Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/4094

31.7.2026

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richtsnoeren voor de algemene regeling voor de bescherming van vogelsoorten — artikelen 5 en 9 van de vogelrichtlijn

(C/2026/4094)

Inhoud

Bladzijde

1. VOORWOORD 2
2. TOEPASSINGSGEBIED EN DOELSTELLINGEN VAN DE VOGELRICHTLIJN 5
   - 2.1. Toepassingsgebied 5
   - 2.2. Doelstellingen 6
3. ARTIKEL 5 VAN DE VOGELRICHTLIJN 8
   - 3.1. Tekst van artikel 5 8
   - 3.2. Algemene overwegingen 8
   - 3.3. Het begrip “opzet” in de zin van artikel 5 van de vogelrichtlijn 10
   - 3.4. Preventieve maatregelen nemen om opzettelijke benadeling te voorkomen 11
   - 3.5. Specifieke verbodsbepalingen uit hoofde van artikel 5 12
   - 3.6. Uitvoering van artikel 5 15
     - 3.6.1. De noodzaak van een volledig en doeltreffend wetgevingskader 15
     - 3.6.2. Integratie van de vereisten van artikel 5 in de vergunningsprocedures 16
     - 3.6.3. Voorbeelden van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van artikel 5 kunnen vallen en van mogelijke preventieve maatregelen 17
4. ARTIKEL 9 VAN DE VOGELRICHTLIJN 32
   - 4.1. Tekst van artikel 9 32
   - 4.2. Algemene overwegingen 33
   - 4.3. Voorwaarden voor de toepassing van afwijkingen uit hoofde van artikel 9 35
   - 4.4. De rol van artikel 9 bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de vogelrichtlijn 45
   - 4.5. Artikel 9, leden 3 en 4 46

Bijlage I: Toepassing van afwijkingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn met betrekking tot de brandgans 47

Bijlage II: Toepassing van afwijkingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn met betrekking tot aalscholvers . 55

1. **VOORWOORD**

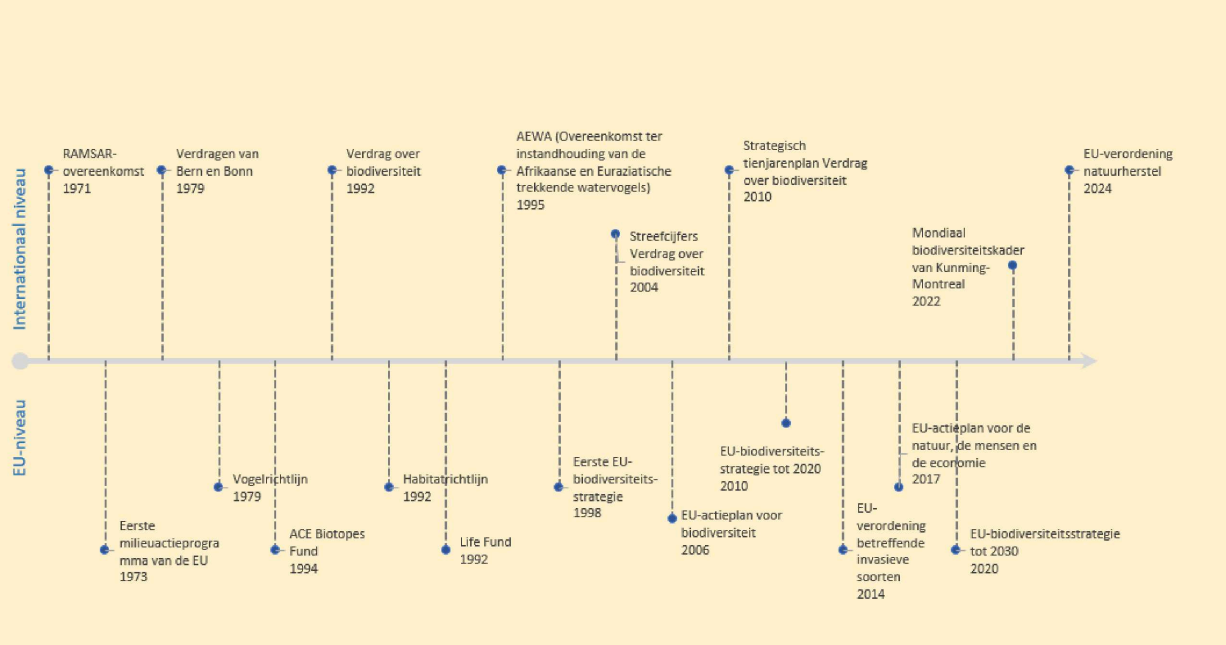
Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand (de vogelrichtlijn) ([1]) is een belangrijke pijler van het milieubeleid van de EU. Met de richtlijn wordt bevestigd dat de EU zich blijft inzetten voor het mondiale behoud van de biodiversiteit en aldus de bescherming van vogelsoorten in heel Europa blijft waarborgen.

De vogelrichtlijn, die in 1979 werd vastgesteld, was de beleidsreactie op een sterke publieke verontwaardiging over de dramatische achteruitgang van de vogelstand. Omdat vogels migreren en nationale grenzen niet erkennen, was het duidelijk dat instandhoudingsinspanningen doeltreffender zouden zijn als ze op EU-niveau zouden worden gecoördineerd. Vogels zijn bovendien een belangrijke indicator voor de toestand van de biodiversiteit en de gezondheid van het milieu. De vogelrichtlijn heeft daarom een nieuwe dimensie gegeven aan het behoud van in het wild levende dieren en planten, gebaseerd op de bescherming en het beheer van habitats en soorten, aangezien het steeds duidelijker werd dat om een soort te beschermen, men ook zijn habitat moet behouden.

Hoewel er nog steeds uitdagingen blijven bestaan voor het waarborgen van gezonde vogelpopulaties op lange termijn, blijft de vogelrichtlijn de norm voor de instandhouding van vogels in de 27 EU-lidstaten.

Figuur 1

Tijdlijn van belangrijke EU- en internationale initiatieven voor natuur en biodiversiteit.



AFWIJZING VAN AANSPRAKELIJKHEID

Deze interpretatieve richtsnoeren zijn bedoeld om de bepalingen van de artikelen 5 en 9 van de vogelrichtlijn te verduidelijken en bevatten ook de toepasselijke rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof). De richtsnoeren zijn niet juridisch bindend en scheppen geen nieuwe wettelijke verplichtingen. Ze bevatten veeleer verschillende verduidelijkingen om de lidstaten te ondersteunen bij de ontwikkeling van nationale de uitvoerings-maatregelen die het meest geschikt zijn voor hun specifieke context.

Dit laat verdere rechtspraak van het Hof, het resultaat van de lopende stresstest van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, en het door de Europese Commissie ingediende pakket met voorstellen voor de vereenvoudiging van de administratieve lasten onverlet ([2]). In het kader van dit pakket heeft de Commissie met name een aantal bepalingen voorgesteld die ervoor moeten zorgen dat de eisen inzake de bescherming van soorten in artikel 5 van de

([1]) Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie) (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/147/2019-06-26).

([2]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Vereenvoudiging voor duurzaam concurrentievermogen" (COM(2025) 980 final).

vogelrichtlijn niet te restrictief of belastend worden uitgelegd, zonder dat dit ten koste gaat van de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn ([3]). Naar aanleiding van het resultaat van het wetgevingsproces kan het nodig zijn deze richtsnoeren te herzien.

Algemeen kader van de vogelrichtlijn

De vogelrichtlijn beschermt alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is (artikel 1) ([4]).

Gezien het belang om de essentiële noodzaak om ons milieu te beschermen, onder meer door het in stand houden van vogelsoorten, af te wegen tegen andere vitale belangen, worden de lidstaten in artikel 2 van de vogelrichtlijn verplicht maatregelen te nemen om de populatie van alle in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij ze tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.

De vogelrichtlijn streeft deze doelstelling in de eerste plaats na via twee belangrijke pijlers:

1. bescherming van de habitats van vogelsoorten (gebiedsgebonden bescherming), en

2. instelling van een algemene regeling van bescherming voor alle soorten waarvoor bepaalde verbodsbepalingen gelden (bescherming van soorten).

De eerste pijler heeft betrekking op de gebiedsgebonden beschermingsregeling van de vogelrichtlijn en wordt geschraagd door de artikelen 3 en 4 daarvan. Artikel 3 bevat de eis dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Krachtens artikel 4 moeten speciale beschermingszones voor soorten (SBZ's) worden aangewezen voor de instandhouding van de gebieden die het meest geschikt zijn voor de in bijlage I bij de richtlijn vermelde soorten en voor geregeld voorkomende trekvogels. Zodra een gebied is aangewezen, maakt het deel uit van het Natura 2000-netwerk en is het onderworpen aan de beschermingsregeling van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn en artikel 6, leden 2 tot en met 4, van Richtlijn 92/43/EEG ([5]) (de habitatrichtlijn), op grond van artikel 7 van die richtlijn ([6]). Voor elke SBZ moeten de lidstaten gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen vaststellen en de nodige instandhoudingsmaatregelen vaststellen en uitvoeren ([7]). Ten slotte kunnen plannen of projecten die gevolgen hebben voor SBZ's, alleen worden goedgekeurd als ze geen aanzienlijk negatief effect hebben op de natuurlijke kenmerken van het gebied. Volgens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn kan een plan of project dat aanzienlijke gevolgen voor een SBZ zou hebben, om dwingende redenen van groot openbaar belang toch worden uitgevoerd, waaronder redenen van sociale en economische aard, bij gebreke van alternatieve oplossingen en indien compenserende maatregelen worden genomen om de samenhang van het SBZ-netwerk te waarborgen.

([3]) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het versnellen van milieubeoordelingen (COM(2025) 984 final). Meer bepaald wordt in artikel 8 van de voorgestelde verordening inzake het versnellen van milieubeoordelingen voorgesteld dat wanneer in de plannen en projecten passende en evenredige mitigerende maatregelen zijn vastgesteld om het doden en storen van soorten te voorkomen, teneinde aanzienlijke negatieve effecten voor de populatie van de betrokken soort te voorkomen, ondanks het mogelijke bestaan van negatieve effecten voor individuele exemplaren van die soorten, dergelijk doden of storen niet wordt beschouwd als opzettelijk in de zin van artikel 5 van de vogelrichtlijn. Ten tijde van de publicatie van deze richtsnoeren moet dit voorstel voor een verordening nog worden vastgesteld. Met volledige inachtneming van de medewetgevers, die als enige bevoegd zijn EU-wetgeving vast te stellen, valt het buiten het toepassingsgebied van deze richtsnoeren om dit voorstel te bespreken. Om die reden kan het naar aanleiding van het resultaat van de wetgevingsonderhandelingen over deze verordening nodig zijn deze richtsnoeren te herzien. Hetzelfde geldt voor het pakket Europese netten dat ten tijde van de publicatie van deze richtsnoeren ook nog niet is vastgesteld (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_25_2945).

([4]) Zie de gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punt 36. De Commissie heeft een lijst opgesteld van in het wild levende vogelsoorten die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen (de lijst van vogels): https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/f3bdeb3b-55c0-47a1-8482-e9a91b126b69/details.

([5]) Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1992/43/2025-07-14).

([6]) Krachtens artikel 7 van de habitatrichtlijn zijn SBZ's onderworpen aan de in artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn vastgestelde gebiedsgebonden beheerseisen. Zie voor meer informatie over die bepalingen "Beheer van Natura 2000-gebieden: De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG) (https://data.europa.eu/doi/10.2779/02245).

([7]) In zaak C-66/23, Elliniki Ornithologiki Etaireia, punten 46 en 56, is bevestigd dat in speciale beschermingszones instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld en instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen.

In de tweede pijler is een algemene beschermingsregeling vastgesteld voor de in artikel 1 van de vogelrichtlijn bedoelde vogelsoorten. In tegenstelling tot de gebiedsgebonden beschermingseisen geldt deze regeling voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

Deze pijler valt onder de artikelen 5 tot en met 9 van de vogelrichtlijn. Artikel 5 bevat de vereiste dat een algemene regeling van bescherming moet worden ingesteld voor de in artikel 1 bedoelde vogelsoorten, met een opsomming van bijzondere verbodsbepalingen die in dit verband van toepassing zijn. Artikel 6 bevat het verbod op de verkoop, het vervoer voor verkoop, het in bezit hebben voor verkoop en het ten verkoop aanbieden van levende en dode vogels of op daaruit verkregen producten, behoudens de uitzonderingen van artikel 6, leden 2 en 3, voor de in bijlage III bij de richtlijn genoemde soorten. In artikel 7 zijn de voorwaarden vastgesteld voor de jacht op de in bijlage II bij de richtlijn opgenomen vogelsoorten ([8]). Artikel 8, lid 1, bevat het verbod op het gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor het massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels of waardoor een soort plaatselijk kan verdwijnen. Bijlage IV, punt a), bevat een lijst van dergelijke praktijken die binnen het toepassingsgebied van artikel 8 vallen. Artikel 8, lid 2, bevat het verbod op elke achtervolging met behulp van de in bijlage IV, punt b), genoemde vervoermiddelen op de in die bijlage omschreven wijze. Ten slotte wordt in artikel 9 gewaarborgd dat de beschermingsbeperkingen van de artikelen 5 tot en met 8 worden afgewogen tegen andere gewichtige belangen door de omstandigheden vast te stellen waarin van deze vereisten kan worden afgeweken.

De uitvoering van de vogelrichtlijn is onderworpen aan het voorzorgsbeginsel van artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarbij een hoger niveau van bescherming wordt toegepast in gevallen van wetenschappelijke onzekerheid over het risico voor een soort.

Aangezien het rechtsinstrument een richtlijn is, moeten de lidstaten de bepalingen ervan omzetten in hun respectieve nationale rechtsstelsels, zodat ze rekening kunnen houden met specifieke nationale kenmerken. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de omzetting van een richtlijn duidelijk en nauwkeurig, getrouw en met onbetwistbare bindende kracht geschieden, en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om aan de vereisten van rechtszekerheid te voldoen ([9]). Naast de verplichting om de bepalingen van de richtlijn correct in nationaal recht om te zetten, moeten de lidstaten er ook voor zorgen dat de ingevoerde beschermingsregeling daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast. Daarom spelen de bevoegde autoriteiten een sleutelrol bij het vergroten van het bewustzijn over de beschermingsbepalingen, het vaststellen van vereisten, het creëren van stimulansen, het monitoren van de naleving en het waarborgen van volledige en doeltreffende handhaving ([10]). De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten ervoor te zorgen dat menselijke activiteiten kunnen worden uitgevoerd op een manier die verenigbaar is met de noodzaak om vogelsoorten in de EU te beschermen. De vogelrichtlijn biedt ook flexibiliteit, met name door middel van de afwijkingsbepalingen, die de lidstaten in staat stellen de bescherming van het milieu en belangrijke sociaal-economische belangen tegen elkaar af te wegen.

Toepassingsgebied van de richtsnoeren

Deze richtsnoeren zijn bedoeld om de lidstaten te ondersteunen bij de correcte uitvoering van de artikelen 5 en 9 van de vogelrichtlijn. Ze weerspiegelen slechts de standpunten van de Commissie en zijn niet juridisch bindend. Alleen het Hof kan gezaghebbende interpretaties van het EU-recht geven. Wanneer het Hof zich heeft uitgesproken over een bepaling van de vogelrichtlijn, baseert de Commissie zich op die uitspraak voor een eventuele aanpassing van deze richtsnoeren en benadrukt zij dat de lidstaten over een mate van flexibiliteit beschikken bij de toepassing van de bepalingen, rekening houdend met de overkoepelende doelstellingen van de richtlijn.

Artikel 7, waarin de voorwaarden worden vastgesteld voor de jacht op de in bijlage II opgenomen vogelsoorten, binnen het kader van de algemene instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn, is reeds behandeld in eerdere richtsnoeren van de Commissie. Deze richtsnoeren vormen derhalve een aanvulling op en moet worden gelezen in samenhang met het "Gidsdocument voor de jacht in het kader van de vogelrichtlijn" ([11]).

([8]) Zie de richtsnoeren voor de jacht in het kader van de vogelrichtlijn: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.

([9]) Zie zaak C-363/85, Commissie/Italië, punt 6, zaak C-361/88, Commissie/Duitsland, zaak C-159/99, Commissie/Italië, punt 32, zaak C-415/01, Commissie/België, punt 21, zaak C-58/02, Commissie/Spanje, zaak C-6/04, Commissie/Verenigd Koninkrijk, punten 21, 25 en 26, zaak C-508/04, Commissie/Oostenrijk, punt 80, en zaak C-290/18, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), punt 35.

([10]) Bovendien moeten de lidstaten er op grond van artikel 3, lid 2, punt n), van Richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht voor zorgen dat het onrechtmatig en opzettelijk doden, vernietigen, vangen, bezitten, verkopen of te koop aanbieden van een exemplaar of exemplaren van de in artikel 1 van de vogelrichtlijn bedoelde soorten strafrechtelijke delicten vormen, tenzij het een verwaarloosbare hoeveelheid van die exemplaren betreft.

([11]) Zie de richtsnoeren voor de jacht in het kader van de vogelrichtlijn: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.

Deze richtsnoeren hebben geen betrekking op de bepalingen van de artikelen 6 tot en met 8 van de vogelrichtlijn of de bepalingen inzake gebiedsgebonden bescherming van artikel 4. Voor nadere informatie over de vereisten voor het beheer van SBZ's die zijn opgenomen in artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn, zie de richtsnoeren van de Commissie "Beheer van Natura 2000-gebieden: De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)" ([12]).

Waarom zijn deze richtsnoeren nodig?

Gezien de toenemende mondiale uitdagingen op het gebied van de economie en de veiligheid, is het belangrijk ervoor te zorgen dat de vogelrichtlijn een concurrerende en duurzame economie blijft bevorderen en tegelijkertijd ons natuurlijk erfgoed beschermt.

Het document heeft tot doel richtsnoeren te verstrekken voor de interpretatie en uitvoering van de algemene beschermingsregeling in het kader van de vogelrichtlijn en tegelijkertijd de administratieve lasten te helpen verminderen. Het verduidelijkt de minimumeisen en legt uit hoe de eisen inzake de bescherming van soorten correct kunnen worden toegepast en vereenvoudigt tegelijk deze taak voor de bevoegde autoriteiten en marktdeelnemers.

Om een gemeenschappelijke toepassing van de bepalingen te waarborgen, zijn deze richtsnoeren ook bedoeld om de mate van flexibiliteit toe te lichten waarover de lidstaten beschikken in het licht van de eisen van de richtlijn en de rechtspraak van het Hof. Dit heeft tot doel overheidsinstanties en gebruikers te land en ter zee in staat te stellen hun activiteiten voort te zetten met de zekerheid dat zij niet het risico lopen dat zij handelen in strijd met de eisen van de richtlijn.

De richtsnoeren zijn voornamelijk gericht op nationale, regionale en lokale autoriteiten in de lidstaten, maar dienen als referentie voor organisaties en andere belanghebbenden die betrokken zijn bij de uitvoering van de vogelrichtlijn. Het doel ervan is de uitvoering van de richtlijn te verduidelijken en concreter te maken, door duidelijke en praktische richtsnoeren te geven op basis van de ervaringen in de verschillende lidstaten en de inzichten aan de hand van de interpretatie van de richtlijn door het Hof.

Bijlage I bij deze richtsnoeren bevat richtsnoeren met betrekking tot de brandgans (*Branta leucopsis*), een soort waarvan de populatie aanzienlijk is toegenomen, wat in sommige gevallen heeft geleid tot aanzienlijke aantasting die gevolgen heeft gehad voor de economische activiteiten. In eerdere richtsnoeren, getiteld "Great Cormorant: Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC" (Grote aalscholver: Toepassen van afwijkingen op grond van artikel 9 van de Vogelrichtlijn 2009/147/EG) ([13]), is de toepassing van artikel 9 toegelicht in de bijzondere context van het voorkomen van belangrijke schade aan bepaalde economische activiteiten in verband met de aalscholver (*Phalacrocorax carbo*). Gezien de relevantie van het onderwerp, de noodzaak om dat document te actualiseren in het licht van de nationale uitdagingen die voortvloeien uit de toegenomen dichtheid van de soort in delen van de EU, en de noodzaak van oplossingen om conflicten tussen de aalscholver en de visserij aan te pakken, is in bijlage II bij deze richtsnoeren een geactualiseerde versie opgenomen. Deze twee bijlagen zijn bedoeld om de mate van flexibiliteit toe te lichten waarover de lidstaten beschikken om belangrijke schade aan de landbouw en de visserij door deze twee soorten te voorkomen, onder meer aan de hand van praktische voorbeelden.

2. **TOEPASSINGSGEBIED EN DOELSTELLINGEN VAN DE VOGELRICHTLIJN**

2.1. **Toepassingsgebied**

1. In artikel 1 van de vogelrichtlijn wordt de reikwijdte van de door deze richtlijn geboden bescherming omschreven.

"*Artikel 1*

(1) Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

(2) Deze richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren […] en hun leefgebieden."

([12]) Beheer van Natura 2000-gebieden | Bureau voor publicaties van de Europese Unie (europa.eu).
([13]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb3840b0-937d-4f0b-b616-107fe9825801.

2. Volgens artikel 1 heeft de vogelrichtlijn derhalve betrekking op de bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is ([14]). De Commissie heeft een lijst opgesteld van de vogelsoorten die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, waaronder toevallig voorbijkomende vogels ([15]).

3. Het Hof heeft geoordeeld dat de vogelrichtlijn de lidstaten verplicht om natuurlijk in het wild levende vogels in de EU te beschermen, zelfs als de natuurlijke habitat van de betrokken soort niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat voorkomt ([16]). Soorten die in een lidstaat worden geïntroduceerd, vallen onder de vogelrichtlijn als ze elders in de EU inheems zijn. Het toepassingsgebied van de richtlijn strekt zich echter niet uit tot geïntroduceerde soorten die niet inheems zijn in een van de EU-lidstaten, tenzij ze uitdrukkelijk worden vermeld in een van de bijlagen bij de richtlijn (bv. de wilde kalkoen, *Meleagris gallopavo*).

4. Het Hof heeft bevestigd dat de richtlijn niet van toepassing is op exemplaren van vogels die in gevangenschap zijn geboren en opgekweekt, aangezien de uitbreiding van de beschermingsregeling tot andere dan de in hun natuurlijke omgeving aanwezige vogelpopulaties niet zou bijdragen tot de milieudoelstelling die aan de richtlijn ten grondslag ligt ([17]). De richtlijn is echter wel van toepassing op gedomesticeerde of in gevangenschap geboren en opgekweekte individuen van wilde soorten die in het wild worden vrijgelaten en niet langer duidelijk kunnen worden onderscheiden van wilde exemplaren. Dit is noodzakelijk om de bescherming te waarborgen van in het wild levende exemplaren die ten onrechte zouden kunnen worden blootgesteld aan schadelijke handelingen die op grond van de richtlijn verboden zijn ([18]).

2.2. **Doelstellingen**

5. In artikel 2 van de richtlijn wordt voorgeschreven dat maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van de in artikel 1 genoemde vogels.

> "*Artikel 2*
>
> De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen."

6. Hoewel de vogelrichtlijn geen specifieke bepaling bevat waarin de doelstellingen ervan worden omschreven, heeft het Hof het doel van de richtlijn als volgt geformuleerd:

> "[…] het doel van de vogelrichtlijn blijkens artikel 1, gelezen in het licht van de overwegingen 3, 5, 7 en 8 ervan, […] bestaat [erin] om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is te beschermen, te beheren en te reguleren teneinde de instandhouding ervan als erfgoed van de Europese volkeren te verzekeren, hetgeen een bescherming op lange termijn impliceert door leefgebieden in stand te houden of te herstellen die voldoende gediversifieerd zijn en qua oppervlakte toereikend zijn. Gelet op dit doel verplicht die richtlijn de lidstaten krachtens artikel 2, gelezen in samenhang met overweging 10 ervan, om alle nodige maatregelen te nemen teneinde de populatie van die vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening moeten houden met economische en recreatieve eisen, zodat dit niveau als bevredigend kan worden aangemerkt" ([19]).

([14]) Zie de gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punt 36.

([15]) https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/f3bdeb3b-55c0-47a1-8482-e9a91b126b69/details.

([16]) Zaak C-149/94, Vergy, punt 18.

([17]) Zaak C-149/94, Vergy, punten 12-15.

([18]) In het geval van de rotsduif (*Columba livia*) zijn in veel stedelijke gebieden gedurende een lange periode gedomesticeerde exemplaren uit broedinstallaties ontsnapt, die wilde populaties zijn gaan vormen en gekruist zijn met in het wild levende populaties. Hoewel in gevangenschap opgekweekte exemplaren niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, vallen verwilderde duiven onder het toepassingsgebied van de vogelrichtlijn, tenzij duidelijk kan worden aangetoond dat ze in gevangenschap zijn opgekweekt en van de in het wild levende populatie kunnen worden onderscheiden. Indien dit onderscheid niet voor elk individueel exemplaar kan worden gemaakt, zoals gewoonlijk het geval is in reële beheerscenario's, is de beschermingsregeling van de vogelrichtlijn volledig van toepassing. Er worden verschillende beheerstrategieën gebruikt om populaties verwilderde duiven in steden onder controle te houden, waaronder het opleggen van voederverboden, het reguleren van voedsel- en waterbronnen, het inzetten van visuele en akoestische afschrikmiddelen, het installeren van fysieke barrières zoals netten en stekels om roesten en broeden te voorkomen, het vervangen van bevruchte eieren door nepeieren in gemonitorde duiventillen, het verwijderen van nesten, het uitzetten van voer met anticonceptie, en het vangen, steriliseren en verwijderen of verplaatsen van individuele exemplaren. Indien de gekozen beheeropties in strijd dreigen te zijn met de verbodsbepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn, moeten passende afwijkingen worden toegestaan op grond van de bepalingen van artikel 9.

([19]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punt 51, zie ook punt 54 van dat arrest. Zie ook zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 40.

7. Zoals bepaald in artikel 1 is het doel van de vogelrichtlijn de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in de EU. De formulering van artikel 2 legt in het bijzonder de nadruk op de noodzaak om deze soorten op een niveau te houden dat beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, rekening houdend met de economische en recreatieve eisen. De verwijzing naar deze eisen in artikel 2 weerspiegelt de invloed die ze kunnen hebben op de populatieniveaus van soorten die krachtens de vogelrichtlijn worden beschermd. Voor de instandhouding van deze soorten moet daarom sprake zijn van een "bevredigend niveau" tegen de achtergrond van deze verschillende eisen en de manieren waarop ze de vogelpopulatieniveaus kunnen beïnvloeden ([20]). De verwijzing naar de noodzaak om rekening te houden met economische en recreatieve eisen, weerspiegelt ook het feit dat economische en recreatieve activiteiten zowel afhankelijk zijn van als beïnvloed worden door de bescherming van vogels. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat ecologische, wetenschappelijke, culturele, economische en recreatieve eisen de basis vormen voor de uitvoering van alle bepalingen van de richtlijn.

8. In overeenstemming hiermee heeft het Hof bevestigd dat in artikel 2 enerzijds de noodzaak van een doeltreffende bescherming van de vogels in aanmerking wordt genomen en anderzijds de eisen inzake de gezondheid en openbare veiligheid, de economie, de ecologie, de wetenschap, de cultuur en de recreatie ([21]). Het Hof heeft echter ook bevestigd dat artikel 2 geen zelfstandige afwijking vormt van de algemene beschermingsregeling die bij de vogelrichtlijn is vastgesteld ([22]).

9. Deze ecologische, wetenschappelijke, culturele, economische en recreatieve eisen doen derhalve geen afbreuk aan de eisen van de vogelrichtlijn, met inbegrip van artikel 5, en worden niet in aanmerking genomen bij de toepassing van de verbodsbepalingen ervan ([23]). De afwijkingsmogelijkheden uit hoofde van artikel 9 weerspiegelen de genoemde eisen, die tot doel hebben de verschillende beleidsprioriteiten tegen elkaar af te wegen die betrekking hebben op de uitvoering van de richtlijn. Daarnaast kunnen economische en recreatieve eisen relevant zijn bij de beoordeling van de evenredigheid van mogelijke afwijkingen in het kader van een evaluatie van bevredigende alternatieven.

10. Er kan ook rekening worden gehouden met economische en recreatieve eisen voor zover dergelijke activiteiten deel kunnen uitmaken van de factoren die van invloed zijn op de soort. Evenzo moet bij het bereiken en handhaven van een bevredigend niveau rekening worden gehouden met de druk op soorten als gevolg van economische of recreatieve activiteiten.

11. De overkoepelende doelstellingen van de vogelrichtlijn mogen niet worden verward met het toepassingsgebied van artikel 5, dat bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn door middel van een algemene beschermingsregeling, die in hoofdstuk 3 wordt besproken ([24]).

12. Om een consistente interpretatie van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn te waarborgen en een doeltreffende uitvoering te bereiken, is de Commissie van mening dat onder "bevredigend niveau" kan worden verstaan het niveau waarop een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt ([25]).

([20]) Zie naar analogie zaak C-629/23, Eesti Suurkiskjad, punt 68.
([21]) Zaak C-262/85, Commissie/Italië, punt 8.
([22]) Zaak 247/85, Commissie/België, punt 8; zaak C-262/85, Commissie/Italië, punt 8.
([23]) Zie naar analogie met betrekking tot artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn zaak C-57/89, Commissie/Duitsland, punt 22.
([24]) Artikel 5 is van toepassing ongeacht de status van de soort of de gevolgen die een activiteit voor de betrokken soort zou hebben. Voor verdere bespreking, zie hoofdstuk 3.
([25]) De Commissie heeft dit verband eerder benadrukt in de richtsnoeren voor duurzame jacht in het kader van de vogelrichtlijn, blz. 20. Een dergelijke interpretatie vloeit voort uit de rol die de vogelrichtlijn speelt om ervoor te zorgen dat de internationale verplichtingen van de Unie worden nagekomen in het kader van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten en met name de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels (AEWA), het Memorandum van overeenstemming inzake de bescherming van trekkende roofvogels in Afrika en Azië (Raptors MoU), en het Actieplan voor Afrikaanse en Euraziatische trekkende landvogels (AEMLAP), die elk de bescherming van vogelsoorten vereisen en tot doel hebben een gunstige staat van instandhouding te behouden of te bereiken.

3. **ARTIKEL 5 VAN DE VOGELRICHTLIJN**

3.1. **Tekst van artikel 5**

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

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

b) een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen;

c) een verbod om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze — zelfs leeg — in bezit te hebben;

d) een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is;

e) een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen."

3.2. **Algemene overwegingen**

13. Artikel 5 van de vogelrichtlijn bevat de eis dat een algemene beschermingsregeling wordt ingesteld voor alle in artikel 1 bedoelde natuurlijk in het wild levende vogelsoorten. Artikel 5 bevat in de punten a) tot en met e) een opsomming van de verbodsbepalingen ter bescherming van deze soorten.

14. Voor een juiste toepassing van artikel 5 moeten de lidstaten een volledig en doeltreffend wetgevingskader voor de bescherming van vogels vaststellen dat leidt tot de uitvoering van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen die de naleving van de verbodsbepalingen van artikel 5 moeten waarborgen ([26]). In artikel 5 wordt derhalve niet alleen de vaststelling van een alomvattend wetgevingskader vereist, maar ook de uitvoering van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen ([27]).

15. De vogelrichtlijn biedt de lidstaten een mate van flexibiliteit bij de invoering van deze algemene beschermingsregeling, onder meer wat betreft de methoden en wetgevingsinstrumenten die kunnen worden gebruikt om de verbodsbepalingen uit te voeren. Dit kan de vaststelling van specifieke wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen omvatten om de in artikel 5 genoemde schadelijke handelingen doeltreffend te verbieden. Deze beoordelingsmarge is onderworpen aan de in artikel 5 gespecificeerde beperkingen, zoals hieronder nader uiteengezet ([28]), en aan de verplichting om ervoor te zorgen dat die maatregelen leiden tot het daadwerkelijk vermijden van de in artikel 5 vermelde schadelijke handelingen ([29]). Daarnaast moeten de instelling en toepassing van de algemene beschermingsregeling gebaseerd zijn op de in artikel 2 van de richtlijn bedoelde doelstelling, namelijk de vogelpopulaties op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, tevens rekening houdend met economische en recreatieve eisen.

16. Overeenkomstig artikel 1 zijn de verbodsbepalingen van artikel 5 van toepassing op alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zoals het Hof heeft geoordeeld, volgt "[u]it de duidelijke, ondubbelzinnige bewoordingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn […] dus dat de toepassing van de verboden van dit artikel geenszins beperkt is tot soorten die zijn opgenomen in bijlage I bij deze richtlijn, of die op welk niveau dan ook bedreigd zijn of waarvan de populatie op lange termijn een neerwaartse trend vertoont ([30])..". Bijgevolg kunnen de lidstaten, zelfs indien de populatie van een gemeenschappelijke soort stabiel is en dat waarschijnlijk in de nabije toekomst zal blijven, dergelijke soorten niet uitsluiten van het toepassingsgebied van de verbodsbepalingen van artikel 5 ([31]). Het Hof heeft ook geoordeeld dat

([26]) Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punt 35.
([27]) Zie naar analogie de gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punt 75.
([28]) Zie bij analogie zaak C-518/04, Commissie/Griekenland, punt 16.
([29]) Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punt 75.
([30]) Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punt 36.
([31]) Zaak C-441/17, Commissie/Polen, punten 262 en 263.

elke overweging van de effecten van een activiteit op het populatieniveau of de staat van instandhouding van een soort niet relevant zal zijn voor de toepassing van artikel 5, met uitzondering van het verbod uit hoofde van lid 5, punt d) (zie punt 3.4) ([32]). In het geval van artikel 5, punt d), zijn overwegingen zoals de abundantie of de staat van instandhouding van een soort alleen relevant om te bepalen of de storing significant is voor het doel van de vogelrichtlijn, maar rechtvaardigen ze niet dat een soort van het toepassingsgebied van artikel 5, punt d), wordt uitgesloten.

17. De verbodsbepalingen van artikel 5 zijn ook van toepassing op de in bijlage II bij de vogelrichtlijn genoemde soorten. Hoewel artikel 7 de jacht op die soorten toestaat, waaronder het doden of vangen van exemplaren gedurende bepaalde perioden en met inachtneming van bepaalde beperkingen als bedoeld in artikel 7 ([33]), blijven activiteiten die buiten de jachtperioden vallen en de activiteiten die een inbreuk zouden vormen op artikel 5, zoals de opzettelijke vernietiging van nesten of eieren, verboden voor de in bijlage II vermelde soorten. Het toepassingsgebied van artikel 7 is beperkt tot de jacht, wat betekent dat andere activiteiten die aantasting kunnen veroorzaken, nog steeds verboden zijn voor de in bijlage II vermelde soorten. De richtsnoeren van de Commissie voor duurzame jacht ([34]) bieden verdere richtsnoeren voor de in artikel 7 vastgestelde verplichtingen.

18. Op basis van de rechtspraak van het Hof is het duidelijk dat de verbodsbepalingen van artikel 5 zonder enige beperking in de tijd van toepassing moeten zijn ([35]). De feitelijke maatregelen en regels waarmee deze verbodsbepalingen worden uitgevoerd, kunnen echter, indien naar behoren gemotiveerd, rekening houden met seizoensfactoren en mogen alleen worden toegepast tijdens specifieke perioden, zoals tijdens de broedperiode. Met betrekking tot artikel 5, punt d), moeten de lidstaten bijzondere aandacht besteden aan gevoelige stadia in de levenscyclus van vogelsoorten, zoals broedperioden. Hoewel dergelijke seizoensfactoren in aanmerking kunnen worden genomen, kunnen vogelsoorten niet — zelfs niet tijdelijk — uit de algemene beschermingsregeling van artikel 5 worden geschrapt ([36]). Zoals hieronder wordt uitgelegd, kan de toepassing van preventieve maatregelen op potentieel schadelijke activiteiten voorkomen dat economische activiteiten de in artikel 5 vermelde schadelijke handelingen veroorzaken die verboden zijn, en ervoor zorgen dat ze verenigbaar worden met deze bepaling.

19. De volledige en doeltreffende bescherming van in het wild levende vogels vereist ook een alomvattende bescherming in termen van geografisch toepassingsgebied. Dit betekent dat artikel 5 van toepassing is op het volledige geografische toepassingsgebied van de vogelrichtlijn, zoals gedefinieerd in artikel 1 ervan, ongeacht waar de vogels kunnen rusten of door het gebied kunnen trekken, of wanneer het gebied zich binnen of buiten het Natura 2000-netwerk bevindt. Nationale wetgeving die de bescherming van in het wild levende vogels beperkt tot een specifiek gebied (bv. een natuurgebied), is derhalve onverenigbaar met de vogelrichtlijn ([37]). Bij de uitvoering van de verbodsbepalingen van artikel 5 kunnen de lidstaten echter rekening houden met geografische criteria die relevant zijn voor elke soort, waarbij ook rekening wordt gehouden met de doelstellingen van artikel 2.

Praktische ondersteuning bij de uitvoering 1: Flexibiliteit bij de totstandbrenging van een rechtskader voor een algemene beschermingsregeling

De lidstaten beschikken over aanzienlijke flexibiliteit bij de omzetting van de bepalingen van de vogelrichtlijn in hun nationale wetgeving, met behoud van een duidelijk wetgevingskader en de uitvoering van doeltreffende preventieve maatregelen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de vogelrichtlijn worden verwezenlijkt. Hierbij kan het gaan om de invoering van nieuwe of de vaststelling van specifieke wet- en regelgeving of bestuurlijke maatregelen op nationaal of regionaal niveau, afgestemd op hun unieke governancesystemen. Preventieve maatregelen kunnen ook worden geïntegreerd in sectorale wetgeving inzake economische activiteiten zoals energie, bosbouw of landbouw en zo nodig worden aangepast aan de specifieke regionale of lokale omstandigheden. Daarnaast kunnen de lidstaten de uitvoering van het rechtskader vergemakkelijken door economische belanghebbenden ondersteuning te bieden via adviesdiensten, gerichte financieringsregelingen en bewustmakingsinitiatieven.

([32]) Zaak C-784/23, Voore Mets and Lemeks Põlva, punten 53 en 54, en zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 43.
([33]) In zaak C-157/89, Commissie/Italië, punt 14, verwees het Hof naar de noodzaak een "volledig stelsel van bescherming te garanderen gedurende de perioden waarin de in het wild levende vogels in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd".
([34]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.
([35]) Zaak C-252/85, Commissie/Frankrijk, punt 9; hoewel dit arrest betrekking had op artikel 5, punten b en c, kan het worden toegepast op artikel 5 in zijn geheel, aangezien de bewoording het toepassingsgebied van geen van de verbodsbepalingen ervan beperkt.
([36]) Zaak C-507/04, Commissie/Oostenrijk, punt 114.
([37]) Zaak C-252/85, Commissie/Frankrijk, punt 15.

3.3. **Het begrip “opzet” in de zin van artikel 5 van de vogelrichtlijn**

20. Alvorens in te gaan op de specifieke bepalingen van artikel 5, is het belangrijk het begrip “opzet” te verduidelijken, een sleutelfactor bij de interpretatie en uitvoering van de verbodsbepalingen van artikel 5, punten a), b) en d):

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

b) een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen; en

d) een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is;

21. Ondertussen zijn de in de punten c) en e) genoemde verbodsbepalingen van toepassing, ongeacht de bedoeling van de auteur van de handeling.

22. Er bestaat vaste rechtspraak van het Hof met betrekking tot het begrip “opzet”. Volgens het Hof omvat de term “opzettelijk” zowel activiteiten die tot doel hebben vogels te vangen, te doden of te storen of hun nesten te vernietigen/beschadigen, als activiteiten die niet duidelijk een dergelijk doel hebben, maar de aanvaarding inhouden van de mogelijkheid om vogels te vangen, te doden, te storen, te vernietigen of te beschadigen ([38]). Indien degene die een activiteit verricht, de mogelijkheid aanvaardt dat zijn handelingen tot verboden schadelijke benadelingen leiden, maar toch doorgaat, valt dit derhalve onder de verbodsbepalingen van artikel 5, ook al waren die benadelingen niet zijn bedoeling ([39]). Voor de in bijlage II opgenomen soorten geldt echter een uitzondering, aangezien exemplaren van deze soorten kunnen worden bejaagd, d.w.z. gedood of gevangen tijdens bepaalde perioden en met inachtneming van bepaalde in artikel 7 vastgestelde beperkingen.

23. Om bewustzijn vast te stellen met het oog op het bepalen van opzet, moeten twee cumulatieve voorwaarden aanwezig zijn: i) het bewustzijn van de aanwezigheid van vogels en ii) de wetenschap dat de betrokken activiteit verboden benadelingen van die vogels tot gevolg kan hebben. Beide elementen moeten worden bekeken in het licht van de beschikbare informatie en de verspreiding ervan.

24. Ter ondersteuning van marktdeelnemers die activiteiten verrichten die tot verboden benadelingen kunnen leiden, moeten de lidstaten hun bewustzijn van de beschikbare preventieve maatregelen vergroten.

25. Ten eerste omvat het bewustzijn van de aanwezigheid van vogels situaties waarin vogels of hun nesten zijn waargenomen in een gebied dat door de betrokken activiteit zal worden beïnvloed, of waarin er wetenschappelijke gegevens over en gedocumenteerde waarnemingen van de aanwezigheid van vogels in een dergelijk gebied zijn. Het Hof heeft geoordeeld dat dit ook omstandigheden kan omvatten waarin hun aanwezigheid redelijkerwijs kan worden verwacht op basis van ecologische factoren, bijvoorbeeld de soort en de leeftijd van een bos of grasland dat kenmerkend is voor bepaalde vogelsoorten ([40]).

26. Bewustzijn van de aanwezigheid van vogels is op zich niet voldoende, er moet ook een redelijk risico bestaan dat de betrokken activiteit tot verboden benadeling van de aanwezige vogels kan leiden. In dit verband is het belangrijk rekening te houden met de behoeften en gevoeligheden van de soort, rekening houdend met de plaats waar de soort broedt, de nestgewoonten, de gebieden waar de soort foerageert of jaagt en andere soortspecifieke overwegingen. Deze kennis kan worden gebaseerd op de informatie in actieplannen voor soorten, beheersplannen voor Natura 2000-gebieden of bosbouwplannen, alsook op andere relevante wetenschappelijke gegevens over en onderzoek naar de betrokken soorten.

([38]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punt 49, en zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 39.

([39]) Zie zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punten 47 en 48, waarin het Hof heeft bevestigd dat het begrip “opzet” in artikel 5 van de vogelrichtlijn dezelfde uitlegging moet krijgen als in artikel 12 van de habitatrichtlijn. Bijgevolg heeft het Hof de reeds lang bestaande rechtspraak toegepast op het begrip “opzet” in de zin van artikel 12 van de habitatrichtlijn en op het parallelle begrip in de zin van artikel 5 van de vogelrichtlijn.

([40]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punt 61.

27. De bepaling van het risico is dus gebaseerd op een wisselwerking tussen de effecten van de betrokken activiteit en de behoeften en gevoeligheden van de betrokken soort. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan over het kappen van bomen tijdens de broedperiode in gebieden waarvan bekend is dat er bosvogels broeden, of op bepaalde landbouwpraktijken die van invloed zijn op sommige vogels die op de grond broeden, wat kan leiden tot het doden van de vogels, het vernietigen van hun nesten of aanzienlijke storing. Het leidt niet tot een verbod op houtkap en maaiwerkzaamheden, maar zorgt ervoor dat de praktijk verenigbaar is met de bescherming van vogels.

28. Ook als een activiteit buiten de broedperiode van vogelsoorten wordt gepland of andere voorzorgsmaatregelen worden genomen (zie hieronder voor preventieve maatregelen), kan dit buiten het toepassingsgebied van opzettelijke benadeling vallen. Een dergelijke planning kan worden gebaseerd op de tijd van het jaar waarin kan worden verwacht dat de individuele vogels niet in het gebied aanwezig zijn waarop een activiteit betrekking heeft. Het kan ook mogelijk zijn specifieke zones in een groter gebied of grotere habitat aan te wijzen waar de vogels niet voorkomen. Dergelijke overwegingen zijn zeer contextspecifiek en moeten daarom per geval worden beoordeeld.

29. In alle gevallen is de rol van de nationale autoriteiten van essentieel belang. De nationale autoriteiten moeten zich bij de reglementering van economische activiteiten baseren op wetenschappelijke gegevens over het geografische gebied waar de vogels voorkomen en de periode wanneer ze zich daar bevinden. Ze moeten alle passende middelen aanwenden om proactief informatie te verspreiden over het voorkomen van vogels en over de bestaande regels voor de bescherming ervan, alsook over de beschikbare preventieve maatregelen. In het licht van artikel 2 moeten de nationale autoriteiten die informatie ook ter beschikking stellen van de betrokken belanghebbenden, zodat hun economische of recreatieve activiteiten naast de vereisten inzake vogelbescherming kunnen bestaan.

30. Aangezien de verbodsbepalingen van artikel 5 van toepassing zijn ongeacht de daadwerkelijke effecten ervan op de betrokken soorten, met uitzondering van artikel 5, punt d), kan de aanvaarding van de mogelijkheid van benadeling niet worden bepaald aan de hand van het populatieniveau van de betrokken soorten of de effecten op de soorten ([41]).

3.4. **Preventieve maatregelen nemen om opzettelijke benadeling te voorkomen**

31. Zoals hieronder uiteengezet, kan de vaststelling van doeltreffende preventieve maatregelen in reactie op potentieel schadelijke activiteiten ertoe leiden dat opzettelijke benadeling, die verboden is op grond van artikel 5, punt a), b) of d), kan worden uitgesloten wanneer aan specifieke voorwaarden is voldaan. Deze aanpak kan een duidelijk kader bieden voor marktdeelnemers en nationale autoriteiten alsook de noodzaak van de toepassing van afwijkingen verminderen, en dus ook de administratieve lasten verminderen.

32. Wanneer een activiteit waarschijnlijk een inbreuk vormt op de verbodsbepalingen van artikel 5, punt a), b) of d), kunnen de nationale bevoegde autoriteiten preventieve maatregelen vaststellen die (economische of andere) actoren tijdens de plannings- en/of uitvoeringsfase kunnen nemen om de betrokken activiteit door te laten gaan en tegelijkertijd benadeling van de aanwezige vogelsoorten zoveel mogelijk te voorkomen. Dergelijke preventieve maatregelen moeten concreet en specifiek zijn, rekening houdend met de relevante informatie over de betrokken soort, en zijn bedoeld om eventuele verboden effecten van de betrokken activiteit zoveel mogelijk te voorkomen, teneinde de daadwerkelijke naleving van de in artikel 5 genoemde verbodsbepalingen te waarborgen ([42]). Wanneer activiteiten gebaseerd zijn op een preventieve aanpak ([43]) en er een hoge mate van zekerheid is dat de benadeling zal worden uitgesloten, kunnen de daaropvolgende resteffecten als incidenteel en niet opzettelijk worden beschouwd. Deze aanpak heeft het voordeel dat een activiteit kan worden voortgezet zonder dat een afwijking op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn nodig is.

33. Wanneer dergelijke benadelingen niet kunnen worden voorkomen, moet in plaats daarvan een beroep worden gedaan op de afwijkingsbepaling van artikel 9 (zie volgend hoofdstuk).

([41]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punten 49-54.

([42]) Zie zaak C-441/17, Commissie/Polen, punt 259, waarin het Hof oordeelde dat een besluit van de nationale autoriteiten op grond waarvan het kappen van bomen waarvan bekend was dat ze belangrijke habitats waren voor een aantal vogelsoorten, in strijd was met artikel 5, punten b) en d), deels omdat geen concrete en specifieke beschermingsmaatregelen waren genomen die de verboden benadelingen zouden uitsluiten en de naleving van de vereisten zouden waarborgen.

([43]) Zie naar analogie de gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punt 77.

34. Met deze preventieve maatregelen kan rekening worden gehouden bij de beoordeling of een project of een activiteit in strijd is met de verbodsbepalingen van artikel 5 ([44]). Het Hof heeft bevestigd dat het niet nodig is de effecten van een project onafhankelijk van de voorgestelde begeleidende maatregelen te beoordelen om die effecten te voorkomen of, in het geval van artikel 5, punt d), tot een verwaarloosbaar niveau te beperken. Alleen de effecten die vogels daadwerkelijk zullen ondervinden als gevolg van de uitvoering van een project, zijn relevant ([45]).

35. Wat de vaststelling van dergelijke preventieve maatregelen en de integratie ervan in het ontwerp en de uitvoering van projecten of activiteiten betreft, hebben de bevoegde autoriteiten de plicht om bij de beoordeling van de doeltreffendheid van preventieve maatregelen rekening te houden met de "meest betrouwbare beschikbare wetenschappelijke gegevens en de meest recente resultaten van internationaal onderzoek" ([46]). Het mag voor exploitanten en bevoegde autoriteiten echter niet onredelijk moeilijk worden gemaakt om aan te tonen dat er geen verboden benadelingen zouden ontstaan ([47]). Het Hof heeft geoordeeld dat er geen verplichting bestaat om bewijs te eisen van de doeltreffendheid van preventieve maatregelen in de vorm van wetenschappelijke documentatie waaruit de succesvolle uitvoering van dergelijke maatregelen blijkt, aangezien dergelijke documentatie niet altijd beschikbaar is ([48]). Wanneer het gebruik van preventieve maatregelen wordt overwogen, bijvoorbeeld in het kader van een vergunningsprocedure, kan de doeltreffendheid ervan worden aangetoond door de met redenen omklede beoordeling van een gerechtelijke deskundige ([49]), en afhankelijk van de nationale wetgeving kunnen andere soortgelijke instrumenten worden gebruikt.

36. Zodra de preventieve maatregelen zijn ingevoerd, moet de doeltreffendheid ervan worden gemonitord om ervoor te zorgen dat die maatregelen worden uitgevoerd en daadwerkelijk de naleving van artikel 5 waarborgen door benadeling van vogels en/of hun nesten en eieren te voorkomen. In voorkomend geval kan een mechanisme worden ingesteld om te reageren op verboden aantastingen die worden waargenomen om de naleving van artikel 5 te waarborgen. Zonder deze monitoring- en responsmechanismen zou het niet mogelijk zijn ervoor te zorgen dat de preventieve maatregelen daadwerkelijk de naleving waarborgen. Wanneer aantastingen worden vastgesteld, kan het nodig zijn aanpassingen aan te brengen om eventuele verdere aantasting aan te pakken, zodat de naleving van artikel 5 wordt gewaarborgd en de betrokken activiteit kan worden voortgezet.

Praktische ondersteuning bij de uitvoering 2: Vermindering van de administratieve lasten en waarborging van de rechtszekerheid door middel van geïntegreerde preventieve maatregelen

De nationale autoriteiten kunnen economische of recreatieve activiteiten faciliteren die in strijd kunnen zijn met artikel 5 van de vogelrichtlijn door specifieke preventieve maatregelen vast te stellen om benadeling van vogels doeltreffend te voorkomen. Wanneer een doeltreffende preventieve aanpak wordt toegepast, mogen eventuele resterende effecten niet als opzettelijk worden beschouwd, zodat de activiteit kan worden voortgezet zonder dat een afwijking uit hoofde van artikel 9 nodig is. Dit kan de uitvoering vereenvoudigen en de administratieve lasten en kosten voor autoriteiten en bedrijven aanzienlijk verminderen, terwijl tegelijkertijd rechtszekerheid voor exploitanten wordt geboden. Deze aanpak moet worden uitgevoerd door middel van nauwe samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten en economische sectoren, onder meer door marktdeelnemers te adviseren over de wijze waarop aan de vereisten van artikel 5 moet worden voldaan (zie de punten 3.3 en 3.5).

3.5. **Specifieke verbodsbepalingen uit hoofde van artikel 5**

37. In elk van de in artikel 5 genoemde verbodsbepalingen worden soorten benadeling genoemd die door de lidstaten moeten worden verboden. Het Hof heeft bevestigd dat, met betrekking tot de punten a) en b), een onderzoek naar het effect van een menselijke activiteit op het populatieniveau van de betrokken vogelsoorten niet relevant is voor de toepassing van die bepalingen ([50]). Deze interpretatie kan naar analogie worden uitgebreid tot de punten c) en e), aangezien deze verbodsbepalingen evenmin verwijzen naar de noodzaak dat de benadeling aanzienlijke gevolgen

([44]) Zie naar analogie zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 44. Deze zaak had alleen betrekking op het verbod van artikel 5, punt d), maar de interpretatie ervan is ook nuttig voor artikel 5, punten a) en b).
([45]) Zie naar analogie zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 45.
([46]) Zie naar analogie zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 57.
([47]) Zie naar analogie zaak C-131/24, VIRUS e.a., punten 50-53, waarin het Hof verwijst naar het doeltreffendheidsbeginsel.
([48]) Zie naar analogie zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 57.
([49]) Zie naar analogie zaak C-131/24, VIRUS e.a., punten 51, 57 en 58.
([50]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punt 54.

heeft voor de populatie van de soort, noch naar de doelstellingen van de vogelrichtlijn. Het Hof stelde dat de gevolgen van een activiteit voor het populatieniveau van een soort alleen in aanmerking zullen worden genomen voor zover dit relevant is voor de beoordeling van de evenredigheid van een op grond van artikel 9 gevraagde afwijking ([51]) (zie hoofdstuk 4). Anderzijds zal het onderzoek naar het effect van menselijke activiteiten op het populatieniveau van de betrokken vogelsoorten relevant zijn voor de toepassing van artikel 5, punt d) ([52]).

Artikel 5, punt a): een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen

38. Artikel 5, punt a), is van toepassing op alle levensfasen van de vogelsoort. Dit blijkt uit het ontbreken van een dergelijke kwalificatie in de bewoordingen van deze bepaling.

39. Het doden of vangen met het oog op de jacht kan plaatsvinden voor bepaalde in bijlage II bij de richtlijn vermelde soorten, met inachtneming van de in artikel 7 vastgestelde beperkingen. Volgens artikel 7 mag op de in bijlage II vermelde soorten worden gejaagd, mits de jacht niet tijdens de broedperiode of tijdens de verschillende stadia van de voortplanting van die soorten plaatsvindt en de instandhoudingsinspanningen in het verspreidingsgebied van de soort niet in gevaar worden gebracht. Voor de in bijlage II vermelde trekvogels strekt het jachtverbod zich uit tot de periode waarin de soorten naar hun nestplaatsen terugkeren. Verduidelijkingen over de bepalingen met betrekking tot de jacht op de in bijlage II vermelde soorten zijn te vinden in de richtsnoeren voor duurzame jacht in het kader van de vogelrichtlijn ([53]).

Artikel 5, punt b): een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen

40. Het doel van het beschermen van nesten ([54]) en eieren is om de succesvolle voortplanting van de vogelsoorten te waarborgen. Sommige soorten keren elk jaar terug naar hetzelfde nest, terwijl anderen een nieuw nest bouwen. Bijgevolg heeft het Hof gesteld dat artikel 5, punt b), een ononderbroken bescherming van nesten vereist, waarbij het opmerkt dat "een ononderbroken bescherming van het leefgebied van de vogels […] noodzakelijk [is], daar vele soorten de in vorige jaren gebouwde nesten jaarlijks opnieuw benutten" ([55]). In het geval van soorten die hun nesten normaal niet elk jaar hergebruiken en waarvan de nesten normaal niet door andere soorten worden hergebruikt, is het echter niet nodig om die nesten te beschermen zodra ze zijn verlaten.

Artikel 5, punt c): een verbod om in de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze — zelfs leeg — in bezit te hebben

41. Het rapen van vogeleieren in het wild vormt een aanzienlijke bedreiging voor het behoud van de vogelstand, aangezien het de natuurlijke broedcyclus onderbreekt, waardoor vogels hun kuikens niet met succes kunnen uitbroeden. Dit is een bijzonder ernstige bedreiging als het gaat om zeldzame en bedreigde soorten of soorten waar veel vraag naar is in de illegale handel in wilde dieren en planten. Voor sommige soortenpopulaties, zoals de sakervalk (*Falco cherrug*), heeft het wegnemen van eieren uit nesten geleid tot een scherpe afname van de populatie. Bijgevolg draagt het verbod op het bezitten van eieren, ook als ze leeg zijn, ertoe bij dat de vraag naar het rapen, verzamelen en verhandelen van eieren tot een minimum wordt beperkt. Het Hof heeft geoordeeld dat dit verbod ook zonder enige beperking in de tijd moet gelden, wat betekent dat eieren van in het wild levende vogels ononderbroken moeten worden beschermd ([56]).

Artikel 5, punt d): een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is

42. In artikel 5, punt d), worden storingen van vogels die significant zouden zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de vogelrichtlijn, verboden. Naast de voorwaarde van "opzet" is artikel 5, punt d), dus alleen van toepassing voor zover de storing "van wezenlijke invloed is op de doelstelling om de populatie van de betrokken

([51]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punten 54-56.
([52]) Zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 43.
([53]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.
([54]) Een nest is een holte of structuur die een vogel maakt of uitkiest om zijn eieren in te leggen en om zijn kuikens uit te broeden en te beschermen.
([55]) Zaak C-252/85, Commissie/Frankrijk, punt 9.
([56]) Zaak C-252/85, Commissie/Frankrijk, punt 9.

vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen” ([57]). Hoewel dit verbod zonder strikte beperkingen in de tijd van toepassing is, is het bijzonder relevant voor storingen tijdens de broedperioden, aangezien dit de meest gevoelige fasen zijn voor het voortbestaan van vogelsoorten en daardoor voor het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn.

43. Het Hof heeft bevestigd dat dit verbod alleen geldt voor storingen die van wezenlijke invloed zijn op de instandhouding van de populaties van een soort op een bevredigend niveau, en niet op exemplaren van die soorten. De situatie is slechts anders indien “de populatie van een bepaalde in het wild levende vogelsoort zo sterk is afgenomen dat het storen van individuele exemplaren van deze soort de instandhouding ervan in gevaar kan brengen” ([58]).

44. Daarom moeten de bevoegde autoriteiten zorgvuldig beoordelen welk niveau van storing als significant kan worden beschouwd, rekening houdend met de kenmerken en gevoeligheden van de soort en de vereisten ervan, en de betrokken activiteiten. Het verbod van artikel 5, punt d), zal strikter moeten worden toegepast op zeldzame en/of kwetsbare soorten en op soorten met bijvoorbeeld een ongunstige status. Voor soorten waarvan de populaties boven een bevredigend niveau liggen, kan meer storing worden toegestaan.

45. Factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van het belang van een storing, zijn onder meer de duur (tijdelijk of permanent), de intensiteit (schaal, geluidsniveau, mate van verandering van de omgeving), de frequentie, het oppervlak en de nabijheid tot de betrokken vogels. Daarom moet ook rekening worden gehouden met het cumulatieve effect van storingen ten opzichte van de andere activiteiten die in het gebied plaatsvinden, om nauwkeurig te bepalen of de storing significant is.

46. Zoals vermeld in artikel 5, punt d), is storing tijdens de broedperiode bijzonder relevant, maar ook andere gevoelige levensfasen die de overleving in gevaar kunnen brengen (zoals storingen in belangrijke foerageer- en overwinteringsgebieden), moeten aanleiding geven tot bezorgdheid.

47. Bij de beoordeling of een storing significant is in het licht van de doelstelling om populaties op een bevredigend niveau te houden of tot dat niveau te herstellen, kan rekening worden gehouden met eventuele preventieve maatregelen (zie punt 3.3) die doeltreffend voorkomen dat een project of andere activiteit vogels stoort of die de storing zodanig beperken dat deze geen wezenlijke invloed meer heeft ([59]). Het aantonen dat een dergelijke storing geen wezenlijke invloed op de doelstellingen van de richtlijn zou hebben, mag niet “uiterst moeilijk” zijn ([60]).

Artikel 5, punt e): een verbod om vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen

48. Dit verbod geldt voor alle levensfasen van een vogel, levend of dood, en elk deel van de vogel. Het verbod is niet van toepassing op de in bijlage II vermelde bejaagbare vogelsoorten (met inachtneming van de in artikel 7 vastgestelde beperkingen) of op vogels die niet onder de richtlijn vallen (zie punt 2.1) en vogels die anderszins legaal in het wild zijn gevangen op grond van een rechtmatige afwijking krachtens artikel 9.

49. Het moet mogelijk zijn om bewaarde vogels te identificeren aan de hand van een officieel registratiesysteem op nationaal niveau. Dit kan worden gewaarborgd met behulp van een officieel ringsysteem ([61]) of bij voorkeur door het gebruik van microchiptransponders of het nemen van DNA-vingerafdrukken, aangezien dit robuustere methoden zijn. In elk geval is ten minste een gesloten geregistreerde pootring van de juiste grootte waarmee niet is geknoeid, de voorwaarde die erop wijst dat de vogel de eerste tien dagen van het leven van de vogel in het bezit was van de kweker, wat erop wijst dat de vogel vermoedelijk in gevangenschap is geboren.

([57]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punt 62.
([58]) Zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 41.
([59]) Zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 44. In dit geval hadden de preventieve maatregelen betrekking op een wegenproject, maar hetzelfde zou gelden voor andere activiteiten.
([60]) Zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 53.
([61]) Een gesloten pootring van de juiste grootte waarmee niet is geknoeid, is de minimumvoorwaarde om aan te tonen dat een vogel gedurende de eerste tien dagen van zijn leven in het bezit was van de kweker, wat erop wijst dat hij vermoedelijk in gevangenschap is geboren.

3.6. **Uitvoering van artikel 5**

3.6.1. *De noodzaak van een volledig en doeltreffend wetgevingskader*

50. Zoals is uitgelegd in hoofdstuk 1 moeten de bepalingen van de richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. In artikel 5 wordt derhalve de vaststelling van een volledig en doeltreffend wetgevingskader vereist door de uitvoering van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen die ervoor zorgen dat de verbodsbepalingen daadwerkelijk worden nageleefd ([62]). In het algemeen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat activiteiten, waaronder terugkerende activiteiten, worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen inzake de bescherming van soorten, teneinde op doeltreffende wijze verboden benadelingen te voorkomen. De algemene beschermingsregeling moet regels en praktijken omvatten die aan exploitanten worden voorgeschreven, maar ook bewustmakingscampagnes, promotieactiviteiten en, indien nodig, handhavingsmaatregelen omvatten. Dit kan worden bereikt met verschillende instrumenten, zoals planningsinstrumenten, systemen van voorafgaande toestemming of specifieke regels die van toepassing zijn op personen of marktdeelnemers in sectoren die waarschijnlijk gevolgen zullen hebben voor vogelsoorten.

51. De maatregelen moeten worden afgestemd op de levenscyclus van de specifieke soort, rekening houdend met hun broedseizoen, foerageergebieden, trekroutes, rust- of nestplaatsen. In voorkomend geval kunnen maatregelen worden toegepast op groepen soorten die dezelfde bedreigingen en kenmerken hebben. Op grond van artikel 2 kunnen de instandhoudings- en hersteldoelstellingen voor een soort specifiekere of restrictievere maatregelen rechtvaardigen om effecten van de krachtens artikel 5 verboden activiteiten uit te sluiten.

52. De bevoegde autoriteiten in de lidstaten moeten de verbodsbepalingen, de beschikbare informatie over de aanwezigheid van de soort en de beschikbare of voorgeschreven beschermingsmaatregelen duidelijk meedelen aan de betrokken gebruikers te land en ter zee en het grote publiek. Monitoring is van essentieel belang om de doeltreffendheid van de maatregelen te bepalen. Dit kan gps-tracking, bewaking van nesten en kolonies, en, voor recreatieve activiteiten, bewaking van deelnemers door de organisatoren omvatten. Het toepassingsgebied en de schaal van dergelijke monitoring (zoals perceel-/gebiedsniveau, landschapsniveau, regionaal niveau) moeten door de nationale bevoegde autoriteiten worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat er per geval een doeltreffend overzicht is van de gevolgen van de maatregelen voor vogels.

53. Zelfs wanneer alle preventieve maatregelen worden genomen, kan niet worden gegarandeerd dat alle risico's worden geëlimineerd. De lidstaten moeten een systeem opzetten dat de doeltreffendheid van de preventieve maatregelen beoordeelt en die maatregelen periodiek evalueert, als onderdeel van het bij artikel 5 vereiste algemene beschermingsstelsel.

54. Deze maatregelen ter uitvoering van de vogelrichtlijn moeten worden aangevuld met verdere uitvoerings- of stimuleringsmaatregelen, zoals gerichte informatie over beschermingseisen. Deze maatregelen kunnen onder meer bestaan uit specifiek voor de sector opgestelde richtsnoeren en brochures, bewustmakingsactiviteiten ten aanzien van belanghebbenden en een robuuste monitoring van de aanwezigheid van vogels en nesten, waarbij gebruik wordt gemaakt van de input van burgerwetenschap.

55. In specifieke gevallen en wanneer aan de voorwaarden is voldaan, kan een afwijking van de algemene beschermingsregeling worden toegestaan (zie hoofdstuk 4).

56. Om te voorkomen dat een afwijking nodig is en dus om de administratieve lasten te verminderen, kunnen de lidstaten preventieve maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat aan de vereisten van artikel 5 van de richtlijn wordt voldaan. Dergelijke preventieve maatregelen houden rekening met de specifieke kenmerken van de sectoren, zoals geïmpliceerd in artikel 2 van de richtlijn, en vergemakkelijken de naleving.

57. Preventieve maatregelen (zoals uitgelegd in punt 3.3) kunnen betrekking hebben op het type, de locatie, het ontwerp en de timing van een specifieke activiteit of een specifiek project. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op de planning, de bouw en de operationele fasen van een project of activiteit. Bijvoorbeeld het installeren van schermen langs de weg die voorkomen dat vogels overvliegen en in botsing komen met voertuigen, of het instellen van lagere snelheidslimieten na de aanleg van een snelweg, als de mogelijkheid van verboden benadelingen niet kan worden uitgesloten. Dergelijke maatregelen moeten gedurende de gehele duur van het project of de activiteit volledig functioneel zijn.

([62]) Zaak C-441/17, *Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża)*, punt 252.

3.6.2. *Integratie van de vereisten van artikel 5 in de vergunningsprocedures*

58. In artikel 5 worden geen specifieke effectbeoordelingen of vergunningsprocedures voorgeschreven om naleving te bereiken. Aangezien artikel 5 een bepaling in een richtlijn is, hebben de lidstaten de flexibiliteit om de meest geschikte middelen te kiezen om aan de eisen te voldoen, onder meer middels integratie in bestaande vergunnings- of milieuprocedures. Dit is in overeenstemming met het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten ([63]).

59. Voor een geplande activiteit of project waarvoor een vergunning vereist is, zoals de aanleg van hoogspanningsleidingen, windmolenparken, snelwegen, mijnen of aquacultuur, kunnen de lidstaten de beschermingsmaatregelen opnemen in de goedkeurings- of vergunningsprocedures en de milieueffectbeoordelingen die zijn vastgesteld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, of in de richtlijn milieueffectbeoordeling (MEB-richtlijn) ([64]) en de richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (SMEB-richtlijn) ([65]), om ervoor te zorgen dat activiteiten waarvoor een vergunning vereist is, niet schadelijk zijn voor vogelsoorten. Dit is ook mogelijk voor terugkerende of lopende activiteiten, zodat bij de verlenging van de vergunningen daarvoor rekening kan worden gehouden met de eisen inzake de bescherming van soorten.

60. In dit verband kan de waarschijnlijkheid dat de betrokken activiteit tot krachtens artikel 5 verboden benadelingen zal leiden, worden beoordeeld en afgebakend door middel van bestaande besluitvormingsprocessen. Hiertoe kunnen milieueffectbeoordelingen of screeningbesluiten die op grond van de MEB-richtlijn worden genomen, een nuttig kader bieden voor het identificeren van risico's voor vogelsoorten. Zo verplicht artikel 3, lid 1, punt b), van de MEB-richtlijn de lidstaten om de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project op, onder meer, de biodiversiteit te identificeren, te beschrijven en te beoordelen, met bijzondere aandacht voor soorten die krachtens de vogelrichtlijn worden beschermd. Aan de hand van deze beschrijving van de waarschijnlijke effecten kan worden bepaald of preventieve maatregelen moeten worden genomen en of het betrokken project moet worden aangepast om aan de verbodsbepalingen van artikel 5 te voldoen. Evenzo kan de toepassing van de strategische milieueffectbeoordeling op plannen (bv. bosbeheerplannen) worden gebruikt om relevante preventieve maatregelen vast te stellen en de naleving van de vereisten van artikel 5 te waarborgen.

61. Wanneer een plan of project een aanzienlijk effect kan hebben op Natura 2000-gebieden, hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met andere plannen of projecten, moet het worden onderworpen aan een passende beoordeling op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (zie hoofdstuk 1 voor nadere bijzonderheden over het algemene kader van de vogelrichtlijn). Dit betekent dat de beoordeling van de potentiële benadeling van vogels kan worden opgenomen in de beoordelingen die deel uitmaken van de besluitvormingsprocessen op verschillende niveaus in een lidstaat. Dit maakt het mogelijk om de potentiële effecten van een project op vogelsoorten correct en snel vast te stellen om ervoor te zorgen dat aan de bepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn wordt voldaan voordat het project wordt uitgevoerd.

62. Sommige lidstaten hebben effectbeoordelingen voor soorten geïntegreerd in bestaande vergunningsprocedures ([66]), onder meer om de administratieve lasten te verminderen. Andere lidstaten hebben specifieke procedures ingevoerd om aan de vereisten van artikel 5 te voldoen in gevallen waarin bovengenoemde milieubeoordelingen niet van toepassing zijn. Het is ook mogelijk om in sectorale wetgeving standaardpreventiemaatregelen op te leggen voor activiteiten waarvan bekend is dat ze leiden tot het doden of aanzienlijk storen van vogels, om sectorale richtsnoeren of normen op te leggen of om seizoensgebonden beperkingen op te leggen voor bepaalde activiteiten. Bij de keuze van de beste aanpak voor de uitvoering van de vereisten van artikel 5 moeten de lidstaten ook rekening houden met de mogelijke administratieve lasten.

([63]) Zie zaak C-131/24, *VIRUS e.a.*, punten 50-53.

([64]) Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj), als gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014. Zie ook de "Guidance on the interpretation of definitions of project categories in Annex I and II of the EIA Directive" (Richtsnoeren voor de interpretatie van de definities van projectcategorieën in de bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn) (https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e7f9c73c-86ba-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en?).

([65]) Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197 van 21.7.2001, blz. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj).

([66]) In Frankrijk is de effectbeoordeling voor soorten van een project vergelijkbaar met de procedure van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. Elk project dat een aanzienlijk effect op vogels kan hebben, wordt onderworpen aan een passende beoordeling van het effect ervan op de instandhouding van vogels. Als het project aanzienlijke gevolgen heeft voor de soort, maakt de autoriteit gebruik van afwijkingen.

3.6.3. *Voorbeelden van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van artikel 5 kunnen vallen en van mogelijke preventieve maatregelen*

Wegen en spoorlijnen

63. Weg- of spoorverkeer kan gevolgen hebben voor vogelsoorten, aangezien botsingen kunnen plaatsvinden tussen vogels en voertuigen en vervoersinfrastructuur of er sprake kan zijn van aanzienlijke storingen door verkeerslawaai ([67]). De bevoegde nationale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen die nodig zijn om verboden benadelingen in verband met de aanleg en exploitatie van vervoersinfrastructuur te voorkomen. De betreffende maatregelen kunnen bestaan uit het vaststellen van permanente of tijdelijke snelheidsbeperkingen, het afsluiten van een weg gedurende bepaalde perioden, het installeren van antibotsingsschermen met repetitieve afbeeldingen of stickers van roofvogels op een transparant akoestisch scherm en het installeren van andere relevante structuren, bijvoorbeeld om verontreiniging door afvloeiing te voorkomen of andere vormen van storing te voorkomen.

Energie

64. Energieproductie en -infrastructuur, met name op basis van fossiele brandstoffen, kunnen aanzienlijke negatieve effecten hebben op vogelsoorten. Vooral gezien het cumulatieve effect op het klimaat, komen als gevolg van de emissies van fossiele energiecentrales meer dan dertig keer meer vogels te overlijden dan als gevolg van windmolenparken, gerekend per geproduceerd gigawattuur ([68]). Vogels kunnen zich te pletter vliegen tegen de afvoerpijpen van met fossiele brandstoffen gestookte elektriciteitscentrales, windturbines, koelstructuren van kerncentrales en transmissie- en distributielijnen. Daarom moeten passende preventieve maatregelen worden opgenomen in de planning van en voor individuele projecten.

65. Windenergie is goed voor het grootste aandeel van de productie van hernieuwbare energie in de EU en draagt bij tot de bestrijding van de klimaatverandering, die de belangrijkste oorzaak is van biodiversiteitsverlies. Windparken kunnen echter een negatief effect hebben op vogelpopulaties. Hoewel windturbines verantwoordelijk zijn voor minder dan 0,1 % van het aantal vogels dat door menselijk handelen sterft — veel minder dan het geval is bij traditionele energiecentrales of wolkenkrabbers ([69]) —, zijn vanwege de relevantie ervan de potentiële effecten van windturbines binnen en buiten de EU uitgebreid bestudeerd. Er zijn veel nationale richtsnoeren over de effecten en mogelijke mitigerende maatregelen, en de Commissie heeft de "Richtsnoeren betreffende windenergieprojecten en EU-natuurwetgeving" ([70]) opgesteld.

66. Een belangrijk risico van windturbines is dat vogels in botsing kunnen komen met de rotorbladen. Bij het overwegen van mitigerende maatregelen is een hiërarchische aanpak noodzakelijk. Ten eerste moeten maatregelen worden overwogen om de gevolgen te voorkomen, zoals het van meet af aan voorkomen van aanzienlijke gevolgen, te beginnen met het op strategische wijze selecteren van een locatie voor een windmolenpark om te voorkomen dat het op een trekroute of in een broed- en foerageergebied ligt. Indien dit niet mogelijk is, moeten maatregelen worden genomen om de effecten te verminderen.

Casestudy 1: De kwetsbaarheidskaart voor vogels en vleermuizen in verband met windmolenparken in Vlaanderen

De provincie Vlaanderen heeft een gecombineerde kwetsbaarheidskaart ontwikkeld die tot doel heeft gebieden aan te geven waar de plaatsing van windturbines risico's kan inhouden voor vogels en vleermuizen. De kaart is bedoeld als hulp bij beoordelingen op het niveau van specifieke locaties en bij de strategische planning. Het is een voorbeeld van een kwetsbaarheidskaart voor verschillende soorten en toont aan hoe uiteenlopende groepen in een enkel instrument kunnen worden beoordeeld. De regio wordt op de kaart ingedeeld in de vier categorieën hoog, gemiddeld en mogelijk risico, alsook laag risico/onvoldoende informatie. Hoewel aspecten van de kaart specifiek zijn voor Vlaanderen, kunnen de beginselen ervan elders gemakkelijk worden toegepast.

([67]) In zaak C-131/24, VIRUS e.a., punt 39, heeft het Hof bevestigd dat projecten voor de aanleg van een weg onder het toepassingsgebied van artikel 5, punt d), kunnen vallen, zelfs wanneer het storen van vogels niet het voorwerp van die activiteit was.
([68]) 5 things you should know about wind energy (5 dingen die je moet weten over windenergie) — Europese Commissie.
([69]) 5 things you should know about wind energy (5 dingen die je moet weten over windenergie) — Europese Commissie.
([70]) https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/2b08de80-5ad4-11eb-b59f-01aa75ed71a1.

Het instrument omvat een kwetsbaarheidskaart voor vogels die op GIS-gegevens is gebaseerd en bestaat uit negen thematische kaarten (bv. met informatie over foerageer- en rustgebieden voor niet-broedend waterwild, seizoensgebonden trekroutes) en een kaart die voorspelde leefgebieden aangeeft. Deze lagen kunnen het best afzonderlijk worden bekeken, maar kunnen ook over elkaar worden gelegd om een overzicht te geven van alle mogelijke kwetsbaarheden. De gestapelde lagen (als synthesekaart) geven de kwetsbaarheden aan in de categorieën hoog risico (3), gemiddeld risico (2), mogelijk risico (1) en laag risico/onvoldoende informatie (0). Deze kaart kan in detail worden geraadpleegd in een webapplicatie die ook andere belangrijke kaarten bevat, zoals beschermde natuurgebieden, Natura 2000-gebieden enz.

De kwetsbaarheidskaarten en bijbehorende richtsnoeren worden in Vlaanderen vaak gebruikt bij beslissingen over de locatiekeuze. Projectontwikkelaars en adviesbureaus gebruiken ze voor de strategische planning en als "uitgangspunt" voor uitvoerigere projectbeoordelingen op het niveau van een locatie. Lokale en regionale instanties hanteren deze kaarten met hetzelfde doel voor ogen en om te controleren of de projectontwikkelaars en adviesbureaus de beschikbare informatie naar behoren in overweging hebben genomen. Er moet worden benadrukt dat voor gebieden met een hoog risico de lokale beoordeling gedetailleerder moet zijn.

De webgebaseerde applicatie: https://geo.inbo.be/windturbines/index.html

Meer informatie:

Flemish Risk Atlas Birds/Bats – Wind Turbines, https://www.vlaanderen.be/inbo/en-gb/data-applications/de-vlaamse-risicoatlas-vogelsvleermuizen-windturbines/

67. Na vermijding kan de maatregel vraaggestuurde tijdelijke aanpassing worden gebruikt, als een belangrijke strategie om het aantal botsingen van vogels met windturbines te verminderen, met name langs belangrijke routes voor de vogeltrek. Deze maatregel kan tijdelijke aanpassingen van de activiteiten omvatten, waarbij rekening wordt gehouden met seizoens- en tijdgebonden gedragspatronen van soorten, zoals het tijdelijk stilzetten van de rotorbladen wanneer vogels in de buurt van windturbines worden gedetecteerd. Aanvankelijk waren vraaggestuurde tijdelijke aanpassingen afhankelijk van menselijke waarnemers, maar nu wordt dit proces steeds meer geautomatiseerd en worden radars, camera's, gps-zenders, geofencing en artificiële intelligentie ingezet om vogelbewegingen in realtime te volgen. Sommige systemen combineren zowel menselijke observaties als detectie middels technologie, waarbij de uiteindelijke beslissing om een systeem stil te zetten, door de beheerder wordt genomen.

68. Indien maatregelen om effecten te voorkomen, niet passend of evenredig worden geacht, moeten maatregelen ter vermindering van de effecten worden overwogen. Deze kunnen projectontwerpmaatregelen omvatten die de intensiteit van de effecten kunnen verminderen (bv. visuele afschrikmiddelen op windturbines, zodat ze voor vogels beter zichtbaar zijn, kunnen het risico op botsingen verminderen, akoestische afschrikmiddelen kunnen worden gebruikt tijdens de bouw en exploitatie van offshoreprojecten om onderwatergeluid te verminderen).

Casestudy 2: Vraaggestuurde radarondersteunde uitschakeling, Windpark bij Barão de São João, Portugal

Bij het windpark bij Barão de São João van E.ON, met een vermogen van 50 megawatt en gelegen aan een route voor de vogeltrek, wordt een vraaggestuurd radarondersteund uitschakelingsprotocol ("radar-assisted shutdown on demand", RASOD) toegepast op basis van een vooraf gedefinieerde reeks criteria. Een monitoringteam houdt vanaf diverse uitkijkpunten de situatie met betrekking tot de vliegactiviteiten van trekvogels in de gaten. Middels radargegevens in realtime wordt de coördinator van het monitoringteam voorzien van betere informatie op basis waarvan het uitschakelingsprotocol kan worden geactiveerd.

Met de tijd zorgde de ervaring van het monitoringteam ervoor dat het RASOD-protocol steeds beter ging werken: de gemiddelde tijd om na opdracht daartoe het systeem uit te schakelen, werd met 91 % verkort en het gemiddelde aantal uren stilstand op jaarbasis nam tussen 2010 en 2014 met 86 % af. De rotorbladen kunnen binnen ongeveer 15 seconden na het activeren van het uitschakelingsprotocol tot stilstand worden gebracht met behulp van een SCADA-systeem ("supervisory control and data acquisition"), dat realtimetoegang biedt tot de windturbines en windparken en deze afzonderlijk kan bedienen.

Bovendien kunnen de turbines opnieuw worden opgestart zonder dat er extra communicatie met operationeel personeel nodig is. Tijdens de toepassing van het uitschakelingsprotocol zijn geen botsingen met trekvogels geregistreerd. In het laatste jaar van de vijfjarige studie kwam de totale equivalente stilstandperiode overeen met 0,2 % van de jaarlijkse beschikbare equivalenttijd, en resulteerde meer dan 40 % van de equivalente stilstandperioden in verwaarloosbare energieverliezen als gevolg van lage windsnelheden.

69. Voor het aanleggen en bouwen van installaties voor hernieuwbare energie, nabijgelegen energieopslagfaciliteiten, en de aansluiting van dergelijke installaties en opslagfaciliteiten op het net zijn bij Richtlijn (EU) 2023/2413 (de herziene richtlijn hernieuwbare energie ([71])) relevante bepalingen ingevoerd voor het nemen van mitigerende maatregelen binnen de "gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie" (artikel 15 quater van de herziene richtlijn hernieuwbare energie), de "specifieke infrastructuurgebieden" (artikel 15 sexies van de herziene richtlijn hernieuwbare energie) en voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie buiten deze gebieden (artikel 16 ter van de richtlijn hernieuwbare energie).

70. Artikel 15 quater, lid 1, punt b), van de herziene richtlijn hernieuwbare energie bevat bepalingen over de vaststelling van passende regels inzake doeltreffende mitigerende maatregelen bij het opstellen van plannen voor gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie. Daarin is bepaald dat de lidstaten er in voorkomend geval voor moeten zorgen dat doeltreffende mitigerende maatregelen op evenredige en tijdige wijze worden toegepast, onder meer om de naleving van artikel 5 van de vogelrichtlijn te waarborgen. Artikel 15 sexies, lid 2, van de herziene richtlijn hernieuwbare energie bevat een soortgelijke bepaling voor de ontwikkeling van specifieke infrastructuurgebieden voor de net- en opslaginfrastructuur die nodig is om hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem te integreren. Er zijn richtsnoeren ([72]) voor en specifieke studies ([73]) over de aanwijzing van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en richtsnoeren ([74]) voor de ontwikkeling van specifieke infrastructuurgebieden ontwikkeld, onder meer over het gebruik van mitigerende maatregelen.

71. De kwalificatie "doeltreffende mitigerende maatregelen" houdt in dat de mitigerende maatregelen toereikend en doeltreffend moeten zijn om de naleving van artikel 5 van de vogelrichtlijn te waarborgen (bv. het doden en aanzienlijk storen van vogels voorkomen), maar tegelijkertijd evenredig moeten zijn. Als bijvoorbeeld is aangetoond dat het gebruik van visuele of akoestische afschrikmiddelen volstaat om botsingen van vogels met windturbines in een specifiek windmolenpark te voorkomen, is het gebruik van een andere mitigerende maatregel, zoals de tijdelijke beperking van de exploitatie wanneer vogels zich in de buurt bevinden, niet nodig.

72. In artikel 16 ter, lid 2, van de herziene richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2023/2413) is voor projecten buiten gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie bepaald dat "[w]anneer in het kader van een specifiek hernieuwbare-energieproject noodzakelijke mitigerende maatregelen zijn vastgesteld, […] het doden of verstoren van de krachtens artikel 12, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG en artikel 5 van Richtlijn 2009/147/EG beschermde soorten niet als opzettelijk [wordt] beschouwd". In overweging 37 van de herziene richtlijn hernieuwbare energie wordt verder verduidelijkt dat doden of aanzienlijk verstoren echter niet als opzettelijk in de zin van die richtlijnen mag worden beschouwd indien het project voor de bouw en de exploitatie van die installaties voor de productie van hernieuwbare energie [die vallen binnen het toepassingsgebied van de richtlijn hernieuwbare energie] passende mitigerende maatregelen omvat om dat doden of die verstoringen te voorkomen, om de doeltreffendheid van dergelijke maatregelen door behoorlijke monitoring te beoordelen en om, in het licht van de verzamelde informatie, waar vereist verdere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat er geen aanzienlijke negatieve effecten op de populatie van de betrokken soort zijn. Hoewel in overweging 37 geen onderscheid wordt gemaakt tussen projecten die zich binnen en buiten gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie bevinden, wordt geïmpliceerd dat een dergelijke verduidelijking in beide contexten van toepassing zou zijn ([75]).

73. Wat het gebruik van nieuwe mitigerende maatregelen betreft (zonder dat de doeltreffendheid ervan op grote schaal wordt getest), staat artikel 15 quater, lid 1, en artikel 16 ter, lid 2, van de richtlijn hernieuwbare energie het gebruik ervan toe in proefprojecten voor installaties voor hernieuwbare energie die zich binnen en buiten gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie bevinden, op voorwaarde dat de doeltreffendheid ervan wordt gemonitord en onmiddellijk corrigerende maatregelen worden genomen indien deze niet doeltreffend blijken te zijn.

74. De monitoring van de doeltreffendheid van dergelijke maatregelen moet echter worden gewaarborgd. In het licht van de verzamelde informatie zullen zo nodig verdere maatregelen moeten worden genomen indien deze niet doeltreffend blijken te zijn.

([71]) Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PB L, 2023/2413, 31.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj).

([72]) https://energy.ec.europa.eu/publications/guidance-designating-renewables-acceleration-areas_en.

([73]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/354ebc7c-496d-11ef-acbc-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.

([74]) https://commission.europa.eu/document/download/76fa5c90-909c-4bda-b655-edf564f5542e_en?filename=C_2025_4012_1_EN_annexe_acte_autonome_cp_part1_v2.pdf.

([75]) Artikel 16 ter, lid 2, van Richtlijn (EU) 2023/2413 heeft uitdrukkelijk betrekking op projecten die zich buiten gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie bevinden. In het licht hiervan mogen projecten in het kader van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie — waarvoor vereenvoudigde vergunningsprocedures gelden — niet worden onderworpen aan strengere regels voor de bescherming van soorten dan die welke van toepassing zijn buiten die gebieden.

Faciliteiten voor de transmissie en distributie van elektriciteit

75. Elektriciteitsleidingen kunnen verschillende ernstige risico's voor vogels met zich meebrengen, voornamelijk door botsing en elektrocutie.

76. Botsingen worden veroorzaakt door zowel transmissie- als distributieleidingen en komen voor wanneer vogels, vooral grotere soorten zoals roofvogels of watervogels, de draden op hun vliegpad niet opmerken, wat leidt tot letsel of de dood. Dit is met name een probleem in gebieden waar elektriciteitsleidingen trekroutes kruisen, in wetlands of in open landschappen waar vogels afhankelijk zijn van visuele aanwijzingen om te kunnen navigeren. Sommige soorten zijn kwetsbaarder vanwege hun vlieggedrag, grootte of beperkte wendbaarheid.

77. Elektrocutie is een andere grote bedreiging bij midden- en laagspanningsleidingen. Het gaat hierbij vooral om grotere vogels die neerstrijken op masten of dwarsarmen, en daarbij de twee fasegeleiders of één geleider en een geaard apparaat tegelijkertijd raken, vooral wanneer de veren nat zijn, waardoor een elektrisch circuit wordt gesloten. Roofvogels, ooievaars en andere grote vogels worden het vaakst slachtoffer en de sterfte is vooral geconcentreerd in gebieden waar het mastontwerp of de geleiderafstand onvoldoende is. Soortengroepen die bijzonder vaak het slachtoffer worden van elektrocutie zijn Ciconiiformes (ooievaarachtigen), Falconiformes (valkachtigen), Accipitriformes (waartoe onder andere haviken, gieren en arenden behoren), Strigiformes (uilen) en Passeriformes (zangvogels) ([76]).

78. Naast directe dodelijke slachtoffers kunnen elektriciteitsleidingen leiden tot secundaire ecologische effecten, zoals afname van de populatie, veranderingen in de samenstelling van soorten en een verhoogde kwetsbaarheid voor aanvallen door roofdieren. Mitigerende maatregelen zoals vogelschermen, geïsoleerde geleiders en strategische routebepaling van leidingen zijn essentieel om deze effecten te verminderen, maar zorgvuldige planning en monitoring blijven van cruciaal belang om een goed evenwicht te vinden tussen de ontwikkeling van energie-infrastructuur en de instandhouding van vogels. Bovendien kunnen hoogspanningsleidingen voor fragmentatie van leefgebieden zorgen en barrières vormen, waardoor vogels hun bewegingspatronen veranderen en de toegang tot kritieke foerageer- of broedgebieden mogelijk wordt beperkt.

79. De Commissie heeft hiervoor specifieke richtsnoeren opgesteld om de lidstaten, belanghebbenden en exploitanten te helpen de problemen aan te pakken overeenkomstig de bepalingen van de EU-natuurwetgeving ([77]). Soortgelijke richtsnoeren zijn ook elders ontwikkeld ([78]).

Casestudy 3: Het SafeLines4Birds-project

Dit is een zesjarig project dat mede is gefinancierd door het LIFE-programma van de EU, met als doel de niet-natuurlijke vogelsterfte als gevolg van elektriciteitsleidingen in Frankrijk, België en Portugal te verminderen. Deze incidenten — botsingen, elektrocuties en storingen tijdens het broeden — vormen een aanzienlijke bedreiging voor verschillende vogelsoorten, waaronder de lammergier, monniksgier en kleine trap. Het project richt zich op 13 soorten die bijzonder kwetsbaar zijn vanwege hun grootte, gedrag en verspreiding.

Een divers consortium van 15 partners, waaronder transmissiesysteembeheerders (TSB's), distributiesysteembeheerders (DSB's), ngo's op het gebied van milieubescherming en wetenschappelijke deskundigen uit Frankrijk, België, Portugal, Duitsland en de Verenigde Staten, werkt samen aan dit project. SafeLines4Birds, een initiatief van het Franse nationale avifaunacomité (CNA), is een voorbeeld van een bijzondere en doeltreffende coördinatie tussen natuurbeschermingsorganisaties en netbeheerders. Deze samenwerking faciliteert gerichte en gecoördineerde acties om het effect van elektriciteitsleidingen op vogels te beperken.

([76]) https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320797001766.
([77]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0618(02).
([78]) Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (2004), aanbeveling nr. 110 aangaande het minimaliseren van de nadelige gevolgen van bovengrondse elektriciteitstransmissiefaciliteiten (elektriciteitslijnen) voor vogels (https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847305&Site=COE); VN-Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (2002), resolutie 7.4 inzake de elektrocutie van trekvogels (http://www.cms.int/sites/default/files/document/RES_7_04_Electrocution_0_0.pdf).

Het project past een veelzijdige benadering toe om vogelsterfte aan te pakken. De sleutel is de ontwikkeling van een kwetsbaarheidskaart en het identificeren van de meest kritieke gebieden, om vervolgens aanpassingsmaatregelen te implementeren of deze informatie als input te gebruiken bij de toekomstige planning van het net. Een van de belangrijkste mitigerende maatregelen die het project zal uitvoeren, is de installatie van 3 880 antibotsingsapparaten op locaties met een hoog risico. Ook worden innovatieve oplossingen getest, zoals het "Avian Collision Avoidance System" (ACAS), dat ultraviolet licht gebruikt om de zichtbaarheid van de draad 's nachts te verbeteren en maatregelen omvat om elektrocutie te voorkomen. Daarnaast streeft SafeLines4Birds ernaar storingen tijdens het broedseizoen te verminderen en kennis in heel Europa te verbeteren en te delen. Het doel op lange termijn is om de levensvatbaarheid van de beoogde vogelsoorten te waarborgen door het aantal incidenten met elektriciteitsleidingen te minimaliseren.

Meer informatie:

https://www.safelines4birds.eu/

Tekstvak 1: Wingspan-conferentie

De conferentie "Wingspan 2024:Partnerships for a bird-friendly energy transition" vond in 2024 plaats in Brussel en was de eerste editie van Wingspan, een tweejaarlijkse conferentie gericht op natuurpositieve energietransitie.

Tijdens de conferentie in 2024 werden partnerschappen tussen elektriciteitsnetbeheerders, ontwikkelaars en exploitanten van hernieuwbare energie en milieuorganisaties uit het maatschappelijk middenveld onder de aandacht gebracht en werd een klimaat bevorderd waarin nieuwe partnerschappen kunnen ontstaan. Het was de eerste van een reeks tweejaarlijkse conferenties voor natuurbeschermers, wetenschappers, netbeheerders, ontwikkelaars van hernieuwbare energie en regeringsvertegenwoordigers om strategieën en oplossingen te delen voor een natuurpositieve energietransitie. De onderwerpen, bedoeld voor een internationaal publiek, hadden betrekking op recente wetenschappelijke kennis, geavanceerde instandhoudingsstrategieën en natuurinclusieve technologische innovaties.

Het evenement met 320 deelnemers, online en fysiek, bracht een breed scala van belanghebbenden — netbeheerders, ngo's, ontwikkelaars van hernieuwbare energie, academici en autoriteiten — van over de hele wereld samen om de dringende behoefte aan een natuurvriendelijke energietransitie te bespreken. De conferentie omvatte inzichtelijke paneldiscussies, wetenschappelijke presentaties, een workshop, een postersessie en een beurs waar diverse soorten apparatuur ter bescherming van vogels die bij elektriciteitsleidingen en infrastructuur voor windenergie worden gebruikt, te zien waren.

Alle materialen voor de conferentie zijn hier beschikbaar: https://wingspan-conference.eu/wingspan-2024/

Abstracten: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:ccde2a24-f6a9-4347-bfd1-43daa5280358

Winningsindustrie

80. De winning van mineralen heeft, gezien de aard ervan, steevast een effect op het land waar deze plaatsvindt. Bij de meeste mijnen en steengroeven is het nodig oppervlaktekenmerken tijdens het winningsproces te verwijderen en is ruimte nodig voor opslaghopen, stortbergen en bezinkbekkens, evenals voor de bijbehorende infrastructuur, gebouwen en toegangswegen. Dergelijke activiteiten kunnen soms ook tot gevolg hebben dat nesten en eieren worden vernietigd, vogels aanzienlijk worden gestoord en hun leefgebieden verloren gaan of verslechteren. Dit is echter geenszins systematisch en het risico dat deze effecten zich voordoen, moet per geval worden beoordeeld. Er is voortdurende monitoring van het voorkomen van vogels nodig, en bij de winningslocatie en in de omliggende gebieden moeten passende maatregelen worden genomen. De Commissie heeft hiervoor specifieke richtsnoeren opgesteld om de lidstaten, belanghebbenden en exploitanten te helpen de problemen aan te pakken overeenkomstig de bepalingen van de EU-natuurwetgeving ([79]).

([79]) Europese Commissie: directoraat-generaal Milieu, "Richtsnoeren van de EC voor winning van niet-energetische delfstoffen volgens de vereisten voor Natura 2000", Bureau voor publicaties van de Europese Unie (2011), https://data.europa.eu/doi/10.2779/98870; en "Richtsnoeren betreffende Winning van niet-energetische delfstoffen en Natura 2000: een samenvatting", Bureau voor publicaties van de Europese Unie (2019), https://data.europa.eu/doi/10.2779/985239.

Casestudy 4: LIFE in Quarries

LIFE in Quarries is een project onder leiding van de Fédération de l'Industrie Extractive et Transformatrice de Belgique (FEDIEX) in samenwerking met het Waalse Gewest (Departement Natuur en Bos), de Universiteit van Luik — Gembloux Agro-Bio Tech, de eenheid Biodiversiteit en Landschap, de vzw Natagora en het Natuurpark Scheldevlakten (Parc naturel des Plaines de l'Escaut). Uit dit project bleek dat actieve steengroeven waar kliffen, zandhellingen, kale gronden, tijdelijke of permanente waterlichamen en gevarieerd terrein worden gecreëerd, een verrassende diversiteit aan soorten kunnen herbergen, waaronder vogels die de voorkeur geven aan een dergelijk open of rotsachtig/zandachtig leefgebied in plaats van een bos of landbouwgebied.

Door middel van maatregelen zoals het "opfrissen" van verticale kliffen en zandbanken, het beheren van tijdelijke vijvers en graslanden, en het creëren van permanente waterlichamen of drijvende platforms heeft het project nest- en foerageerplekken gecreëerd die geschikt zijn voor vogels. Tot de soorten die hier gedijen, behoren de vogels die op kliffen en langs oevers nestelen, zoals de oeverzwaluw, de bijeneter en de ijsvogel. In sterk verstedelijkte en gestabiliseerde landschappen spelen steengroeven een rol bij het in stand houden van populaties. Het instandhouden, opzettelijk creëren en onderhouden van verticale hellingen en zandbanken zorgt ervoor dat er ideale leefgebieden zijn voor deze gravers. Zonder interventies storten verticale hellingen uiteindelijk in en raken deze kale gronden begroeid met vegetatie, waardoor het leefgebied ongeschikt wordt.

In plaats van te wachten tot de steengroeven werden gesloten, paste LIFE in Quarries al tijdens de winning "dynamisch biodiversiteitsbeheer" toe, wat betekende dat het creëren en onderhouden van vogelvriendelijke leefgebieden parallel met de exploitatie van de steengroeven plaatsvond. Hieruit bleek dat het mogelijk is om lopende industriële activiteiten te combineren met het instandhouden van vogelpopulaties en andere populaties van in het wild levende dieren.

Middels biologische monitoring van het netwerk van 27 deelnemende actieve steengroevelocaties werd bevestigd dat de doelsoorten, waaronder vogels, de nieuw gecreëerde leefgebieden snel koloniseerden, waaruit bleek dat beheermaatregelen zich vertaalden in ware resultaten op het gebied van biodiversiteit, en niet alleen maar in theorie potentie hadden.

Het project legde de basis voor goede praktijken op het gebied van biodiversiteitsbeheer die elders kunnen worden toegepast, met richtsnoeren, monitoringprotocollen en langetermijnverbintenissen (bv. het in stand houden van belangrijke leefgebieden gedurende een periode van 15 jaar), die kunnen fungeren als model voor exploitanten van steengroeven om het behoud van vogels en in het wild levende dieren in hun standaardactiviteiten op te nemen.

Meer informatie:

https://www.lifeinquarries.eu/

Huisvesting en gebouwen

81. Gebouwen hebben op verschillende manieren effect op vogels. Als er grote glazen oppervlakken op moderne gebouwen worden gebruikt, is er een risico op botsingen. Vogels kunnen reflecterend of transparant glas vaak niet onderscheiden van de open lucht of vegetatie, dus vliegen ze ertegenaan en raken zij gewond of overleven ze de klap niet. Veel glasfabrikanten in Europa leveren nu "vogelvriendelijk glas" dat is voorzien van zichtbare patronen (stippen, lijnen) of een coating zodat vogels het glas beter kunnen zien. Aanpassing van bestaande glazen oppervlakken is ook mogelijk, met behulp van folie die de reflectie kan verminderen en, indien er sprake is van een goed ontwerp, het aantal botsingen aanzienlijk kan verminderen. Aanpassingen van het architectonische ontwerp van een gebouw om bijvoorbeeld schuin geplaatst glas, vinnen en onderbrekingen in de reflectie toe te passen, zodat het glas voor vogels minder de indruk wekt dat het een vrije doorgang biedt, vormen ook oplossingen.

Casestudy 5: LIFE BooGI-BOP voorkomt botsingen van vogels met gebouwen

LIFE BooGI-BOP (LIFE17 GIE/DE/000466) is een project dat wordt gefinancierd door het LIFE-programma, in reactie op het feit dat botsingen van vogels met gebouwen met glazen gevels een grotendeels over het hoofd geziene bedreiging voor de biodiversiteit vormen. In het kader van het initiatief "Bird strike on buildings: what can companies do?" (Botsingen van vogels met gebouwen: wat kunnen bedrijven doen?) biedt BooGI-BOP bedrijven en eigenaren van gebouwen een factsheet en richtsnoeren waarin wordt uiteengezet waarom vogels tegen ramen vliegen. Dit kan zijn omdat het glas vegetatie of de lucht weerspiegelt, of omdat vogels gedesoriënteerd raken door de binnenverlichting en externe nachtverlichting. De richtsnoeren zien botsingen met vogels als aspect waar binnen een breder op biodiversiteit gericht gebouwontwerp rekening mee moet worden gehouden, en moedigen bedrijven aan om botspreventie op te nemen in hun locatiebeoordelingen, aanbestedingsprocedures en praktijken op het gebied van faciliteitenbeheer.

BooGI-BOP biedt bedrijven praktische ondersteuning bij de identificatie van risicogebieden op hun terrein (bv. grote ononderbroken glazen gevels, gebieden die 's nachts fel worden verlicht, gebouwen die grenzen aan vegetatie/groene corridors) en het vervolgens toepassen van mitigerende maatregelen. Deze kunnen bestaan uit het gebruik van vogelveilige aanpassingen van het glas of folie, het aanbrengen van zichtbare patronen op glazen oppervlakken, het verminderen of anders richten van binnen-/buitenverlichting om de aantrekkingskracht en reflectie te verminderen, en het integreren van verlichtingssystemen die buiten werktijd of bij beweging wordt geactiveerd. Het project heeft aangetoond dat dergelijke interventies bijdragen tot zowel de biodiversiteitsdoelstellingen als de duurzaamheidskenmerken van een onderneming.

Meer informatie:

https://www.biodiversity-premises.eu/en/eu-life-project.html

https://www.biodiversity-premises.eu/files/Bilder/Documents/Publikationen/Fact%20Sheet%20Bird%20Strike.pdf

82. Kunstmatige verlichting van gebouwen verstoort het gedrag van vogels op meerdere manieren. Vogels die in de nacht trekken, maken vaak gebruik van het natuurlijke licht van sterren, maanlicht of de horizon om hun route te bepalen. Wanneer de felle verlichting van gebouwen of stedelijke infrastructuur de nachtelijke hemel domineren, kunnen deze vogels gedesoriënteerd raken. Ze kunnen om verlichte structuren heen gaan cirkelen, van koers raken, vitale energiereserves verbruiken, op gevaarlijke locaties neerstrijken, in botsing komen met glazen gevels of verlichte oppervlakken, of een gemakkelijke prooi worden.

Casestudy 6: LIFE Natura@night pakt lichtvervuiling aan

Het LIFE-project Natura@night wordt geleid door Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves, in samenwerking met zes gemeenten en een aantal instituten, en is actief binnen de Macaronesische archipels (de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden) om het groeiende probleem van lichtvervuiling aan te pakken. Op deze Atlantische eilanden komen tien soorten broedende zeevogels voor die zeer vatbaar zijn voor kunstlicht, evenals andere nachtdieren zoals vleermuizen. Door de snelle stedelijke groei van de afgelopen jaren is ook de hoeveelheid kunstlicht aanzienlijk toegenomen. Gegevens verzameld door een netwerk van fotometers, geïnstalleerd op 14 eilanden in het kader van het eerdere Interreg-project EELabs, hebben een gestage toename van de lichtvervuiling bevestigd, wat de urgentie van mitigatie-inspanningen onderschrijft.

Lichtvervuiling vormt een bijzondere bedreiging voor jonge zeevogels, met name soorten zoals Kuhls pijlstormvogel (*Calonectris borealis*). Wanneer ze in de late herfst uitvliegen, navigeren deze vogels met behulp van de maan en sterren richting de oceaan, waar ze enkele jaren blijven voordat ze terugkeren om te broeden. Door het kunstlicht van straatverlichting, auto's en gebouwen kunnen ze gedesoriënteerd raken, wat leidt tot uitputting, botsingen of landen in steden waar ze ten prooi vallen aan roofdieren zoals katten en ratten. Dit is een van de belangrijkste oorzaken van de sterfte van zeevogels in de regio geworden.

Het LIFE-project Natura@night brengt de omvang van de lichtvervuiling op de eilanden in kaart en gebruikt deze gegevens om in samenwerking met een aantal gemeenten minder schadelijke plannen voor openbare verlichting te ontwikkelen. Dit omvat het vervangen van traditionele gloeilampen door nieuwe LED-lampen, die veel efficiënter zijn en niet alleen de vogels helpen, maar ook aanzienlijke economische besparingen bieden voor de gemeenten. Zo heeft de gemeente Câmara de Lobos in Madeira onlangs 66 nieuwe LED-lampen geïnstalleerd die de uitstoot van blauw licht minimaliseren, waarvan bekend is dat het een bijzondere impact heeft op vogels en insecten. Tegen het einde van het project is het de bedoeling om meer dan 400 verlichtingseenheden uit gevoelige gebieden te verwijderen en neerwaarts gerichte verlichting te gebruiken om uitstraling naar de hemel te verminderen.

Naast zeevogels heeft het initiatief ook positieve effecten voor de biodiversiteit in het algemeen en voor de lokale gemeenschappen. Minder kunstverlichting helpt vleermuizen en insecten hun natuurlijke gedrag te behouden en verbetert de menselijke gezondheid door slaapstoornissen en andere problemen in verband met overmatige nachtverlichting te verminderen. Daarnaast werkt het project met vrijwilligers en natuurbeschermers om gedesoriënteerde zeevogels te redden; alleen al in november 2023 werden meer dan 800 gestrande vogels gevonden en veilig naar zee teruggebracht.

Dit is een voorbeeld van een win-winoplossing die het effect van nachtelijke kunstverlichting op vogels en andere dieren aanpakt en tegelijkertijd de maatschappelijke kosten verlaagt.

Meer informatie:

https://naturaatnight.spea.pt/en/

Casestudy 7: Bouwsector in Spanje, LIFE-project ZEPAURBAN

Een van de doelstellingen van dit project was om te voorkomen dat de broedkolonies van de kleine torenvalk (*Falco naumanni*) zouden worden vernietigd of verstoord als gevolg van restauratiewerkzaamheden aan de gebouwen waarin de vogels nestelen. Het project was gericht op het ontwerpen en produceren van kunstmatige nestkasten die veiliger, duurzamer en goedkoper zijn.

Eén actie betrof het testen van de geschiktheid van nestsubstraat in gebouwen die worden beheerd door het directoraat-generaal Bibliotheken, musea en cultureel erfgoed. De maatregelen die in Cáceres werden genomen, hadden tot doel de kolonies in drie gebouwen waarin de kleine torenvalk en andere vogels materiaal op de grond hadden laten vallen, in het stadscentrum te houden.

In het Cultureel Centrum van San Jorge, het gebouw waar het grootste aantal paren broedde, werd het deel van het dak dat door de vogels werd gebruikt en beschadigd, gerenoveerd. De werkzaamheden omvatten het reinigen van het pannendak en het waterdicht maken daarvan, waarbij de toegang voor de vogels gewaarborgd werd. Om de gevolgen voor de vogels te beperken, werden houten pinnen in het onderdak en bijbehorende ventilatietegels geïnstalleerd om vogels toegang te bieden tot het dak.

Meer informatie:

http://www.zepaurban.com/en

Landbouw

83. Zaai- of maaiactiviteiten, het omploegen van grasland en akkerland waar zich grondnesten bevinden, de conversie van grasland of het snoeien van heggen in het voorjaar kunnen gevolgen hebben voor vogels. Landbouw kan ook activiteiten omvatten die vogels kunnen schaden tijdens hun overwinterings- of rustperioden, bijvoorbeeld de intensieve nachtelijke oogst van olijfgaarden. Om ervoor te zorgen dat dergelijke activiteiten niet leiden tot krachtens artikel 5 van de vogelrichtlijn verboden schade, moeten de lidstaten duidelijke en gedetailleerde beschermingsmaatregelen vaststellen om verboden schade aan de soort te voorkomen en te beperken. Specifieke beschermingsmaatregelen moeten door de bevoegde autoriteiten worden opgelegd in de vorm van voorschriften of voorgeschreven praktijken die op het niveau van de landbouwbedrijven moeten worden toegepast. Daarbij kan het gaan om ruimtelijke ordening, lokale voorschriften voor het behoud van vogelsoorten, eventueel aangevuld met een handboek van goede praktijken, lokale/nationale actieplannen of netwerken van vrijwilligers die bereid zijn de aanwezigheid van vogels te monitoren en die landbouwers en autoriteiten kunnen waarschuwen (zie casestudy 8). Financiële stimulansen en steun voor landbeheerders zijn ook belangrijk om de landbouwpraktijken aan te kunnen passen.

84. Artikel 5 van de vogelrichtlijn houdt niet in dat landbouwactiviteiten niet kunnen plaatsvinden tijdens de broedperioden van akkervogels. Om de krachtens artikel 5 verboden schade te voorkomen, moeten dergelijke activiteiten echter worden aangepast op basis van de beste beschikbare informatie, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van vogels of de locatie van hun nesten. De lidstaten moeten duidelijke en gedetailleerde beschermingsmaatregelen vaststellen om verboden benadelingen van de soort te voorkomen en te beperken. Dergelijke maatregelen moeten actief worden bevorderd door middel van richtsnoeren, opleiding of kennisgevingen, en om ervoor te zorgen dat de beperkingen bekend zijn en worden nageleefd (zie casestudy 8). De lidstaten hebben ook systemen nodig om deze maatregelen te controleren en te handhaven, op basis van robuuste monitoring van de aanwezigheid van vogels en nesten ([80]), waarbij gebruik wordt gemaakt van de input van burgerwetenschap.

85. Maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, ecoregelingen, milieu-, klimaatgerelateerde en andere beheersverbintenissen en gebiedsspecifieke betalingen voor bepaalde verplichte vereisten (zoals Natura 2000-betalingen), alsook GLB-conditionaliteitsnormen ([81]), kunnen bijdragen tot de naleving van artikel 5 van de vogelrichtlijn. Soortgelijke maatregelen zullen ook na 2027 beschikbaar blijven binnen het GLB. Een van de GLB-normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond, gericht op biodiversiteit, is de GLMC 8-norm ([82]). Deze norm verplicht landbouwers om landschapselementen in stand te houden en verbiedt het snoeien van hagen en kappen van bomen tijdens het broedseizoen van vogels, waardoor wordt bijgedragen tot de naleving van artikel 5, punten b) en d) (zie casestudy 9). Er zij echter op gewezen dat eventuele wijzigingen van de conditionaliteitsregels van het GLB en de daarmee verband houdende nationale regels de in de vogelrichtlijn vastgestelde verplichtingen niet wijzigen. Om de naleving van artikel 5 te waarborgen, moeten de lidstaten dergelijke regels mogelijk aanvullen met aanvullende regels en er tegelijkertijd voor zorgen dat alle relevante maatregelen van toepassing zijn op alle landbouwers, met inbegrip van landbouwers die geen steun uit het GLB ontvangen.

Casestudy 8: Bescherming van de blauwe kiekendief door vrijwilligers in Frankrijk

In Frankrijk ondersteunt de regio Normandië de monitoring van nesten in velden waar graan wordt verbouwd met de hulp van vrijwilligers. Zodra er nesten worden gevonden door de vrijwillige ornithologen, stellen de autoriteiten de landeigenaar in kennis van de noodzaak om de nesten te beschermen. Vervolgens gaan de ornithologen, samen met de bevoegde autoriteiten, met de landbouwer in gesprek over de wijze waarop zij de soorten kunnen beschermen. De meeste landbouwers nemen vrijwillig deel aan deze regeling voor de bescherming van soorten. In het voorjaar van 2021 beschermden vrijwilligers en professionele ornithologen in deze regio 67 bedreigde soorten, meer dan 50 % meer dan het hoogste aantal in de afgelopen vier jaar. In 2021 werd met deze operatie voorkomen dat 41 nesten van de blauwe kiekendief (*Circus cyaneus*), 12 nesten van de griel (*Burhinus oedicnemus*) en, met name, de broedgebieden van het kleinst waterhoen (*Zapornia pusilla*) in het estuarium van de Seine werden vernietigd.

Meer informatie:

https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/bilan-2021-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-protection-a4619.html

https://www.ouest-france.fr/normandie/caen-14000/dans-la-plaine-de-caen-les-busards-les-mieux-proteges-de-france-6906175

([80]) Nieuwe technologieën voor monitoring van vogels die realtimegegevens met een hoge resolutie leveren, worden steeds vaker gebruikt, waardoor er minder behoefte is aan arbeidsintensieve, handmatige observaties in het veld.

([81]) Om EU-inkomenssteun te ontvangen, moeten landbouwers een reeks basisregels volgen. De wisselwerking tussen deze regels en de steun aan landbouwers wordt conditionaliteit genoemd. Van landbouwers wordt verwacht dat zij zich houden aan de regels, met inbegrip van goede landbouw- en milieucondities (GLMC's) om steun in het kader van het GLB te ontvangen. Landbouwers die zich niet aan de GLMC-regels houden, krijgen minder EU-steun en kunnen andere sancties opgelegd krijgen. Zie Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen).

([82]) De relevante GLMC 8-eis en -norm voor de uitvoering van artikel 5 zijn "Behoud van landschapselementen" en "Verbod op het snoeien van heggen en bomen in de vogelbroedperiode".

Casestudy 9: Uitvoering van de GLMC 8-norm in België, Luxemburg, Duitsland, Italië en Spanje

Voorbeelden voor de uitvoering van de verbodsbepalingen van artikel 5, punten b) en d), van de vogelrichtlijn via de GLMC 8-norm:

— België (Wallonië): het snoeien van hagen en bomen is verboden tijdens de broed- en nestperiode van vogels, d.w.z. van 1 april tot en met 31 juli;

— België (Vlaanderen): het snoeien van hagen en bomen is verboden tijdens het broedseizoen (gewoonlijk van 15 maart tot en met 15 juni);

— Luxemburg: er gelden beperkingen op het snoeien en kappen van heggen en bomen tijdens het broedseizoen van vogels: overeenkomstig artikel 17, leden 6 en 7, van de wet van 18 juli 2018 is het maaien van groene heggen, struiken en bosranden verboden van 1 maart tot en met 1 oktober. Uitzonderingen hierop zijn het snoeien van heggen voor woningen of parken en snoeiwerkzaamheden die nodig zijn voor de bosbouw. Snoeimethoden die de groene heggen, struiken of bosranden beschadigen, met name als ongeschikt gereedschap of methoden worden gebruikt, zoals klepelmaaiers, zijn verboden;

— Duitsland: het snoeiverbod geldt van 1 maart tot en met 30 september, overeenkomstig de Federale wet op de natuurbescherming en de daarmee verband houdende staatswet, en is in het kader van conditionaliteit van toepassing op heggen en houtwallen, bomenrijen, boomgaarden in of bij velden en individuele bomen;

— Italië: het verbod op het snoeien van bomen en struiken geldt in het hele land van 15 maart tot en met 15 augustus voor de broed- en nestperiode van vogels, tenzij op regionaal niveau andere regelingen gelden;

— Spanje: het is verboden om tijdens het broed- en voortplantingsseizoen van vogels (van maart tot en met augustus) heggen en bomen te snoeien en te kappen, tenzij de milieuautoriteit daar uitdrukkelijk toestemming voor geeft. De term “heg” wordt gebruikt als gedefinieerd in het gedeelte van de GLMC-norm over “landschapselementen”.

86. Bedrijfsadviesdiensten dragen ook bij met specifieke adviezen ter ondersteuning van de naleving van de voorschriften van de vogelrichtlijn inzake de bescherming van soorten. Landbouwadviseurs die gespecialiseerd zijn in akkervogels, kunnen landbouwers hierbij adviseren. Deze adviseurs zijn te raadplegen via landbouwkamers, particuliere adviesbureaus, particuliere agentschappen of ngo’s. Zij hebben tot taak de landbouwers bewust te maken van hun verplichtingen met betrekking tot de bescherming van de op hun land aanwezige soorten. Zij kunnen online-informatie, schriftelijke informatie of direct advies ter plaatse verstrekken. Er kan bijvoorbeeld via een smartphone-app informatie worden verstrekt wanneer landbouwgrond in een gebied ligt dat door akkervogels wordt gebruikt.

Bosbouw

87. Artikel 5 van de vogelrichtlijn houdt niet in dat bosbouwactiviteiten niet kunnen plaatsvinden tijdens de broedperioden. Preventieve maatregelen moeten worden geïntegreerd in bosbeheerplannen en -praktijken om schade aan vogelsoorten te voorkomen, met name houtkap tijdens het broedseizoen, wat waarschijnlijk gevolgen zal hebben voor de vogels en hun nesten. Preventieve maatregelen kunnen risicogebaseerde planning van activiteiten in een bepaald gebied of een bepaalde periode omvatten, bijvoorbeeld door de instelling van bufferzones rond kwetsbare elementen of het behoud van belangrijke structuren in een leefgebied, naargelang het geval. Het Hof heeft verduidelijkt dat indien houtkap (al dan niet kaalkap) is gepland in een bos waarvan bekend is dat er vogels nestelen, ongeacht de staat van instandhouding van de soort, houtkap tijdens de broedperiode van de vogels onder de verbodsbepalingen van artikel 5, punten a) en b), van de vogelrichtlijn valt ([83]). Indien de houtkap zou leiden tot een storing die, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, wezenlijke invloed zou hebben op de vogelpopulaties, valt deze ook onder artikel 5, punt d).

([83]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punten 49, 54 en 62.

88. Dit betekent niet dat er een volledig houtkapverbod geldt, zelfs niet tijdens de broed- en nestperiode van vogels, maar dat de activiteiten moeten worden aangepast om de verboden handelingen in artikel 5 te voorkomen, op basis van de beste beschikbare informatie, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van broedvogels in broedgebieden ([84]). Wanneer activiteiten tijdens de broedperiode zouden plaatsvinden, moet bijzondere voorzichtigheid worden betracht bij het plannen en uitvoeren van die activiteiten om gebieden waarvoor aanwijzingen zijn dat vogels aan het broeden of hun jongen aan het grootbrengen zijn (bv. bekende of regelmatig gebruikte broedgebieden en bijzonder kwetsbare leefgebieden), te vermijden. Bomen waarvan bekend is dat ze geschikt zijn om in te nestelen, dode bomen, habitatbomen en holle bomen mogen niet worden gekapt, om vernietiging van de nesten te voorkomen. In sommige leefgebieden waarvan bekend is dat de nestdichtheid hoog is of de kans daarop bestaat, kan het beperken van bosbouwwerkzaamheden tijdens nestperioden ook een passende maatregel zijn. Voor sommige soorten kunnen andere aanvullende maatregelen, zoals het instellen van stiltegebieden of "no-go"-zones rond bekende nesten tijdens de nestperiode (vooral voor grote soorten zoals de zwarte ooievaar (*Ciconia nigra*) of roofvogels), ook worden overwogen wanneer er een mogelijkheid is dat de nesten worden vernietigd of aanzienlijk gestoord. Zo wordt voor de uitvoering van artikel 5, punt d), de beperking van menselijke activiteiten rond de nesten van bepaalde roofvogelsoorten, uilen en zwarte ooievaars al lang toegepast in Hongarije, waar tijdelijke beperkingen worden toegepast om directe storingen tijdens het broedseizoen te voorkomen ([85]). Voor sommige andere, minder kwetsbare soorten hoeft een kortstondige storing tijdens het broedseizoen geen aanzienlijke gevolgen te hebben en hoeft dit hun broedsucces niet in gevaar te brengen. Het is aan de nationale bevoegde autoriteiten om passende preventieve maatregelen vast te stellen met betrekking tot de concrete soorten en situaties.

89. Wanneer exploitanten activiteiten buiten de broedperioden plannen en indien nodig locatiespecifieke preventieve maatregelen toepassen, vormen de resteffecten normaliter geen opzettelijke storing die van wezenlijke invloed is in de zin van artikel 5, punt d).

90. In het kader van duurzaam bosbeheer, dat het merendeel van de huidige bosbeheerpraktijken bestrijkt, zouden in voorkomend geval maatregelen kunnen worden genomen zoals ambitieus bosbehoud, het permanent met rust laten van percelen, habitatbomen en andere biologisch belangrijke structuren. De richtsnoeren van de Commissie inzake Natura 2000 en bossen gaan ook in op de ervaringen met goede praktijken en voorbeelden van verschillende lidstaten op het gebied van bosbeheer ([86]) en bieden verdere inzichten om bosbouw af te stemmen op natuur- en vogelbescherming.

91. Financiële stimulansen en steun voor bosbouwers zijn ook belangrijk om ervoor te zorgen dat bosbouwactiviteiten in overeenstemming zijn met de bescherming van vogels.

Casestudy 10: Beste praktijken voor het behoud en beheer van de zwarte ooievaar in Polen

Het Experimentele Bosstation in Rogów en het Comité voor de bescherming van adelaars hebben, met steun van het Poolse operationele programma Infrastructuur en milieu, een reeks maatregelen genomen om de bescherming van de zwarte ooievaar en zijn leefgebieden in 16 Natura 2000-gebieden in heel Polen te verbeteren.

Tegen 2023 had het project maar liefst 600 tot 700 broedplaatsen beschermd, waarmee 55 % van de nationale broedende populatie werd gesteund. Dit werd gedaan door middel van de aanwijzing van nestbeschermingszones (elk ongeveer 2 800 hectare groot) door de regionale directeuren voor milieubescherming. Zowel tijdens als buiten het broedseizoen gelden er beperkingen voor bosbeheerpraktijken en menselijke storingen in deze gebieden. Zo wordt niet alleen voorkomen dat broedvogels worden gestoord, maar worden ook de nesten en het leefgebied eromheen behouden. In Natura 2000-gebieden bestrijken beschermde gebieden rond broedgebieden een cumulatief areaal van meer dan 600 000 hectare.

([84]) Het feit dat er een vogel is waargenomen, betekent niet noodzakelijkerwijs dat de vogel in het gebied broedt. Om te bevestigen dat een vogel in een gebied nestelt, is bewijs nodig, zoals het vinden van een nest met eieren of jongen, het zien van volwassen vogels die voedsel voor jonge dieren bij zich hebben, het observeren van jongen die net kunnen vliegen of het zien van afleidingsmanoeuvres/het veinzen van letsel. Om aan te nemen dat er waarschijnlijk sprake is van broedende vogels, moeten elementen zoals een paar in een geschikte leefomgeving, baltsgedrag, territoriaal zingen, vogels die een waarschijnlijke nestlocatie bezoeken of nest bouwen, worden waargenomen.

([85]) DOI: 10.13140/RG.2.2.12902.47687 https://www.researchgate.net/publication/328737807_Suggested_methodology_for_temporal_and_long-term_spatial_restrictions_of_human_activities_around_the_nests_of_strictly_protected_raptors_owls_and_black_storks_Javaslat_a_fokozottan_vedett_ragadozomada.

([86]) Natura 2000 and forests. Part III, Case studies, Bureau voor publicaties van de Europese Unie (2015), https://data.europa.eu/doi/10.2779/65827.

Omdat bekend is dat de zwarte ooievaar ook in bossen nestelt, omvatte het project ook het organiseren van voorlichtings- en publiciteitsactiviteiten gericht op belanghebbenden die betrokken zijn bij Natura 2000-bosgebieden.

Meer informatie:

https://cepl.sggw.edu.pl/bocianimy/

Casestudy 11: Vermijden van verstoring tijdens de broedperiode van grote roofvogels in commercieel beheerde bossen in Finland

Kap- en andere bosbeheeractiviteiten tijdens de nestperiode van vogels kunnen leiden tot een onderbreking van het nestelen. Verstoring tijdens de broedperiode kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de doelstelling van de vogelrichtlijn om de vogelpopulaties op een bevredigend niveau te houden. Grote roofvogels die van nature in lage aantallen voorkomen en een lange broedperiode kennen, zijn bijzonder kwetsbaar voor menselijke verstoringen.

De informatie over nesten van grote roofvogels wordt verzameld in een nationale database, die voortdurend wordt geactualiseerd. Wanneer een boseigenaar de nationale bosautoriteit een verplichte verklaring toestuurt over zijn voornemen om hout te kappen, voert de autoriteit een geautomatiseerde ruimtelijke vergelijking uit tussen waar zich bekende vogelnesten bevinden en het voorgestelde houtkapgebied. Als het te kappen gebied zich in de buurt van een bekend nest bevindt, wordt er automatisch een melding verzonden naar de landeigenaar en de houder van de houtkaprechten. De melding verwijst naar de verbodsbepalingen van artikel 5 en dient als laatste controle, om onbedoelde schadelijke effecten op de roofvogels tijdens de nestperiode te voorkomen. De meest doeltreffende fase van het gebruik van de nestinformatie is echter tijdens de planningsfase, voordat de verklaring wordt verstuurd, zodat vogelbescherming op de meest efficiënte wijze in het beheerplan kan worden opgenomen. Als gepland bosbeheer gevolgen zou hebben voor een nestgebied van grote roofvogels, kan bescherming het hele jaar door mogelijk worden gemaakt door een beschermingszone rond het nest in te stellen.

De nationale databank voor informatie over soorten bij de Finse Faciliteit voor biodiversiteitsinformatie is te raadplegen via:

https://laji.fi/en

Casestudy 12: Behoud van bosvogels door middel van een strategie voor het behoud van oud hout en dood hout in Baden-Württemberg

De “Alt- und Totholzkonzept”-strategie (AUT) is ontwikkeld om de biodiversiteit in de bossen van Baden-Württemberg te behouden en te verbeteren door de integratie van belangrijke habitatstructuren zoals oud hout en dood hout. De strategie is gericht op de behoeften van verschillende soorten bosvogels, met name die vogels die afhankelijk zijn van oud en dood hout voor het bouwen van nesten, om te foerageren en te schuilen. Het AUT-concept is sinds februari 2010 geleidelijk geïmplementeerd in de staatsbossen van Baden-Württemberg.

Centraal in het concept staat de oprichting van habitatboomgroepen (“Habitatbaumgruppen”) en veilige bosgebieden (“Waldrefugien”). In deze aangewezen gebieden mogen geen bosbouwactiviteiten plaatsvinden, waardoor als gevolg van de natuurlijke processen uiteenlopende structurele leefgebieden kunnen worden gecreëerd. Dit is met name gunstig voor vogels die in holtes nestelen, zoals de grote bonte specht (*Dendrocopos major*), die dode en rottende bomen nodig heeft om daar zijn nesten in uit te hakken, de zwarte specht (*Dryocopus martius*), die de voorkeur geeft aan volwassen bomen, en de holenduif (*Columba oenas*), die grote, oude bomen met reeds bestaande gaten nodig heeft om daarin een nest te kunnen bouwen.

De uitvoering van de regeling houdt in dat regelmatig de doeltreffendheid van de genomen maatregelen wordt gemonitord. Dit omvat de selectie en markering van habitatboomgroepen, die vervolgens in kaart worden gebracht voor doorlopend beheer.

De AUT is een strategische maatregel die ecologische, juridische en veiligheidsoverwegingen integreert om het behoud van bosleefgebieden te verbeteren. Door belangrijke habitatstructuren te behouden, ondersteunt de regeling rechtstreeks de behoeften van bosvogelsoorten en wordt ervoor gezorgd dat ze aanwezig blijven en dat ze hun ecologische functie in de bossen van Baden-Württemberg behouden. AUT is een baanbrekende aanpak voor bosbeheerpraktijken die gericht zijn op het behoud van de biodiversiteit.

Informatie over het AUT-concept is hier te raadplegen (in het Duits):

https://www.fva-bw.de/fileadmin/publikationen/sonstiges/aut_konzept_2017.pdf

92. Overheidsadviesdiensten moeten bosbezitters informatie verstrekken over de vereisten inzake vogelbescherming. Deze informatie moet worden gebaseerd op en ondersteund door centrale, online soortspecifieke databanken, specifieke handleidingen over de bescherming van soorten bij bosbouwactiviteiten, cartografische instrumenten, brochures over bepaalde beschermde soorten of een onlinedienstenportaal waar contact kan worden gelegd met bosbouwinstanties en autoriteiten.

Casestudy 13: Platform voor het in kaart brengen van bossen, biodiversiteit en landschappen in Pays de la Loire

Het Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) is een overheidsorgaan in Frankrijk dat verantwoordelijk is voor het ondersteunen en adviseren van particuliere boseigenaren, het bevorderen van duurzaam bosbeheer, het opstellen en goedkeuren van bosbeheerplannen, het verstrekken van technische expertise, opleiding en begeleiding, en het uitvoeren van onderzoek en innovatie via de dochterorganisatie, het Institut pour le Développement Forestier (IDF).

Het nationaal centrum heeft een onlineplatform ontwikkeld voor het in kaart brengen en documenteren van de biodiversiteit en leefgebieden in bossen. Op dit platform worden inventarissen, gegevenslagen van natuurelementen (vogels, amfibieën, oude bomen, dood hout, wetlands enz.) en zones van ecologisch of erfgoedbelang (bv. hoogwaardige bossen, wetlands en kwetsbare gebieden) verzameld en weergegeven. Door deze informatie op een kaart toegankelijk te maken, kunnen bosbeheerders duidelijk zien waar zich belangrijke leefgebieden bevinden, zoals nestgebieden voor bosvogels, wetlands of gebieden met een hoge instandhoudingswaarde. Ze kunnen dan schadelijke interventies (zoals houtkap) in die gebieden vermijden of oogst- en andere bosbouwactiviteiten plannen op een manier die het effect op kwetsbare soorten tot een minimum beperkt.

Met het platform wordt het gebruik van een beoordelingsinstrument — de Indice de Biodiversité Potentielle (IBP) — gestimuleerd dat het vermogen van een bosopstand om biodiversiteit te herbergen, evalueert op basis van een reeks milieucriteria: de aanwezigheid van dood hout, oudere bomen, structurele diversiteit (leeftijd van bomen, struiken, habitatbomen), continuïteit van bosbedekking in de loop van de tijd enz. Deze criteria zijn allemaal relevant voor vogels (en andere fauna), omdat veel vogelsoorten voor het bouwen van hun nest, om te foerageren of te schuilen afhankelijk zijn van oudere bomen, holtes, een gevarieerde bosstructuur, dood hout en een stabiele leefomgeving in de loop van de tijd. Door het gebruik van de IBP bij bosbeheerplanning kunnen beheerders expliciet rekening houden met het biodiversiteitspotentieel en zo maatregelen ontwerpen die habitatkenmerken die belangrijk zijn voor vogels, in stand houden of verbeteren.

Door ruimtelijke gegevens te combineren met een langetermijnperspectief en met participatief beheer, helpt de aanpak om behoud te integreren in routinematige bosbouwactiviteiten in plaats van om biodiversiteit als een afzonderlijk, facultatief aandachtspunt te behandelen. Het platform is niet slechts een statische kaart: het bevat verwijzingen naar “gidsen” (bv. over “vogels en bosbeheer”, “dode en oude bomen”, “boswetlands en amfibieën” enz.) die bosbouwers adviseren over het zo biodiversiteitsvriendelijk mogelijk beheren van leefgebieden. Dit betekent dat bosbouw economisch levensvatbaar blijft en tegelijkertijd de ecologische functies van het bos worden beschermd, waaronder het beschermen van vogelpopulaties, het behouden van de complexiteit van leefgebieden en het waarborgen van de continuïteit van bosafhankelijke ecosystemen.

Meer informatie:

https://bretagne-paysdelaloire.cnpf.fr/se-former-s-informer/les-fiches-et-guides-techniques/plateforme-cartographique-foret-biodiversite

Visserij

93. De algemene beschermingsregeling van artikel 5 vereist ook de regulering van visserijactiviteiten ([87]) die tot verboden schade kunnen leiden. Een van de belangrijkste gevolgen voor vogels in deze context, en voor zeevogels in het bijzonder, is bijvangst. Andere vormen van druk zijn bijvoorbeeld de verlichting en het lawaai van vissersvaartuigen, die vogelkolonies in de buurt van de kust aanzienlijk storen, of aanzienlijke storingen door het afschrikken van vogels rond locaties voor binnenvisserij. Daarom moeten de lidstaten hiervoor doeltreffende preventieve maatregelen vaststellen en uitvoeren (zie casestudy 14). Dit kan worden gedaan door middel van planningsinstrumenten, zoals visserijbeheersplannen, visvergunningen met specifieke vereisten en beperkingen voor bepaalde soorten vistuig met een hoog risico, en regulering van visserijactiviteiten of activiteiten van vissersvaartuigen in bepaalde gebieden of bepaalde perioden.

94. Om een adequate bescherming te waarborgen, moeten de maatregelen gebaseerd zijn op goede kennis van de risico's die bepaalde soorten vistuig voor vogels met zich meebrengen. Systematische monitoring van bijvangsten is daarom een voorwaarde voor de uitvoering van doeltreffende preventieve maatregelen. Een dergelijke monitoring kan gebaseerd zijn op de gegevens die de lidstaten als onderdeel van het kader voor de verzameling van visserijgegevens hebben verzameld, voor zover dit een robuuste beoordeling van het bijvangstrisico oplevert met het oog op de vaststelling en uitvoering van preventieve maatregelen. Meer informatie over dit onderwerp is te vinden in punt 2-76/77 van de "Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn", die ook relevant zijn voor vogels ([88]).

95. Aangezien de instandhouding van mariene biologische rijkdommen de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie is in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, moeten de nodige maatregelen via dit beleidskader worden uitgevoerd ([89]). Meer informatie over dit onderwerp is te vinden in punt 2-29 van de bovengenoemde richtsnoeren en in de "Richtsnoeren over Natura 2000 en visserij" ([90]).

Casestudy 14: Vissers en zeevogels: bondgenoten voor de zee

Dit voorbeeld illustreert goede praktijken met betrekking tot terugkerende visserijactiviteiten. De natuurbeschermings-ngo Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA), die wordt gefinancierd door het LIFE-programma van de EU en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en nauw samenwerkt met de visserijgemeenschap, heeft vastgesteld welk vistuig het meest problematisch is en welke soorten zeevogels het meest vatbaar zijn voor accidentele bijvangst. Op basis hiervan hebben ze verschillende mitigerende maatregelen ontwikkeld en getest. Een van de maatregelen, die "enge lokvogel" werd gedoopt, bleek bijzonder doeltreffend. Dit is een apparaat dat de aanwezigheid van een roofdier simuleert, dat wordt bevestigd aan vissersvaartuigen en in beweging wordt gehouden door de wind en de beweging van de boot.

Na op zee te zijn getest, waren de resultaten duidelijk: de enge lokvogel hield de zeevogels weg, waardoor de kans kleiner werd dat ze zouden worden gevangen. De lokvogel bleek bijzonder doeltreffend te zijn voor de vale pijlstormvogel (*Puffinus mauretanicus*). Vissers hielpen het apparaat verder verfijnen, dat ook veel andere voordelen bleek te hebben. Het was goedkoop en gemakkelijk te produceren, eenvoudig te monteren en te repareren, het was niet storend bij het vissen, het bespaarde tijd die anders verloren ging voor het verwijderen van vogels uit vistuig en het zorgde voor minder schade aan netten. De enge lokvogel wordt nu gebruikt door alle vissers die aan de proeven hebben meegedaan en er is een nieuw samenwerkingsproject gestart om het gebruik ervan uit te breiden tot meer vissersvaartuigen.

Meer informatie:

https://spea.pt/projetos/medaves-pesca/

([87]) Zaak C-507/04, Commissie/Oostenrijk, punt 121.

([88]) https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/dab5274d-5891-11ec-91ac-01aa75ed71a1.

([89]) Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22), en Verordening (EU) 2019/1241 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen door middel van technische maatregelen (PB L 198 van 25.7.2019, blz. 105, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1380/oj).

([90]) Europese Commissie: directoraat-generaal Milieu, Natura 2000 en visserij, "Richtsnoeren over Natura 2000 en visserij — Toepassing van artikel 6 van de habitatrichtlijn en artikel 4 van de vogelrichtlijn op zeevisserijactiviteiten" — mededeling van de Commissie, Bureau voor publicaties van de Europese Unie (2025), https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/7557c784-9f37-11f0-97c8-01aa75ed71a1.

Jacht

96. Jachtactiviteiten kunnen ook leiden tot het doden of ernstig storen van vogels of andere krachtens artikel 5 van de vogelrichtlijn verboden benadelingen wanneer deze jachtactiviteiten effecten hebben op niet-bejaagbare vogelsoorten of niet in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 7 ([91]). Daarom moeten er maatregelen worden genomen om de jacht te reguleren, niet alleen om de duurzame exploitatie van de in bijlage II bij de richtlijn vermelde doelsoorten te waarborgen, maar ook om andere vogels te beschermen die niet het doelwit van de jacht zijn, maar toch slachtoffer worden. Het moet hierbij gaan over kwesties in verband met verkeerde identificatie door jagers van soorten die op elkaar lijken. Het gebruik van loodmunitie, dat kan leiden tot loodvergiftiging, is in 2021 in wetlands verboden op grond van Verordening (EU) 2021/57 van de Commissie inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen ([92]).

Luchtvaart

97. De luchtvaart heeft op drie specifieke manieren effect op vogels. Ten eerste kunnen vliegtuigen vogels aanzienlijk storen wanneer ze tijdens het broedseizoen op lage hoogte boven hun leefgebieden of dicht bij hun nesten vliegen. Ten tweede kunnen vogels in botsing komen met vliegtuigen, met name tijdens het opstijgen en landen, en tijdens trainingen op laag niveau met militaire vliegtuigen. Ten derde kunnen vogels worden aangetrokken door luchthavens, die geschikte leefgebieden kunnen bieden om er te broeden, rusten of foerageren. In het bijzonder kunnen vogels luchthavens zien als veilige havens tegen de intensieve landbouw in de buurt. Daarom moeten in samenwerking met de autoriteiten voor de vliegveiligheid maatregelen worden genomen om de effecten van de luchtvaart op vogels tot een minimum te beperken en waar mogelijk te voorkomen.

98. Luchthavens in Europa voeren al verschillende maatregelen uit om het risico op botsingen met vogels te verminderen, wat een groot veiligheidsprobleem is. Habitatbeheer is een van de meest voorkomende strategieën, bijvoorbeeld middels zorgvuldig onderhoud van de vegetatie, het beheer van stilstaand water en de verwijdering van voedselbronnen die vogels aantrekken. Door de hoogte van het gras te reguleren, fruitbomen te kappen en vijvers af te dekken, maken luchthavens de omgeving minder aantrekkelijk voor vogels.

99. Naast deze maatregelen voorkomen fysieke afschrikmiddelen zoals netten en stekels dat vogels in kwetsbare gebieden landen of neerstrijken. Luchthavens vertrouwen steeds meer op technologie zoals radarsystemen en bewakingscamera's om vogelbewegingen in realtime te monitoren, waardoor snel kan worden ingegrepen wanneer zwermen vogels worden gedetecteerd. Europese luchthavens moeten beheersplannen voor de gevaren van in het wild levende dieren en planten bijhouden, ervoor zorgen dat opgeleid personeel de risico's beoordeelt, mitigerende maatregelen implementeren en incidenten met wilde dieren melden. Deze strategieën samen vormen een alomvattende aanpak die het aantal botsingen met vogels minimaliseert en de veiligheid van de luchtvaart handhaaft.

Recreatie

100. Recreatieve activiteiten zoals wandelen, wind- en kitesurfen, motorsport, muziekfestivals, klimmen, kajakken, varen, vogels kijken, honden los laten lopen en vliegen met drones kunnen vogels aanzienlijk storen of hun nesten beschadigen. Het is de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten om voldoende preventieve maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de verbodsbepalingen van artikel 5 met betrekking tot recreatieve activiteiten worden nageleefd. Dergelijke maatregelen kunnen bestaan uit het creëren van stiltegebieden, het omheinen of afsluiten van gebieden, het beperken van activiteiten, met name tijdens het broedseizoen, of het invoeren van vergunningsstelsels om schadelijke activiteiten te beperken. Dit moet worden aangevuld met bewustmaking door middel van voorlichtingsborden, door lokale bedrijven te informeren en folders te verspreiden, en door waar nodig maatregelen naar behoren te handhaven (zie casestudy 15). Meer relevante informatie over recreatieve activiteiten is te vinden in de "Guidance document on Natura 2000 and tourism" (Richtsnoeren voor Natura 2000 en toerisme), die beschikbaar is op de website van de Commissie.

([91]) Zie de richtsnoeren voor de jacht in het kader van de vogelrichtlijn: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_en.

([92]) Verordening (EU) 2021/57 van de Commissie van 25 januari 2021 tot wijziging van bijlage XVII bij Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach) wat betreft lood in hagel in of rond watergebieden (PB L 24 van 26.1.2021, blz. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/57/oj).

Casestudy 15: Ecotips voor zee en kust

In Bretagne in Frankrijk werd in de zomer van 2019 (van 15 juni tot en met 15 september) een milieubewustmakingscampagne uitgevoerd onder watersporters, haveninfrastructuurbeheerders, toeristen en recreatievissers. Het doel van de campagne was om deze groepen te helpen hun impact op het milieu tot een minimum te beperken, en omvatte vogelobservatieactiviteiten. Met de hulp van belanghebbenden ontwikkelde het partnerschap informatiepakketten over zes onderwerpen, een boekje in zowel het Frans als het Engels, een poster, een reeks korte video's en een informatieve website. Er werden twee ambassadeurs aangesteld om de boodschap te verspreiden.

Tegen het einde van de campagne was informatie uitgedeeld aan 600 mensen, waren er 338 individuele vragen binnengekomen, 32 pleziervaartverenigingen betrokken, waren er kits en andere materialen verspreid op 60 distributiepunten en was deelgenomen aan 28 nautische evenementen. Een opmerkelijke activiteit was de campagne "Attention, on marche sur des œufs!", die op alle stranden in het gebied werd uitgevoerd met als doel te voorkomen dat mensen eieren vertrapten en nesten vernietigden.

Meer informatie:

https://www.protegeonslamer.bzh/biodiversite/

4. **ARTIKEL 9 VAN DE VOGELRICHTLIJN**

4.1. **Tekst van artikel 9**

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

a) — in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,

— in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer,

— ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,

— ter bescherming van flora en fauna;

b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;

c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

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

a) voor welke soorten mag worden afgeweken;

b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;

c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;

d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;

e) welke controles zullen worden uitgevoerd.

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

4. In het licht van de inlichtingen waarover zij beschikt en met name van die welke haar krachtens lid 3 worden verstrekt, ziet de Commissie er voortdurend op toe dat de gevolgen van de in lid 1 bedoelde afwijkende maatregelen niet onverenigbaar zijn met deze richtlijn. Zij neemt in dat verband de nodige initiatieven."

4.2. **Algemene overwegingen**

101. Artikel 9 van de vogelrichtlijn biedt de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de verbodsbepalingen van artikel 5. Deze bepaling weerspiegelt de behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit en een zorgvuldige afweging van de noodzaak om de instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken alsook van het belang dat kan worden gehecht aan de in artikel 9 genoemde gronden. Omdat afwijkingen van nature uitzonderlijk zijn, moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten ervoor zorgen dat aan alle vereisten van artikel 9 wordt voldaan voordat een afwijking wordt toegestaan.

102. Hoewel het toepassingsgebied van deze richtsnoeren beperkt is tot de artikelen 5 en 9, moet worden opgemerkt dat artikel 9 ook afwijkingen toestaat met betrekking tot de artikelen 6, 7 en 8 van de richtlijn.

103. Afwijkingen van de voorschriften van de artikelen 5 tot en met 8 van de richtlijn kunnen alleen worden toegestaan in het kader van artikel 9 van de vogelrichtlijn. Het Hof heeft eerder bevestigd dat artikel 2 van de richtlijn, op grond waarvan de lidstaten maatregelen moeten nemen om de populatie van alle vogelsoorten op een niveau te houden dat overeenstemt met ecologische, wetenschappelijke en culturele vereisten, met inachtneming van economische en recreatieve vereisten, geen autonome afwijking van artikel 5 vormt ([93]). Het Hof heeft verduidelijkt dat de in artikel 9 vastgestelde afwijkingsregeling "strikt moet worden uitgelegd en […] de autoriteit die het besluit neemt voor elke afwijking moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan" ([94]).

104. Het is derhalve aan de lidstaten om hun regelgevingskader zodanig vorm te geven dat wordt gewaarborgd dat de afwijkende bepalingen worden toegepast overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel ([95]). Het Hof heeft geoordeeld dat de toepasselijke nationale wetgeving de criteria voor de afwijking duidelijk en nauwkeurig moet specificeren en van de bevoegde autoriteiten moet verlangen dat ze met deze criteria rekening houden ([96]). Het Hof heeft ook gesteld dat voor uitzonderlijke regelingen zoals afwijkingen ervoor moet worden gezorgd dat alle activiteiten die effect hebben op de beschermde soorten, alleen kunnen worden toegestaan op basis van besluiten die een duidelijke en toereikende verklaring bevatten waarin wordt verwezen naar de in artikel 9 vastgestelde redenen, voorwaarden en vereisten ([97]).

105. Een volledige en nauwkeurige omzetting van artikel 9 is een voorwaarde voor een correcte uitvoering van de bepalingen ervan. Om die reden kan de naleving van de vereisten van artikel 9 op basis van administratieve praktijken niet worden beschouwd als een behoorlijke naleving ([98]). Het HvJ-EU verklaarde dat "de criteria op basis waarvan de lidstaten mogen afwijken van de door de richtlijn voorgeschreven verboden, moeten worden overgenomen in duidelijke nationale bepalingen, daar de nauwkeurigheid van de omzetting van bijzonder belang is in een geval waarin het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed voor hun respectieve grondgebied aan de lidstaten is toevertrouwd" ([99]). De bepalingen van artikel 9 van de vogelrichtlijn verschillen van die in de soortgelijke afwijkingsregeling van artikel 16 van de habitatrichtlijn. De lidstaten moeten daarom bij de omzetting van de bepalingen in het nationale rechtskader een duidelijk onderscheid maken tussen de verschillende bepalingen wat betreft afwijkingen van de twee richtlijnen.

([93]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 8.
([94]) Zaak C-557/15, Commissie/Malta, punt 47; zaak C-76/08, Commissie/Malta, punt 48; zaak C-217/19, Commissie/Finland (voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), punt 66.
([95]) Zaak C-557/15, Commissie/Malta, punt 47.
([96]) Zaak C-557/15, Commissie/Malta, punt 47.
([97]) Zie zaak C-557/15, Commissie/Malta, punt 47; zie ook zaak C-217/19, Commissie/Finland (voorjaarsjacht op mannetjes van de eidereend), punt 66.
([98]) Zaak C-339/87, Commissie/Nederland, punt 29.
([99]) Zaak C-339/87, Commissie/Nederland, punt 36.

106. Artikel 9 bevat drie voorwaarden waaraan moet zijn voldaan indien een lidstaat wenst af te wijken van de artikelen 5 tot en met 8. Het Hof heeft dit oordeel vervolgens bevestigd: "de lidstaat moet de afwijking beperken tot gevallen waarin er geen andere bevredigende oplossing bestaat; de afwijking moet berusten op ten minste een van de in artikel 9, lid 1, [punten a, b en c)], limitatief opgesomde redenen; de afwijking moet voldoen aan de in artikel 9, lid 2, nauwkeurig omschreven vormvoorwaarden, die tot doel hebben de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken en de controle ervan door de commissie mogelijk te maken" ([100]).

107. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn "[kunnen] afwijkingen uit hoofde van artikel 9 van de richtlijn slechts […] worden toegestaan indien is gewaarborgd dat de populatie van de betrokken soorten op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd" ([101]). De bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van afwijkingen, moeten ervoor zorgen dat aan de drie voorwaarden is voldaan en dat afwijkingen de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de vogelrichtlijn niet in gevaar brengen, zodat de soortenpopulaties op een bevredigend niveau worden gehouden of gebracht. Daarom moet het gebruik van afwijkingen en de effecten daarvan op de betrokken vogelsoorten (en in voorkomend geval andere soorten) worden gemonitord.

108. In dit verband moet het toepassingsgebied van een afwijking duidelijk en nauwkeurig worden omschreven, in termen die van toepassing zijn op de specifieke situatie ([102]) en die een specifiek probleem aanpakken. Afwijkingen moeten daarom voldoende duidelijk worden afgebakend, wat betekent dat ze volgens het Hof niet kunnen worden verleend op basis van algemene voorwaarden of voor onbepaalde tijd ([103]). Het geografische toepassingsgebied van een afwijking moet zo duidelijk mogelijk worden omschreven. Er moet worden aangetoond dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het aan te pakken probleem en de activiteit waarvoor een afwijking vereist is ([104]). Het toepassingsgebied moet dus strikt worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om het legitieme doel van de betrokken afwijking te bereiken, en er moet een duidelijk verband met het nagestreefde doel worden aangetoond ([105]). Dit wordt gewaarborgd door de krachtens artikel 9, lid 2, vereiste informatie op te nemen in het afwijkingsbesluit.

109. Een vergunning of ander instrument waarbij een afwijking wordt toegestaan, moet daarom volledig en expliciet zijn in de verwijzingen naar de voorwaarden waaraan de afwijking moet voldoen. Dit stelt de bevoegde autoriteiten, met inbegrip van rechters, ook in staat toezicht te houden op de toegestane afwijkingen ([106]).

110. Afwijkingen worden toegestaan zonder raadpleging van de Commissie, wat betekent dat de goedkeuringsprocedure volledig op nationaal niveau plaatsvindt. Zodra deze afwijkingen zijn toegestaan, moeten ze overeenkomstig artikel 9, lid 3, van de richtlijn elk jaar in een verslag aan de Commissie worden opgenomen ([107]). Volgens artikel 9, lid 4, moet de Commissie er vervolgens voor zorgen dat de gevolgen van deze afwijkingen niet onverenigbaar zijn met de richtlijn. De Commissie moet daartoe passende maatregelen nemen.

([100]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 7.
([101]) Zie bijvoorbeeld zaak C-76/08, Commissie/Malta, punt 59.
([102]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 7.
([103]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punten 28 en 34.
([104]) Zie naar analogie zaak C-601/22, WWF e.a., punt 73.
([105]) Zaak C-79/03, Commissie/Spanje, punt 28. In dit geval veroordeelde het Hof het gebruik van niet-selectieve traditionele jachtmethoden, omdat er geen verband kon worden gelegd tussen de praktijk waarop de afwijking betrekking had en het gestelde doel: voorkomen van belangrijke schade aan gewassen.
([106]) Er zij aan herinnerd dat volgens de artikelen 278 en 279 VWEU het Hof, indien het van oordeel is dat de omstandigheden dit vereisen, de opschorting van de toepassing van de bestreden handeling kan gelasten en in alle bij hem aanhangige gevallen de nodige voorlopige maatregelen kan gelasten. Zo heeft het Hof in zaak C-503/06, Commissie/Italië, Italië gelast de toepassing van een regionale wet waarbij afwijkingen voor de jacht worden toegestaan, op te schorten.
([107]) Individuele afwijkingen zijn te vinden op https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/derogations-and-exceptions-table. Een overzicht van afwijkingen en uitzonderingen op de bescherming van soorten in de EU is te vinden op https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-derogations-and-exceptions-dashboards.

Praktische ondersteuning bij de uitvoering 3: Online IT-instrument ter vermindering van de administratieve lasten en ter vergemakkelijking van de rapportage over afwijkingen door de lidstaten

HaBiDeS+ is een speciaal online IT-platform dat door het Europees Milieuagentschap wordt beheerd en door de lidstaten (met inbegrip van regio's en andere lokale overheden) wordt gebruikt om informatie over krachtens de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn verleende afwijkingen vast te leggen, te beheren en door te geven. Het omvat een modern centraal systeem voor de rapportage van afwijkingen, waaronder de rechtsgrondslagen, doelstellingen, betrokken soorten, geografisch toepassingsgebied, duur en daaraan verbonden voorwaarden. Door gebruik te maken van gemeenschappelijke gegevensvelden en definities ondersteunt het derogatiesysteem + van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn (HaBiDeS+) een consistente toepassing van artikel 9 van de vogelrichtlijn en artikel 16 van de habitatrichtlijn in de hele EU.

Het platform biedt gestructureerde rapportagefaciliteiten die de lidstaten begeleiden bij de indiening van afwijkingsgegevens, waaronder vooraf gedefinieerde modellen, verplichte velden en geautomatiseerde controles die de volledigheid en duidelijkheid helpen waarborgen. HaBiDeS+ stelt nationale autoriteiten in staat om afwijkingsgegevens in de loop van de tijd bij te werken en te corrigeren, en vergemakkelijkt de nalevingsbeoordeling, follow-up en vergelijkende analyse door de Commissie. Hierdoor worden de administratieve lasten en de versnippering van de rapportagepraktijken verminderd, wat de transparantie en traceerbaarheid van het gebruik van afwijkingen op EU-niveau verbetert.

Meer informatie:

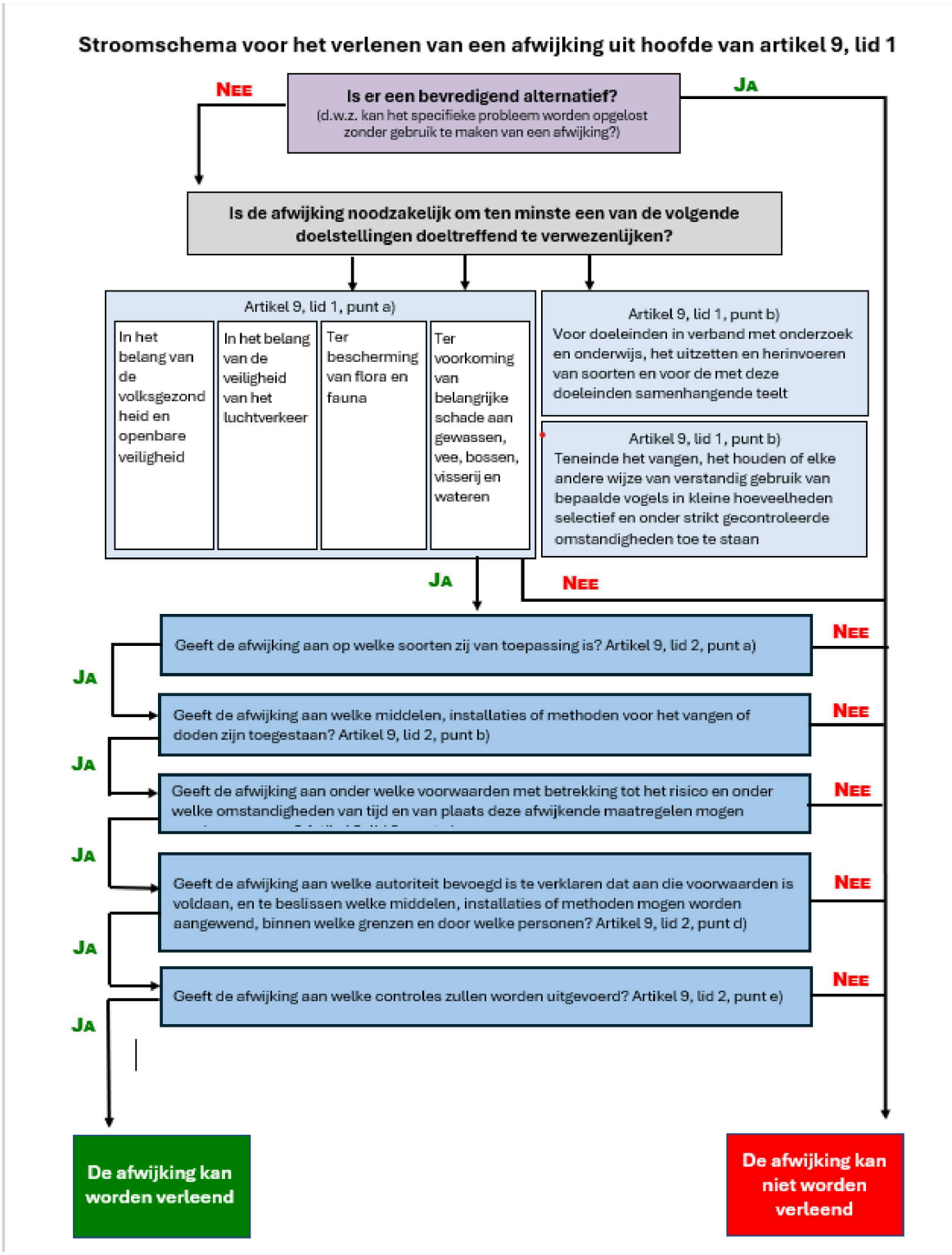
https://circabc.europa.eu/ui/group/173a90fc-40bf-492d-a3a9-df99c4aa8807/library/cfc38522-bd5e-4237-af4b-37928504ee87/details.

4.3. **Voorwaarden voor de toepassing van afwijkingen uit hoofde van artikel 9**

111. Een geldige afwijking kan alleen worden toegestaan als aan de drie voorwaarden van artikel 9 is voldaan ([108]).

112. Als eerste voorwaarde stelt artikel 9, lid 1, dat er geen andere bevredigende oplossing mag zijn voor de specifieke kwestie die de afwijking beoogt aan te pakken. In de tweede plaats moet de afwijking worden vastgesteld op een van de zes in artikel 9, lid 1, punten a) tot en met c), van de richtlijn genoemde gronden. Ten slotte moet de afwijking voldoen aan de technische voorschriften van artikel 9, lid 2.

([108]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 7.



Voorwaarde 1: Geen andere bevredigende oplossing

113. In artikel 9, lid 1, is bepaald dat de lidstaten alleen van de vereisten van de artikelen 5 tot en met 8 mogen afwijken "indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat". Dit betekent dat een afwijking niet kan worden toegestaan indien hetzelfde resultaat op bevredigende wijze kan worden bereikt op een andere wijze die ofwel een volledige schending van artikel 5 voorkomt, ofwel minder schadelijk is in het licht van de verbodsbepalingen en de doelstellingen van de richtlijn.

114. Op basis van de rechtspraak van het Hof kan een analyse van de vraag of er "geen andere bevredigende oplossing" bestaat, worden beschouwd als samengesteld uit drie vragen: 1) Wat is het probleem of de specifieke situatie die moet worden behandeld? 2) Bestaan er andere oplossingen? 3) Zo ja, zullen deze het probleem of de specifieke situatie in kwestie op bevredigende wijze oplossen ([109])?

115. De beoordeling van het bestaan van andere bevredigende oplossingen moet per geval en op basis van het beste beschikbare bewijsmateriaal worden uitgevoerd en met inachtneming van de evenredigheid, rekening houdend met het effect van de afwijking en de noodzaak van de activiteit. Het besluit tot verlening van de afwijking moet een "nauwkeurige en passende motivering" bevatten die tot de conclusie leidt dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat ([110]).

116. Bij de analyse van de vraag of er "geen andere bevredigende oplossing bestaat", wordt er derhalve van uitgegaan dat er een specifiek probleem of een specifieke situatie is dat of die moet worden aangepakt. De bevoegde nationale autoriteiten wordt verzocht dit probleem of deze situatie op te lossen door uit de andere mogelijke oplossingen de meest geschikte te kiezen waarmee de beste bescherming van de soort zal worden gewaarborgd en tegelijkertijd het probleem of de situatie zal worden aangepakt. Om de bescherming van de soort te waarborgen, moeten de andere oplossingen worden getoetst aan de verbodsbepalingen van artikel 5. Het kan bijvoorbeeld gaan om alternatieve locaties van projecten, verschillen in de schaal en opzet van het project, of alternatieve activiteiten, processen of methoden.

117. Bij het beoordelen van het bestaan van "andere bevredigende oplossingen" voor de maatregelen uit hoofde van artikel 9, lid 1, punt a), derde streepje, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren, moet de voorkeur uitgaan naar bijvoorbeeld met artikel 5 verenigbare haalbare en preventieve, niet-dodelijke middelen of moeten deze ten minste grondig worden onderzocht. In de meeste gevallen kunnen preventieve maatregelen voor schade aan gewassen of dieren (zoals veranderingen in landbouwpraktijken en bevordering van de verbetering van de habitatomstandigheden) een bevredigend alternatief zijn voor het gebruik van afwijkingen uit hoofde van artikel 9, lid 1, punt a). Andere preventieve maatregelen, zoals de verspreiding van wetenschappelijk onderbouwde informatie om conflicten te verminderen (bv. menselijk gedrag), kunnen deel uitmaken van de bevredigende alternatieven voor het gebruik van dodelijke middelen.

118. Na te hebben vastgesteld welk probleem of welke specifieke situatie moet worden aangepakt en na te gaan of dit in overeenstemming is met de in artikel 9, lid 1, vermelde gronden, moet bij de beoordeling worden gekeken naar de verschillende oplossingen om het probleem of de specifieke situatie op bevredigende wijze aan te pakken. Bij zijn uitspraak over bevredigende alternatieven in een zaak betreffende het vangen van vogels heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat een andere maatregel nog niet op grote schaal haalbaar is, niet volstaat om te concluderen dat de andere maatregel geen "andere bevredigende oplossing" is ([111]).

119. Een andere oplossing kan derhalve niet als onbevredigend worden beschouwd alleen omdat die meer ongemak zou veroorzaken of een gedragsverandering bij de begunstigden van de afwijking zou afdwingen ([112]). In dit verband zijn de argumenten op basis van de "diepgewortelde traditie" of de "historische en culturele traditie" van jachtpraktijken ontoereikend gebleken om de noodzaak van een afwijking te rechtvaardigen ([113]). Bovendien kan het gebruik van een bepaalde jachtmethode niet als een doel op zich worden beschouwd, aangezien een jachtmethode per definitie een methode is om een doel te bereiken. Indien het gebruik van een bepaalde jachtmethode als een doel op zich zou worden beschouwd, zou het voldoende zijn om alleen de voorkeur te geven aan de ene jachtmethode boven de andere om te voldoen aan de eis dat er "geen andere bevredigende oplossing" is. Dit zou afbreuk doen aan de functie van artikel 9 om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

120. Het bestaan van alternatieve bevredigende oplossingen hangt af van factoren zoals de betrokken soort, de nagestreefde afwijkingsgrond, het specifieke betrokken gebied en de lidstaat waar het geval zich voordoet. Afschriktechnieken kunnen bijvoorbeeld een bevredigende alternatieve oplossing zijn om schade aan gewassen van bepaalde soorten te voorkomen, maar dit is mogelijk niet bevredigend voor andere, meer persistente soorten die eenvoudigweg terugkeren zodra de storing ophoudt.

([109]) Zaak C-10/96, Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux. Zie ook de richtsnoeren van de Commissie inzake duurzame jacht in het kader van de vogelrichtlijn, punt 3.4.2.
([110]) Zaak C-557/15, Commissie/Malta, punt 50.
([111]) Zaak C-10/96, *Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux*, punt 22.
([112]) Zaak C-900/19, One Voice, punten 40 en 41.
([113]) Zaak C-79/03, Commissie/Spanje, punt 27.

121. Bij de beoordeling van een mogelijke alternatieve maatregel kan het ook passend zijn rekening te houden met de evenredigheid van andere oplossingen. De economische kosten van een technisch haalbare optie zijn relevant en kunnen in aanmerking worden genomen. Dit kan echter niet de enige bepalende factor zijn wanneer alternatieven voor het bereiken van het nagestreefde doel worden uitgesloten ([114]).

122. De evenredigheid van andere oplossingen kan worden beoordeeld aan de hand van de populatieniveaus en trends van de soorten waar de maatregel in kwestie effect op zou hebben ([115]). Het Hof heeft geoordeeld dat het effect van de betrokken activiteit op het populatieniveau en de noodzaak van die activiteit moeten worden beoordeeld, alsook de alternatieve oplossingen om het nagestreefde doel te bereiken ([116]). Als onderdeel van de beoordeling van de evenredigheid van een maatregel kan het bijvoorbeeld mogelijk zijn een andere oplossing uit te sluiten als deze aanzienlijke economische kosten met zich meebrengt en slechts geringe voordelen oplevert in het licht van de doelstellingen van de richtlijn, en dit zou met name het geval zijn voor soorten waarvan de populaties boven een bevredigend niveau liggen. Indien de andere maatregel daarentegen een geringe kostenstijging met zich meebrengt ten opzichte van de voorgenomen maatregel, maar meer in overeenstemming is met de doelstellingen van de richtlijn, vormt deze een andere bevredigende oplossing.

123. De bewijsstandaard om te voldoen aan de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing is, is derhalve hoger indien het toestaan van de afwijking gevolgen kan hebben voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

124. Alleen wanneer voldoende is aangetoond dat potentiële alternatieven niet bevredigend zijn, rekening houdend met de bovengenoemde overwegingen, en wanneer ook aan de andere voorwaarden is voldaan, kan het gebruik van de afwijking worden gerechtvaardigd. Indien een maatregel gedeeltelijk bevredigend is, zelfs als het probleem daarmee niet voldoende wordt aangepakt, maar wel kan worden verminderd of beperkt, moet die maatregel echter eerst worden uitgevoerd. Wanneer wordt vastgesteld dat er geen andere bevredigende oplossing is, moet het afwijkingsbesluit worden onderbouwd met een gedetailleerde motivering op basis van de beste relevante wetenschappelijke kennis en met vermelding van de redenen waarom de bevoegde autoriteit tot die conclusie is gekomen ([117]).

Praktische voorbeelden

125. In veel gevallen kunnen maatregelen ter voorkoming van schade, waaronder afschrikmiddelen voor in het wild levende dieren, veranderingen in de landbouwbeheerspraktijken, veilige gebieden en het herstel van goede habitatomstandigheden of prooipopulaties van de betrokken soort, of een combinatie van maatregelen, een bevredigend alternatief zijn voor het gebruik van afwijkingen uit hoofde van artikel 9. Zo wordt bijvoorbeeld op grote schaal gebruikgemaakt van vegetatiebeheer om luchthavens onaantrekkelijk te maken voor in het wild levende dieren, en van technieken om hen af te schrikken, en soms kan een combinatie van verschillende maatregelen nodig zijn om schade doeltreffend te voorkomen.

126. In sommige gevallen is volledige vermijding van verboden schade misschien niet mogelijk, wat betekent dat moet worden gekozen voor de oplossing met de minste effecten in het licht van de verbodsbepalingen van artikel 5 en de doelstellingen van de richtlijn. Dit kan het gebruik van afschriktechnieken omvatten, aangevuld met beperkte dodelijke middelen om de afschrikking doeltreffender te maken, in tegenstelling tot het volledig afwijzen van de optie van afschrikken.

127. Problemen die de toepassing van afwijkingen kunnen vereisen, zijn vaak het gevolg van de verslechtering van leefgebieden en de verminderde beschikbaarheid van voedsel. Het effect van predatie door sommige kraaiachtigen of roofvogels op vogels die op de grond broeden, zoals de patrijs (*Perdix perdix*), is bijvoorbeeld deels te wijten aan het verlies van goede nest- en broedgebieden waar de vogels kunnen schuilen en foerageren. Daarom moeten op ecosystemen gebaseerde langetermijnoplossingen, zoals het herstel van een goede habitatconditie voor soorten, zowel voor soorten die conflicten veroorzaken als voor soorten die lijden onder de gevolgen, worden toegepast in combinatie met kortetermijnoplossingen, eventueel met een afwijking, om eventuele direct optredende problemen aan te pakken.

([114]) Zie naar analogie zaak C-601/22, WWF Österreich e.a., punt 82.
([115]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punten 54-56.
([116]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punt 56.
([117]) Zaak C-900/19, One Voice, punt 32.

128. Wat andere bevredigende oplossingen voor onderzoek betreft, moet in elk besluit om een afwijking toe te staan, melding worden gemaakt van het ontbreken van andere wetenschappelijke ornithologische standaardonderzoeksmiddelen ([118]) en moet een nauwkeurige en toereikende motivering met betrekking tot het ontbreken daarvan worden gegeven.

Voorwaarde 2: Aantonen van een van de zes gronden van artikel 9, lid 1, punten a) tot en met c)

129. Alvorens elk van de gronden te bespreken die moeten bestaan om af te wijken van de uit de vogelrichtlijn voortvloeiende verplichtingen tot bescherming van soorten, moet worden opgemerkt dat de lijst uitputtend is. Bijgevolg kunnen afwijkingen alleen worden toegestaan indien ze betrekking hebben op een van de in artikel 9, lid 1, punten a) en b), genoemde rubrieken of indien ze worden uitgevoerd in overeenstemming met de specificaties van artikel 9, lid 1, punt c). De afwijkingsgrond in punt c) — "teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan" — wordt hier niet besproken, aangezien deze reeds is beschreven in de richtsnoeren voor duurzame jacht in het kader van de vogelrichtlijn ([119]).

Artikel 9, lid 1, punt a), eerste streepje: in het belang van de **volksgezondheid en openbare veiligheid**

130. Deze grond heeft betrekking op omstandigheden als de bescherming van de bevolking tegen ziekten en de preventie van ongevallen. Deze afwijkingsgrond heeft betrekking op situaties waarin maatregelen ter voorkoming van risico's voor de gezondheid en veiligheid van de mens in strijd zijn met en voorrang hebben op de noodzaak om vogelsoorten te beschermen.

131. Het gebruik van de term "openbare" duidt alleen op openbare belangen die door openbare of particuliere instanties worden bevorderd en die kunnen worden afgewogen tegen de instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn. Projecten die volledig in het belang van bedrijven of particulieren zijn, worden dus doorgaans niet als projecten van algemeen belang beschouwd, tenzij ze tegelijkertijd ook een breder doel dienen. Het Hof heeft bevestigd dat dit punt betrekking kan hebben op het voorkomen van branden, overstromingen en ziekten ([120]). Een ander praktisch voorbeeld hiervan is het voorkomen van verontreiniging door uitwerpselen van vogels van een drinkwaterreservoir of voedselopslagfaciliteit.

132. Dergelijke afwijkingen mogen alleen worden toegestaan voor specifieke situaties waarin het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid zwaarder weegt dan de bescherming van vogels ([121]). Daarom moet een verband worden gelegd tussen de krachtens de afwijking toegestane activiteit en het vastgestelde probleem van de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Dit vereist dat de afwijkingsregeling voldoende wordt afgebakend en dat de risicovoorwaarden en de omstandigheden van de tijd en de plaatsen waar afwijkingen kunnen worden toegestaan, worden gespecificeerd ([122]). Om het voorbeeld van besmetting door vogeluitwerpselen te nemen, volstaat de loutere aanwezigheid van uitwerpselen of van een nest op zich niet om een afwijking toe te staan. Aangetoond moet worden dat de ligging of het aantal nesten van dien aard zijn dat zij een reëel gezondheidsrisico inhouden.

133. Overeenkomstig artikel 16 septies van Richtlijn (EU) 2023/2413 (de richtlijn hernieuwbare energie III) ([123]) worden voor de toepassing van artikel 9, lid 1, punt a), van de vogelrichtlijn, wanneer de juridische belangen in een bepaald geval worden gewogen, de planning, bouw en exploitatie van installaties voor hernieuwbare energie, de aansluiting ervan op het net, het bijbehorende net zelf en opslagfaciliteiten geacht de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen ([124]). Dit vermoeden kan worden aangevochten en wordt per geval beoordeeld. De lidstaten kunnen in bepaalde gerechtvaardigde en specifieke omstandigheden de toepassing van dit artikel beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied, tot bepaalde soorten technologie of tot projecten met bepaalde technische kenmerken, overeenkomstig de prioriteiten die zijn vastgesteld in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen die zijn ingediend op grond van de artikelen 3 en 14 van Verordening (EU) 2018/1999.

([118]) Zie zaak C-23/23, Commissie/Malta, punt 69.
([119]) Richtsnoeren van de Commissie inzake duurzame jacht in het kader van de vogelrichtlijn, punt 3.5, blz. 58, https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/4b5dffd4-369c-4c4b-a249-625adc2a7545.
([120]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 27.
([121]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 27.
([122]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 28.
([123]) Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PB L, 2023/2413, 31.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj).
([124]) Artikel 16, punt f), van Richtlijn (EU) 2023/2413.

134. In artikel 15, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1735 (de verordening voor een nettonulindustrie) ([125]) is bepaald dat strategische nettonulprojecten ([126]) en projecten voor de productie van nettonultechnologie in aangewezen valleien voor versnelde uitrol van nettonultechnologie ([127]) in het algemeen belang zijn en kunnen worden geacht de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen, mits aan alle voorwaarden van de vogelrichtlijn is voldaan ([128]).

135. Daarnaast worden strategische projecten die bijdragen tot de voorzieningszekerheid van strategische grondstoffen, op grond van artikel 10, lid 2, van Verordening (EU) 2024/1252 (de verordening kritieke grondstoffen) ([129]) geacht de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen, mits aan alle voorwaarden van de vogelrichtlijn is voldaan. Bijgevolg moet, zoals in alle gevallen waarin afwijkingen op grond van artikel 9 worden toegestaan, nog steeds worden aangetoond dat aan de andere voorwaarden van artikel 9 van de vogelrichtlijn, namelijk het ontbreken van alternatieve bevredigende oplossingen en de technische voorschriften van artikel 9, lid 2, is voldaan.

Artikel 9, lid 1, punt a), tweede streepje: in het belang van de veiligheid van het **luchtverkeer**

136. Zware en/of zwermen vormende vogelsoorten vormen een groot gevaar voor de veiligheid van vliegend personeel, passagiers en vliegtuigen. Botsingen met dergelijke vogelsoorten kunnen leiden tot vertragingen, schade aan vliegtuigen en zelfs ongelukken, die mensenlevens kosten en verstrekkende financiële gevolgen hebben voor de luchtvaartindustrie. Botsingen zijn altijd dodelijk voor de getroffen vogels, wat resulteert in instandhoudingsproblemen wanneer het vogels van zeldzame of bedreigde soorten zijn. Op veel luchtvaartterreinen en luchthavens worden beheersmaatregelen genomen om botsingen tussen vogels en vliegtuigen te voorkomen ([130]). Dergelijke oplossingen omvatten habitatbeheer om de aantrekkelijkheid van het gebied voor vogels en zwermen vogels te verminderen en verschillende afschriktechnieken zoals kanonnen die harde geluiden produceren. Dergelijke maatregelen kunnen in strijd zijn met artikel 5 van de richtlijn, met name het verbod op storingen van wezenlijke invloed onder punt d). In veel gevallen zijn andere bevredigende oplossingen beschikbaar die doeltreffender en duurzamer zijn dan doden. Zo moet bijvoorbeeld ook het herstel van habitats ver van het luchtvaartterrein worden overwogen om de vogels te verplaatsen, indien relevant, en zou een afwijking niet nodig zijn.

Artikel 9, lid 1, punt a), derde streepje: ter voorkoming van **belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren**

137. Deze grond heeft onder meer betrekking op bepaalde economische belangen die verband houden met deze gebieden. De grond is kwalitatief van aard en kan dus alleen worden toegepast wanneer de schade "belangrijk" is. Kleine schade of de dreiging van kleine schade kan derhalve niet als voldoende worden beschouwd om een afwijking op grond van deze grond toe te staan ([131]).

138. Deze grond is preventief van aard, wat betekent dat zij van toepassing kan zijn voordat belangrijke schade is geleden. In dat verband kunnen de lidstaten zich baseren op het bestaan van terugkerende schade in het verleden en op de daaruit voortvloeiende waarschijnlijkheid dat belangrijke schade in verband met geïdentificeerde vogelpopulaties zich opnieuw zou voordoen als er geen actie wordt ondernomen ([132]). Het gebruik van deze grond moet worden

([125]) Verordening (EU) 2024/1735 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van nettonultechnologie en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 (PB L, 2024/1735, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj).

([126]) Artikel 15, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1735 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van nettonultechnologie.

([127]) Artikel 18, lid 4, van Verordening (EU) 2024/1735 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van nettonultechnologie.

([128]) Projecten in de nettonulindustrie die onder Verordening (EU) 2024/1735 vallen, zijn niet vrijgesteld van de verplichtingen uit hoofde van artikel 9 van de vogelrichtlijn, waarvan de voorwaarden normaal blijven gelden.

([129]) Verordening (EU) 2024/1252 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 en (EU) 2019/1020 (PB L, 2024/1252, 3.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj).

([130]) Om de veiligheid van de luchtvaart te handhaven, zijn in Verordening (EU) nr. 139/2014 van de Commissie van 12 februari 2014 tot vaststelling van eisen en administratieve procedures met betrekking tot luchtvaartterreinen luchtvaartveiligheidsnormen vastgesteld, onder meer voor het beheer van gevaren in verband met wilde dieren en planten.

([131]) Zaak C-247/85, Commissie/België, punt 56.

([132]) Zie naar analogie zaak C-601/22, WWF Österreich e.a., punt 70. Hoewel het in deze zaak gaat om afwijkingen voor het doden van wolven, wordt in het arrest de betekenis van "belangrijke schade" uitgelegd, die naar analogie kan worden toegepast op artikel 9 van de vogelrichtlijn.

onderbouwd met bewijsmateriaal en ten minste grotendeels toe te schrijven zijn aan de soorten waarop de afwijking betrekking heeft ([133]). In dit verband kan mogelijke toekomstige indirecte schade die een abstract risico vormt en slechts gedeeltelijk door beschermde soorten wordt veroorzaakt, in dit verband niet als "belangrijke schade" worden beschouwd ([134]).

139. De lijst van vormen van schade die onder deze afwijkingsgrond vallen, is uitputtend. Enkele sectorale voorbeelden die aanleiding kunnen geven tot een afwijking in deze rubriek zijn:

— belangrijke schade aan gewassen, bijvoorbeeld door het foerageren van vogels door de vernietiging en consumptie van zaden, plantengroei of het eindproduct;

— belangrijke plaatselijke schade aan bossen, bijvoorbeeld door geremde boomgroei als gevolg van overmatige uitwerpselen van dichte kolonies reigers of aalscholvers;

— belangrijke schade aan vee, bijvoorbeeld doordat dieren door roofvogels of kraaien zijn meegenomen of verwond, of door het verhoogde risico op overdracht van ziekten;

— belangrijke schade aan de visserij, bijvoorbeeld door predatie van vis zowel in het wild als in de aquacultuur;

— belangrijke schade aan waterlichamen, bijvoorbeeld door verontreiniging van waterreservoirs, of schade aan irrigatiekanalen.

140. De beoordeling of dergelijke schade belangrijk is, zal grotendeels afhangen van de economische kosten, de omvang en de gevolgen voor de betrokken belanghebbenden of gemeenschappen. De schade moet ook worden beoordeeld aan de hand van het vermogen van de belanghebbende om dergelijke schade te dragen. Zo zal de ernst van de schade die ganzen aan gewassen in één veld toebrengen, verschillen tussen een kleinschalige landbouwer en een landbouwer die een grotere onderneming exploiteert. De ernst van de schade moet ook worden beoordeeld op dezelfde schaal als waarop de afwijkingen worden toegepast (d.w.z. op bedrijfsniveau in het geval van maatregelen voor één bedrijf, of op regionaal, nationaal of trekrouteniveau in het geval van regionale, nationale of trekroutebeheersplannen).

141. Zoals hierboven besproken, moeten afwijkingen voldoende worden afgebakend en betrekking hebben op specifieke situaties. Daarom moet bij het ontwerpen van preventieve controlestrategieën de eerste aanpak erin bestaan de activiteit tijdgebonden en gelokaliseerd te maken op basis van de plaats waar de belangrijke schade zich (waarschijnlijk) zal voordoen. Wijdverspreide soorten die schade kunnen veroorzaken in grote gebieden, zoals de gewone houtduif (*Columba palumbus*), de aalscholver (*Phalacrocorax carbo*) of sommige ganzensoorten, kunnen echter afwijkingen rechtvaardigen die een breder gebied bestrijken. Dit doet geen afbreuk aan de overkoepelende eis om ervoor te zorgen dat het geografische toepassingsgebied van een afwijking zo duidelijk mogelijk wordt afgebakend. Evenzo moeten deze afwijkingen specifiek zijn wat aantallen, tijdstippen en methoden betreft en moeten zij uitleggen wat de afwijking beoogt aan te pakken.

142. Het gebruik van gecoördineerde afwijkingen, zoals "afwijkingen in verband met de trekroute", op grond waarvan afwijkingen voor soorten (zoals de brandgans of de aalscholver) in het ene land zouden worden toegestaan om schade in een ander land te voorkomen, zou mogelijk kunnen zijn. Deze aanpak moet worden toegepast in het kader van een internationaal beheersplan dat wordt ontwikkeld in het kader van een internationaal verdrag of een internationale overeenkomst waarbij de EU partij is, of in een soortgelijk kader dat door alle betrokken lidstaten is goedgekeurd. Bovendien kan deze aanpak worden gebruikt als: 1) er een verband wordt aangetoond tussen de belangrijke schade/het ernstige risico in een gebied in een lidstaat en de vogels die in een andere lidstaat onder de afwijking vallen; 2) aan alle andere toepasselijke voorwaarden van artikel 9 is voldaan; 3) is aangetoond dat een afwijking die wordt toegepast in de lidstaat waar de belangrijke schade/het ernstige risico plaatsvindt, niet volstaat om die belangrijke schade/het ernstige risico te voorkomen; en 4) afwijkingen alleen worden toegestaan op verzoek van en in overleg met de lidstaat waar de belangrijke schade/het ernstige risico plaatsvindt. Een mogelijk voorbeeld van de toepassing van een afwijking op grond van "belangrijke schade" door aalscholvers is opgenomen in bijlage II bij deze richtsnoeren.

([133]) Zie naar analogie zaak C-601/22, WWF Österreich e.a., punt 71.
([134]) Zie naar analogie zaak C-601/22, WWF Österreich e.a., punten 72- 74.

Artikel 9, lid 1, punt a), vierde streepje: **ter bescherming van flora en fauna**

143. Deze grond is van toepassing op instandhoudingsinspanningen voor soorten of leefgebieden, waarbij situaties worden aangepakt waarin het noodzakelijk is de verbodsbepalingen van artikel 5 te overtreden om andere flora en fauna te beschermen. De soorten flora en fauna zijn niet gespecificeerd, maar lijken te verschillen van de flora en fauna van economisch belang die onder andere bepalingen van artikel 9, lid 1, punt a), vallen. De rechtvaardiging voor het gebruik van deze grond is waarschijnlijk het sterkst wanneer het gaat om instandhoudingsinspanningen voor soorten die zeldzaam of bedreigd zijn, maar is niet beperkt tot dergelijke soorten. Bovendien lijkt het in dit geval niet nodig aan te tonen dat zich waarschijnlijk ernstige effecten zullen voordoen alvorens de afwijking toe te passen.

144. Of het passend is een afwijking voor de bescherming van flora en fauna toe te passen, moet per geval worden bekeken, waarbij de staat van instandhouding en de behoeften van de betrokken soorten tegen elkaar worden afgewogen. Bij het bepalen of het passend is een afwijking op grond van artikel 9, lid 1, punt a), vierde streepje, toe te staan, moet rekening worden gehouden met verschillende factoren, maar in alle gevallen moeten dergelijke afwijkingen een instandhoudingsdoel dienen. De zeldzaamheid of kwetsbaarheid van de staat van instandhouding van de dier- of plantensoorten zal relevant zijn. Ook het feit dat de beschermde flora of fauna zeldzamer is of een slechtere staat van instandhouding heeft dan de vogelsoorten waarvoor de afwijking wordt aangevraagd, zal relevant zijn. Een andere factor is de beschermingsstatus van de in de EU of de nationale wetgeving beschermde dier- en plantensoorten. De rechtvaardiging voor het gebruik van artikel 9, lid 1, punt a), vierde streepje, zal sterker zijn wanneer het gaat om flora en fauna die op EU-niveau worden beschermd (zoals soorten die zijn opgenomen in bijlage IV en bijlage V bij de habitatrichtlijn) of soorten die krachtens het nationale recht worden beschermd.

145. Vogels kunnen de flora en fauna aantasten door predatie, begrazing, vertrapping, ophoping van uitwerpselen enz. Deze afwijkingsgrond kan daarom van toepassing zijn op roofdieren, zoals roofvogels die jagen op beschermde soorten. Omdat de vruchtbaarheid van roofvogels laag is, is het bijzonder belangrijk om ervoor te zorgen dat alle andere mogelijke oplossingen worden overwogen om extra sterfte of verwijdering uit de broedende populatie te voorkomen. De autoriteiten moeten aantonen dat de vogel(s) waarop de afwijking betrekking zou hebben rechtstreeks verantwoordelijk is (zijn) voor het instandhoudingsprobleem dat met de afwijking wordt aangepakt, waarbij andere factoren zoals ziekte, slechte beschikbaarheid van voedsel en gebrek aan schuilplekken worden uitgesloten.

146. Een belangrijk aspect om te overwegen is de mate waarin predatie direct kan worden toegeschreven aan bredere dynamiek zoals verlies, verslechtering of wijziging van het leefgebied. Predatie door roofvogels is bijvoorbeeld de belangrijkste doodsoorzaak voor de Europese hamster (*Cricetus cricetus*), vooral tijdens de voortplanting en na de winterslaap. De afname veroorzaakt door predatie is echter een direct gevolg van antropogeen verlies en fragmentatie van het leefgebied van de hamster. In de Elzas, Frankrijk, graven hamsters meestal holen in tarwe- of luzernevelden, die voedsel en onderdak bieden aan roofdieren. De conversie van deze velden naar maismonocultuur resulteert in lange braakperioden, waardoor de hamsters kwetsbaar zijn voor roofvogelpredatie ([135]). In dergelijke gevallen kan de bestrijding van roofdieren door middel van afwijkingen alleen worden uitgevoerd wanneer gelijktijdige maatregelen voor het herstel van soortenhabitats worden genomen of stappen worden gezet om schadelijke menselijke activiteiten te reguleren. Deze maatregelen moeten prioriteit krijgen boven het doden en verwijderen van beschermde roofvogels als opzichzelfstaande maatregel. Dit wordt ondersteund door artikel 9, lid 1, dat vereist dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat (zie hierboven).

Artikel 9, lid 1, punt b): voor doeleinden in verband met **onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt**

147. Afwijkingen die onder deze grond worden toegestaan, zijn onder meer het vangen om de vogels te ringen of te voorzien van tags om ze via satelliet te kunnen volgen, met het oog op het bestuderen van trekpatronen en het identificeren van locaties waar de vogels onderweg neerstrijken. Het kan ook nodig zijn om vogels te vangen voor onderzoek naar ziekten, zoals vogelgriep.

148. Het begrip "onderzoek" in artikel 9, lid 1, punt b), moet worden opgevat als "wetenschappelijk onderzoek". Dit betekent dat het onderzoek waarop de afwijking betrekking heeft, bepaalde methodologische stappen moet volgen. Een onderzoeksproject moet bijvoorbeeld een doel hebben dat tot uitdrukking komt in een onderzoeksvraag en zodanig zijn ontworpen dat vooruitgang wordt geboekt bij het beantwoorden van die vraag ([136]). De term "voor

([135]) https://www.grand-hamster-alsace.eu/the-great-hamster/?lang=en.
([136]) Conclusie van advocaat-generaal Ćapeta in zaak C-23/23, Commissie/Malta, punt 60.

doeleinden in verband met" geeft immers aan dat het ontwerp en de uitvoering van het onderzoeksprogramma redelijk moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de aangegeven wetenschappelijke doelstelling ervan ([137]). Dit vereist dus een verband tussen de door de afwijking toegestane activiteit en het onderzoek dat nodig is om de vraag te beantwoorden. Zo zou een onredelijk grote steekproefgrootte die zeer ingrijpende storingen voor de soort veroorzaakt in ruil voor beperkte nieuwe wetenschappelijke gegevens of gegevens die niet zwaarder wegen dan het overkoepelend belang van het behoud van in het wild levende vogelsoorten, niet als evenredig worden beschouwd. Van het ontwerp van het onderzoek wordt ook verwacht dat het voldoet aan wetenschappelijke en ethische normen en het moet normaal gesproken worden uitgevoerd, ontworpen of ten minste beoordeeld en goedgekeurd door een onafhankelijke wetenschappelijke instelling. Het ringen van vogels mag bijvoorbeeld alleen worden uitgevoerd door onafhankelijke en getrainde ornithologen.

Praktische ondersteuning bij de uitvoering 4: Flexibiliteit bij de toepassing van artikel 9 door middel van een gecoördineerde trekroutebenadering

Om de lidstaten te helpen uitdagingen in verband met economische schade door bepaalde soorten op doeltreffende en gecoördineerde wijze aan te pakken, kunnen in voorkomend geval in het kader van de vogelrichtlijn afwijkingen op grond van de trekroute worden toegepast. Deze aanpak stelt een lidstaat in staat afwijkingen toe te staan voor bepaalde soorten, met name trekkende soorten (zoals de brandgans of de aalscholver), teneinde belangrijke schade in een andere lidstaat te voorkomen. Deze aanpak moet echter plaatsvinden in het kader van een internationaal verdrag of een internationale overeenkomst waarbij de EU partij is, zoals de Overeenkomst inzake de instandhouding van Afrikaanse Euraziatische trekkende watervogels (AEWA) of het Verdrag van Bern, of een Europees of regionaal actieplan voor soorten dat door alle betrokken lidstaten is overeengekomen, met passende waarborgen overeenkomstig de vereisten van artikel 9 en passend overleg met en betrokkenheid van de betrokken lidstaten (zie punt 139).

Voorwaarde 3: Toepassing van de technische voorschriften van artikel 9, lid 2

149. De derde voorwaarde betreft de naleving van de technische voorschriften van artikel 9, lid 2. Artikel 9, lid 2, van de vogelrichtlijn bevat nauwkeurige specificaties voor afwijkingen. Deze stellen de lidstaten en de Commissie in staat toezicht te houden op de afwijkingen op grond van lid 1. De bevoegde autoriteiten moeten in hun afwijkingsbesluiten en in hun afwijkingsverslagen aan de Commissie de volgende informatie opnemen:

a) voor welke soorten mag worden afgeweken;

b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;

c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;

d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;

e) welke controles zullen worden uitgevoerd.

150. Om de naleving van artikel 9, lid 2, te vergemakkelijken, heeft de Commissie de technische voorschriften van artikel 9, lid 2, vertaald in een rapportageformaat voor afwijkingen dat gebruikmaakt van het online digitale instrument "Derogatiesysteem voor de habitat- en de vogelrichtlijn+" (HaBiDeS+ ([138])). De lidstaten wordt verzocht gebruik te maken van dit instrument, dat de naleving van deze voorwaarde voor het toestaan van afwijkingen vereenvoudigt. Indien het wordt gebruikt, kan het de administratieve lasten in verband met de uitvoering van artikel 9 verminderen.

([137]) Conclusie van advocaat-generaal Ćapeta in zaak C-23/23, Commissie/Malta, punt 62.
([138]) Zie de handleiding voor HaBiDeS+-rapportage: https://circabc.europa.eu/ui/group/173a90fc-40bf-492d-a3a9-df99c4aa8807/library/cfc38522-bd5e-4237-af4b-37928504ee87/details.

151. Het Hof heeft geoordeeld dat deze formele voorwaarden "tot doel hebben de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken en de controle ervan door de Commissie mogelijk te maken" ([139]). Los daarvan heeft het Hof geoordeeld dat "de ter zake toepasselijke nationale regeling de criteria voor een afwijking duidelijk en nauwkeurig [moet] formuleren, en […] die regeling de met de toepassing van deze criteria belaste autoriteiten [moeten] verplichten er rekening mee te houden" ([140]). Volledige en nauwkeurige specificaties overeenkomstig artikel 9, lid 2, punten a) tot en met e), zijn noodzakelijk om de Commissie in staat te stellen te voldoen aan haar verplichting uit hoofde van artikel 9, lid 4, om ervoor te zorgen dat de gevolgen van de afwijkingen niet onverenigbaar zijn met de richtlijn.

152. Om aan artikel 9, lid 2, te voldoen, moeten de lidstaten met betrekking tot de in elke alinea vereiste informatie het volgende in acht nemen:

— Artikel 9, lid 2, punt a): "voor welke soorten mag worden afgeweken"

De lidstaten moeten afwijkingen per soort afgeven en rapporteren met vermelding van de wetenschappelijke naam en niet gegroepeerd op een hoger taxonomisch niveau of vaag gedefinieerde categorieën zoals "vogels", "alle soorten", "kraaien". Zo moet een afwijking die wordt toegestaan aan de eigenaar van een commerciële visvijver voor het doden van een bepaald aantal blauwe reigers (*Ardea cinerea*) en een bepaald aantal aalscholvers (*Phalacrocorax carbo*) worden gerapporteerd als twee verschillende afwijkingen. Uitzonderingen kunnen worden gemaakt in bepaalde gevallen waarin de omstandigheden rond de betrokken afwijking het moeilijk maken om over alle nodige informatie te beschikken, bijvoorbeeld wanneer de lijst van soorten waarop deze betrekking moet hebben niet kan worden voorzien, zoals in het geval van de veiligheid van het luchtverkeer of wanneer de omstandigheden dit rechtvaardigen, maar moeten deze desondanks later dienovereenkomstig worden gerapporteerd.

Voor elke soort moet het aantal beoogde en daadwerkelijk gedode of gestoorde individuen of het aantal beoogde en daadwerkelijk vernietigde/beschadigde nesten worden vastgesteld en in de rapportage worden vermeld. Wanneer het niet mogelijk is het exacte aantal te bepalen, moet een schatting of een waardenbereik worden vermeld. Dit gebeurt soms door het aantal vergunningen te beperken en/of nationale of regionale quota vast te stellen, die in overeenstemming moeten zijn met artikel 9 en de overkoepelende doelstellingen van de vogelrichtlijn.

— Artikel 9, lid 2, punt b): "welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan"

Deze moeten worden gerapporteerd om het effect ervan op de soort te beoordelen. Details over de methoden, zoals type en grootte, moeten worden opgenomen.

— Artikel 9, lid 2, punt c): "onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen"

Afwijkingen moeten in de tijd beperkt zijn en lokaal van toepassing zijn, gericht op de tijd en plaats waar het probleem zich naar verwachting zal voordoen. Dergelijke details moeten zo nauwkeurig mogelijk en noodzakelijk worden gedefinieerd om het toepassingsgebied van de afwijking te bepalen.

— Artikel 9, lid 2, punt d): "welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen"

De bevoegde autoriteit die de afwijking heeft toegestaan, moet duidelijk worden geïdentificeerd met haar volledige naam op nationaal, regionaal of lokaal niveau en, in voorkomend geval, moet worden vermeld aan wie de afwijking wordt toegekend.

— Artikel 9, lid 2, punt e): "welke controles zullen worden uitgevoerd"

De bevoegde autoriteiten moeten toezien op de correcte uitvoering ervan, verifiëren of zij hun met wetenschappelijk bewijs gestaafde doelstelling hebben bereikt en, indien nodig, corrigerende maatregelen nemen om risico's of schade aan de soort te voorkomen.

([139]) Zaak C-118/94, Associazione Italiana per il WWF, punt 21.
([140]) Zaak C-557/15, Commissie/Malta, punt 47.

4.4. **De rol van artikel 9 bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de vogelrichtlijn**

153. Maatregelen die overeenkomstig de bepalingen van de vogelrichtlijn worden genomen, moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de richtlijn om de populaties van vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen. Bijgevolg moeten de krachtens artikel 9 toegestane afwijkingen in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de richtlijn, namelijk de populaties van vogelsoorten op een bevredigend niveau te houden of te brengen ([141]). Dit blijkt duidelijk uit overweging 9 van de richtlijn, waarin wordt benadrukt dat "alleen afwijkingen [zijn toegestaan] voor die soorten wier biologische status zulks toestaat". Dit vereiste wordt normaliter gewaarborgd door de evenredigheidsbeoordeling bij de toepassing van de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing is, zoals uiteengezet in punt 4.3 ([142]).

154. Bijgevolg moeten de lidstaten toezicht houden op het gebruik van afwijkingen op nationaal niveau om ervoor te zorgen dat de cumulatieve effecten ervan verenigbaar zijn met de doelstellingen van de richtlijn. Dit zal de lidstaten, en vervolgens de Commissie, in staat stellen de effecten van afwijkingen op de populatieniveaus van vogelsoorten en, indien nodig, de grensoverschrijdende effecten van de afwijkingen op grensoverschrijdende vogelpopulaties te monitoren. Dit kan ertoe leiden dat regionale of lokale autoriteiten de gevolgen van afwijkingen buiten hun eigen rechtsgebied moeten beoordelen, met name wanneer afwijkingen worden toegestaan op trekrouteniveau en in gedecentraliseerde lidstaten. Gezien het bovenstaande en gelet op artikel 9, lid 2, punt e), kan grootschalige en lokale monitoring, afhankelijk van de structuur van het nationale systeem, verschillend worden benaderd, maar in beide gevallen moet er een specifieke algemene regeling worden vastgesteld. De bevoegde nationale autoriteiten moeten ervoor zorgen dat aan alle voorwaarden van de afwijkingsregeling is voldaan alvorens een afwijking toe te staan, en moeten toezicht houden op het effect van de afwijkingen nadat deze zijn toegestaan ([143]). Deze analyse moet betrekking hebben op zowel individuele afwijkingen als de cumulatieve effecten ervan, indien van toepassing in combinatie met andere afwijkingen. Een passend gebruik van de afwijkingsregeling vereist een procedureel kader dat ongewenste effecten in het licht van de doelstellingen van de vogelrichtlijn voorkomt en de bevoegde autoriteiten in staat stelt na te gaan of aan de aan de afwijkingen verbonden voorwaarden is voldaan ([144]).

155. Wanneer tussen de lidstaten een overeenkomst inzake schadepreventie wordt gesloten op basis van een gecoördineerd gebruik van afwijkingen op trekrouteniveau, moet ervoor worden gezorgd dat het cumulatieve effect van de afwijkingen geen effect heeft op de soort om de populaties ervan op een bevredigend niveau te houden of te brengen. Hiervoor moet 1) een gunstige referentiewaarde voor de betrokken populatie worden vastgesteld en 2) bij een drempelwaarde die hoger ligt dan de onderstaande referentiewaarde meer aandacht worden besteed aan de populatie van de soort. Bij de cumulatieve effecten van afwijkingen moet ook rekening worden gehouden met andere factoren die van invloed zijn op de vogelpopulatie en het verspreidingsgebied daarvan, zoals de jacht, het illegaal doden van vogels en invasieve soorten. De lidstaten moeten ook rekening houden met verschillende criteria die met name betrekking hebben op de situatie rond de voortplanting van de soort en de totale jaarlijkse sterfte als gevolg van natuurlijke oorzaken ([145]).

156. Dergelijke voorwaarden moeten worden gecontroleerd voor elke afzonderlijke beheerseenheid van de soortenpopulatie, bijvoorbeeld op basis van het model dat in het kader van de AEWA voor de brandgans ([146]) of grauwe gans (*Anser anser*) is vastgesteld.

157. Eén benadering kan erin bestaan een maximumaantal vogels vast te stellen dat gedurende een bepaalde periode op trekrouteniveau mag worden gedood of verwijderd om ervoor te zorgen dat de populatie op een bevredigend niveau blijft. Dit maximum mag geen streefwaarde zijn, maar is een maximum dat niet collectief mag worden overschreden door de toepassing van afwijkingen. Deze aanpak kan worden gebruikt in het kader van een internationaal beheersplan dat is ontwikkeld in het kader van internationale verdragen of overeenkomsten waarbij de EU partij is, of in een soortgelijk kader dat door alle betrokken lidstaten is goedgekeurd. De bevoegde autoriteiten in de betrokken lidstaten zouden hun acties moeten coördineren om te voorkomen dat dit plafond wordt overschreden.

([141]) Zaak C-76/08, Commissie/Malta, punt 59.
([142]) Zaak C-784/23, Voore Mets en Lemeks Põlva, punten 54-56.
([143]) Artikel 9, lid 2, punt e), dat bindende controlemaatregelen bevat, moet worden omgezet in nationale wetgeving; zie zaak C-192/11, Commissie/Polen, punten 65 en 67.
([144]) Zaak C-60/05, WWF Italia e.a., punt 44.
([145]) Zaak C-60/05, WWF Italia e.a., punt 25.
([146]) Zie bijvoorbeeld de adaptieve trekroutebeheerprogramma's voor de brandgans: https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/documents/AEWA_EGM_IWG_9_6_Status_RBG_AFMP.pdf.

4.5. **Artikel 9, leden 3 en 4**

158. Volgens artikel 9, lid 3, zijn de lidstaten verplicht de Commissie jaarlijks een verslag toe te zenden over de toepassing van artikel 9, leden 1 en 2. Krachtens artikel 9, lid 4, is de Commissie verplicht gebruik te maken van de informatie waarover zij beschikt, met inbegrip van de uit hoofde van artikel 9, lid 3, gerapporteerde informatie, om ervoor te zorgen dat de effecten van afwijkingen verenigbaar zijn met de richtlijn. De Commissie moet daartoe passende maatregelen nemen.

159. In artikel 9, lid 4, wordt een toezichthoudende rol voor de Commissie vastgesteld om ervoor te zorgen dat de cumulatieve effecten van de door de lidstaten toegestane afwijkingen in overeenstemming zijn met artikel 9, leden 1 en 2, en met de overkoepelende instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn. Zelfs wanneer afwijkingen in individuele gevallen gerechtvaardigd zijn, mogen zij niet leiden tot een situatie waarin de vogelpopulaties afnemen of geen bevredigend niveau bereiken, zoals hierboven uiteengezet. Daartoe moeten de lidstaten op grond van artikel 9, lid 3, jaarlijks verslag uitbrengen aan de Commissie over hun toepassing van artikel 9, leden 1 en 2. De krachtens artikel 9, lid 2, vereiste specificaties zullen in dit verband van bijzonder belang zijn voor de beoordeling van de gevolgen die een afwijking voor de betrokken soort zou hebben.

160. In artikel 9, leden 3 en 4, is derhalve een kader vastgesteld om na te gaan of de in de lidstaten toegestane afwijkingen in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 9 en met de overkoepelende doelstellingen van de richtlijn.

161. De rapportageverplichtingen ([147]) die in het huidige rapportageformaat voor afwijkingen worden beschreven, hebben tot doel de efficiëntie van de rapportage op alle bestuursniveaus, met inbegrip van regionaal, nationaal en EU-niveau, te verbeteren ([148]). Het nieuwe rapportageformaat en HaBiDeS+ worden momenteel door de Commissie en de EU-lidstaten gebruikt ([149]) om de administratieve lasten in verband met rapportage te verminderen.

162. De Commissie geeft de lidstaten periodiek feedback op basis van een beoordeling van de informatie in hun officiële verslagen. Deze feedback kan wijzen op nalevingsproblemen in de door een lidstaat verleende afwijkingen en kan bijvoorbeeld een voorstel bevatten om het aantal vogels dat mag worden weggenomen, te verlagen of alternatieve oplossingen opnieuw te beoordelen. De Commissie kan ook de aandacht van de lidstaten vestigen op problemen die voortvloeien uit onvolledige informatie in de afwijkingsverslagen. De lidstaten wordt verzocht hun afwijkingssysteem aan te passen om ervoor te zorgen dat de vogelrichtlijn wordt nageleefd, met name om ervoor te zorgen dat de doelstellingen ervan worden verwezenlijkt.

163. Alle afwijkingsgegevens die jaarlijks door de lidstaten worden gerapporteerd, zijn beschikbaar op de website van het Europees Milieuagentschap ([150]). Drie interactieve gegevensviewers vergemakkelijken de toegang tot de door de lidstaten ingediende informatie met behulp van filters, zoals per soort en subsoort (zoals verschillende aalscholvers spp.), land, jaar en reden voor het toestaan van de afwijking. Deze digitale instrumenten hebben, samen met het IT-rapportage-instrument, tot doel de administratieve lasten voor de autoriteiten te verminderen en transparante en betrouwbare informatie over afwijkingen te verstrekken.

([147]) De krachtens artikel 9, lid 3, vereiste rapportageverplichtingen worden beschreven in de richtsnoeren voor de jacht, punten 3.7.1 tot en met 3.7.8.

([148]) Het heeft ook betrekking op alle rapportageverplichtingen uit hoofde van artikel 9 van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (het Verdrag van Bern). Onder de huidige regeling tussen de Europese Commissie en het secretariaat van het Verdrag van Bern verzamelt de Europese Unie alle afwijkingen die de EU-lidstaten voor een bepaalde verslagperiode hebben gemeld en zendt zij deze toe aan het secretariaat van het Verdrag van Bern.

([149]) Het HaBiDeS+-instrument is online beschikbaar op: https://webforms.eionet.europa.eu/.

([150]) De interactieve data viewers zijn te vinden op: https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/nature-protection-and-restoration/species-protection-and-conservation?activeAccordion=fa9bdf76-5165-4f3a-a940-e059381a7972.

BIJLAGE I

Toepassing van afwijkingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn met betrekking tot de brandgans

1. Achtergrond

Deze bijlage beschrijft het gebruik van afwijkingen in het kader van conflicten tussen brandganzen (*Branta leucopsis*) en menselijke activiteiten. Als grote en overvloedig grazende watervogel die in grote aantallen voorkomt, komt de soort in conflict met landbouwactiviteiten door lokale gewasschade en effecten op — en concurrentie voor — gras. Er is een lange geschiedenis van het beheer van dergelijke conflicten door middel van een breed scala van verschillende maatregelen, die hieronder worden samengevat.

De wettelijke status en populaties van brandganzen worden eerst besproken. Deze bijlage geeft vervolgens een overzicht van de soorten maatregelen met betrekking tot brandganzen waarvoor afwijkingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn moeten worden toegepast, en geeft een overzicht van de belangrijkste conflicten die zich voordoen. Het bevat ook de aanpak van afwijkingen op basis van de trekroute in het kader van het "International Single Species Management Plan" (ISSMP) ([1]) voor de soorten die de partijen bij de AEWA in 2019 hebben vastgesteld.

Een groot deel van de relevante informatie over brandganzen, met inbegrip van hun bereik, ecologie, staat van instandhouding, populatieaantallen en trends kan worden gevonden in de volgende bronnen en zijn hier niet opnieuw weergegeven:

— AEWA International Single Species Management Plan (ISSMP) for the Barnacle Goose, en

— webpagina's met betrekking tot de soorten in verband met het Europees platform voor het beheer van ganzen (EGMP) van de AEWA ([2]), die veel relevante gegevens en informatie over deze populaties bevatten. Het EGMP heeft taskforces voor zowel de Groenlandse als de Russische populaties brandganzen.

Verdere informatiebronnen zijn te vinden in punt 8.

2. Status van rechtsbescherming van de brandgans

Zoals alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten valt de brandgans onder de algemene beschermingsregeling van de vogelrichtlijn. Het opzettelijk vangen of doden ervan, het ernstig storen ervan, met name tijdens de broedperiode, het vernietigen van nesten of het rapen van eieren mag door de lidstaten alleen worden toegestaan overeenkomstig de afwijkingsregeling van de richtlijn (artikel 9).

De brandgans is opgenomen in bijlage I bij de richtlijn, die de indeling van speciale beschermingszones voorschrijft. De brandgans is niet opgenomen in bijlage II, wat betekent dat jagen overeenkomstig artikel 7 niet mogelijk is. Gereglementeerde jacht via een afwijking op grond van artikel 9 van de richtlijn kan echter dienen als legitiem beheersinstrument om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen.

De brandgans is opgenomen in bijlage II bij het Verdrag van Bern, waarin onder meer het verbod op opzettelijk doden is opgenomen (artikel 6) (tenzij door middel van een afwijking op grond van artikel 9 van dat verdrag).

Elke populatie heeft een andere status in het kader van het AEWA-actieplan (bijlage 3, tabel 1), met vastgestelde beschermingseisen.

([1]) Jensen, G.H., Madsen, J., Nagy, S. & Lewis M. (compilers) (2018). AEWA International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (Branta leucopsis) — Russia/Germany & Netherlands population, East Greenland/Scotland & Ireland population, Svalbard/South-west Scotland population. AEWA Technical Series No. 70. Bonn, Duitsland. https://www.unep-aewa.org/publication/international-single-species-management-plan-barnacle-goose-russiagermany-netherlands.

([2]) https://egmp.aewa.info/.

Tabel 1

Wettelijke status van populaties brandganzen op grond van internationale overeenkomsten en de EU-vogelrichtlijn.

Populatie	Vogelrichtlijn	Verdrag van Bern	AEWA ([1])
Oost-Groenland/Schotland & Ierland	Bijlage I	Aanhangsel II	B1
Svalbard/Zuidwest-Schotland	Bijlage I	Aanhangsel II	A3a
Rusland/Duitsland & Nederland	Bijlage I	Aanhangsel II	C
Gevestigde niet-trekkende populaties	Bijlage I	Aanhangsel II	Niet gedekt

([1]) AEWA-status: de populaties zijn gerangschikt op status: A (hoog risico), B (gemiddeld), C (gunstig) zoals gedefinieerd in tabel 1 van AEWA-actieplan.

3. **Populaties en trends**

Er zijn vier biogeografische populaties die in de EU voorkomen (tabel 2), waarvan er drie historisch gevestigd zijn ([3]) en één niet-trekkend is. Ze zijn de afgelopen twee decennia aanzienlijk in aantal toegenomen ([4]). Drie populaties (Oost-Groenland/Schotland en Ierland; Spitsbergen/Zuidwest-Schotland en Rusland/Duitsland en Nederland) zijn opgenomen in de lijst van de AEWA, terwijl alle vier — met inbegrip van gevestigde vogels — een status hebben ten opzichte van bijlage I bij de vogelrichtlijn en dus gedurende het hele jaar vallen onder de bijzondere instandhoudingsmaatregelen met betrekking tot hun leefgebied en profiteren van de algemene vereisten van artikel 3.

Tabel 2

Biogeografische populaties van de brandgans die in de EU voorkomen

Populatie	Status	Lidstaten en verspreiding (EU vetgedrukt)
Oost-Groenland/Schotland & Ierland	Trekvogels	Br: Groenland, IJsland, VK, Nbr: IJsland, **Ierland,** VK,
Svalbard/zuidwest-Schotland	Trekvogels	Br: Noorwegen (Svalbard) Nbr: Noorwegen (vasteland) en VK
Rusland/Duitsland & Nederland	Trekvogels (MU1 & 2)	Br: MU1 Rusland, MU2 — **Finland, Zweden, Estland, Denemarken**, MU3, **Duitsland, Nederland**,
	Niet-trekkende vogels (MU3)	Nbr: **Finland, Zweden, Letland, Litouwen, Polen, Denemarken, Duitsland, Nederland, België**
Gevestigde niet-trekkende populaties ([1])	Niet-trekkende vogels	**België, Frankrijk, Tsjechië,** Zwitserland, VK, Noorwegen

([1]) Zie de *European Breeding Bird Atlas 2* voor verspreiding en abundantie in het broedseizoen. In het Oostzeegebied worden niet-trekkende vogels opgenomen als een segment (MU2 – hieronder) van de Russische populatie voor modellerings- en beheersdoeleinden (zie ISSMP).

Br = Broedend
Nbr = Niet-broedend

([3]) Scott, D.A. & Rose, D.A. 1996. *Atlas of Anatidae populations in Africa and western Eurasia*. Wetlands International Publication No. 41. Wageningen, Nederland.

([4]) Feige, N., van der Jeugd, H.P., van der Graaf, A.J., Larsson, K., Leito, A. & Stahl, J. (2008). Newly established breeding sites of the Barnacle Goose *Branta leucopsis* in North-western Europe — an overview of breeding habitats and colony development. *Vogelwelt* 129: 244-252.

Als gevolg van succesvolle instandhoudingsinspanningen op lange termijn, die voornamelijk voortvloeien uit de verplichtingen uit hoofde van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, zijn alle vier de populaties brandganzen aanzienlijk in aantal toegenomen en is hun EU-populatiestatus veilig (gunstig).

Voor de toepassing van het Europees platform voor het beheer van ganzen (EGMP – punt 3.1, aanhangsel 1) in het kader van de AEWA worden drie beheerseenheden (MU's) erkend binnen de populatie in Rusland/Duitsland en Nederland:

MU1 Langeafstandtrekvogels die broeden in Arctisch Rusland

MU2 Vogels uit de Oostzee

MU3 Niet-trekkende vogels die broeden in landen rond de Noordzee

De omvang van de populatie brandganzen in Rusland/Duitsland en Nederland is toegenomen van 102 000 in de jaren negentig tot ongeveer 1,6 miljoen in januari 2024. In het EGMP wordt opgemerkt dat na een stabilisatie op een niveau van ongeveer 1,4 miljoen vogels, de omvang van de trekroutepopulatie in de afgelopen twee seizoenen [2022 en 2023] opnieuw lijkt te zijn toegenomen, ondanks meldingen van sterfte als gevolg van uitbraken van vogelgriep ([5]).

Met dergelijke populatiegrootten geeft de Internationale Unie voor behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen (IUCN) de staat van instandhouding van de soort aan als amper zorgwekkend (Least Concern, LC). Van de drie AEWA-populaties is de populatie in Rusland/Duitsland en Nederland momenteel de grootste. De meest recente schattingen van de populatiegrootte en trends worden in het EGMP weergegeven.

Naast de historische toename van het aantal populaties en gezien het feit dat de soort in grote aantallen voorkomt in Europese gebieden waar zij niet broeden ([6]), is er de afgelopen jaren ook melding gemaakt van toegenomen schade aan de landbouw (hoewel er in sommige gebieden een lange geschiedenis van dergelijke conflicten is die dateert van vóór de vogelrichtlijn). -

4. **Aard van de conflicten met brandganzen in de EU**

De groei van het aantal en de verspreiding van brandganzen heeft geleid tot toenemende conflicten vanwege hun internationale bereik. Hierbij gaat het onder meer om:

— conflicten met de landbouw, schade aan gewassen en ook in het voorjaar wanneer er in het vroege seizoen acute concurrentie met vee kan zijn om gras ([7]), met name op noordelijke breedtegraden en/of in trek- en overwinteringsgebieden;

— potentiële risico's van botsingen in situaties waarin soms zeer grote aantallen ganzen over of in de buurt van luchthavens vliegen ([8]), en -

— effecten op andere biodiversiteits- en/of ecosysteemfuncties ([9]).

5. **Artikel 9 van de vogelrichtlijn en de toepassing ervan op brandganzen**

De brandgans wordt, net als alle natuurlijk in het wild levende vogels in de EU, beschermd onder de vogelrichtlijn. Aangezien de soort niet bejaagbaar is (niet vermeld in bijlage II), is een afwijking van de beschermingsvoorschriften van artikel 5 alleen mogelijk als aan de voorschriften van artikel 9 is voldaan:

— er is geen andere bevredigende oplossing,

— een van de in artikel 9, lid 1, punten a), b) of c), genoemde redenen is van toepassing, en

— aan de technische vereisten van artikel 9, lid 2, is voldaan.

([5]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.

([6]) Zie AEWA ISSMP voor meer informatie: Jensen, G.H., Madsen, J., Nagy, S. & Lewis M. (redactie) (2018). *AEWA International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (*Branta leucopsis*) — Russia/Germany & Netherlands population, East Greenland/Scotland & Ireland population, Svalbard/South-west Scotland population*. AEWA Technical Series No. 70. Bonn, Duitsland.

([7]) Zie AEWA ISSMP voor meer informatie.

([8]) Bradbeer, D.R., Rosenquist, C., Christensen, T.K. & Fox, A.D. (2017). Crowded skies: conflicts between expanding goose populations and aviation safety. *Ambio* 46 (Supplement 2): S290-S300.

([9]) Buij, R., Melman, T.C.P., Loonen, M.J.J.E. & Fox, A.D. (2017). Balancing ecosystem function, services and disservices resulting from expanding goose populations. *Ambio* 46 (Supplement 2): S301-S318.

In dit deel wordt geïllustreerd hoe de drie voorwaarden voor afwijkingen worden toegepast voor brandganzen en welke soorten afwijkingen het vaakst worden gebruikt.

De lidstaten hoeven de Commissie niet te raadplegen alvorens afwijkingen toe te passen. Als minimaal coördinatie-instrument en als feedbackmechanisme zenden zij de Europese Commissie echter jaarlijks een verslag toe over alle afwijkingen die op grond van artikel 9 zijn verleend. In de verslagen worden de afwijkingen gerechtvaardigd op basis van de vereisten van de richtlijn. In de praktijk betekent dit dat het gebruik van de afwijkingen niet mag leiden tot een situatie waarin de populatie en het verspreidingsgebied van de brandgans zodanig worden beperkt dat de vogelpopulatie niet langer levensvatbaar is of niet op een bevredigend niveau kan worden gehandhaafd.

Voorwaarde 1: Het ontbreken van een andere bevredigende oplossing

Artikel 9, lid 1, bepaalt dat de lidstaten alleen van de vereisten van de artikelen 5 tot en met 8 mogen afwijken "indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat".

Er zijn tal van niet-dodelijke beheersmaatregelen, of hulpmiddelen, beschikbaar om schade door brandganzen te verlichten. Deze omvatten meestal het wegjagen van ganzen uit potentieel gevoelige landbouwvelden met behulp van verschillende auditieve en visuele afschrikmiddelen ([10]). Dergelijke maatregelen zijn bekend en worden al lange tijd gebruikt. Andere veel gebruikte methoden om ganzenconflicten met de landbouw te beheren, zijn onder meer:

— het verstrekken van financiële stimulansen of compensaties om het met rust laten van brandganzen en andere ganzen op landbouwgrond aan te moedigen en de gederfde winst te compenseren, en

— strategische ruimtelijke benaderingen voor het creëren van veilige gebieden ([11]) (soms "go"- en "no go"-gebieden genoemd) die geschikt zijn voor ganzen die bang zijn voor omliggende gevoelige landbouwgrond.

In het EGMP van de AEWA is een volledige evaluatie van de door EU- en niet-EU-landen gebruikte ganzenbeheers-maatregelen opgesteld ([12]).

Wat andere bevredigende oplossingen betreft, moeten afschrikking en andere conflictbeperkende benaderingen worden gevolgd. Als deze inefficiënt blijken te zijn, kunnen afwijkingen voor dodelijke middelen worden toegestaan. Er kan rekening worden gehouden met de evenredigheid van verschillende alternatieven op basis van hun effect op de soort en de noodzaak van ingrijpen om schade te voorkomen. Relevante overwegingen zijn de populatieniveaus van de soort en de omvang van de schade die de ganzen veroorzaken, in vergelijking met de kosten en haalbaarheid van de beschikbare opties.

Voorwaarde 2: Aantonen van een van de zes gronden van artikel 9, lid 1, punten a) tot en met c)

De reden die de lidstaten het vaakst aanvoeren om afwijkingen voor brandganzen toe te staan, is "ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren" (artikel 9, lid 1, punt a)).

Het algemene concept van "belangrijke schade" veroorzaakt door brandganzen is relatief en moet als zodanig per geval worden beoordeeld, waar en wanneer een conflict zich voordoet. Zware begrazing op grasland is bijvoorbeeld in de herfst mogelijk niet van belang voor de landbouw, wanneer er nog veel gras is, of halverwege de winter wanneer het vee op stal staat en worden gevoederd. Maar het kan in het voorjaar wel heel belangrijk zijn wanneer er een agrarische behoefte is om het eerste nieuwe en voedzame gras te exploiteren.

([10]) Bv. Robai, C.I., Nyaga, J.M., Karuri, H., Elmberg, J. & Månsson, J. (2024). Reducing the number of grazing geese on agricultural fields — effectiveness of different scaring techniques. *Crop Protection* 177: 106552.

([11]) Er is een lange geschiedenis van de ontwikkeling van toevluchtsoorden voor Barnacle en andere ganzensoorten (bv. Owen, M., Black, J.M., Agger, M.K. & Campbell, C.R.G. (1987). The use of the Solway Firth, Britain, by barnacle geese *Branta leucopsis* Bechst. in relation to refuge establishment and increases in numbers. *Biological Conservation* 39(1): 63-81). Uiteindelijk is de doeltreffendheid daarvan echter beperkt in situaties wanneer de aantallen vogels die moeten worden geherbergd, steeds groter worden.

([12]) Tombre I.M., Brunner, A., D'Hondt, B., Düttmann, H., Enzerink, R., Fox, A., Feige, N., Heldbjerg, H., Herraro B., Huysentruyt, F., Kostiushyn, V., Månsson, J., McKenzie, R., Mensink, G. Meyers, E., Midtgaard, L., Nilsson, L., Nolet, B., Petrovych, O., Post, K., Scallan, D., Teräväinen, M., Uldal, C., Westebring, M. & Høj Jensen, G. (2019). An overview of the management measures for geese in Range States of the European Goose Management Platform. AEWA EGMP Publication No. 10. Bonn, Duitsland. 41 blz.

Al geruime tijd is ervaring opgedaan met het beheer van conflicten tussen ganzen en landbouw in Europa ([13]). Aangetoond is dat conflicten met de landbouw zowel een ruimtelijk als een atemporeel element hebben wat betreft de locatie en periode van begrazing. Bijgevolg moet de ernst van de schade worden bepaald aan de hand van factoren zoals het aantal aanwezige vogels en het risico voor de landbouwgrond op basis van factoren zoals de tijd van het jaar en de locatie. De precieze factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de ernst van de schade, moeten door de lidstaten worden bepaald.

Voorwaarde 3: Technische voorschriften van artikel 9, lid 2

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, moeten de middelen, installaties en methoden voor het vangen of doden in de afwijking worden gespecificeerd. De bevoegde autoriteit heeft het mandaat te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen. Er is een verscheidenheid aan bijzondere regelingen en omstandigheden van tijd en plaats met betrekking tot de beperkingen op afwijkingen mogelijk. Het aantal gedode of afgeschrikte vogels (dat bijzonder relevant is tijdens het broedseizoen) moet echter in de afwijking zo goed mogelijk worden aangegeven en gemonitord. Wanneer het geven van precieze aantallen vogels niet mogelijk zijn, kan een waardenbereik worden gerapporteerd voor het aantal vogels dat in het kader van de afwijking is gedood/afgeschrikt. Deze cijfers moeten hoe dan ook in overeenstemming blijven met het hoofddoel van de vogelrichtlijn, namelijk de instandhouding van vogels.

Voor afwijkingen op grond van artikel 9, lid 1, punt c), is het ook van belang rekening te houden met de specifieke voorwaarden waarnaar in dat punt wordt verwezen. Daartoe moeten specifieke instandhoudingsmaatregelen worden ontwikkeld om nadelige gevolgen voor andere bedreigde soorten te voorkomen, met name in speciale beschermingszones. Aangezien artikel 9, lid 2, punt e), een beschrijving vereist van de controles die zullen worden uitgevoerd, moeten grootschalige en lokale controles waarschijnlijk anders worden beschouwd. In beide gevallen moet echter een specifieke regeling worden vastgesteld.

6. **Casestudy's**

6.1. *Populatiegericht beheer en de AEWA*

In 2019 hebben de partijen bij de AEWA een "International Single Species Management Plan" (internationaal beheersplan voor één enkele soort) (ISSMP) aangenomen en vervolgens de ontwikkeling van het EGMP voortgezet, dat een gestructureerd en internationaal middel biedt om beste praktijken op het gebied van de instandhouding van deze en andere ganzensoorten te delen, met name met betrekking tot het beheer van conflicten.

De basis van de door het EGMP bevorderde aanpak is nauwe samenwerking tussen de landen in het verspreidingsgebied, waarbij zowel wordt gewezen op het trekkende karakter van veel ganzenpopulaties als op het voordeel van het delen van zowel specifieke als strategische oplossingen voor gemeenschappelijke problemen. Voor brandganzen biedt het een internationaal forum voor de coördinatie van de in het goedgekeurde ISSMP beschreven acties, met inbegrip van benaderingen voor afwijkingen.

De Europese internationale werkgroep ganzenbeheer heeft aanbevelingen gedaan over de voordelen van coördinatie van afwijkingen bij het beheer van ganzen. Bij dit proces zijn gunstige referentiewaarden (FRV) vastgesteld voor de populatiegrootte, het verspreidingsgebied en de omvang van het leefgebied. Als onderdeel van het EGMP-proces worden jaarlijks de meest recente internationale gegevens over aantallen, overleving en productiviteit voor elke populatie geëvalueerd en gerapporteerd. Voor elk van de vier populaties is een veiligheidsdrempel van 200 % (d.w.z. het dubbele) van de gunstige referentiepopulatie (FRP) vastgesteld.

Om de drie jaar wordt middels het EGMP beoordeeld of de populatieomvang en de beheerseenheden ervan onder een drempel van 200 % liggen en de gunstige referentiepopulatie benaderen (100 %).

De meest recente informatie over de populatiestatus en de beheersaanbevelingen is gepresenteerd in de briefingnota van de 10e vergadering van de Europese internationale werkgroep ganzenbeheer in 2025 ([14]).

De meest recente populatietrends voor de drie beheerseenheden (MU's) van de populaties in Rusland/Duitsland en Nederland worden weergegeven in figuur 2.

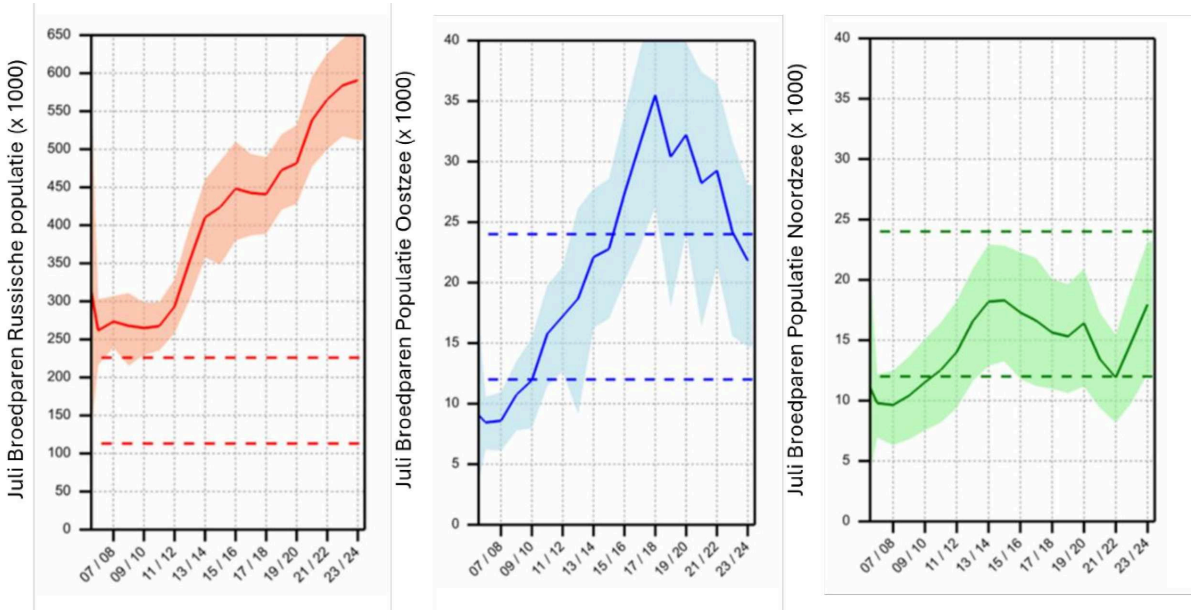
([13]) Roomen, M. van & Madsen, J. (1992). *Waterfowl and agriculture: review and future perspective of crop damage in Europe*. Proceedings of the international workshop convened by the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries and IWRB. *IWRB Special Publication* 21. Slimbridge, VK.

([14]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.

Figuur 2

Trends voor drie beheerseenheden (MU) van de populatie brandganzen in Rusland/Duitsland en Nederland: links (rood) MU1; midden (blauw) MU2; rechts (groen) MU3 ([15]).

De onderste stippellijn in elke grafiek is de FRP, de bovenste stippellijn is de veiligheidsdrempel van 200 % FRP. Trends zijn geïntegreerde populatiemodelgebaseerde middelen (ononderbroken gekleurde lijn) met 95 % betrouwbaarheidsintervallen voor het aantal broedparen in juli voor elke MU.



Volgens de informatie in de briefingnota liggen de cijfers in de Russische beheerseenheid 1 (MU1) ruim boven het FRP en het drempelniveau van 200 % FRP.

Beheerseenheid 2 (MU2) rond de Oostzee laat daarentegen een daling zien, waarbij de omvang van de populatie in 2024 tot onder de drempel van 200 % FRP is gedaald. Deze ontwikkeling heeft geleid tot de noodzaak van gecoördineerd beheer van de afname indien wordt verwacht dat aanzienlijke afwijkingsniveaus gevolgen zullen hebben voor de lokale broedpopulaties in Denemarken, Finland of Zweden.

In beheerseenheid 3 (MU3) rond de Noordzee is het aantal broedparen de laatste tijd toegenomen en ligt het nu boven de FRP. De aantallen liggen echter nog steeds onder de drempel van 200 %, waardoor gecoördineerd beheer van de afwijking tussen Duitsland en Nederland vereist is.

Wanneer het populatieniveau veel hoger is dan 200 %, zoals het geval is voor MU1, is coördinatie van het afnameniveau via afwijkingen tussen de betrokken lidstaten niet vereist. Coördinatie van de afname is nodig als het populatieniveau onder de drempel van 200 % ligt en het FRP nadert. Dit is het geval voor MU2 en MU3. Hun populatieniveaus hebben geleid tot de noodzaak van gecoördineerd beheer van de afname indien een aanzienlijke toepassing van afwijkingen naar verwachting gevolgen zal hebben voor de lokale broedpopulaties.

In beheerseenheid 3 (MU3) rond de Noordzee is het aantal broedparen de laatste tijd toegenomen en ligt het nu boven de FRP. De aantallen liggen echter nog steeds onder de drempel van 200 %, waardoor een gecoördineerd beheer van de afwijkingen tussen Duitsland en Nederland vereist is. Nederland en Duitsland waren het erover eens dat indien in Duitsland aanzienlijke afwijkingen zouden worden gepland, er coördinatie tussen de twee landen zou plaatsvinden ([16]). Anders zou de coördinatie in de eerste plaats binnen Nederland moeten plaatsvinden, waar de nationale gunstige referentiepopulatie (FRP) nu over de provincies is verdeeld en een gecoördineerd proces wordt uitgevoerd door de regionale natuurorganisaties. In reactie op populatieniveaus die de provinciale FRP-niveaus naderen, heeft in sommige provincies in Nederland al een opschorting of aanzienlijke vermindering van afwijkingen plaatsgevonden. Aan de hand van het besluit van de EGM IWG9 hebben Nederland en Duitsland een verslag ingediend over de coördinatie van de afname in de twee landen.

([15]) Populatiestatus en beheersaanbevelingen EGM IWG10 — https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.
([16]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/documents/AEWA_EGM_IWG_10_14_Rev.1.pdf.

6.2. *Ervaring en oplossingen in Finland*

Ongeveer 800 000 of meer in Rusland broedende brandganzen (uit de AEWA MU1) strijken in het voor- en najaar neer op de velden in Noord-Karelië en Zuidoost-Finland om te foerageren. Elk jaar kan er in deze gebieden schade ontstaan aan meer dan 10 000 hectare landbouwgrond.

Hoewel Finland 500 000 EUR uitgeeft aan het voorkomen van schade die in het voorjaar door ganzen wordt veroorzaakt, waaronder het inhuren van ganzenhoeders, bedraagt de schade 3 tot 4 miljoen EUR.

Finland heeft sirenes, gasballonnen, valkenvliegers, menselijke figuren, gaskanonnen, laserkanonnen, lasers, ganzenhoeders en drones getest. Volgens Finland heeft geen van deze proeven echter blijvende resultaten opgeleverd die de schade aan gewassen aanzienlijk zouden verminderen. In verschillende uitspraken van nationale rechtbanken zijn wettelijke beperkingen uiteengezet voor het gebruik van sommige van deze methoden in het voorjaar, met name met betrekking tot de mogelijke effecten ervan op andere soorten broedvogels. De algemene broed- en nestperiode voor vogels in Finland ligt tussen april en juli.

Wat de vergunningen voor afwijkingen in de herfst betreft, heeft de bestuursrechter in Oost-Finland in 2023 verklaard dat het gebruik van losse flodders kan worden beschouwd als een bevredigend alternatief voor het dood schieten van vogels om ernstige schade aan gewassen door brandganzen te voorkomen. Vervolgens concludeerde een studie ([17]) dat losse flodders en doodschieten even doeltreffende afschrikmiddelen zijn, hoewel in sommige gevallen doodschieten een sterker effect heeft.

Meer recentelijk heeft Finland een meer coöperatieve aanpak onderzocht door middel van "verblijfsvelden" waar ganzen worden getolereerd, in combinatie met "no-go"-velden waar ze actief worden afgeschrikt. Het bleek dat ganzen in verschillende mate individueel kozen voor de verblijfsvelden in vergelijking met de normale of afschrikvelden. De realiseren van functionele verblijfsvelden voor ganzen vereist een zorgvuldige planning, kennis over het gedrag van ganzen en informatie over de geschiedenis van landbouwschade en de realisatie dat de staat van instandhouding van het gebied alleen geen succes garandeert.

Ook bleek dat functionele en aantrekkelijke verblijfsvelden waarschijnlijk beter werken in gebieden waar ganzen al lange tijd de voorkeur aan geven en waar landbouwschade is voorgekomen. Deze vroege resultaten suggereren dat dit gebiedssysteem, ontwikkeld in samenwerking met lokale boeren, het aantal conflicten kan verminderen door ganzen in geselecteerde gebieden te concentreren en tegelijkertijd gewassen elders te beschermen. Dit Finse voorbeeld wijst op het potentieel van met lokale partijen ontwikkelde benaderingen om de belangen van natuurbehoud en landbouw beter in evenwicht te brengen.

Uit de jarenlange ervaring in Finland is echter gebleken dat het voorkomen van belangrijke schade aan de gewassen ook aanvullende maatregelen met betrekking tot preventieve jacht kan vereisen. Bij gebrek aan alternatieve oplossingen zou preventieve jacht gerechtvaardigd zijn om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen indien aan de voorwaarden van artikel 9 wordt voldaan.

6.3. *Beheer van brandganzen in Nederland* ([18])

In Nederland vestigde de brandgans zich in 1982 als broedvogel. Tegen 2012 was de nationale populatie (onderdeel van AEWA MU3 — zie hierboven) gegroeid tot naar schatting 13 800 broedparen, waardoor het aantal landbouwconflicten toenam. Het Noordelijke Deltagebied is van oudsher het bolwerk van de Nederlandse populatie; ongeveer de helft van de vogels verblijven hier.

De schade aan landbouwgewassen en graslanden veroorzaakt door brandganzen is in het noordelijke deltagebied toegenomen. Het Nederlandse Fauna Fonds vergoedt landbouwers voor gewassen waarvan is vastgesteld dat zij zijn beschadigd door ganzen. Dit fonds compenseert verliezen aan opbrengst van akkerbouwgewassen, de eerste maaibeurt van gras voor kuilvoer, concurrentie met veebegrazing en de gevolgen van plasvorming bij nat weer. De vergoeding wordt pas betaald nadat boeren hebben geprobeerd ganzen van hun land te verjagen.

([17]) Seltmann, M.W., Ylitalo, A.K., Piironen, A., Store, R., Heikkinen, J., Heim, W., Piha, M., Seimola, T., Laaksonen, T. & Forsman, J.T. (2025). Arctic migrating barnacle geese utilize accommodation fields in a new agricultural staging area. *Journal of Applied Ecology* 62(2):317-328.

([18]) van der Jeugd, H.P. & Kwak, A., 2017. Management of a Dutch resident barnacle goose *Branta leucopsis* population: How can results from counts, ringing and hunting bag statistics be reconciled? *Ambio* 46 (Supplement 2): 251-261.

Sinds 2005 is het vergunninghouders in het Deltagebied bij afwijking toegestaan om als laatste redmiddel de ganzen af te schieten om ze bij kwetsbare gewassen vandaan te jagen en de omvang van de lokale populatie te verkleinen. Het aantal vogels dat onder een afwijking in het noordelijke deltagebied is afgeschoten, is gestegen van 377 in 2005 tot 5 324 in 2014.

Het effect van dit afschieten onder de afwijking wordt gemonitord aan de hand van zomertellingen van vogels en nesten en een beoordeling van de overlevingspercentages, gemeten aan de hand van ringen en herhaalde observaties. De populatie is in de periode 2007-2014 bijna verdubbeld tot ongeveer 28 000 vogels, ondanks dat jaarlijks 15-25 % van de ganzen wordt verwijderd, en volwassen en jongen een overlevingspercentage hebben van respectievelijk 79 % en 67 % (vgl. natuurlijke overleving van 96 % voor beide leeftijdsklassen).

Afschieten kan minder effectief zijn vanwege de onevenredige afname van het aantal jongen na de broedperiode en van vogels uit andere populaties in de winter. De jonge ganzen hebben een hogere natuurlijke sterfte, vooral in hun eerste winter, dus veel van de vogels die worden afgeschoten, zouden waarschijnlijk toch op natuurlijke wijze zijn gestorven. Verder is het doden van bezoekende ganzen van andere populaties niet doeltreffend als het doel is om het aantal lokale vogels dat schade veroorzaakt, onder controle te houden.

Om tot een optimaal adaptief beheer te komen, is de betrokkenheid van belanghebbenden van cruciaal belang.

7. **Verslaglegging over afwijkingen**

Transparante rapportage over afwijkingen en gecoördineerde afname is van cruciaal belang om het vertrouwen tussen belanghebbenden op te bouwen en de naleving van internationale overeenkomsten te waarborgen. De Commissie heeft daarom online viewers voor afwijkingsgegevens ontwikkeld ([19]). Hierop is gedetailleerde informatie te zien over de door de lidstaten ingediende jaarlijkse afwijkingen en statistieken over de volledigheid van die verslagen:

— Overzicht van de afwijkingen en uitzonderingen voor de bescherming van soorten in de EU;

— Individuele afwijkingen en gedetailleerde gegevens, en

— Volledigheid van gegevens in nationale verslagen over afwijkingen en uitzonderingen.

8. **Verdere informatie**

Veel informatie over de beschermingsmaatregelen van de vogelrichtlijn is te vinden op de website van de Commissie: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive_en.

Andere nuttige informatiebronnen zijn:

— International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (Branta leucopsis) — Russia/Germany & Netherlands population, East Greenland/Scotland & Ireland population, Svalbard/South-west Scotland population, vastgesteld door de AEWA MoP 7;

— European Goose Management Platform — omvat een volledig archief van documenten met betrekking tot internationale discussies en besluiten over de adaptieve trekroutebeheersprogramma's voor de drie populaties brandganzen (zie aanhangsel 1 hieronder). Het bevat ook een lange lijst van relevante collegiaal getoetste publicaties, zie hier, en

— Goose management:from local to flyway scale — een speciale uitgave van het tijdschrift *Ambio* met een groot aantal artikelen over conflicten en oplossingen met betrekking tot het beheer van ganzen.

([19]) Derogations and exceptions table — dashboard |Europees Milieuagentschap.

BIJLAGE II

Toepassing van afwijkingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn met betrekking tot aalscholvers

1. **Achtergrond**

In de EU komen drie soorten van de aalscholversfamilie *Phalacrocoracidae* voor: de kuifaalscholver (*Gulosus aristotelis*, voorheen *Phalacrocorax aristotelis*), de dwergaalscholver (*Microcarbo pygmaeus*, voorheen *Phalacrocorax pygmaeus*) en de grote aalscholver (*Phalacrocorax carbo*). De eerste twee soorten zijn wegens hun ongunstige staat van instandhouding beide opgenomen in bijlage I bij de vogelrichtlijn. De grote aalscholver — vaak eenvoudigweg de aalscholver genoemd — is wijder verspreid en is sinds 1997 niet langer opgenomen in bijlage I bij de vogelrichtlijn ([1]), wat betekent dat er geen verplichting bestaat om speciale beschermingszones voor deze soort in te delen.

Zoals alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten valt de aalscholver (*Phalacrocorax carbo*) onder de algemene beschermingsregeling van de artikelen 5, 6 en 8 van de vogelrichtlijn. In de afgelopen decennia, als gevolg van het gecombineerde effect van de beschermende maatregelen van de vogelrichtlijn, de uitbreiding van de aquacultuur en andere factoren, is het aantal aalscholvers in Europa toegenomen ([2]). Als zwermvogel die nestelt in kolonies dicht bij de belangrijkste voedselbronnen, begon de aalscholver conflicten te veroorzaken met zowel commerciële en recreatieve visserij als aquacultuur, als gevolg van effecten op en concurrentie om vis, maar kan hij ook een negatief effect hebben op vissoorten van bijzonder belang voor de instandhouding en conflicten creëren met andere vormen van commercieel of recreatief gebruik van waterlichamen.

Om de lidstaten te helpen de conflicten tussen de aalscholver en de visserij aan te pakken, heeft de Commissie een aantal initiatieven genomen:

— in 2011 heeft de Commissie op verzoek van het Europees Parlement een EU-platform voor aalscholvers opgezet, voornamelijk gebaseerd op het eerdere (2004-2008) door de EU gefinancierde INTERCAFE-project, dat nauw samenwerkte met de belangrijkste belanghebbenden om de verschillende conflicten die door de aalscholver werden veroorzaakt, in detail te bestuderen. Het INTERCAFE-onderzoeksnetwerk heeft een reeks verslagen over conflicten tussen aalscholvers en de visserij opgesteld, ondersteund door grote casestudy's over leefgebieden en de visserij. De casestudy's omvatten een "toolbox" voor het beheer van aalscholvers om problemen met aalscholvers in de Europese visserij te helpen voorkomen en verminderen, die door de autoriteiten en belanghebbenden kan worden gebruikt. Alle documenten zijn beschikbaar op: https://www.ceh.ac.uk/our-science/projects/intercafe-information;

— het EU-platform voor aalscholvers heeft een reeks samenvattende documenten opgesteld over de verspreiding, het verspreidingsgebied, de ecologie, de populatiestatus en -trends van de aalscholver, de interactie met vis, de visserij en de aquacultuur, en het beheer van conflicten tussen aalscholvers en de visserij. De documenten zijn in 2024 geactualiseerd en zijn beschikbaar op de webpagina van de Commissie over de vogelrichtlijn ([3]). Hoewel bepaalde elementen hieronder kort worden samengevat, vormen de documenten op de webpagina uitputtende middelen die kunnen worden gebruikt om de conflicten aan te pakken.

— In 2013 heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd met de titel "Great cormorant — Applying derogations under article 9 of the birds directive 2009/147/EC" ([4]) (Aalscholver — toepassing van afwijkingen op grond van artikel 9 van de vogelrichtlijn 2009/147/EG), op basis van alle verzamelde informatie en opgedane ervaringen, en op basis van de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de toepassing van artikel 9 van de vogelrichtlijn.

Deze bijlage vervangt en actualiseert de eerdere richtsnoeren die in 2013 zijn gepubliceerd en maakt deel uit van de richtsnoeren voor het algemene systeem voor de bescherming van vogelsoorten in het kader van de vogelrichtlijn. Hij gaat specifiek in op het gebruik van afwijkingen om conflicten tussen de aalscholver en menselijke activiteiten op te lossen. Hij geeft een kort overzicht van de populatieaantallen en trends van de soort, de juridische status ervan en de aard van de betrokken conflicten, evenals mogelijke oplossingen. Vervolgens worden de stappen geschetst voor de toepassing van de afwijkingsbepalingen van artikel 9 van de vogelrichtlijn.

([1]) Richtlijn 97/49/EG van de Commissie van 29 juli 1997 tot wijziging van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand (PB L 223 van 13.8.1997, blz. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/49/oj).

([2]) https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/b32b1896-aa4b-492b-af20-28f43cfe5bd4/details.

([3]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive_en.

([4]) Europese Commissie: directoraat-generaal Milieu en N2K Group EEIG, "Great cormorant – Applying derogations under article 9 of the birds directive 2009/147/EC", Bureau voor publicaties van de Europese Unie (2013), https://data.europa.eu/doi/10.2779/56719.

2. **De aalscholver in de EU**

In Europa zijn twee subsoorten van de aalscholver beschreven. *Phalacrocorax carbo carbo* (de subsoort in het Atlantisch gebied) leeft langs de Atlantische kust en broedt bijna uitsluitend op de rotsachtige kusten van IJsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en West-Frankrijk. In de afgelopen jaren zijn steeds meer vogels landinwaarts getrokken om te overwinteren en te foerageren in zoetwaterhabitats en brengen ze daar langere tijd door voordat ze terugkeren om aan de kust te broeden.

Phalacrocorax carbo sinensis (de continentale subsoort) komt voor van West-Europa in heel Azië tot China en India. Deze subsoort heeft altijd gebruik gemaakt van zowel plekken in het binnenland als aan de kust om te broeden en foerageren. Hij is te vinden in een breed scala van verschillende wetlandhabitats, van wetlands aan de kust, bij binnenmeren en grote laaglandriviersystemen tot visvijvers en boerderijen, door de mens gemaakte grindputten en open reservoirs.

Er is in de afgelopen decennia een aanzienlijke toename te zien van het aantal *P. carbo sinensis*-vogels, terwijl de *P. carbo carbo*-populatie bescheidener is gegroeid (en zelfs gedaald in sommige plaatsen).

De toenemende tijd die sommige Atlantische subsoorten in het binnenland doorbrengen en de toename van de aantal van de continentale subsoort hebben ertoe geleid dat er nu meer vogels van beide subsoorten op locaties in het binnenland voorkomen. Op deze locaties zijn de twee soorten vaak met elkaar in contact gekomen, wat soms resulteert in kruising.

Aalscholvers hebben complexe trekpatronen. In tegenstelling tot veel andere trekvogels trekken ze niet allemaal tegelijk of naar dezelfde gebieden. Hun trekgewoonten hangen tot op zekere hoogte af van de geografische positie van de broedkolonie. Veel vogels uit Noord- en Midden-Europa trekken in de winter naar het zuiden. De afstanden variëren echter sterk per vogel uit dezelfde kolonie en zijn ook afhankelijk van hoe streng de winter is. Terwijl sommige vogels slechts 100 kilometer naar het zuiden trekken, vliegen andere over de Middellandse Zee naar de kust van Noord-Afrika.

Volgens de meest recente pan-Europese telling van broedkolonies in Europa in 2012, gecoördineerd door de IUCN/Wetlands International Cormorant Research Group en gefinancierd in het kader van het EU-project CORMAN ([5]), werd de broedpopulatie van de continentale subsoort *P. carbo sinensis* in het westelijke Palearctisch gebied (dat Europa ten westen van de Oeral, delen van het Midden-Oosten en Noord-Afrika omvat) geschat op 370 000 broedparen. Daarvan kwamen echter slechts 214 800 broedparen voor in de 28 EU-landen ([6]) (de meeste broedden in landen aan de Oostzee), terwijl de meeste andere broedparen in Rusland en Oekraïne voorkwamen. Er waren ook 16 000 broedparen van de Atlantische subsoort *P. carbo carbo* (in slechts drie EU-28-lidstaten: Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk).

Volgens de verslagen uit hoofde van artikel 12 van de vogelrichtlijn (voor de periode 2013-2018) ([7]) werd de broedpopulatie van de subsoort *P. carbo sinensis* voor de EU-28 geraamd op 220 000 tot 272 000 broedparen. De subsoort wordt geacht voor de korte en lange termijn een stabiele of positieve trend te laten zien in de meeste lidstaten waar hij broedt.

De toename van het aantal vogels van de subsoort *P. carbo sinensis* is waarschijnlijk het gevolg van een combinatie van factoren, waaronder hun wettelijke bescherming tegen vervolging in het verleden, de bescherming van hun belangrijkste broedplaatsen, een vermindering van het gebruik van dichloordifenyltrichloorethaan (DDT) en andere bioaccumulerende pesticiden, mildere winters en gemakkelijkere toegang tot foerageergebieden ([8]).

De broedpopulatie van de *P. carbo carbo*-subsoort in de EU-28 werd geschat op 13 910 broedparen, met een negatieve trend voor de korte termijn in Frankrijk en het VK en een positieve trend op de korte termijn in Ierland. De meest recente (2015-2021) grote internationale telling van Britse en Ierse zeevogels meldde een maximumtotaal van 13 330 broedparen, wat wijst op een kleine toename in beide landen.

De lidstaten dienen momenteel hun nieuwe artikel 12-verslagen in voor de periode 2019-2024. Volgens de voorlopige beoordeling van de ingediende gegevens wordt de broedpopulatie van de *P. carbo sinensis* geschat op 287 000 tot 323 000 paren.

([5]) http://cormorants.freehostia.com.
([6]) Voorafgaand aan het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie.
([7]) Europese Commissie (2020). Article 12 Web Tool (2013-2018): Population status and trends at the EU and Member State levels [online], https://nature-art12.eionet.europa.eu/article12/.
([8]) Christof Herrmann, Thomas Bregnballe, Kjell Larsson, Meelis Leivits, Pekka Rusanen, "Population development of Baltic Bird Species:Great Cormorant (*Phalacrocorax carbo sinensis*)" (2018).

3. **Status van rechtsbescherming van de aalscholver**

De aalscholver valt onder de algemene beschermingsregeling van de vogelrichtlijn (artikel 5). Het opzettelijk vangen of doden van aalscholvers, het ernstig storen ervan, met name tijdens de broed- en nestperiode, het vernietigen van nesten of het rapen van eieren is verboden en mag door de lidstaten alleen worden toegestaan overeenkomstig de afwijkingsregeling van artikel 9 van de richtlijn. De aalscholver is niet opgenomen in bijlage I (soorten waarop bijzondere beschermingsmaatregelen van toepassing zijn) of bijlage II (soorten waarop mag worden gejaagd) bij de richtlijn.

Wat internationale overeenkomsten betreft, is de aalscholver opgenomen in bijlage III met bij het Verdrag van Bern beschermde diersoorten. Als zodanig is het geen strikt beschermde soort, waardoor de exploitatie ervan kan worden gereguleerd. De soort valt ook onder de Overeenkomst inzake de instandhouding van Afrikaanse Euraziatische trekkende watervogels (AEWA). De soort is opgenomen in kolom C, categorie 1 van tabel 1 van bijlage 3 bij de overeenkomst, wat betekent dat het een populatie heeft van meer dan ongeveer 100 000 vogels en dus aanzienlijk zou kunnen profiteren van internationale samenwerking.

4. **Artikel 9 van de vogelrichtlijn en de toepassing ervan op de aalscholver**

De aalscholver, zoals alle natuurlijk in het wild levende vogels in de EU, wordt beschermd door de vogelrichtlijn en de bescherming ervan wordt geregeld door de artikelen 5, 6 en 8. Artikel 9 staat de lidstaten toe af te wijken van de verbodsbepalingen van artikel 5 indien aan drie voorwaarden is voldaan:

— er is geen andere bevredigende oplossing,

— een van de in artikel 9, lid 1, punten a), b) of c), genoemde redenen is van toepassing, en

— aan de technische vereisten van artikel 9, lid 2, is voldaan.

De lidstaten hoeven de Commissie niet te raadplegen alvorens afwijkingen toe te passen. Als minimaal coördinatie-instrument en als feedbackmechanisme zenden zij de Europese Commissie echter jaarlijks een verslag toe over alle afwijkingen die op grond van artikel 9 zijn verleend. In de verslagen worden de afwijkingen gerechtvaardigd op basis van de vereisten van de richtlijn. In de praktijk betekent dit dat het gebruik van de afwijkingen niet mag leiden tot een situatie waarin de populatie en het verspreidingsgebied van de aalscholver zodanig worden beperkt dat de vogelpopulatie niet langer levensvatbaar is of niet op een bevredigend niveau kan worden gehandhaafd.

De lidstaten maken ten volle gebruik van de afwijkingsbepalingen om de conflicten tussen aalscholvers en visserij aan te pakken. Er zijn aanzienlijke verschillen in de manier waarop dit gebeurt, zowel wat betreft methoden als locaties waar afwijkingen worden toegepast als middel om conflicten te beheersen. Sommige lidstaten maken op grote schaal gebruik van de afwijkingen, waaronder maatregelen die worden toegepast in broedkolonies, terwijl andere lidstaten geen gebruik maken van afwijkingen ([9]).

De meeste afwijkingen zijn goedgekeurd om opzettelijk doden of vangen met welke methode dan ook toe te staan (verboden op grond van artikel 5, punt a)). Aalscholvers worden meestal afgeschoten om andere afschrikmiddelen te versterken, het aantal individuele vogels dat zich op een bepaalde locatie voedt tijdelijk te verminderen en hun populatieniveaus aan te passen aan de vereisten van artikel 9. Er zijn echter problemen met het doden van vogels in de praktijk, omdat dode vogels heel vaak gewoonweg plaatsmaken voor andere. Dit geldt met name voor locaties op de trekroutes van aalscholvers, vooral in de herfst en winter. Het kan ook op andere momenten van het jaar het geval zijn als aalscholvers zich vrij tussen locaties bewegen.

Afwijkingen worden ook op grote schaal gebruikt om opzettelijke vernietiging of beschadiging van hun nesten en eieren of verwijdering van hun nesten mogelijk te maken (verboden op grond van artikel 5, punt b)). Vernietiging van nesten of eieren kan de broedproductie van vogels verminderen, zodat er aan het einde van het broedseizoen minder volgroeide vogels zouden moeten zijn, minder oudere vogels om in de winter de visserijen te bezoeken en vervolgens minder volwassen vogels om te broeden. Aalscholvers zijn echter flexibel in hun broedgedrag en hun populaties zijn behoorlijk bestand tegen sterfte. Het is bijvoorbeeld mogelijk voor aalscholvers om hun nesten te herbouwen en meerdere keren te broeden.

In dit deel wordt geïllustreerd hoe de drie voorwaarden voor afwijkingen kunnen worden toegepast in het geval van de aalscholver. De omvang en de meest voorkomende soorten afwijkingen die door de lidstaten worden gebruikt, worden weergegeven.

([9]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-derogations-and-exceptions-dashboards.

Voorwaarde 1: Het ontbreken van een andere bevredigende oplossing

In artikel 9, lid 1, is bepaald dat de lidstaten alleen van de vereisten van de artikelen 5 tot en met 8 mogen afwijken "indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat". Dit betekent dat een overwogen maatregel zich niet op de afwijkingsgronden van artikel 9 kan beroepen wanneer het gestelde doel ervan op een andere "bevredigende" manier kan worden aangepakt, die ofwel a) rechtmatig is op grond van de vogelrichtlijn (zelfs als hij zijn eigen afwijking kan vereisen) ofwel b) minder schadelijk is gelet op de verbodsbepalingen van artikel 5 en de doelstellingen van de richtlijn.

Er zijn tal van alternatieve oplossingen, of instrumenten, beschikbaar om het conflict tussen de aalscholver en de visserij en vissoorten op lokaal niveau te voorkomen of te verminderen. De voorkeur moet uitgaan naar methoden waarbij geen afwijkingen nodig zijn, tenzij de oplossing op grond van eerdere ervaringen kan worden uitgesloten of de toepassing ervan niet in verhouding zou staan tot de instandhoudingsvoordelen die ze zou opleveren. Het zoeken naar alternatieven moet daarom worden beperkt tot de alternatieven waarvan, op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij in een bepaalde situatie doeltreffend zijn.

Enkele voorbeelden van preventieve maatregelen:

— **aalscholvers wegjagen** van visserijen. De aanpak berust op het voldoende afschrikken van aalscholvers door middel van auditieve of visuele afschrikmiddelen, zodat zij naar een andere foerageerlocatie vertrekken. De doeltreffendheid van afschriktechnieken is afhankelijk van het feit dat de afschrikmiddelen voldoende beangstigend zijn om de aalscholvers naar elders te laten vertrekken en dat er een "betere" alternatieve locatie voor hen beschikbaar is om naartoe te gaan. Het grootste nadeel is dat de aalscholvers uiteindelijk (en vaak vrij snel) beseffen dat er geen echte bedreiging is, gewend raken aan de geluiden, bezienswaardigheden of geuren en ze beginnen te negeren. Er is echter goed bewijs dat vogels consequent bang zijn voor menselijke aanwezigheid als ze waarnemen dat mensen worden geassocieerd met gevaar. Afschrikmethoden zijn het meest efficiënt voor kleine waterlichamen, wat betekent dat ze mogelijk niet voldoende effectief of evenredig zijn als preventieve maatregel voor grotere waterlichamen. Evenzo kan het afschrikkende effect van niet-dodelijke maatregelen worden versterkt door ze te combineren met een beperkt dodelijk middel waarvoor afwijkingen moeten worden verkregen;

— **het beschermen van vissen met uitsluitingsapparatuur** om te voorkomen dat aalscholvers er toegang toe krijgen. Deze technieken zijn gebaseerd op netten en bovengrondse draden om aalscholvers uit de buurt van vissen te houden. Ze werken het beste wanneer de vissen geconcentreerd zijn in relatief kleine gebieden. De technieken zijn ideaal voor vijvers in het binnenland of open viskwekerijen waar permanent netten overheen kunnen worden bevestigd. Op andere locaties, zoals kooien voor viskwekerijen in open water, kunnen antiroofvogelgaasnetten of complete onderwaterbehuizingen worden opgehangen om te voorkomen dat duikvogels de vissen in de gaaszak van de kooi bereiken. Op dergelijke locaties kan het mogelijk zijn om te profiteren van het feit dat aalscholvers over het algemeen vrij lange afstanden nodig hebben voor het opstijgen en landen. Door draden, touwen of gaasbarrières over het water te spannen, kan het voor aalscholvers moeilijk of zelfs onmogelijk worden om op het wateroppervlak te landen of weer op te stijgen. In grotere waterlichamen is volledige uitsluiting moeilijker en mogelijk onpraktisch;

— **visbestandbeheertechnieken** om de beschikbaarheid van vis voor aalscholvers te verminderen. Deze hulpmiddelen zijn gebaseerd op het feit dat aalscholvers keuzes moeten maken waar ze willen gaat eten. Ze moeten een aantal zaken tegen elkaar afwegen om aan hun dagelijkse voedselbehoeften te voldoen. Hierbij gaat het over het feit of de vogel gewicht verliest of aankomt (de lichamelijke toestand van de vogel); milieuomstandigheden (tijdens koudere/nattere perioden hebben zij meer voedsel/energie nodig); het stadium van de jaarlijkse cyclus (trekperioden, broedseizoen, overwintering); de grootte van het broedsel en de leeftijd ervan, en de afstanden tussen de slaapplaatsen of kolonies en de foerageerplekken. De keuze van foerageerplek is ook afhankelijk van de beschikbaarheid, het aantal en de kwaliteit van geschikte potentiële foerageerplekken. Een hoogwaardige foerageerplek is een locatie waar de vogel risicovrij, ongestoord toegang heeft tot eten, met een goede aanvoer van relatief gemakkelijk te vangen vis. Visbestandsbeheertechnieken zijn erop gericht de kwaliteit van de foerageermogelijkheden voor aalscholvers te veranderen door het van gen van de vis minder gemakkelijk te maken. Het basisprincipe is dat als vissen moeilijk te vangen zijn, de vogels ervoor kunnen kiezen naar andere wateren te trekken waar ze gemakkelijker aan vis komen. Wanneer visserijbeheerders bijvoorbeeld controle hebben over de visbestanden, zijn er verschillende opties die het verlies van vis kunnen verminderen en locaties minder aantrekkelijk kunnen maken voor foeragerende aalscholvers. Enkele voorbeelden van maatregelen zijn:

  — *het wachten met uitzetten van vis wanneer er meer aalscholvers zijn:*

    Deze maatregel kan doeltreffend zijn wanneer de aantallen aalscholvers duidelijke seizoenspieken vertonen (bv. overwinterings- of trekperioden). Door de beschikbaarheid van vis te verminderen wanneer het aantal aalscholvers het hoogst is, worden viskwekerijen en opslagplaatsen minder aantrekkelijke foerageergebieden. Uit gegevens van verschillende lidstaten blijkt dat aalscholvers naar alternatieve locaties kunnen vertrekken wanneer de foerageerefficiëntie afneemt. Deze aanpak vereist echter flexibiliteit in de bestandsplanning en is mogelijk niet voor alle visserijtakken haalbaar;

— *vis met regelmatige tussenpozen en op meerdere locaties uitzetten:*

Verspreide en gespreide uitzet vermindert de voorspelbaarheid en winstgevendheid van foerageermogelijkheden voor aalscholvers. Het uitzetten van kleinere hoeveelheden vis op verschillende locaties verlaagt de lokale prooidichtheid, wat op zijn beurt de prikkel voor aalscholvers om zich daar te verzamelen vermindert. Deze maatregel wordt algemeen beschouwd als goede praktijk voor extensieve visserijen en rivieren, met name in combinatie met de complexe leefgebieden waar de zichtbaarheid van vissen beperkt is;

— *grotere vissen uitzetten die minder kwetsbaar zijn voor predatie:*

Aalscholvers pakken bij voorkeur de kleinere, gemakkelijker gevangen visjes. Het houden van grotere soorten vissen kan het onmiddellijke predatieverlies aanzienlijk verminderen, met name in stille wateren en visvijvers. Hoewel dit de uitzetkosten kan verhogen, wordt het op de lange termijn vaak als kosteneffectief beschouwd wanneer de predatiedruk hoog is;

— **technieken om het leefgebied aan te passen** om de beschikbaarheid van vis voor aalscholvers te verminderen, zoals het weghalen van structuren waar ze op kunnen zitten en rustplaatsen in de buurt van kwetsbare wateren (bv. dode bomen of kunstmatige structuren) om aalscholvers te ontmoedigen dicht bij de visbestanden te blijven of het creëren van veilige visreservoirs door ondergedompelde structuren, vegetatie of kunstmatige schuilplekken te installeren waar vissen zich kunnen verbergen, zodat de aalscholvers minder makkelijk kunnen foerageren en vispredatie kan worden voorkomen. Het vergroten van de complexiteit van leefgebieden (bv. grotere paaigronden, diepere vijvers) biedt vissen ook meer plaatsen om aan aalscholvers te ontsnappen. Deze instrumenten zijn een uitbreiding van de hierboven beschreven technieken voor het beheer van visbestanden. Ze hebben tot doel de locaties minder aantrekkelijk te maken voor aalscholvers om er te broeden, te nestelen of te foerageren. Hoewel nooit kan worden voorkomen dat aalscholvers ergens neerstrijken, gaan broeden of gaan foerageren, kan zo op locatiespecifiek niveau het aantal aalscholvers worden verminderd of geëlimineerd en kan worden voorkomen dat de vogels het gebied koloniseren. Het voorkomen dat aalscholvers ergens een nest kunnen bouwen, kan voorkomen dat ze door de aanwezigheid van andere vogels naar een gebied worden aangetrokken of kan latere pogingen tot broeden voorkomen;

— **financiële prikkels** ter bevordering van het toelaten van aalscholvers tot waterlichamen of compensatie van economische verliezen (zie casestudy 1).

Indien er echter na het nemen van preventieve maatregelen nog steeds sprake is van een tegenstrijdigheid met de bepalingen van artikel 5 van de vogelrichtlijn, zoals een combinatie van niet-dodelijke en dodelijke methoden, is toepassing van de afwijking noodzakelijk.

Voorwaarde 2: De reden voor de afwijking

Op basis van het afwijkingsverslag dat de lidstaten elk jaar bij de Europese Commissie indienen, zijn de meest genoemde redenen van de lidstaten voor het verlenen van afwijkingen voor de aalscholver het voorkomen van belangrijke schade aan de visserij (met inbegrip van aquacultuur), bossen en water en het beschermen van de flora en fauna (artikel 9, lid 1, punt a)).

a. Afwijkingen ter voorkoming van belangrijke schade aan de visserij

De toename van het aantal aalscholvers heeft geleid tot een toename van het aantal gemelde conflicten met de visserij en de aquacultuur, voornamelijk omdat veel van de waterlichamen waar aalscholvers de neiging hebben zich te voeden, ook gebieden zijn die rechtstreeks van belang zijn voor mensen, bijvoorbeeld commerciële visserij, viskwekerijen (uitgebreid en intensief) en recreatieve vislocaties (in natuurlijke, seminatuurlijke of kunstmatige aquatische habitats). De visserij vindt plaats in zoet water (met inbegrip van visvijversystemen en natuurlijke meren), brak water (wetlands aan de kust) en mariene gebieden (kustgebieden). Aalscholverpredatie is echter vaak slechts een van de vele stressfactoren die momenteel effect hebben op de visbestanden in die gebieden.

In de vogelrichtlijn wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën visserij, bijvoorbeeld commerciële of recreatieve visserij. In de onderhavige context omvat het begrip “visserij” echter:

— de sector van het vangen, verwerken en verkopen van vis of de plaats waar dit gebeurt;

— een plaats waar vis wordt gekweekt om te worden verkocht (aquacultuur);

— recreatieve visserij.

Met het begrip recreatieve visserij worden met name niet alleen overeen gebieden voor recreatieve visserij bedoeld, maar ook hengelsportclubs en commerciële “put and take”-vijvers.

De conflicten tussen aalscholvers en commerciële visserij zijn ook zeer complex en dynamisch van aard. De timing en omvang van dergelijke conflicten variëren enorm, aangezien er grote verschillen zijn in het aantal en de verspreiding van aalscholvers in Europa, waarbij vogels nogal variabele seizoensgebonden bewegingen maken tussen broed- en overwinteringsgebieden. Conflicten komen dus op verschillende tijdstippen van het jaar, op verschillende plaatsen en op verschillende geografische schalen voor en kunnen betrekking hebben op broed-, overwinterings- of trekvogels.

Bovendien zullen conflicten, naast de complexe bewegingspatronen van de aalscholver, ook worden beïnvloed door een even complexe dynamiek van de vispopulatie (bv. dichtheidsafhankelijke sterfte) en seizoensgebonden en jaarlijkse variaties in externe factoren, zoals de weersomstandigheden (met name hoe streng de winter is) en effecten van waterverontreiniging, maar ook door de beschikbaarheid van compenserende mechanismen.

Deze inherente complexiteit betekent dat elke situatie anders is, en het beoordelen van conflicten vereist een aanpak per geval waarbij rekening wordt gehouden met alle factoren, en dat conflictbeheersing adaptief moet zijn. De timing van beheersacties door het jaar heen speelt ook een cruciale rol bij de mate van effectiviteit.

Benadrukt moet worden dat een lidstaat, om een afwijking te kunnen toestaan, moet bepalen of de waarschijnlijke schade al dan niet als "belangrijk" wordt beschouwd. Deze bepaling van de richtlijn heeft niet tot doel de dreiging van geringe schade te voorkomen. Om als "belangrijk" te worden beschouwd, moet worden verwacht dat de schade aanzienlijke economische gevolgen zal hebben voor de visserij en/of voor visserijgerelateerde recreatieve belangen.

Soorten schade

Schade aan de visserij kan leiden tot direct of indirect economisch verlies, verlies van eigendomswaarde of verlies van productiemateriaal. Het kan ook extra kosten met zich meebrengen (bv. om beschadigde apparatuur te vervangen en de opnieuw vis uit te zetten). In het geval van recreatieve visserijbelangen kan dit leiden tot economische verliezen en niet alleen een negatieve invloed hebben op recreatieve belangen op zich, tenzij dit economische gevolgen heeft (bv. verminderde verkoop van visvergunningen).

Voorspelbaarheid en risico

Als er **nog geen** schade is opgetreden, moet de ervaring uit het verleden worden gebruikt om te voorspellen of er een grote kans is dat de schade zich voordoet. Bovendien moet de situatie betrekking hebben op belangrijke schade aan een economisch belang die verder gaat dan louter overlast of een normaal bedrijfsrisico.

Bewijs

Uit het voorgaande volgt dat de schade aan activa (die zich reeds heeft voorgedaan of naar verwachting zal voordoen) feitelijk moet worden aangetoond. Gezien de moeilijkheden bij het kwantificeren van de omvang van het visbestand en het feit dat aalscholvers een visbestand snel kunnen uitputten (wat kan voorkomen dat gedetailleerde onderzoek wordt uitgevoerd voordat actie wordt ondernomen), kan het nodig zijn om snel en pragmatisch te bepalen of er sprake is van belangrijke schade, bijvoorbeeld door middel van een evaluatie door onafhankelijke deskundigen op basis van alle beschikbare gegevens en wetenschappelijke kennis. Wanneer een deskundig advies echter wordt gebruikt om een afwijking te rechtvaardigen, is voor een dergelijke expertise nog steeds een wetenschappelijk onderbouwde rechtvaardiging nodig om de conclusie ervan te staven en om na te gaan of de deskundigen geen belangenconflicten hebben. De economische schade is vaak gebaseerd op het vermenigvuldigen van een geschat dagelijks aantal vogels dat aanwezig is op visvijvers met de gemiddelde dagelijkse hoeveelheid vis die per vogel wordt gegeten. Indien relevant, bijvoorbeeld wanneer dit op basis van voorvallen in het gebied nog niet duidelijk is, moeten ornithologen of andere gekwalificeerde deskundigen op het gebied van wilde dieren en planten de situatie monitoren om de dagelijkse aantallen in te schatten. De kosten van de verspreiding van ziekten, de menselijke inspanning en de kosten van munitie voor de geweren die worden gebruikt om vogels bij de visvijver weg te jagen, mogen niet in aanmerking worden genomen.

Preventie

Er zij aan herinnerd dat afwijkingen op grond van artikel 9, lid 1, punt a), van de vogelrichtlijn bedoeld zijn om belangrijke schade te voorkomen, zodat er geen verplichting bestaat om te wachten tot de schade is ontstaan of om schade aan te tonen. Niettemin moet worden aangetoond dat er waarschijnlijk schade zal ontstaan. De kans moet groot zijn dat de schade zich op een bepaalde locatie voordoet en voldoende belangrijk is. Eerdere schadegevallen kunnen worden gebruikt om aan te tonen dat het waarschijnlijk is dat belangrijke schade zich opnieuw zal voordoen, of, bij gebreke van eerdere schadegevallen, volstaat het om aan te tonen dat er een grote kans op belangrijke schade bestaat.

Wanneer de schade weinig of geen economische gevolgen heeft, direct of indirect, kunnen afwijkingen met betrekking tot schade aan de visserij nog steeds mogelijk zijn voor "de bescherming van fauna en flora" (zie tekstvak 1 hieronder). De mate van schade kan dus zowel betrekking hebben op het ecologische belang van de getroffen soort (bv. een zeldzame of bedreigde soort) als op de gevolgen voor de visserij.

Tekstvak 1: Praktische beoordeling van de vraag of schade "belangrijk" is

Hoewel de biologie en ecologie van aalscholvers het onderwerp zijn geweest van veel wetenschappelijk onderzoek, blijft het praktisch begrijpen van de interacties tussen aalscholvers en vissen en visserij complex. Verliezen kunnen worden gekwantificeerd bij viskwekerijen, maar betrouwbare beoordelingen zijn doorgaans veel moeilijker voor grote extensieve visserijen en in andere waterlichamen.

Sommige studies hebben aangetoond dat aalscholvers aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen hebben voor visbestanden en visserijen, wat resulteert in een vermindering van de visstanden en de biomassa. Uit andere onderzoeken is echter ook gebleken dat de loutere aanwezigheid van aalscholvers op een locatie niet noodzakelijkerwijs betekent dat er sprake is van belangrijke schade.

Bovendien is het niet mogelijk om vaste, gestandaardiseerde drempels vast te stellen in termen van populatieaantallen, of verhoudingen of percentages van verwijderde visbestanden die als benchmark kunnen dienen voor de beoordeling van het optreden van "belangrijke schade".

Niettemin is een objectieve beoordeling op basis van feiten met betrekking tot de werkelijke aanwezigheid en potentiële effecten van aalscholvers, waarbij rekening wordt gehouden met andere factoren die van invloed zijn op de visbestanden, altijd noodzakelijk om afwijkingen te rechtvaardigen.

Meer gedetailleerde informatie over het bewijzen van schade is te vinden in het document "Interactions between cormorants fish and fisheries" (Interacties tussen aalscholvers, vissen en visserijen), dat ook links bevat naar casestudy's over conflicten voor verschillende visserijsectoren en aquatische habitats, https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/ab7d8f27-fb1c-4117-8f66-36246abad59c/details.

b. Afwijkingen ter voorkoming van belangrijke schade aan bossen

Schade aan vegetatie en bomen treedt meestal op wanneer er een grote kolonie of een permanente grote groep aalscholvers verblijft, wat leidt tot de accumulatie van zure guano. Hetzelfde begrip "belangrijke schade" is dan van toepassing, zoals hierboven uiteengezet in het deel over het voorkomen van ernstige schade aan de visserij. De ernst van de schade kan bijvoorbeeld worden aangetoond wanneer het gebruik van bomen voor commerciële doeleinden wordt bedreigd. Bij het bepalen van de ernst van de schade moet echter ook rekening worden gehouden met de omvang van het getroffen gebied.

Wanneer de schade geen economische gevolgen heeft, hetzij direct (hout kan niet worden verkocht) hetzij indirect (het beïnvloedt de esthetiek van het bos en vermindert dus het toerisme), kunnen afwijkingen met betrekking tot schade aan bossen en vegetatie nog steeds mogelijk zijn voor "de bescherming van fauna en flora" (zie hieronder).

c. Afwijkingen ter voorkoming van belangrijke schade aan water

Deze reden voor de afwijking mag alleen worden gebruikt wanneer aalscholvers ernstige schade toebrengen aan het commerciële doel van het waterlichaam, met uitzondering van de visserij. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in bepaalde gebieden die worden gebruikt voor vrijetijdsactiviteiten, die economisch kunnen worden getroffen door belangrijke schade veroorzaakt door aalscholvers, bijvoorbeeld ernstig verlies van de kwaliteit van het waterlichaam of van de levensvatbaarheid ervan voor het toerisme als gevolg van verontreiniging door aalscholvers. Als het onderwerp van de afwijking verband houdt met de hengelsport, moet dit worden gerapporteerd als "schade aan de visserij" en niet als "schade aan het water".

Hetzelfde begrip "belangrijke schade" is dan van toepassing, zoals hierboven uiteengezet in het deel over het voorkomen van ernstige schade aan de visserij. Toeristen die zich aangetrokken voelen tot de natuurlijke schoonheid van gebieden aan het water, kunnen de gebieden bijvoorbeeld niet langer aantrekkelijk vinden zodra aalscholvers er hun intrek nemen, ook vanwege de sterke geur die uit de rustplaatsen opstijgt. Op lokale schaal kunnen dalende vastgoedwaarden en verminderd toerisme en recreatie economische verliezen veroorzaken voor inwoners van het gebied en bedrijven die afhankelijk zijn van inkomsten uit toerisme.

Indien het aantal aalscholvers van invloed kan zijn op de kwaliteit van het drinkwater in bepaalde reservoirs, moet artikel 9, lid 1, punt a), eerste streepje (in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid) als reden voor de afwijking worden gebruikt.

d. Afwijkingen ter bescherming van flora en fauna

De vierde reden voor afwijkingen op grond van artikel 9, lid 1, punt a), heeft betrekking op de bescherming van flora en fauna. De grond van de afwijking is waarschijnlijk het sterkst wanneer deze verband houdt met de instandhouding van populaties van soorten die zeldzaam of bedreigd zijn, maar is niet beperkt tot dergelijke soorten.

Er zijn bijvoorbeeld gevallen gemeld van aalscholverpredatie op bestanden van Europese aal (*Anguilla Anguilla*), Atlantische zalm (*Salmo salar*), gemarmerde forel (*Salmo marmoratus*), vlagzalm (*Thymallus thymallus*) (zie tekstvak 2 hieronder) en andere beschermde vissoorten (op EU- of nationaal niveau). Elk geval moet grondig worden onderzocht en worden beoordeeld op basis van advies van de bevoegde autoriteiten. Besluiten moeten gebaseerd zijn op de beste beschikbare wetenschappelijke informatie over de langetermijngevolgen voor de getroffen populatie(s).

Tekstvak 2: Onderzoeksproject "ProtectFish"

In 2024 is in het kader van het programma voor onderzoek en innovatie van Horizon Europa een nieuw door de EU gefinancierd project gestart, ProtectFish, om de populatie aalscholvers en de gevolgen ervan voor populaties van riviervissoorten die in de habitatrichtlijn zijn opgenomen, te analyseren. Het project, dat met name gericht is op populaties van vlagzalmen, zal verschillende soorten veldexperimenten uitvoeren, bestaande resultaten beoordelen en raadplegingen/workshops/interviews organiseren om de bestaande kennis over de rol van predatie op beschermde riviervissen te evalueren en te consolideren.

De rol van predatie en predatiecontrole zal worden gemeten in riviergebieden die door honderden vrijwilligers worden gemonitord. Op basis van kortere riviersegmenten zal het effect van fysieke structuren zoals netten en natuurlijke structuren op de overleving van vissen worden bestudeerd. Elektrovisserijgegevens zullen in combinatie met camerabeelden van in het wild levende dieren worden gebruikt om roofdieren en prooien te monitoren en te tellen om de impact van predatie op door de EU beschermde vissen te beoordelen.

Het consortium dat het project uitvoert, bestaat uit universiteiten, onderzoeksinstituten en organisaties uit Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Italië, Polen en Zweden. Het wordt gecoördineerd door de Deense Technische Universiteit.

Meer informatie is te vinden op: https://protectfish.eu/.

Voorwaarde 3: Technische voorschriften van artikel 9, lid 2

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, moeten de middelen, installaties en methoden voor het vangen of doden in de afwijking worden gespecificeerd. De bevoegde autoriteit heeft het mandaat te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen. Er is derhalve een verscheidenheid aan bijzondere regelingen en omstandigheden van tijd en plaats met betrekking tot de beperkingen op afwijkingen mogelijk. Niettemin moet het aantal vogels dat zou worden gedood of afgeschrikt (wat een situatie is die bijzonder relevant is tijdens het broedseizoen) worden aangegeven en vervolgens in alle gevallen gedurende de gehele afwijking worden gecontroleerd. Dit gebeurt soms door het aantal vergunningen te beperken en/of nationale of regionale quota op te leggen. Deze cijfers moeten hoe dan ook in overeenstemming blijven met het hoofddoel van de vogelrichtlijn, namelijk de instandhouding van vogels.

Er moet dus rekening mee worden gehouden dat een afwijkingsregeling niet kan worden gebruikt om de populatie te verminderen als doel op zich, maar om te voldoen aan een van de afwijkingen van artikel 9, lid 1, dat wil zeggen om belangrijke schade te voorkomen of om de flora en fauna te beschermen. Het mag niet gericht zijn op het elimineren van elk individu in een gebied, maar op het verminderen van het aantal in overeenstemming met het niveau van de schade die moet worden beperkt of de instandhoudingsdoelstellingen voor de bescherming van fauna en flora. Dit sluit echter geen maatregelen uit die gericht zijn op het verwijderen of voorkomen van broedkolonies of het overnachten van vogels in bepaalde delen van een groter gebied, aangezien dit het voorkomen van individuele vogels niet uitsluit.

Tijdens het broedseizoen zijn interventies met betrekking tot eieren (bv. Insmeren met olie of vervangen door nepeieren) de belangrijkste methode die wordt gebruikt om de voortplanting van aalscholvers te beheersen. Hoewel verschillende landen rond de Oostzee deze methode nu gebruiken, is dit in veel andere landen niet het geval. Vuurwapens om de vogels te doden of af te schrikken en afschrikmiddelen (gaspistolen of andere) zijn de belangrijkste methoden die worden gebruikt tijdens de vogeltrek of overwintering.

Het is mogelijk algemene vergunningen te verlenen met inachtneming van de formele voorwaarden van artikel 9, lid 2, d.w.z. Vergunningen die niet aan specifieke personen maar aan een algemene categorie gemachtigde personen, zoals grondeigenaren en hun gemachtigden, worden verleend. Zoals in de gids voor duurzame jacht is aangegeven, staat de formulering van artikel 9, lid 2, in tegenstelling tot artikel 9, lid 1, punt c), dat voorschrijft dat afwijkingen onder "strikt gecontroleerde omstandigheden" moeten worden toegestaan, echter niet in de weg aan dergelijke algemene vergunningen voor afwijkingen op grond van artikel 9, lid 1, punt a). Zoals ook vermeld in de gids voor duurzame jacht in het kader van de vogelrichtlijn, wordt in dit verband verwacht dat, ervan uitgaande dat de afwijking alle in artikel 9, lid 2, genoemde aspecten bestrijkt, de redenen die het toestaan van afwijkingen aan een brede categorie personen rechtvaardigen, duidelijk in de afwijking moeten worden gespecificeerd.

Tot slot kan coördinatie tussen de lidstaten nuttig zijn, ook al moeten afwijkingen op het niveau van de lidstaten worden toegepast (zie tekstvak 3).

Tekstvak 3: Het gebruik van afwijkingen op grond van trekroutes om belangrijke schade op het grondgebied van een andere lidstaat te voorkomen

Er kan gebruik worden gemaakt van gecoördineerde populatiecontrole, met inbegrip van de toepassing van "afwijkingen op grond van trekroutes", waarbij afwijkingen voor soorten zoals de aalscholver in het ene land zouden worden verleend om belangrijke schade in een ander land te voorkomen.

Deze aanpak kan worden gebruikt in het kader van een internationaal beheersplan dat is ontwikkeld in het kader van internationale verdragen of overeenkomsten waarbij de EU partij is, of in een soortgelijk kader dat door alle betrokken lidstaten is goedgekeurd.

Met het oog op een gecoördineerde aanpak is het echter van essentieel belang dat nauwkeurige en actuele informatie beschikbaar is om gunstige referentiewaarden voor de populatie aalscholvers (populatieomvang, verspreidingsgebied en uitbreiding van het leefgebied) te bepalen. Ten tweede moet een robuust gecoördineerd monitoringsysteem worden opgezet dat regelmatig gegevens verstrekt over aantallen, overleving en productiviteit.

Vervolgens moet overeenstemming worden bereikt over de gunstige referentiepopulatie voor de trekroute en moet een veiligheidsdrempel worden vastgesteld om een voorzorgsbenadering te waarborgen. Op basis van die overeenkomst zou voor elk land afzonderlijk een referentieniveau kunnen worden vastgesteld. Er moet overeenstemming worden bereikt over kwesties zoals geografische schaal voor de bovengenoemde coördinatie en evaluatie van de beheersplannen om de status van de populatie en de coördinatie en evaluatie van beheersbenaderingen te beoordelen.

Het is daarom ook van cruciaal belang de situatie regelmatig te evalueren en daarbij niet alleen de aantallen, het voortbestaan en de productiviteit van de soorten te monitoren, maar ook de visserij, met inbegrip van de beoordeling van de schade, te monitoren. Dit is van fundamenteel belang om ervoor te zorgen dat aan alle toepasselijke voorwaarden van artikel 9 wordt voldaan en om de doeltreffendheid van de maatregelen te evalueren, lopende beheersbesluiten te onderbouwen en, waar nodig, strategieën aan te passen.

5. **Casestudy's**

5.1. *Conflicten met aalscholvers bij karpervisvijvers in Kroatië aanpakken*

In Kroatië zijn er 15 grote karpervisvijvers met een oppervlak van ongeveer 12 000 hectare. Alle gebieden zijn belangrijke broed- en trekgebieden van watervogels en zijn opgenomen in het Natura 2000-netwerk. Hoewel de aalscholver (*Phalacrocorax carbo sinensis*) geen doelsoort is voor de indeling als SBZ, is hij regelmatig aanwezig en voedt hij zich met karper uit de visvijvers. Hoewel niet zo talrijk als een broedvogel, is er een aanzienlijke druk van overwinterende vogels, waaronder meestal aalscholvers uit andere delen van Europa (tot 20 000 vogels trekken elke winter naar Kroatië).

De aalscholver was een strikt beschermde soort in Kroatië tot 1995 toen de staat voor de rechter werd gedaagd door een aantal viskwekerijen die een financiële schadevergoeding eist. De staat verloor alle rechtszaken en werd gedwongen om jarenlang grote bedragen uit te keren.

Na jarenlange gezamenlijke inspanningen van ornithologen en de natuurbeschermings- en visserijsectoren heeft de staat erin toegestemd viskwekerijen jaarlijkse stimuleringsbetalingen aan te bieden voor "het behoud van ecosystemen van karpervisvijvers" (in plaats van compensatie te betalen voor de veroorzaakte schade). Deze maatregel, die sinds 2008 van kracht is en algemeen wordt aanvaard, duurt tot op de dag van vandaag.

Volgens het prioritaire actiekader 2021-2027 van Kroatië tussen 2014 en 2016 verleende het Ministerie van Landbouw staatssteun aan de viskwekerijen "in het belang van het behoud van ecosystemen van karpervisvijvers" voor een totaalbedrag van 3,5 miljoen EUR. Vanaf 2018 werd deze steun herzien als compensatie voor "schade door verschillende vogelsoorten en andere dieren aan karpervisvijvers", met een totale toewijzing van 8,7 miljoen EUR tussen 2018 en 2020. De compensaties werden betaald uit de staatsbegroting op basis van jaarlijkse verordeningen van het Ministerie van Landbouw en werden toegewezen per hectare productieve oppervlakte van de visvijvers. Voor speciaal beschermde visvijvers waar niet mag worden gejaagd, is de steun in 2020 met 30 % en sinds 2021 met 50 % verhoogd. De steun wordt tot op de dag van vandaag voortgezet en in september 2024 werd de premie verhoogd tot 902,18 EUR per hectare productiegebied.

In 2024 is een nieuwe maatregel geactiveerd in het kader van het operationele programma voor de visserij en de aquacultuur van de Republiek Kroatië voor de programmeringsperiode 2021-2027, getiteld "Maatregel II.10, Aquacultuur die diensten verleent op het gebied van milieubescherming". Deze maatregel waarborgt compensatie voor extra kosten en/of gederfde inkomsten als gevolg van de toepassing van methoden in de aquacultuur die in overeenstemming zijn met de specifieke behoeften van het milieu en waarvoor bijzondere beheerseisen gelden die voortvloeien uit de aanwijzing van gebieden als onderdeel van het Natura 2000-netwerk. Zoals eerder vermeld, vallen alle extensieve karpervisvijvers binnen het Natura 2000-netwerk en moeten zij instandhoudingsmaatregelen uitvoeren die zijn vastgesteld in de verordening inzake instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen voor SBZ's.

Hoewel de karpervisvijvers niet specifiek voor de aalscholver zijn aangewezen, aangezien zij niet in bijlage I bij de vogelrichtlijn zijn opgenomen, maken de vogels integraal deel uit van het beheer van het Natura 2000-gebied, omdat zij zich in kolonies bevinden met andere visetende vogelsoorten waarvoor het gebied is ingedeeld. Ze delen de visvijvers ook als foerageergebied in de winter. Elke jacht op of het verjagen van aalscholvers zou daarom ook directe negatieve effecten hebben op de andere vogelsoorten.

De maatregel staat open voor de periode van 1 augustus 2024 tot en met 31 december 2029 ([11]) (het laatste subsidiabiliteitsjaar is 2028). De criteria voor maatregel II.10 zijn onder meer de score op basis van de beschermingsstatus van de visvijver (speciaal reservaat, natuurpark), het visvijvergebied (> 1 000 ha; 400-1 000 ha; < 400 ha) en de soort viskwekerij (micro- en kleinbedrijf; middelgroot; grote onderneming) ([12]). De premie wordt vastgesteld op 356 EUR/ha ([13]) van het geregistreerde productiegebied van een visvijver, maar "kan niet meer bedragen dan 35 % van het jaarinkomen uit de verkoop van aquacultuurproducten van de gebruiker in het referentiekalenderjaar". Deze premie was gebaseerd op berekeningen van het "EU-Natura 2000-integratieproject voor Kroatië — NIP", waarbij het concept van alternatieve kosten werd gebruikt door de inkomsten en kosten van conventionele visvijvers te vergelijken met die van extensieve visvijvers. De compensatie wordt voor 70 % betaald uit de EU-begroting en voor 30 % uit de staatsbegroting.

Na enkele decennia proberen het probleem van aalscholvers in Kroatië aan te pakken door visetende vogels te verwijderen of af te schrikken en de veroorzaakte schade te compenseren, is de situatie verbeterd door de inspanningen meer te richten op het bieden van stimulansen voor het behoud van de biodiversiteitswaarde van extensieve karpervisvijvers en het accepteren van de aanwezigheid van visetende vogelsoorten in het bijzonder, met inbegrip van de aalscholver. De uitdagingen die in de toekomst moeten worden aangepakt, houden verband met het waarborgen van de economische levensvatbaarheid van extensieve karpervijvers en de ontwikkeling van andere gediversifieerde diensten op basis van natuurlijke waarden.

5.2. *Beheer van aalscholvers in Denemarken*

Het huidige beheersplan van Denemarken voor conflicten tussen aalscholvers en de visserij werd in maart 2022 gepubliceerd en bouwt voort op het beginsel van lokaal conflictbeheer dat in het vorige plan was vastgesteld, dat van 2016 tot en met 2020 geldig was. Het doel van het plan is een evenwicht te vinden tussen het in stand houden van levensvatbare populaties van de soort en het aanpakken van de zorgen van de visserijsector.

De aalscholverpopulatie in Denemarken begon in de jaren tachtig te groeien als gevolg van een betere bescherming in Denemarken en in de rest van Europa. De populatie bleef relatief stabiel op ongeveer 39 000 paren van 1993 tot 2006. De aantallen daalden vervolgens tot ongeveer 25 000 in 2013, maar stegen en stabiliseerden zich daarna. In 2020 werd de Deense populatie geschat op bijna 32 000 paren.

Het uitgangspunt van het conflictbeheersplan is dat de uitdagingen van de aalscholver lokaal moeten worden aangepakt. Het foerageren van aalscholvers moet worden verminderd in gebieden die belangrijk zijn voor de visbestanden en waar kwetsbare vissoorten voorkomen. Denemarken heeft een aantal prioritaire gebieden aangewezen waar de meeste inspanningen in verband met het beheer van broedkolonies worden geconcentreerd.

Voordat dodelijke middelen wordt toegepast, moeten eerst andere oplossingen zoals het wegjagen van de vogels of het gebruik van technische afschrikmiddelen worden geprobeerd en worden gebruikt voor zover dit praktisch en economisch mogelijk is om schade te voorkomen. Als deze maatregelen niet bevredigend zijn, kunnen regelgevende maatregelen worden genomen, zoals afschieten, het insmeren van eieren met olie of het vernietigen van nesten en eieren. Deze maatregelen kunnen alleen worden uitgevoerd op grond van een voorafgaande toestemming. De praktijk heeft bewezen dat in het geval van de grote aalscholver het gebruik van afschriktechnieken aangevuld met beperkte dodelijke middelen de afschrikking effectiever maakt.

Naast een wettelijke vergunning van het Deense natuuragentschap, is voor afschieten ook een geldige jachtvergunning en een vergunning van de landeigenaar nodig. Dodelijke middelen mogen worden gebruikt tussen 1 augustus en 31 maart (en van 1 april tot 1 mei, ter bescherming van schol, zalm en forel die naar zee trekken).

Het insmeren van eieren met olie en/of de vernietiging van nesten en eieren kunnen worden toegestaan om de omvang van bestaande kolonies te verkleinen of de vestiging van nieuwe kolonies te voorkomen. Deze methoden worden uitgevoerd in de in het beheersplan vermelde aalscholverkolonies, in kolonies binnen een straal van 30 kilometer rond kustgebieden die als belangrijk zijn aangemerkt voor de visserij, en in visbestanden of beken en meren waar de kleine marene, vlagzalm, zalm, forel of aal voorkomt, of in kolonies die zich op meer dan 30 kilometer van dergelijke aangewezen gebieden bevinden, indien kan worden aangetoond dat de kolonie de oorzaak is van grote schade aan de vis, de visserij en de visserijbelangen. Een wettelijke vergunning van het natuuragentschap en de vergunning van de landeigenaar zijn vereist voor zowel het insmeren van de eieren met olie als de vernietiging van nesten en eieren.

Het plan werd opgesteld in overleg met de vaste werkgroep aalscholvers en werd afgerond door het Ministerie van Milieu. Het heeft geen einddatum, maar zal worden geëvalueerd en de instrumenten zullen worden bijgewerkt indien er nieuwe kennis en ervaring uit het veld naar voren komen.

Tekstvak 4: Kan de aalscholver worden beschouwd als een ernstige bedreiging voor verschillende vispopulaties in Nederland?

Mennobart van Eerden & Stef van Rijn beoordeelden hun langetermijnmonitoringresultaten in Nederland en publiceerden hun waarnemingen in Ravon 87 magazine, december 2022, Volume 24 | nr. 4., blz. 78-81,

https://natuurtijdschriften.nl/pub/1019938/RAVON2022024004004.pdf.

Samenvatting:

Nederland heeft “nooit ingegrepen door populatiecontrolemaatregelen te nemen”. Toch lijkt de populatie broedparen vooral af te nemen, met name bij de grote meren van het IJsselmeergebied (> 80 % reductie), parallel aan een duidelijke vermindering van de beschikbaarheid van voedingsstoffen. Nadat dit in de jaren 1970 en 1980 het bolwerk van de soort was, zijn broedkolonies veel kleiner geworden en hebben zij zich verplaatst naar de kleinere waterlichamen verder landinwaarts. In deze kleinere waterlichamen is de waterkwaliteit beter en komt meer vis voor. Uit de langetermijngegevens over de visconsumptie blijkt duidelijk dat aalscholvers zich voornamelijk voeden met overvloedig voorkomende, kleine vissen (7-25 centimeter). Omdat hun eetpatroon (zoals bestudeerd door bepaling van otolieten) grotendeels de vissamenstelling weerspiegelt, worden de aalscholvers geacht bottom-up te reageren op de beschikbaarheid van vis. Gecombineerd met een natuurlijke oogst van 20 % of minder van het visbestand, is er op het niveau van het watersysteem weinig te vrezen van predatie door aalscholver. Alleen in kleine of dichtbevolkte waterlichamen kan dit lokaal het geval zijn, vooral wanneer er voor vissen geen schuilplaatsen zijn (dood hout, macrofyten e.a.). Het beheer van de visgronden lijkt een nuttige maatregel om het risico op predatie door aalscholvers te verminderen, met name in de buurt van dammen, sluizen of vispassages.

6. **Verslaglegging over afwijkingen**

Transparante rapportage over afwijkingen en gecoördineerde afname is van cruciaal belang om het vertrouwen tussen belanghebbenden op te bouwen en de naleving van internationale overeenkomsten te waarborgen. De Commissie heeft daarom online viewers voor afwijkingsgegevens ontwikkeld ([10]). Hierop is gedetailleerde informatie te zien over de door de lidstaten ingediende jaarlijkse afwijkingen en statistieken over de volledigheid van die verslagen:

— Overzicht van de afwijkingen en uitzonderingen voor de bescherming van soorten in de EU;

— individual derogations and detailed information about them, en

— Volledigheid van gegevens in nationale verslagen over afwijkingen en uitzonderingen.

([10]) Overzicht van de afwijkingen en uitzonderingen voor de bescherming van soorten in de EU |Europees Milieuagentschap.

7. **Verdere informatie**

Documenten van het door de EU gefinancierde INTERCAFE-project, dat nauw samenwerkte met de belangrijkste belanghebbenden om de verschillende conflicten tussen aalscholvers en visserijen in detail te bestuderen, zijn beschikbaar op: https://www.ceh.ac.uk/our-science/projects/intercafe.

Beknopte documenten over de verspreiding, het verspreidingsgebied, de ecologie, de populatiestatus en -trends van de grote aalscholver, de interactie met vis, visserij en aquacultuur en het beheer van conflicten tussen aalscholvers en visserij zijn beschikbaar op de webpagina van de Commissie over de vogelrichtlijn:

— Cormorant ecology FAQ, om de biologie, ecologie en het gedrag ervan beter te begrijpen;

— Cormorant numbers and distribution in Europe, over de monitoren en het tellen van aalscholvers in de EU;

— Interactions between cormorants, fish, and fisheries, over de meest voorkomende bronnen van conflicten;

— Management of cormorant-fishery conflicts, een combinatie van informatie over beheersmaatregelen en -middelen die worden gebruikt om problemen van aalscholvers voor de visserij te verminderen;

— Social, cultural, and legal aspects of cormorant-fishery issues, ook over de ecologie van vogels en vissen;

— An extensive bibliography, over de belangrijkste publicaties over het onderwerp (meer dan 5 000 publicaties met een functie om op trefwoorden te zoeken).