrument Omgevingsvergunning (voor de NNN).

Binnen de NNN vindt toetsing plaats aan de wezenlijke kenmerken en waarden binnen de procedure van een omgevingsvergunning. De doorwerking van het provinciaal beleid in bestemmingsplannen, lijkt in de gemeente Zwartewaterland niet adequaat omgezet. Binnen het Natura 2000-gebied mag scheuren niet leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelen; anders lijkt een vergunning Wet natuurbescherming nodig.

Zoals vermeld, hebben bij de herijking van de EHS delen van de aanwezige weidevogelgebieden hun bescherming via het ruimtelijk ordeningsspoor verloren. Deze (potentieel) geschikte weidevogelpercelen kennen dus geen toetsingskader en bij het ontheffen van het ploeg- en omzetverbod is er geen juridisch instrument dat scheuren kan voorkomen. We constateren dan ook dat wegens het ontbreken van enige andere vorm van juridische bescherming van de kwaliteit van leefgebieden van kritische weidevogels buiten de NNN en het vrijwillige karakter van agrarisch natuurbeheer, juist het ploeg- en omzetverbod een belangrijke maatregel is die bijdraagt aan de duurzame instandhouding van de kwaliteit van deze leefgebieden.

Men zou kunnen betogen dat het ontbreken van beschermende bepalingen voor deze belangrijke weidevogelgebieden binnen de Omgevingsverordening (en dus ook bestemmingsplannen) strijdig is met artikel 3 van de Vogelrichtlijn. Uit Europese jurisprudentie blijkt dat een lidstaat alle nodige maatregelen moet treffen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en met een voldoende

omvang te beschermen (EG C-117/00). Uit onderzoek (Melman *et al.* 2012, 2016) blijkt immers dat de belangrijkste kerngebieden voor weidevogels buiten de NNN (en dus ook Natura 2000-gebieden) liggen. Het niet adequaat beschermen van weidevogelleefgebieden zou dan in strijd zijn met een rechtstreekse doorwerking van artikel 3 van de Vogelrichtlijn. Zo stelt Trouwborst (2016) dat het aanwijzen en beschermen van provinciale weidevogelleefgebieden noodzakelijk is ter uitvoering van artikel 3 Vogelrichtlijn. We zagen al dat de bescherming van vogels via de verbodsbepalingen Wet natuurbescherming, welke bescherming overal geldt en dus ook buiten beschermde gebieden, onvoldoende handvatten biedt voor weidevogels om te gelden als ter uitvoering van artikel 3 Vogelrichtlijn. Buiten het broedseizoen zijn de geschikte percelen met kruidenrijk, vochtig grasland immers vogelvrij (Dotinga en Trouwborst, 2017). Juridisch is daarmee het vernietigen van geschikt leefgebied mogelijk, hoewel er negatieve effecten voor de soorten zijn en de afname van kwaliteit leefgebied strijdig is met het provinciaal beleid. We kunnen dan ook stellen dat het ploeg- en omzetverbod onder het GLB, in die gevallen dat Vogelrichtlijngebieden geen NNN-status meer hebben, het enige instrument blijkt om weidevogelgebieden te behoeden tegen vernietiging van het leefgebied.

4.4 Wat zijn de gevolgen van het opheffen van het ploeg- en omzetverbod voor het milieu, specifiek voor CO₂- en N₂O-emissies en NO₃-uitspoeling?

Het scheuren van grasland draagt bij aan broeikasgasemissie door het vrijkomen van N en C uit organische stof afkomstig uit de bodem en de oude zode (blad, stoppels en wortels)²¹. Bij de afbraak van organische stof wordt CO₂ gevormd en een deel van de stikstof komt vrij als lachgas. Lachgas is een broeikasgas met een 300 keer sterker effect op de opwarming van de aarde dan CO₂. Een ander deel van de stikstof dat niet weer wordt opgenomen, kan als nitraat uitspoelen en daarmee ook nog bijdragen aan de indirecte lachgasemissie. In een recent CDM-advies²² wordt ook geconcludeerd dat de lachgasemissie toeneemt na het scheuren van grasland, zowel bij scheuren in het voorjaar als najaar. De hoeveelheid neerslag in de periode na scheuren en de hoeveelheid minerale stikstof in de bodem bepalen in sterke mate de lachgasemissie.

De lachgasemissie door graslandvernieuwing wordt meegenomen in de nationale broeikasgasemissie-rapportage. Deze is gebaseerd op schattingen van het areaal dat jaarlijks wordt vernieuwd, de hoeveelheid stikstof die daarbij vrijkomt en een emissiefactor voor N₂O. De CO₂-emissies worden tot nu toe nog niet in de rapportage opgenomen, aangezien deze CO₂ als kort-cyclisch wordt beschouwd, waarbij de emissies in het ene jaar worden gecompenseerd door vastlegging in de volgende jaren. Het scheuren en direct inzaaien van grasland zal in het algemeen leiden tot een tijdelijk (enkele jaren) en beperkte daling van het gehalte van organische stof ten opzichte van permanent en niet-gescheurd grasland. Naarmate grasland vaker wordt gescheurd, zal de afbraak van organische stof toenemen en het organische stofgehalte lager zijn. Toename van graslandvernieuwing leidt dus tot extra CO₂-emissies, terwijl bij afname van de frequentie er netto-vastlegging kan plaatsvinden.

Het verlies aan C en N is verder afhankelijk van het tijdstip van scheuren, de leeftijd van de graszode, de frequentie van herinzaai en de grondsoort. In de Weerribben komt het blijvend grasland volledig voor op veengrond (incl. petgaten en moerige grond). Ook het blijvend grasland in de Wieden bestaat vooral uit veengronden (~85%) en voor een beperkt aandeel uit klei en zandgrond. Het scheuren van grasland op veengrond zorgt naast de 'normale' afbraak van organische stof vanuit het gras en de wortels ook tot extra afbraak van de organische stof uit de veengrond door de verstoring. Vanuit het behoud van koolstof zouden veengronden eigenlijk helemaal niet moeten worden geploegd, dus ook veengronden buiten Natura 2000-gebieden. Er zijn – voor zover bekend in Nederland – geen specifieke studies waarbij hieraan gemeten is, maar uit de internationale literatuur blijkt duidelijk dat CO₂-emissies van veengronden op akkerland hoger zijn dan voor grasland en voor hakvruchten

²¹ De Nederlandse landbouwsector draagt voor ongeveer 10% bij aan de uitstoot van alle broeikasgassen.

²² Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). 2017. CDM Advies 'Beperking nitraatuitspoeling bij scheuren en herinzaai van grasland'.

(aardappels en suikerbiet) nog hoger²³. Dit blijkt ook uit het verdwijnen van veengronden, vooral in de Veenkoloniën, waar het grondwater laag is, er veel akkerbouw is en het veen wordt omgeploegd²⁴.

Op veengrond is daarnaast de draagkracht van de bodem van belang. De graszode heeft ook een effect op de draagkracht. Het is een algemeen bekend fenomeen dat een jonge grasmat waarbij zich nog geen zode heeft gevormd minder draagkracht heeft dan een oude grasmat. Gedeeltelijk heeft dit te maken met het feit dat de bodem onder een jonge grasmat veel losser is en minder gezet dan onder een oude grasmat. Anderzijds is de zode veel sterker bij een oudere en dichtere grasmat. Scheuren van grasland op veengronden zorgt dus voor vermindering van de draagkracht in de eerste jaren.

4.5 Kunnen eventuele negatieve gevolgen voor natuur van de opheffing van het ploeg- en omzetverbod worden voorkomen?

De negatieve gevolgen van scheuren op het, voor kritische weidevogels zo belangrijke, kruidenrijk grasland kunnen niet worden voorkomen: scheuren en kruidenrijk grasland gaat niet samen. Scheuren zou dus alleen kunnen in gebieden die voor kritische weidevogels minder van belang zijn.

Op basis van paragraaf 4.1 en 4.4 kan beargumenteerd worden dat alleen delen van het gebied die dicht bij (op minder dan 200 m afstand) bebouwing, opgaande begroeiing of wegen liggen minder kansrijk zijn voor kritische weidevogels, omdat de mate van verstoring daar te groot is voor effectief weidevogelbeheer. In die zones zou scheuren minder gevolgen hebben voor weidevogels. Maar het is de vraag of deze percelen gemist kunnen worden voor een duurzame instandhouding van de (ook niet-kritische) weidevogelpopulatie.

Echter de milieueffecten, de uitstoot van broeikasgassen zoals bleek uit paragraaf 4.4, gelden in die gebieden ook, zij het dat deze effecten minder zijn op die graslanden die op zand of klei liggen (het westen van het Leeuwtveld en het noordwesten van de Barsbekerbinnenpolder).

Kortom, alléén voor de graslandpercelen op zand of klei die op minder dan 200 m afstand van bebouwing, opgaande begroeiing of wegen liggen, zouden de effecten van scheuren minder negatief uitvallen.

4.6 Kunnen aan de bevindingen in het gebied de Wieden-Weerribben rond het ploeg- en omzetverbod, conclusies worden verbonden aan vergelijkbare Natura 2000-/ Vogelrichtlijngebieden elders in Nederland?

Het gebied de Wieden-Weerribben is van groot belang voor kritische weidevogels. Voorliggende studie is dan ook vooral toegespitst op de effecten van scheuren op het leefgebied van deze soorten. Voor die gebieden met blijvend grasland waar eveneens kritische weidevogels voorkomen, gaan dezelfde conclusies op. Indien andere soorten voorkomen, zouden de effecten van het scheuren van blijvend gras eerst ecologisch getoetst moeten worden op de effecten van scheuren op de kwaliteit van het leefgebied van de betreffende soorten.

²³ A Freibauer. 2003. Biogenic Emissions of Greenhouse Gases from European Agriculture. Eur. J. Agron., 19(2): 135–160

²⁴ Vries, F. de, F.F.A. Hendriks, R.H. Kemmers en R. Wolleswinkel. 2008. Het veen verdwijnt uit Drenthe. Omvang, oorzaken en gevolgen. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1661.

4.7 Discussiepunten en aanbevelingen

Het Inrichtingsplan Blokzijl-Vollenhove is een gebiedsgericht plan en heeft als doel om de landbouwstructuur te verbeteren en door middel van uitruil gronden beschikbaar te krijgen voor realisatie van de Natura 2000-doelen. Daarbij is een belangrijk middel om ten behoeve van weidevogelbeheer gronden zo veel mogelijk te clusteren, zodat er goed beheerbare eenheden ontstaan en deze gronden maximaal inzetbaar zijn voor dit weidevogelbeheer (Provincie Overijssel, 2013 pag. 15). Agrariërs ruilen daarbij onder andere gronden van hen die nu binnen de NNN liggen en krijgen daarvoor gronden rondom hun bedrijf terug. Deze gronden willen zij kunnen scheuren.

- Het doel van deze studie was het beoordelen van de ecologische effecten van het opheffen van het ploeg- en omzetverbod van blijvend grasland in het gebied de Wieden-Weerribben. Het is nadrukkelijk géén scenariostudie waarin gekeken wordt naar de beste oplossing voor het gebied, waarin bijvoorbeeld de huidige situatie met ploeg- en omzetverbod wordt vergeleken met alternatieve scenario's voor een uitruil-situatie volgens het landinrichtingsplan, waarbij het ploeg- en omzetverbod eenmalig wordt opgeheven.
- Als deze te scheuren gronden in potentie geschikt of actueel leefgebied is voor weidevogels die doelsoort zijn binnen de NNN of ANLb dan wel (weide)vogels die instandhoudingsdoelen kennen in het Natura 2000-gebied van de Wieden, zal moeten worden aangetoond dat het inrichtingsplan als geheel eerder of beter leidt tot het beschermen van vogels onder de Vogelrichtlijn, dan bij het niet uitvoeren van het plan.
- Om een uitspraak te kunnen doen over de effecten van het verzoek van de Provincie Overijssel is maatwerk nodig. Daarvoor moet in beeld worden gebracht waar precies de percelen blijvend grasland liggen waarvoor door de provincie Overijssel een eenmalige ontheffing wordt aangevraagd. Ook moet dan bekend zijn welke gebieden nu leefgebied vormen voor soorten van kruidenrijk, vochtig grasland én welke gebieden nodig zijn om te garanderen dat populaties van dergelijke weidevogelsoorten duurzaam kunnen worden behouden. Pas daarna kan vastgesteld worden of de positieve effecten van de landinrichting opwegen tegen de negatieve effecten van het scheuren.

Ook als een eenmalige ontheffing van het ploeg- en omzetverbod wordt verleend, dan nog moet de activiteit scheuren voor de Natura 2000-doelsoorten beoordeeld worden in het kader van de Wet natuurbescherming en voor de NNN-doelsoorten, volgens de Omgevingsverordening Overijssel, via een correcte doorwerking in bestemmingsplannen. Binnen deze juridische kaders moet onderzocht worden of en hoe positieve en negatieve effecten verrekend ofwel gesaldeerd mogen worden.

- Binnen het Natura 2000-regime is de vraag of de maatregel scheuren mag en kan worden beschouwd als een noodzakelijke instandhoudingsmaatregel, en daarmee een component is van het landinrichtingsplan ter uitvoering van de benodigde instandhoudingsdoelen.
- Als scheuren geen noodzakelijke component is van het beheerplan, zal in een voortoets duidelijk moeten worden of scheuren leidt tot een kans op significante gevolgen. Als deze kans niet kan worden uitgesloten, moet de handeling scheuren passend beoordeeld worden. Deze stap vindt plaats binnen de procedure van een vergunning Wet natuurbescherming, artikel 2.7.
- Volgens mondelinge mededelingen van de provincie zijn op de percelen die in aanmerking komen voor het ploeg- en omzetverbod géén maatregelen geprojecteerd voor instandhoudingsdoelen N2000. De bedoeling is juist, volgens de provincie, om deze agrarische gronden te ruilen met gronden die de ontwikkelopgave voor de Natura 2000-doelen ondersteunen.
- Binnen het NNN-regime kan bij het beoordelen van de effecten van de landinrichting gebruik worden gemaakt van een saldobenadering. Het Barro en de Omgevingsverordening bieden deze mogelijkheid.
- In een saldobenadering moet worden aangetoond dat de gecombineerde uitvoering van projecten en handelingen leidt tot een vergroting van de oppervlakte en/of een verbetering van de kwaliteit en samenhang van de NNN op gebiedsniveau, ondanks het feit dat een enkele handeling of project een beperkt negatief effect heeft op de wezenlijke kenmerken en waarden²⁵.

²⁵ Omgevingsverordening Overijssel, artikel 2.7 lid e en 2.7.4 lid 5.

- Indien de NNN-toetsing aantoont dat er een significant negatief effect is op de wezenlijke kenmerken en waarden, kan het landinrichtingsplan alsnog doorgaan als er sprake is van een groot openbaar belang waarvoor reële alternatieven ontbreken.
- Volgens de provincie kan worden betoogd dat de landbouwstructuurversterking en het beschikbaar komen van gronden ten behoeve van natuur, beschouwd kan worden als een groot maatschappelijk belang²⁶.
- In elk geval moeten de (tijdelijke) negatieve effecten en/of overblijvende schade aan de NNN gecompenseerd worden, en wel zodanig dat er geen nettoverlies van areaal, kwaliteit en samenhang van de wezenlijke kenmerken en waarden plaatsvindt²⁷.

Inzake het verzoek van de Provincie Overijssel en de resultaten van dit onderzoek doet zich de complexiteit voor dat het Landinrichtingsplan met een eenmalige ontheffing van het ploeg- en omzetverbod mogelijk positief uitwerkt voor het realiseren van de Natura 2000-vogeldoelen, maar zeer waarschijnlijk negatief uitwerkt op overige soorten die beschermd zijn onder de Vogelrichtlijn. In dat geval is er sprake van strijdigheid bij het uitvoeren van artikel 4.1 Vr en 3 Vr.

- Aanbevolen wordt om aan juristen van EZ en Vogelbescherming te vragen hoe in een dergelijke situatie moet worden gehandeld. Daarbij zal naar verwachting rekening moeten worden gehouden met de landelijke staat van instandhouding van de betrokken soorten en de relatieve betekenis die het gebied de Wieden heeft voor deze Vogelrichtlijnsoorten.

Vanwege de aard van de opdracht is deze studie vanuit de ecologische opgaven geredeneerd. Zij gaat niet in op het feit dat de betrokken agrarische bedrijven niet verplicht kunnen worden weidevogeldoelen na te streven waarvoor het ploeg- en omzetverbod economisch nadelig is. Er zijn evenwel opties denkbaar die de doelen van weidevogels (duurzaam behoud populatie) en agrariërs (een gezonde bedrijfsvoering) kunnen combineren.

- Om nadelige economische effecten te compenseren, zou binnen het GLB in principe een compensatie voor productiehandicaps (zoals hoge waterstand) gegeven kunnen worden, zoals geadviseerd in Doorn *et al.* (2013). Onder de 1^e pijler bestaat een regeling voor 'Area's with Natural Constraints'. Nederland heeft besloten geen gebruik te maken van deze regeling. Wel kan het recentelijk beschikbaar gestelde extra budget voor agrarisch natuurbeheer²⁸ wellicht mogelijkheden bieden.
- Uit de resultaten van een praktijknetwerk blijkt dat kruidenrijk grasland ook samen kan gaan met een moderne hoogproductieve melkveehouderij (Geerts e.a. 2014; Korevaar & Geerts, 2015). Deze bevindingen verdienen veel meer aandacht in de problematiek van het ploeg- en omzetverbod in Natura 2000-gebieden (zie ook Korevaar 2016).
- De vraag of het opheffen van het ploeg- en omzetverbod het enige alternatief is om het landinrichtingsproces van Blokzijl-Vollenhove te continueren, is daarmee legitiem.

Dit onderzoek is ook niet gericht op een analyse van een correcte omzetting van de Vogelrichtlijn in de Nederlandse wetgeving en beleid. Dit (en veel ander) onderzoek maakt evenwel duidelijk dat de wettelijke bescherming van weidevogels niet in alle gevallen optimaal is. Zo geldt in het gebied de Wieden dat bij de herijking van de EHS door de provincie Overijssel in 2013 belangrijke weidevogelgebieden ontgrensd zijn en dus buiten de NNN vallen.

- We constateren dan ook dat wegens het ontbreken van enige andere vorm van juridische bescherming van de kwaliteit van leefgebieden van kritische weidevogels buiten de NNN en het vrijwillige karakter van agrarisch natuurbeheer, juist het ploeg- en omzetverbod een belangrijke maatregel is die bijdraagt aan de duurzame instandhouding van de kwaliteit van deze leefgebieden.
- Veel belangrijke weidevogelgebieden liggen buiten het Natura 2000-netwerk. Omdat het scheuren van blijvend grasland een achteruitgang betekent in de kwaliteit van het leefgebied van weidevogels, pleit er veel voor om het ploeg- en omzetverbod uit te breiden naar de belangrijke, veelal juist buiten Natura 2000-gebieden gelegen, weidevogelgebieden. Artikel 45 van de verordening voor directe betalingen biedt hier ruimte voor.

²⁶ Bron: Brief aan EZ verzoek ontheffing ploeg- en omzetverbod Blokzijl-Vollenhove

²⁷ Omgevingsverordening Overijssel, artikel 2.7.5. lid 1a.

²⁸ Zie Kamerstuk nr. 246, vergaderjaar 2016–2017, 28 625

-
- Sommige provincies hebben wel vigerend weidevogelbeleid uitgewerkt in hun provinciale verordening, zoals Groningen en Friesland. Via dit beleid is geregeld dat er in de ruimtelijke ordening bij nieuwe projecten en handelingen rekening moet worden gehouden met de belangen van weidevogels. In de praktijk leidt dit overigens lang niet altijd tot een afweging waarbij weidevogelbelangen prevaleren boven andere belangen (Trouwborst, 2016).
 - Een andere optie is om belangrijke weidevogelgebieden aan te wijzen als 'bijzonder provinciaal natuurgebied of landschap', wanneer dergelijke gebieden van provinciaal belang zijn. De nieuwe Wet natuurbescherming maakt dit mogelijk. Een dergelijke aanwijzing past goed bij de wettelijk verplichting voor provincies om de nodige maatregelen te nemen voor het behoud of het herstel van bedreigde (vogel)soorten, waaronder weidevogels.
 - Daarnaast is belangrijk wat het Plan van Aanpak Weidevogels zal gaan betekenen voor het gebied de Wieden. Volgens de staatssecretaris²⁹ is het van groot belang dat de aanpak van weidevogels gezamenlijk wordt opgesteld met de provincies, Vogelbescherming Nederland en Boerennatuur.nl. Dit vanuit de verantwoordelijkheid van de bij het natuurbeleid betrokken partijen en voor het draagvlak van de uitvoering ervan. Hiervoor zijn drie ecologische scenario's doorgerekend die opties weergeven die door betrokken partijen weer nader uitgewerkt kunnen worden. In alle opties geldt dat, om de bestaande kwaliteiten van de weidevogelgebieden te verbeteren, combinaties nodig zijn van het verhogen van waterpeil/vernatting van gebieden, het verbeteren van de vegetatiestructuur, het verbeteren van maai- en beweidingsregime, het creëren van voldoende openheid en het beperken van verstoring.
 - Ten slotte is het van belang om te bezien of het zogenaamde 'Veegbesluit' gevolgen zal hebben voor de lijsten van vogelsoorten waarvoor het Vogelrichtlijn gebied de Wieden is aangewezen. In dit besluit worden alle waarden die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn in de reeds aangewezen gebieden, maar die ten tijde van de eerdere besluiten over het hoofd zijn gezien, opgenomen. Het gaat alleen om N2000-waarden, dus voor vogels alleen om die soorten die of op Bijlage I Vogelrichtlijn staan, of soorten die vallen onder artikel 4.2 Vogelrichtlijn. In principe kan het de soorten Grutto, Kemphaan, Kievit, Slobeend en Tureluur betreffen. Dit zijn Natura 2000-doelsoorten en ze komen voor in het gebied de Wieden. De planning is dat dit besluit begin september ter inzage wordt gelegd.

²⁹ 17 maart 2017. Betreft Uitvoering van de motie Grashoff-Leenders (3450 XIII, nr. 98) inzake weidevogels.

Literatuur

Beintema, A., O. Moedt & D. Ellinger, 1995. Ecologische Atlas van de Nederlandse Weidevogels. Schuyt & Co., Haarlem

Brandsma, O. e.a. 2016. Vogels van het Nationaal Park Weerribben-Wieden.

Dotinga, H. en A. Trouwborst, 2017. De gebrekkige bescherming van weidevogels in agrarische gebieden in Nederland. In: Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht 1(2): 44-60.

Eurofins Agro, 2015. Graslandvernieuwing: zinvol of niet? Eurofins Agro, Wageningen.
<http://blgg.agroxpertus.nl/expertise/voederwaarde/artikelen/graslandvernieuwing-zinvol-niet>

Geerts, R.H.E.M. ; Korevaar, H. ; Timmerman, A. (2014) Wageningen : Praktijknetwerk 'Natuurlijk' kruidenrijk gras voor de veehouderij.

Hoving IE, Velthof GL, 2006. Landbouw- en milieukundige effecten van graslandvernieuwing op zand- en kleigrond. PraktijkRapport Rundvee 83. Animal Science Group/Praktijkonderzoek, Wageningen UR, Lelystad.

Korevaar, H., 2016. Mogelijkheden om blijvend grasland in Natura 2000 gebieden te vernieuwen. Wageningen, the foundation Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek. Plant Research International, Wageningen UR (University & Research centre), PRI-rapport 637. 22 blz.; 5 fig.; 3 tab.; 13 ref.

Korevaar, H. ; Geerts, R.H.E.M. (2015) Species-rich grasslands for a higher biodiversity on highly productive dairy farms In: Grassland and forages in high output dairy farming systems. - Wageningen : 18th Symposium of the European Grassland Federation. Grassland Science in Europe 20: 443 - 445.

Kruidenrijk grasland; Meerwaarde voor vee, bedrijf en weidevogels

LTO-Noord/LBI, 2014. Goud voor oud grasland. LTO-Noord, Drachten/ LBI, Driebergen.
<http://www.melkvee.nl/nieuws/6237/opbrengst-oud-grasland-gelijk-tot-hoger>

Melman Th, C. P , A.G.M. Schotman, B. Vanmeulebrouk, I. Staritsky, H.A.M. Meeuwsen, 2017. Kennissysteem agrarisch natuurbeheer: aandacht voor inpasbaarheid en validatie. Rapport 2791, Wageningen Environmental Research (Alterra), Wageningen.

Melman Th, C. P , A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwsen, R.A. Schmidt, B. Vanmeulebrouk & H. Sierdsema, 2016. Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer. Een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel. Rapport 2752, Wageningen Environmental Research (Alterra), Wageningen.

Melman, T.C.P. ; Doorn, A.M. van; Schotman, A.G.M. ; Zee, F.F. van der; Blanken, H. ; Martens, S. ; Sierdsema, H. ; Smidt, R.A. (2015). Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer : ex ante evaluatie provinciale natuurbeheerplannen. *Wageningen : Alterra Wageningen UR, (Alterra-rapport 2633)*

Melman Th.C.P., H. Sierdsema, R. Buij, G. Roerink, H. ten Holt, S. Martens, H.A.M. Meeuwsen en A.G.M. Schotman, 2014. Uitwerking kerngebieden weidevogels. Peiling draagvlak bij provincies; Verbreding kennissysteem BoM. Alterra-rapport 2564

-
- Oosterveld, E.B., L.W. Bruinzeel & E. Wymenga, 2014. Ecologie van weidevogels: Kennisbundel voor bescherming en beheer. A&W-rapport 1831. Altenburg en Wymenga ecologisch onderzoek, Feanwalden.
- Pelikaan F, 2011. Graslandvernieuwing in voor- of in najaar? Veeteelt, februari 2011: 28-29
- Provincie Overijssel, 2016a. Natura 2000 ontwerpbeheerplan De Wieden en Weerribben. Versie 23 september 2016.
- Provincie Overijssel, 2016b. Natuurbeheerplan Provincie Overijssel. Plantekst behorende bij GS-besluit 27 september 2016.
- Provincie Overijssel, 2016c. Omgevingsverordening Overijssel. Ontwerp 13 september 2016, inclusief Bijlagen bij definitief ontwerp.
- Provincie Overijssel, 2013. Ontwerp-inrichtingsplan Blokzijl Vollenhove
file:///C:/Users/broek030/Downloads/ontwerp_inrichtingsplan_blokzijlvollenhove%20(1).pdf
- Sanders, M.E. ; Wamelink, G.W.W. ; Wegman, R.M.A. ; Clement, J. (2016) Voortgang realisatie nationaal natuurbeleid : technische achtergronden van een aantal indicatoren uit de digitale Balans van de Leefomgeving 2016 Wageningen : Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, (WOt-technical report 79) - 74 p.
- Schotman, A.G.M., H. Sierdsema & Th. C. P. Melman, 2014. Kerngebieden voor weidevogels in de praktijk. Methodiek gebruikt voor maken voorstel kerngebieden Noord-Holland; Alterra-rapport 2509
- Teunissen, W.A., A.G.M. Schotman, L.W. Bruinzeel, H. ten Holt, E.O. Oosterveld, H. H. Sierdsema, E. Wymenga, Peter Schippers en Th.C.P. Melman. (2012) Op naar kerngebieden voor weidevogels in Nederland. Wageningen : Alterra Wageningen UR, (Alterra-rapport 2344).
- Trouwborst, A., 2016. Weidevogels en de Europese en internationale verplichtingen van Nederland: Een juridische analyse. Tilburg University.

Bijlage 1 Motie Geurts dossier 26407

nr. 111

GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID GEURTS TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 109
Voorgesteld 19 april 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging, overwegende dat het kabinet al het grasland binnen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aangewezen heeft als ecologisch kwetsbaar, terwijl de verordening dit niet vereist;

overwegende dat het verbod op omzetten van grasland in alle Vogelrichtlijngebieden lokaal een belemmering kan vormen voor landinrichting ten behoeve van de aanleg van natuur;

overwegende dat met een gedifferentieerde aanpak van blijvend grasland in Vogelrichtlijngebieden natuur en landbouw geholpen kunnen worden;

verzoekt de regering, voor specifieke gebieden waar het ploeg- en omzetverbod op blijvend grasland een belemmering is, zoals de Wieden, een uitzondering te maken zodat de gebiedsontwikkeling door kan gaan;

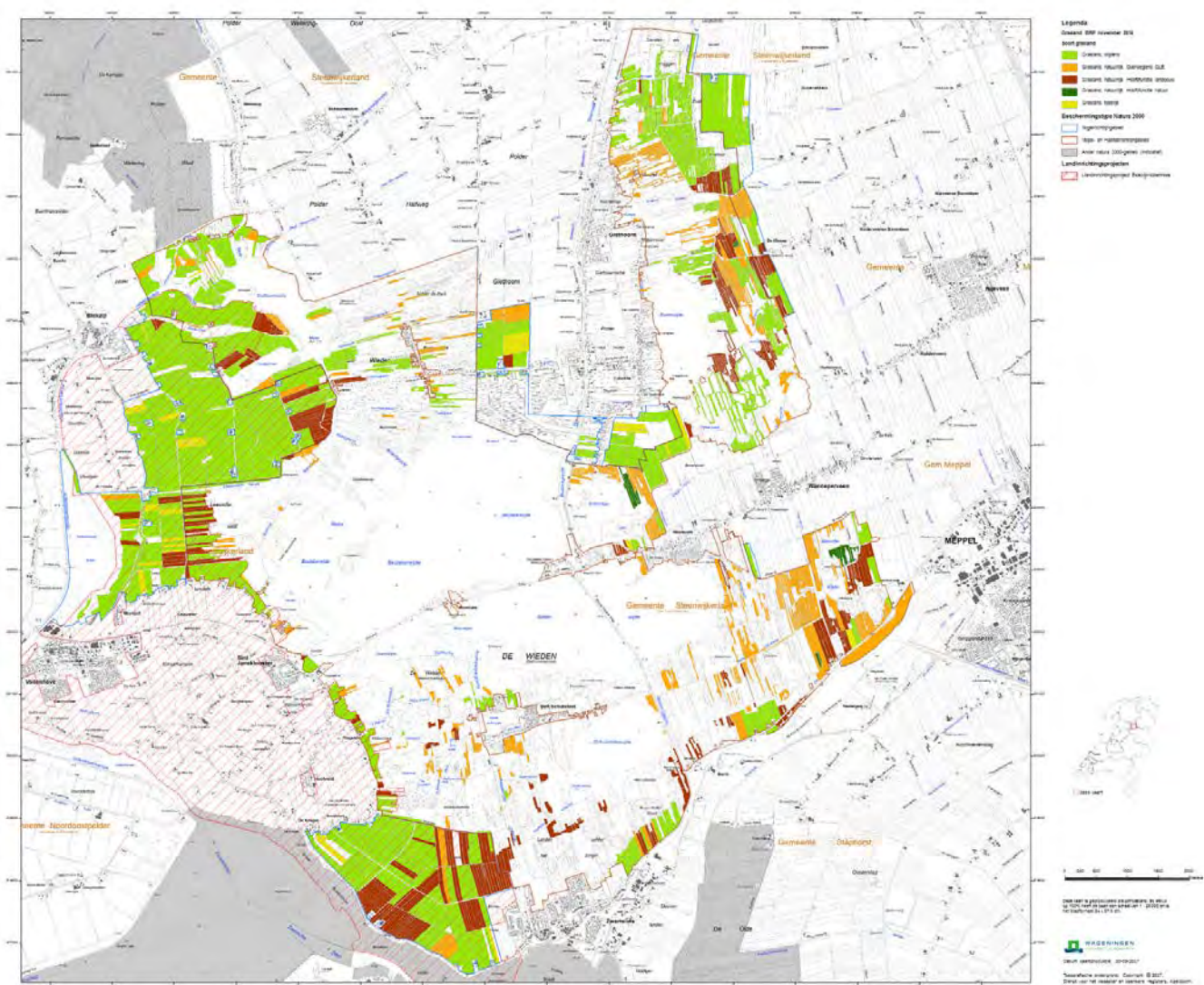
verzoekt de regering tevens, ten behoeve van de volgende hervorming van het GLB, via pilots te onderzoeken en mogelijk te maken dat er onderscheid gemaakt zou kunnen worden in de mate van ecologisch kwetsbaar gebied en de noodzakelijkheid van het omzetverbod in Vogelrichtlijngebieden,

en gaat over tot de orde van de dag.

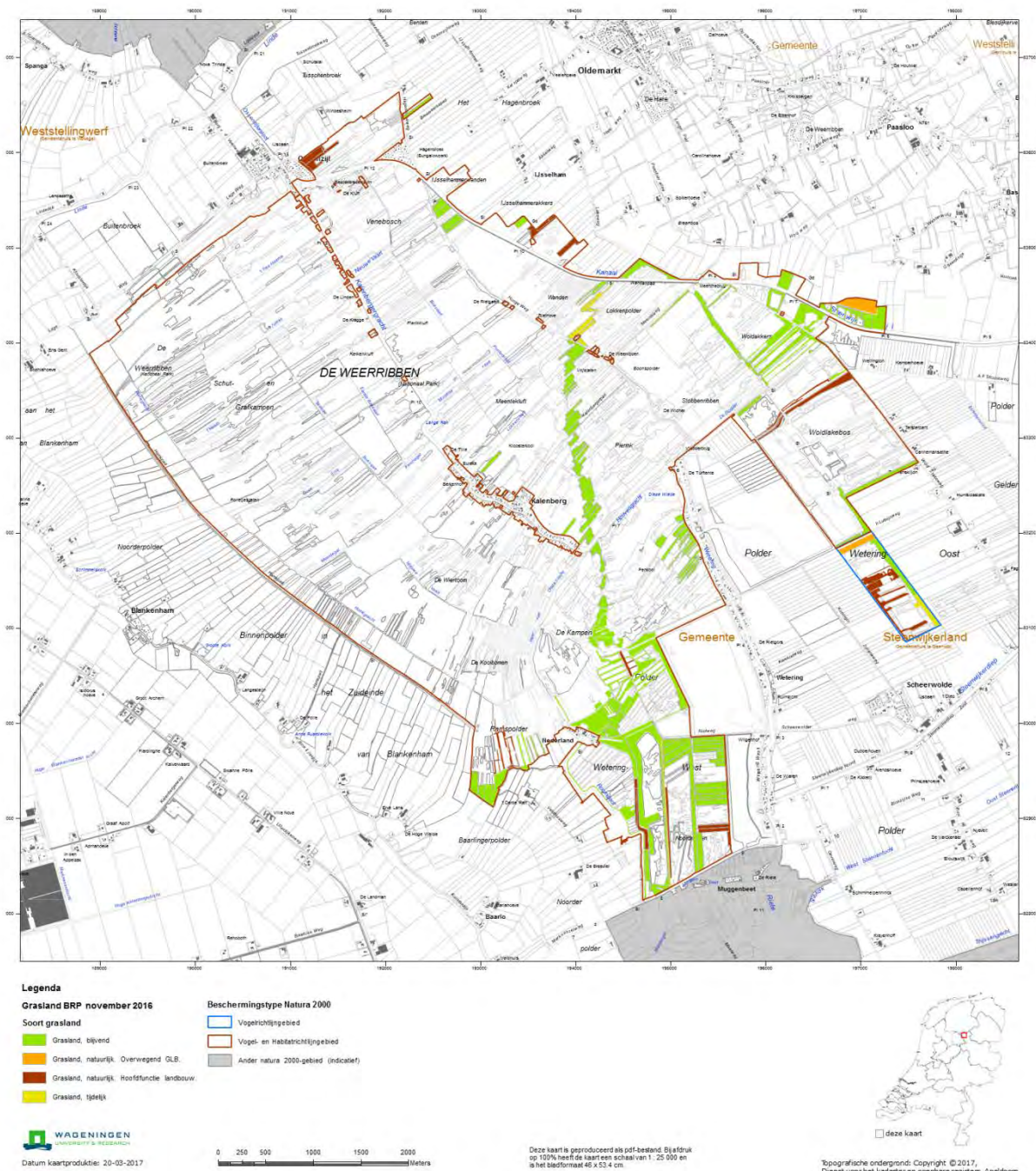
Bijlage 2

Natura 2000-gebied de Wieden

De ligging van de landinrichtingsprojecten en verschillende typen grasland.



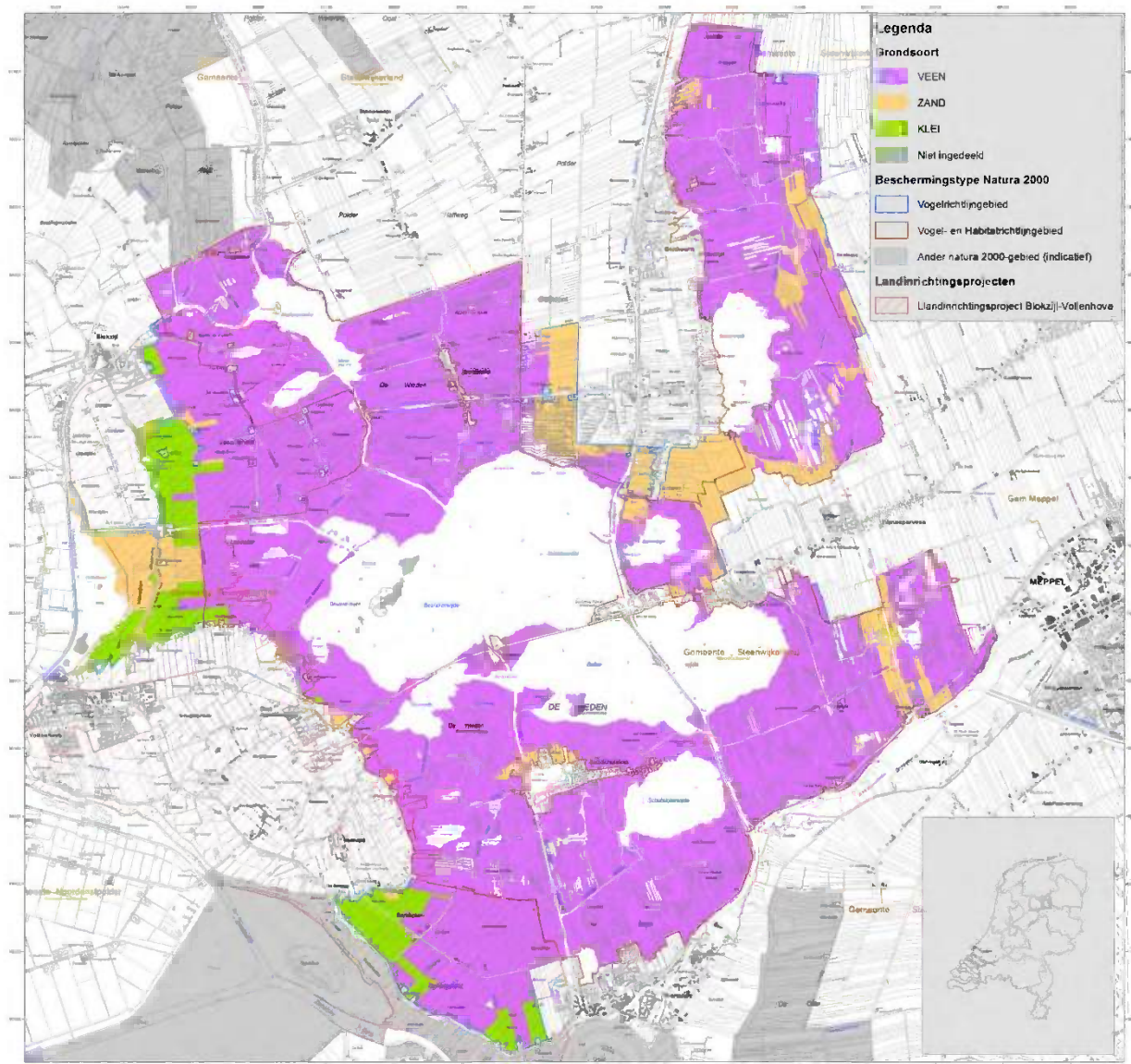
Natura 2000 gebied De Wieden. De verschillende typen grasland.



Bijlage 3

Natura 2000-gebied de Wieden Grondsoorten

Natura2000-gebied #35, De Wieden
Grondsoortenkaart



**Natura2000-gebied #34, Weerribben
Grondsoortenkaart**



Legenda

Grondsoort	Beschermingstype Natura 2000
 VEEN	 Vogelrichtlijngebied
 ZAND	 Vogel- en Habitatrichtlijngebied
 Niet ingedeeld	 Ander natura 2000-gebied (indicatief)



Bijlage 4 Toelichting juridisch kader Vogelrichtlijn

De Europese Vogelrichtlijn (Vr- Richtlijn 79/409/EG) van 2 april 1979 beschermt alle natuurlijke, in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied (artikel 1 Vr). Het gaat om de vogels zelf, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden. Daartoe moeten de lidstaten van de Europese Unie alle nodige maatregelen nemen om de soorten op een niveau te houden of te brengen dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen waarbij tevens rekening gehouden wordt met economische en recreatieve eisen (artikel 2 Vr).³⁰.

Deze verplichting om vogelsoorten duurzaam te behouden, is nader uitgewerkt in de volgende artikelen van de Vogelrichtlijn:

- Artikel 3 Vr verplicht lidstaten alle nodige maatregelen te nemen om een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden voor alle vogelsoorten en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.
- Artikel 4 Vr verplicht lidstaten tot het aanwijzen van speciale beschermingszones (zgn. Vogelrichtlijngebieden) voor soorten op Bijlage 1 Vogelrichtlijn (Vr art. 4.1) en geregeld voorkomende trekvogels (Vr art. 4.2).
- Artikel 5 VR verplicht lidstaten om een aantal verbodsbepalingen (waaronder het verbod op het opzettelijk beschadigen van nesten en het opzettelijk verstoren van vogels, met name gedurende de broedperiode) te regelen.

Daarmee kan artikel 3 gelezen worden als een verplichting om alle vogelsoorten actief te beschermen via het nemen van maatregelen ter bescherming van alle vogels, en artikel 5 als een verplichting om alle soorten passief te beschermen via een aantal verboden. Ontheffing van deze verboden kan worden verkregen via artikel 9 Vr.

Artikel 4 Vr verplicht lidstaten dus om voor een deel van de vogelsoorten actieve maatregelen te nemen in specifieke gebieden, namelijk Vogelrichtlijngebieden, waarbij de passieve bescherming van de soorten in deze gebieden plaatsvindt via artikel 6 van de Habitatrichtlijn³¹. Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden vormen samen Natura 2000-gebieden.

De bepalingen van artikel 3, 4 en 5 Vogelrichtlijn en de hieruit volgende beschermingsregimes zijn in Nederland opgenomen in de Wet natuurbescherming.

Artikel 3 Vogelrichtlijn

Volgens artikel 3 lid 2 van de Vogelrichtlijn kan aan de verplichting om leefgebieden van vogels te beschermen worden voldaan via de volgende maatregelen:

- a. Het instellen 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.

Om aan deze verplichtingen te voldoen, moet een lidstaat maatregelen nemen in Vogelrichtlijngebieden (a) het instellen van beschermingszones), maar ook buiten deze gebieden (ter uitvoering van de b), c) en d) (Trouwborst, 2016). Omdat het aanwijzen van Vogelrichtlijngebieden valt onder artikel 4 Vr (zie hieronder), gaan we hier in op de andere wijzen waarop Nederland invulling kan geven aan artikel 3. Dat betreft met name het uitvoeren van soortenbeschermingsplannen en het

³¹ In artikel 7 van deze Habitatrichtlijn staat dat de rechtswerking van artikel 6 Habitatrichtlijn niet alleen van toepassing is op de gebieden die in het kader van de Habitatrichtlijn worden aangewezen, maar ook op gebieden die in het kader van de Vogelrichtlijn zijn aangemeld.

³¹ In artikel 7 van deze Habitatrichtlijn staat dat de rechtswerking van artikel 6 Habitatrichtlijn niet alleen van toepassing is op de gebieden die in het kader van de Habitatrichtlijn worden aangewezen, maar ook op gebieden die in het kader van de Vogelrichtlijn zijn aangemeld.

beschermen van soorten binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN), maar ook buiten het NNN. Zo is de stelselherziening Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) uit 2016 een nadere invulling van Nederland om te voldoen aan de verplichtingen van de Europese natuurrichtlijnen, en wel om de doelen te behalen die niet in Natura 2000-gebieden of het NNN te realiseren zijn. In dit licht is artikel 1.12 Wet natuurbescherming van belang:

- Artikel 1.12 lid 1a Wn draagt provincies op om de nodige maatregelen te nemen voor de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten.
- Artikel 1.12 lid 1c Wn draagt provincies op om de nodige maatregelen te nemen voor 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 (waarbij verwezen wordt naar de Rode Lijsten voor soorten).
- Artikel 1.12 lid 2 Wn draagt provincies op in elk geval te zorgen voor de totstandkoming en instandhouding van een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, genaamd Natuurnetwerk Nederland. Provincies wijzen gebieden aan die tot dit netwerk behoren.
- Artikel 1.12 lid 3 Wn maakt het mogelijk dat provincies ook gebieden buiten het NNN aanwijzen als 'bijzonder provinciaal natuurgebied of landschap' wanneer zij van provinciaal belang zijn vanwege hun natuurwaarden of landschappelijke waarden.

Hieruit kunnen twee zaken worden afgeleid:

1. In de Wet natuurbescherming heeft de totstandkoming en instandhouding van de NNN voor het eerst een wettelijke basis gekregen en zijn provincies verplicht tot een inspanningsverplichting. Al eerder was de EHS als nationaal belang vastgesteld in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).

Om ervoor te zorgen dat het hiervoor genoemde nationaal ruimtelijk belang van de NNN op juridisch-afdwingbare wijze kan doorwerken naar provinciale en gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming, is een regeling opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)³². Met deze regels wordt de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen ingeperkt daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Dit Barro verplicht provincies om in hun provinciale ruimtelijke verordening de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN te benoemen en regels op te nemen waarmee de bescherming van de NNN verzekerd is. Deze regels werken weer door in bestemmingsplannen, waarmee het beschermingsregime daadwerkelijk wordt toegepast. Binnen de NNN zijn nieuwe projecten, plannen en handelingen met een significant negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden niet toegestaan, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang en reële alternatieven ontbreken. In de Ontwerp Omgevingsverordening van de provincie Overijssel³³ staat dat bestemmingsplannen geen regels mogen stellen die activiteiten mogelijk maken die leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van de NNN-gebieden, of van de samenhangtussen die gebieden.

Gebieden waarop een weidevogelstelling vanuit het NNN ligt, zullen veelal een bestemming "Agrarisch met waarden" kennen binnen de gemeentelijke bestemmingsplannen. De toegestane en verboden werkzaamheden (gebruiksregels) bij deze aanduiding verschillen per gemeente. Zo kent de Beheersverordening Buitengebied Steenwijkerland uit 2014 (waarbinnen de Weerribben en het grootste deel van de Wieden valt) een ploeg- en omzetverbod binnen de bestemming Agrarisch met waarden: "Het is verboden op of in de voor 'Agrarisch met waarden' aangewezen gronden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning van het bevoegd gezag de volgende werken, geen bouwwerk zijnde, en/of werkzaamheden uit te voeren waaronder het scheuren van grasland". Volgens artikel 6.6.4 kan een omgevingsvergunning alleen verleend worden als door de (in)directe gevolgen van het scheuren zelf de natuurwaarden en doeleinden niet onevenredig worden of kunnen worden aangetast, dan wel de mogelijkheden voor herstel van de bedoelde waarden niet wezenlijk worden of kunnen worden verkleind.

Een deel van de Barskeerpolder valt echter binnen de gemeente Zwartewaterland. In het bestemmingsplan Buitengebied Zwartewaterland geldt voor gronden met de aanduiding "Agrarisch

³² http://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2017-01-01#Hoofdstuk2_Titeldeel2.10

³³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2016-5331.html>

met waarden – Natuur en Landschap” (welke gronden bestemd zijn voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuur- en landschapswaarden van de gronden) een verbod voor het scheuren van grasland anders dan voor graslandverbetering.

2. Provincies hebben een belangrijke rol bij het actief beschermen van vogelsoorten binnen en buiten de NNN. Zij vullen deze rol in via het verlenen van subsidie SNL binnen de NNN en de subsidie ANLb buiten de NNN. In beide gevallen wordt in het Natuurbeheerplan aangegeven binnen welke gebieden subsidie kan worden verkregen. Het natuurbeheerplan is niet verplichtend voor de grondeigenaren en gebruikers in het gebied. Het Natuurbeheerplan heeft geen planologische consequenties of consequenties voor bestemmingsplannen en heeft dus geen invloed op eigendomsrechten of bestaande gebruiksmogelijkheden. Enerzijds is de overheid dus verplicht bepaalde doelen te halen, anderzijds kan men de maatregelen die hiervoor nodig zijn niet opleggen.

Daarnaast hebben provincies ook een belangrijke rol gekregen bij het passief beschermen van vogelsoorten, omdat provincies onder de Wet natuurbescherming de bevoegdheid hebben gekregen voor het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen voor wettelijk beschermde soorten. Op de wijze waarop de provincie Overijssel invulling geeft aan deze rollen is ingegaan bij de gebiedsbeschrijving in paragraaf 2.3.

Artikel 4 Vogelrichtlijn

Artikel 4 Vr is terug te vinden in artikel 2.1 en 2.7 van de Wn:

Artikel 2.1 lid 1 Wn regelt de aanwijzing van Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de verplichtingen van o.a. de Vogelrichtlijn. De aanwijzing van deze gebieden vindt volgens de wettekst plaats ter uitvoering van artikel 4 en artikel 3 lid 2a Vr.

Artikel 2.7 Wn bevat regels voor het toetsen van plannen en vergunnen van projecten die negatieve effecten kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. In het kader van dit onderzoek is artikel 2.7 lid 2 relevant:

“Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.”

Voor Natura 2000-gebieden zijn de eisen bij vergunningverlening vastgelegd in artikel 2.8 Wnb. Een vergunning kan alleen verleend worden als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project of de handeling de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten (artikel 2.8 lid 3 Wnb). Als deze zekerheid niet geboden kan worden, is een vergunning alleen mogelijk indien het project of de handeling nodig is vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard), hiervoor geen alternatieven bestaan en ten slotte de negatieve effecten gecompenseerd worden (artikel 2.8 lid 4 Wnb). Bij de toetsing en procedure vergunningverlening staan de instandhoudingsdoelen vanuit de aanwijzingsbesluiten centraal. In de praktijk wordt dus bij een vergunning cf. artikel 2.8 (nog?) niet getoetst aan andere Vogelrichtlijndoelen.

Artikel 5 Vogelrichtlijn

Dit artikel is opgenomen in het hoofdstuk over soortenbescherming via artikel 3.1 Wnb:

- Artikel 3.1 Wet natuurbescherming bevat de verboden voor de van nature in Nederland in het wild levende vogels. Deze verboden luiden:

Lid 1. Het is verboden opzettelijk van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn te doden of te vangen.

Lid 2. Het is verboden opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren van vogels als bedoeld in het eerste lid te vernielen of te beschadigen of nesten van vogels weg te nemen.

Lid 3. Het is verboden eieren van vogels als bedoeld in het eerste lid te rapen en deze onder zich te hebben.

Lid 4. Het is verboden vogels als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te storen.

Lid 5. Het verbod, bedoeld in het vierde lid, is niet van toepassing indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort."

In de praktijk kan al snel sprake zijn van het overtreden van één of meer verbodsbepalingen door (agrarische) handelingen, zoals maaien, bemesten of scheuren van grasland. Uit Europese jurisprudentie³⁴ blijkt dat onder 'opzettelijk' ook voorwaardelijke opzet valt. Daarvan is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor een dier of plant. Dit heeft tot gevolg dat de Raad van State wat betreft het doden van soorten (lid 1) concludeert dat elke doding van een dier dat behoort tot een beschermde inheemse diersoort, daargelaten of die doding voorzienbaar dan wel incidenteel is, leidt tot een overtreding van artikel 9 Flora- en faunawet³⁵.

Wat betreft de verstoren van vogels (lid 4) ging de Nederlandse jurisprudentie er al van uit dat niet iedere verstoren leidt tot het overtreden van de verbodsbepalingen³⁶. In de Wet natuurbescherming is via artikel 3.1 lid 5 expliciet aangesloten bij de bepalingen uit de Vogelrichtlijn.

Indien de verbodsbepalingen overtreden worden, kan men hiervoor een ontheffing of vrijstelling verkrijgen. De vereisten hiervoor zijn opgenomen in artikel 3.3 Wn. Daarin staat dat een ontheffing of vrijstelling van de verbodsbepalingen alleen mogelijk is als zij nodig is voor een in de wet genoemd belang, als hiervoor alternatieven ontbreken en als de maatregelen niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort. Dit kan door in het plan bijvoorbeeld mitigerende of compenserende maatregelen op te nemen (artikel 3.3 lid 4 Wnb).

³⁴ EHvJ zaak C-103/00 en zaak C-221/04

³⁵ RvS 16 april 2014 Sabina-polder en herbevestigd door RvS 4 mei 2016 Wieringermeer.

³⁶ RvS 29 mei 2012 Laagvliegen Oostvaardersplassen. RvS 29 mei 2012 Laagvliegen Oostvaardersplassen.

Bijlage 5 Overzicht van de Natura 2000- instandhoudingsdoelstellingen voor vogelsoorten

Eerste vier kolommen informatie afkomstig uit ontwerp-beheerplan De Wieden-Weerribben. *
Informatie over de landelijke staat van instandhouding afkomstig SOVON, 2017 zie
<https://www.sovon.nl/nl/content/staat-van-instandhouding-van-soorten-waarvoor-natura-2000-gebieden-zijn-aangewezen>. Grijs gearceerd Natura 2000-doelsoorten die afhankelijk zijn van extensief gebruikt agrarisch grasland.

Broedvogels - De Wieden		Doel omvang leefgebied	Doel Kwaliteit leefgebied	Draagkracht aantal paar	Landelijke staat van instandhouding *
A017	Aalscholver	=	=	1000	Gunstig
A021	Roerdomp	=	=	30	Zeer ongunstig
A029	Purperreiger	=	=	65	Gunstig
A081	Bruine kiekendief	=	=	19	Matig ongunstig
A119	Porseleinhoen	=	=	19	Zeer ongunstig
A122	Kwartelkoning	>	>	13	Zeer ongunstig
A153	Watersnip	=	=	150	Zeer ongunstig
A197	Zwarte Stern	>	>	200	Zeer ongunstig
A229	IJsvogel	=	=	10	Gunstig
A275	Paapje	>	>	6	Zeer ongunstig
A292	Snor	=	=	300	Gunstig
A295	Rietzanger	=	=	2000	Gunstig
A298	Grote karekiet	>	>	20	Zeer ongunstig
Niet-broedvogels - De Wieden		Doel omvang leefgebied	Doel Kwaliteit leefgebied	Draagkracht aantal vogels	
A005	Fuut	=	=	110	Matig ongunstig
A017	Aalscholver	=	=	behoud	Gunstig
A037	Kleine zwaan	=	=	8	Zeer ongunstig
A041	Kolgans	=	=	3800	Gunstig
A043	Grauwe gans	=	=	1100	Gunstig
A050	Smient	=	=	500	Gunstig
A051	Krakeend	=	=	150	Gunstig
A059	Tafeleend	=	=	210	Matig ongunstig
A061	Kuifeend	=	=	430	Gunstig
A068	Nonnetje	=	=	30	Matig ongunstig
A070	Grote zaagbek	=	=	20	Matig ongunstig
A094	Visarend	=	=	2	Gunstig
Broedvogels – de Weerribben		Doel omvang leefgebied	Doel Kwaliteit leefgebied	Draagkracht aantal paar	
A021	Roerdomp	>	>	14	Zeer ongunstig
A029	Purperreiger	>	>	20	Gunstig
A119	Porseleinhoen	>	>	30	Zeer ongunstig
A153	Watersnip	=	=	160	Zeer ongunstig
A197	Zwarte stern	>	>	40	Zeer ongunstig
A292	Snor	>	>	100	Gunstig
A295	Rietzanger	=	=	900	Gunstig
A298	Grote karekiet	>	>	20	Zeer ongunstig

Bijlage 6 Agrarisch natuurbeheer in de Wieden-Weerribben

Binnen het “leefgebied open grasland” worden voor Overijssel twee beheertypen onderscheiden. Dit onderscheid is gemaakt op basis van de verschillende eisen die bepaalde groepen ‘open grasland’-soorten stellen aan hun leefomgeving. Dit leidt tot de volgende indeling:

a. Beheertype 1: Weidevogelbeheer kritische soorten

- Leefgebied Kritische soorten: streven naar minimaal behoud van de huidige stand van grutto, tureluur en wulp. Deze leefgebieden kunnen als broedgebied tevens een belangrijke bijdrage leveren aan het behoud van kievit, scholekster, watersnip, slobbeend, zomertaling, graspieper, veldleeuwerik, gele kwikstaart, kwartelkoning en als foerageergebied voor zwarte stern en purperreiger.
- Op de kaart zijn de leefgebieden Weidevogelbeheer kritische soorten begrensd op basis van de (recente) aanwezigheid van de doelsoorten, waarbij is uitgegaan van minimaal 10 broedparen van grutto per 100 ha óf minimaal 50 broedparen van de soorten grutto, tureluur en slobbeend samen per 100 ha.

b. Beheertype 2: Weidevogelbeheer niet-kritische soorten

- Niet-kritische soorten: kievit. Dit betreft het inzetten van gerichte maatregelen op (mais)akkers en aanliggende percelen om de overlevingskansen van legsels, maar vooral kuikens van kievit te vergroten. Ook de scholekster, gele kwikstaart, veldleeuwerik en graspieper kunnen van deze maatregelen profiteren.
- Op de kaart zijn de leefgebieden Weidevogelbeheer niet-kritische soorten begrensd op basis van de (recente) aanwezigheid van minimaal 30 broedparen van de soorten kievit en scholekster samen per 100 ha.

Alleen het noordwestelijk deel van het Leeuwterveld is beheertype 2.

Er zijn ecologische kwaliteitscriteria beschreven die de gewenste kwaliteit die de provincie nastreeft in deze leefgebieden. Ze zijn richtinggevend bij de uitwerking van de gebiedsaanvragen door de collectieven.

Richtlijnen beheertype 1, kritische weidevogels:

- Er wordt naar gestreefd om op minimaal 20% van de beheerde oppervlakte voor weidevogels een geschikte drooglegging(streefdoel) te realiseren. Daarnaast ten minste 0,5 ha per 100 ha ‘plas-dras’ gedurende het broedseizoen (15 februari tot minimaal 15 april). Omdat minimaal 20% geschikte drooglegging vaak op korte termijn niet haalbaar is (zowel bereidheid om deel te nemen, als technische uitvoerbaarheid), wordt in eerste instantie zwaarder ingezet op plas-dras (1-2 ha per 100 ha) met aangrenzend kuikenland.
- Minimaal 20 ha per 100 ha beheerd gebied bestaat uit kuikenland. Er is minimaal 1,4 ha kuikenland per grutto-broedpaar aanwezig, daarvan is minimaal 0,7 ha kuikenland kruidenrijk grasland aanwezig en bereikbaar. Voor het beheerd gebied wordt met gebiedspartners gewerkt met planmatig predatiebeheer, waardoor de predatiedruk wordt beperkt (binnen de wettelijke kaders) en dit in belangrijke mate bijdraagt aan het optimaliseren van broed- en opgroeimogelijkheden van weidevogels.
- Beheerpercelen met een rustperiode liggen zo veel mogelijk buiten de invloedssfeer van verstoringsbronnen (o.a. singels/bosopslag, wegen en bebouwing).
- Het opbrengen van 10-20 ton vaste mest per ha (maximaal 100 kg stikstof per jaar uit vaste mest) op beheerpercelen met een rustperiode in het broedseizoen (beheerpercelen).
- Van het beschikbare budget voor weidevogels wordt minimaal 70% ingezet op beheerpakketten met een rustperiode in het broedseizoen en/of plas-dras-pakketten.
- Voor incidenteel broedende bijzondere soorten (o.a. kwartelkoning, velduil) kan een aangepast “last minute”-pakket worden ingezet, afhankelijk van de situatie.

Streefdoelen:

- Minimaal 250 ha samenhangende oppervlakte waar beheerpakketten en maatregelen worden ingezet. Hierbinnen zijn geen voor weidevogelkuikens onoverkomelijke barrières aanwezig. Er is een buffer van 200 m met een zeer hoge mate van openheid om het kerngebied aanwezig. Beheerde percelen liggen max. 300 m uiteen.
- Minimaal 1,4 ha kruidenrijk grasland als kuikenland per gruttobroedpaar en bereikbaar. Waarvan minimaal 100 ha aaneengesloten kruidenrijk grasland. Clusters kuikenland zijn bij voorkeur minimaal 10 ha groot en liggen bij voorkeur maximaal 150 m uit elkaar.

Criteria voor beheertype 2: Weidevogelbeheer niet-kritische soorten

Richtlijnen:

- Binnen de gebieden mag maximaal 10% van het budget voor weidevogels worden besteed aan maatregelen voor beheertype 2 (niet-kritische soorten). Deze maatregelen kunnen zowel worden ingezet in gebieden die op de kaart van het Natuurbeheerplan staan aangegeven als open grasland voor kritische als open grasland voor niet-kritische soorten.
- De uitvoering van dit beheertype loopt via Last minute-beheer. Maatregelen kunnen alleen worden ingezet als jaarlijks minimaal 5 paar Kievieten met kuikens aanwezig zijn op het perceel (of worden verwacht op basis van ervaringen in voorgaande jaren).
- Alleen maatregelen die (de intentie hebben om) in belangrijke mate bij (te) dragen aan het verhogen van de kuikenoverleving van de Kievit (en scholekster) worden gefinancierd. Een vorm van legselvergoeding kan dus alleen in combinatie met maatregel(en) voor kuikenoverleving.

Beheeractiviteiten:

- Concentreren van grondbewerking in een beperkte periode (eind april/mei), waarbij nog aanwezige nesten worden gespaard.
- Het plaatsen van stokken met plasticzakken (of vergelijkbare effectieve middelen) op akkers met Kievitkuikens, één dag voordat deze worden bewerkt, zodat kuikens het te bewerken perceel tijdig verlaten.
- Koppeling aan beschikbaarstelling kuikenland. Opties beschikbaarstelling kuikenland (nadere aanvulling mogelijk, mits deze maatregel een bijdrage levert aan de kuikenoverleving).
- Aanliggende graslanden (aan akkers) beweiden (runderen, schapen), zodat vanaf ca. 20 april afgeweide/beweide graslanden beschikbaar zijn, waarin kuikens van de Kievit (en scholekster) kunnen opgroeien.
- Stroken van 5-10 m breed in akkers niet betelen (braakstroken) of inzaaien met kruidenrijk mengsel (grasmat moet open en niet te lang zijn in maand mei).
- Stroken van 5-10 m breed langs sloten niet mee bemesten en niet maaien voor 15 mei.
- Uitstel van werkzaamheden op akkers tot 15 mei, pas daarna alle bewerkingen uitvoeren.
- Voorbeweidingspakketten tot 20 april, waarna minimaal 3 weken rust.

Het beheertype weidevogelbeheer niet-kritische soorten is ook beschikbaar voor leefgebied open akker, als aan de criteria (richtlijnen en beheeractiviteiten) van dit beheertype wordt voldaan. Het leefgebied natte dooradering is niet als zelfstandig leefgebied in het Natuurbeheerplan van Overijssel opgenomen. De potentiële gebieden voor soorten van natte dooradering zijn grotendeels begrensd als leefgebied open grasland of droge dooradering. Binnen het leefgebied open grasland zijn er mogelijkheden om beheeractiviteiten ten behoeve van de soorten van het leefgebied natte dooradering (o.a. slobeend, zomertaling, watersnip, tureluur) uit te voeren.

Kader: Weidevogelgrasland in open landschap (beheertype ANLb A11.01)

In het beheertype weidevogelgrasland komen vooral de weidevogels voor van natte en kruidenrijke graslanden die slecht tegen versturende elementen (riet, bomen, bebouwing, etc.) kunnen. Goede weidevogelgraslanden worden gekenmerkt door een open karakter, structuur-, bloem- en kruidenrijk grasland, een mozaïek van diverse vormen van graslandbeheer en het voorkomen en soorten als grutto, tureluur, zomertaling en slobbeend. Vochtig weidevogelgrasland komt op diverse bodems en in diverse landschapstypen voor, op zowel klei- als veengrond. Het beheer is erop gericht om goede omstandigheden te bieden in de vestigingsfase, tijdens de broedfase en tijdens de opgroeifase van de kuikens. Dergelijke vochtige en kruidenrijke delen kunnen in het landschap zowel vlakdekkend als (en dan deels) via lijnvormige elementen voorkomen, zoals een sloot in combinatie met een natuurvriendelijke oever en een kruidenrijke rand.

Daarnaast is het van belang dat de waterhuishouding goed geregeld is, de beste gebieden zijn vochtig tot nat en bevatten een natuurlijk waterpeil en 'plas-dras' percelen (of 'greppel plas-dras'). Daarnaast wordt ernaar gestreefd dat de zuurgraad van de bodem matig zuur tot neutraal is. Een weidevogelgebied van goede kwaliteit kenmerkt zich door een mozaïek van verschillende beheervormen van grasland (diversiteit in maaidata, beweiding, plas-dras etc.), een rijke en bereikbare bodemfauna en insectenrijkdom ('kuikengrasland'), een open landschap met weinig dekking en broed- en uitkijkplekken voor predatoren en brede, soortenrijke laat gemaaide slootkanten. Maaien en beweiding vinden op een manier plaats waarop zo min mogelijk legsels en kuikens verloren gaan (bijv. rekening houdend met tijdstip, snelheid, fasering etc.). De graslanden worden waar mogelijk eventueel bemest met ruige stalmest om het aanbod van voedsel te vergroten voor weidevogels. Echter, te intensieve bemesting en te intensieve beweiding hebben een negatief effect. Het beheertype komt vooral voor in de open delen van laag Nederland.

Bijlage 7 Populatie trends weidevogels

Tabel A Aantallen van weidevogels in de gehele Barsbekerbinnenpolder (bron: Natuurmonumenten).

euring	soort	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1730	Bergeend	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
10171	Gele Kwikstaart	5	6	12	8	5	7	9	9	10	7	6	10	13	0
10110	Graspieper	51	68	115	62	62	56	47	69	62	65	74	74	58	27
5320	Grutto	44	45	42	44	37	46	66	60	52	26	18	16	18	11
5170	Kemphaan	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
4930	Kievit	65	68	73	80	63	95	81	57	50	21	26	19	24	6
1820	Krakeend	5	7	7	10	10	8	9	8	8	8	9	7	4	2
2030	Kuifeend	3	4	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	0
3700	Kwartel	0	0	0	5	6	7	8	6	9	5	6	6	8	3
4210	Kwartelkoning	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4290	Meerkoet				9						6	11	6	10	1
11370	Paapje												2		
4500	Scholekster	7	6	3	6	7	2	0	6	4	3	3	2	4	0
1940	Slobeend	4	4	4	9	12	16	17	12	13	7	8	5	3	0
5460	Tureluur	14	15	9	5	4	17	17	21	24	7	6	6	11	8
9760	Veldleeuwerik	5	5	9	9	7	5	7	8	10	9	9	8	12	14
7680	Velduil										1				
5190	Watersnip	14	10	5	3	3	4	4	0	0	1	0	1	4	1
1860	Wilde Eend				32				6	10	13	2	2	6	5
1840	Wintertaling	5	3	2	0	2	3	4	4	4	4	3	1	1	0
5410	Wulp	7	9	9	7	5	11	14	15	16	6	9	9	7	3
1910	Zomertaling	4	2	0	3	3	5	6	5	5	3	3	2	3	2

Wat opvalt in Tabel A, is een halvering van de weidevogelstand in 2012 en een verdere afname daarna. Natuurmonumenten wijt dit vooral aan de te lage waterstand in haar niet aaneengesloten bezit. Deze moet laag worden gehouden vanwege de belangen van tussenliggende gangbare agrarische bedrijven. Van het collectief weidevogelgebied zijn ook trends beschikbaar. In Tabel B valt een aantal zaken op. Ten eerste de aantallen van 2008: dit zijn de aantallen in het gehele Leeuwtveld. De aantallen in de andere jaren staan voor een steekproefplot die de provincie jaarlijks inventariseert. De hoge totalen voor 2008 indiceren de grote betekenis en potentie van het Leeuwtveld voor kritische weidevogels. De zeer kritische soorten kemphaan en watersnip zijn dan al (vrijwel) verdwenen, omdat drassig grasland niet past bij de gangbare melkveehouderij. De cijfers van 2009 tot en met 2015 illustreren de trend in het landbouwgebied met agrarisch natuurbeheer. Te zien is dat men er aardig in slaagt de populatie van grutto, kievit en tureluur op peil te houden. Bij de gele kwikstaart, graspieper, scholekster en wulp lukt dat minder goed.

Tabel B Aantallen weidevogels in Leeuwterveld zoals in de database van de provincie.

	1982	1984	1987	1989	1990	1993	1994	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Bruine kiekendief																2		1			
Gele kwikstaart							2	2	14	4	5	1		2	5	32	7	1	6	8	4
Graspieper				14	10	8	25	8	7	22	15		17	20	16	40	16	6	9	14	8
Grutto	24 4	1	14 3	16 5	49	30	54	25	7	20	27		33	14	25	18 6	25	8	32	12	44
Kemphaan	9																				
Kievit	14 3	2	14 3	15 8	49	32	55	53	46	37	27		28	29	68	47 8	43	28	37	29	86
Krakeend	11			2		1				3	2			2	1	24	1	2	2		
Kuifeend													1		2		1	1	1		2
Kwartel																			3	1	
Meerkoet							2	3		3	1		6	2							
Purperreiger	16															4					
Scholekster	59	1	3	52	13	4	6	7	19	13	5	1	4	5	5	56	5	10	2	2	
Slobeend	13			11	1	5	2			9					2	12		2	1		
Tureluur	26	3	29	35	9	1	8	7	8	11	6		7	5	6	52	10	14	5	6	14
Veldleeuwerik				28	12	25	45	12	1	12	8		14	12	16	12	12		9	16	8
Watersnip				2																	
Wilde eend							10	16		12	11		13	19	10						
Wintertaling				2															1		
Wulp	5			15	3	5	4	6	1	4	3		5	5	6	12	1	5	7	3	2
Zomertaling	10			2	1					4						4		1			

Bijlage 8 Oud grasland en alternatieven voor scheuren

Er zijn diverse onderzoeken op proefvelden (Hoving & Velthof, 2006) en in praktijknetwerken (Pelikaan, 2011; LTO Noord/LBI, 2014) die aanwijzingen geven dat bij de lagere bemestingsgiften – die tegenwoordig gangbaar zijn geworden door de gebruiksnormen – de productie van oud grasland niet lager hoeft te zijn dan van nieuw ingezaaid grasland en dat oud grasland efficiënter omgaat met stikstof (Eurofins Agro, 2015). Dit lijken tegenstrijdige geluiden. Hoeft oud grasland dan niet vernieuwd te worden? Een paar feiten op een rij.

Hoving & Velthof (2006) hebben van 2002 t/m 2004 op verschillende grondsoorten onderzoek gedaan naar graslandvernieuwing en constateren dat de drogestofopbrengst bij zowel een bemestingsniveau van 0 en 300 kg N per ha op oud, niet-gescheurd grasland hoger is dan bij herinzaaien en doorzaaien (Tabel 2). Ook de stikstofopname van het niet-gescheurde grasland was hoger. Bij graslandvernieuwing door scheuren van het grasland in het najaar namen zij in de daarop volgende winter een verhoging van de minerale N-waarden in de bodemlaag 30-60 cm onder het grasland waar, wat erop duidde dat er N-uitspoeling in de bovenlaag was opgetreden. Bij graslandvernieuwing in het voorjaar waren de N-min-gehalten niet verhoogd t.o.v. het niet-gescheurde grasland.

Tabel B3.1 Gemiddelde droge stof- en N-opbrengst per behandeling over gehele proefperiode 2002-2004 voor 0 en 300 kg N per ha en de relatieve opbrengsten ten opzichte van niet scheuren (Hoving & Velthof, 2006).

	Droge stofopbrengst				Stikstofopbrengst			
	0kg N/ha		300 kg N/ha		0kg N/ha		300kg N/ha	
	(ton ds ha ⁻¹ jaar ⁻¹)	(%)	(ton ds ha ⁻¹ jaar ⁻¹)	(%)	(ton ds ha ⁻¹ jaar ⁻¹)	(%)	(ton ds ha ⁻¹ jaar ⁻¹)	(%)
Niet scheuren	6,0	100	12,2	100	132	100	328	100
Scheuren voorjaar	5,9	98	11,5	94	127	97	321	98
Scheuren najaar	5,0	83	11,3	93	95	72	287	87
Doorzaaien najaar	5,4	90	11,5	95				

In het project *Goud van Oud Grasland*, dat uitgevoerd werd bij tien melkveehouders in de provincies Friesland en Groningen, werd waargenomen dat oude graslanden gemiddeld een hogere opbrengst hadden dan de jongere percelen. Zonder stikstofbemesting produceerden acht van de tien oude graslandpercelen beter dan de jonge percelen op hetzelfde bedrijf. Door de bemesting met stikstof werd het verschil in productie tussen jong en oud grasland kleiner (Tabel 3).

De verklaring voor de lagere drogestofopbrengst van jong grasland kan gevonden worden in de verminderde nalevering van N vanuit de bodem³⁷. Vlak na het scheuren van het grasland komt er door de vertering van de ondergewerkte zode eerst een piek in N-levering, die echter door het jonge gras slecht kan worden benut. Daarna gaat de bodem weer organische stof opbouwen waarin een deel van de beschikbare N wordt vastgelegd en pas als het grasland na enkele jaren weer ouder wordt, komt de N-nalevering weer op het oorspronkelijke niveau en daarmee de grasproductie.

Uit de voorgaande voorbeelden blijkt dat herinzaaien lang niet altijd de beste aanpak is, veel belangrijker is om veel aandacht te besteden aan goed graslandmanagement zodat het blijvend

³⁷Voetnoot?

grasland jarenlang intact en goed productief blijft. Op dit vlak is nog veel winst te boeken (NVWV, 2015), o.a. door de besparing op de herinzaaikosten. Ook voorkomt een minder frequente herinzaai afbraak van organische stof. Organische stof is van belang voor verschillende bodemfuncties, zoals vasthouden en daarna weer langzaam vrijgeven van water en voedingsstoffen en het stimuleren van bodemfauna dat op zijn beurt weer essentieel is een goede beluchting en omzetting in de bodem en voor C-vastlegging.

Tabel B3.2 Gemiddelde productie van jong en oud grasland op 10 praktijkbedrijven in Friesland en Groningen (LTO-Noord/LBI, 2014).

Bemestingsniveau (kg/ha)	0 N	300 N
Alle percelen (ton droge stof per ha)	6,9 -12,9	13,8-18,0
Oud grasland gemiddeld (ton droge stof per ha)	10,2	15,9
Jong grasland gemiddeld (ton droge stof per ha)	9,4	15,6

Ondanks het feit dat graslandvernieuwing dus niet altijd zorgt voor een hogere productie of betere N-benutting, kunnen er toch redenen zijn om wel graslandvernieuwing toe te passen. Voorbeelden zijn: uitwintering (= afsterven) van de grasmaten na een strenge winter, ernstige verdroging, rijtschade, schade door muizen of insectenlarven (bijv. emelten en engerlingen) of de hiervoor al genoemde ernstige veronkruiding.

Een ander argument is de betere graskwaliteit van het vernieuwde grasland, zowel van het weidegras als het ruwvoer in de kuil. Een betere graskwaliteit leidt tot een hogere voeropname waardoor de veehouder meer ruwvoer van eigen land kan gebruiken en minder krachtvoer hoeft bij te voeren (Grondig, 2011).

Bijlage 9 Artikel 45 EC COM 1307 / 2013

1. Member States shall designate permanent grasslands which are environmentally sensitive in areas covered by Directives 92/43/EEC or 2009/147/EC, including in peat and wetlands situated in these areas, and which need strict protection in order to meet the objectives of those Directives.

Member States may, in order to ensure the protection of environmentally valuable permanent grasslands, decide to designate further sensitive areas situated outside areas covered by Directives 92/43/EEC or 2009/147/EC, including permanent grasslands on carbon-rich soils. Farmers shall not convert or plough permanent grassland situated in areas designated by Member States under the first subparagraph and, where applicable, the second subparagraph.

2. Member States shall ensure that the ratio of areas of permanent grassland to the total agricultural area declared by the farmers in accordance with point (a) of the first subparagraph of Article 72(1) of Regulation (EU) No 1306/2013 does not decrease by more than 5% compared to a reference ratio to be established by Member States in 2015 by dividing areas of permanent grassland referred to in point (a) of the second subparagraph of this paragraph by the total agricultural area referred to in point (b) of that subparagraph.

[...]

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 2832
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 2832
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

