

# Als Den Haag de grutto niet redt, dan Brussel maar

**Andermaal hebben de 30 duizend Nederlandse gruttoparen een dramatisch broedseizoen achter de rug. Slechts 4 duizend jongen werden vliegvlug, ruim minder dan de 11 duizend die nodig zijn om de stand op peil te houden. Dat blijkt uit de landelijke schatting die Vogelbescherming Nederland, SOVON Vogelonderzoek Nederland en de Rijksuniversiteit Groningen gezamenlijk uitvoeren. Eind november maakten ze hun deprimerende resultaten bekend tijdens de landelijke Sovondag.**

In mei afgelopen jaar kreeg de grutto, onze nationale vogel, maar hetzelfde geldt voor andere weidevogels, te maken met zware hagelbuien. Veel jonkies waren daar niet tegen bestand. Naast dat meteorologische incident kampte de grutto met de bekende, reputerende problemen: te vroeg maaien en droge en bloemloze graslanden waardoor er te weinig insecten zijn voor de kuikens. Voor Vogelbescherming is de maat vol. In november diende de organisatie een klacht in bij de Europese Commissie. De kern daarvan is dat Nederland zijn internationale verplichtingen ten aanzien van de bescherming van weidevogels en hun leefgebieden niet nakomt. De Europese Commissie kan op grond van de klacht besluiten om een zogeheten inbreukprocedure tegen Nederland te starten wegens schending van de EU-Vogelrichtlijn. De Europese Commissie zal in dat geval Nederland opdragen om zijn internationale verplichtingen ten aanzien van weidevogels alsnog na te komen. Uiteindelijk kan de procedure over enkele jaren leiden tot een veroordeling door het Europese Hof van Justitie. 'Onze ontevredenheid bestaat al langer', vertelt Kees de Pater van Vogelbescherming. 'Sinds de Vogelrichtlijn begin jaren tachtig van kracht werd, heeft de overheid structureel te weinig gedaan voor weidevogels. De afgelopen jaren hebben we er wel vaker over gedacht om een klacht in te dienen.' Toen zag de organisatie steeds net voldoende lichtpuntjes. 'Na Bleeker kwam Dijkzema met natuurinclusieve landbouw. We hadden de illusie dat dat een stap in de goede richting betekende voor boerenlandvogels, maar haar visie is niet uit de verf gekomen. Vervolgens trad Van Dam aan die uitsprak dat hij van weidevogels een prioriteit wilde maken', aldus De Pater. De druppel die de emmer deed overlopen was de afhandeling van een door de Tweede Kamer aangenomen motie van Grashoff/Leenders om te komen tot een Plan van Aanpak voor weidevogels. Ook Vogelbescherming was aanvankelijk betrokken bij de totstandkoming daarvan, maar trok zich terug. 'Er was van de kant van EZ niet de bereidheid om met een werkelijk plan van aanpak te komen, met doelen, met een tijdsplan en financiën. Het ging vooral over pilotprojecten en monitoren tot 2019. Of al niet allang duidelijk is dat het slecht gaat', aldus De Pater. 'Bovendien werd er verwezen naar de provincies, maar de rijksoverheid is de zogeheten systeemverantwoordelijke voor de Europese regels over populatiedoelstellingen. Die regie is er nu domweg niet.'

Vogelbescherming ging niet over één nacht ijs. Op verzoek van de organisatie schreef Arie Trouwborst van de Universiteit Tilburg, gespecialiseerd in natuurbeschermingsrecht, een juridische analyse over de internationale verplichtingen van Nederland op het gebied van weidevogels. Zijn conclusies liegen er niet om. 'Met

een aan zekerheid grenzende mate van waarschijnlijkheid', aldus Trouwborst 'voldoet Nederland al geruime tijd niet aan cruciale verplichtingen uit de Vogelrichtlijn' (zie ook p. 32, dit nummer). Zo hekelt hij het niet of nauwelijks aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor broedende weidevogels; het amper inzetten van de 'beschermde leefomgeving' onder de Flora- en faunawet; het niet voorkómen dat jonge weidevogels gedood worden en nesten en eieren vernield of beschadigd worden (kader) en de afwezigheid van soortenbeschermingsplannen voor weidevogels.

'Uit de analyse', schrijft Trouwborst, 'rijst het beeld op van een overheid die, ondanks herhaalde – en ongetwijfeld welgemeende – pogingen iets voor de weidevogels te betekenen, structureel onvoldoende doortastend en consequent gehandeld heeft om te waarborgen dat een voldoende oppervlak aan grasland dusdanig beheerd wordt dat aan de overlevings- en voortplantingscondities van weidevogels wordt voldaan.'

Ook komt Trouwborst in zijn analyse tot de conclusie dat Nederland waarschijnlijk verplicht kan worden de populaties weidevogels te beschermen op het niveau van rond 1980 toen de Vogelrichtlijn werd ingevoerd. Voor de grutto zou dat neerkomen op circa 120 duizend paar.

'Dat is niet realistisch', denkt De Pater van Vogelbescherming. 'Wij streven naar 40 duizend paar. Dat is de omvang van de populatie van vijf à tien jaar geleden, maar het is ook de doelstelling die Veerman formuleerde in zijn tijd als verantwoordelijke minister.' Om dat aantal te realiseren, aldus Vogelbescherming, is het zaak in de kerngebieden voor weidevogelbeheer tot maatwerk te komen. 'Van die 200 duizend hectare moet ongeveer 30 procent, circa 60 duizend hectare, heel goed kuikenland zijn. Voor een deel is dat er natuurlijk al, in de vorm van reservaten en goed beheerde weilanden.'

Maar van die laatste zijn er nog wel veel te weinig. Dick Melman van Wageningen Environmental Research (voorheen Alterra) publiceerde in oktober 2016 in opdracht van de provincies een eerste onderzoek naar de contracten die door boeren zijn afgesloten voor weidevogelbeheer onder het in 2016 ingevoerde nieuwe regime voor agrarisch natuurbeheer. Die contracten zijn wel iets meer gesitueerd in de kerngebieden dan voorheen, maar het overgrote deel bestaat nog altijd uit lichte maatregelen die de afname van grutto niet tot staan zullen brengen.

In het handboek 'Agrarisch natuurbeheer in Nederland' dat afgelopen zomer uitkwam, rekende Melman voor hoe beroerd de grutto er eigenlijk voor staat. Nu broeden er nog zo'n 30 duizend paar in Nederland, maar dat aantal daalt, ondanks subsidies en inzet van boeren en vrijwilligers, met 3 tot 7 procent per jaar. Zelfs met het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer waarbij het geld voor weidevogels vooral wordt ingezet in kerngebieden met serieuze kansen op herstel, zal de grutto verder afglijden, verwacht Melman.

'Alleen als de boeren en terreinbeheerders in die kerngebieden – waar nu zo'n 10 duizend paar nestelt – een optimaal biotoop creëren, waarbij wordt gekeken naar ontwatering, openheid, verstoring en gewaskwaliteit, dan zal de populatie landelijk gezien weliswaar nog afnemen, maar binnen de kerngebieden op een niveau van



20 duizend broedpaar stabiliseren', aldus Melman. Verandert er niets in de huidige situatie, dan blijft er op termijn maar 1000 tot 1500 paar over, het leeuwendeel in reservaatgebieden. Het behalen van 40 duizend broedpaar waar Vogelbescherming naar streeft, vergt behalve een verbetering in de huidige beheerde gebieden ook een forse uitbreiding van beheerd gebied, denkt Melman. 'Maar wie gaat dat betalen?', vraagt hij zich af. 'Voor de kerngebieden – goed voor 20 duizend broedpaar – is het redelijk de rekening bij de overheid te leggen. Het zou prachtig zijn als er daarbuiten ook wat gebeurt. Dat zou het maatschappelijk initiatief voor zijn rekening kunnen nemen, met boeren-natuurondernemers, vanuit de retail én met consumenten die weidevogelvriendelijk geproduceerde zuivel kopen. Die tweede 20 duizend is een hele uitdaging, maar dan kan de populatie wel tegen een stootje.' Alex Datema, voorzitter van Boerennatuur.nl, de koepelorganisatie van de veertig collectieven die het agrarisch natuurbeheer uitvoeren, vindt dat met de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van agrarisch natuurbeheer een stap in de goede richting is gezet. Zo worden meer contracten afgesloten in de kerngebieden, constateert de voorzitter. Er doen nu 6600 boeren mee met ruim 60 duizend hectare, maar dat hadden er veel meer kunnen zijn, meent Datema.

Grutto (*Limosa limosa*) met pul (foto: H.J. de Groot)

Doordat de inkomenscompensatie voor boeren is gestegen, maar het totale budget niet is gegroeid, vallen er boeren buiten de boot. 'Aan de andere kant, is er ook domweg de constatering door Alterra', aldus Datema, 'dat je met de huidige omvang van het beheer geen gunstige staat van instandhouding gaat bereiken. Ook wij willen een levensvatbare populatie van de grutto behouden als icoon van de boerenlandvogels. Als de maatschappij meer grutto's wil, dan zullen wij ons best doen om dat doel te bereiken, maar dan zal er naar schatting 20 duizend hectare beheerd gebied bij moeten. Dat kan voor ongeveer 15 miljoen euro.' Kees de Pater van Vogelbescherming hoopt stilletjes dat hij om de weidevogels te redden niet jaren hoeft te wachten op een veroordeling door het Hof van Justitie. 'Het zou mooi zijn als de overheid door de druk uit Brussel eerder tot inkeer komt.' Een eerste succesje is er al, constateert hij. Door alle publiciteit heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin staatssecretaris Van Dam wordt opgeroepen om al in februari met een behoorlijk plan van aanpak voor de grutto te komen, ditmaal wel met populatiedoelstellingen. De Pater: 'Dat is een eerste stap in de goede richting.'

#### Kader. Een 'inconvenient truth'

In het juridisch rapport voor Vogelbescherming Nederland legt auteur Arie Trouwborst een bom onder het graslandbeheer in Nederland. Boeren houden bij mestinjectie of maaien vaak geen rekening met nesten, eieren en jongen van weidevogels, constateert hij. Daarmee schendt Nederland de Vogelrichtlijn. Volgens Artikel 5 dient soortenbescherming verankerd te zijn in nationale wetgeving – daar voldoet Nederland

voor weidevogels aan – maar óók moet de overheid overtredingen, zoals bijvoorbeeld het verstoren van legfels, daadwerkelijk voorkómen. 'Dat laatste zou neerkomen', aldus Trouwborst. 'op het feitelijk verhinderen van een groot aantal agrarische activiteiten in voorjaar en zomer.' Hij noemt dat een 'inconvenient truth'. 'Vanuit juridische optiek is er echter moeilijk aan te ontkomen.' Bovendien ziet de jurist een verschil met

andere economische activiteiten. Voor de bosbouw zijn gedragscodes opgesteld om vernieling van nesten zoveel mogelijk te voorkomen. Worden die niet gevolgd, dan is voor elke ingreep apart een ontheffing nodig. In de landbouw ontbreekt een gedragscode en wordt niet opgetreden tegen schadelijke werkzaamheden zonder ontheffing. Er wordt dus met twee maten gemeten, meent Trouwborst. 'Dat is een koers die indruist tegen de Vogelrichtlijn.'