

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2824
Datum uitspraak	18 oktober 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 maart 2015 heeft het college aan Stichting De Faunabeheereenheid Utrecht (hierna: de Faunabeheereenheid) ontheffing verleend om van 1 maart 2015 tot 1 november 2019 grauwe ganzen te doden met behulp van het geweer, waaraan voorschriften en beperkingen zijn verbonden.

Volledige tekst

201605130/1/A3.

Datum uitspraak: 18 oktober 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Stichting de Faunabescherming, gevestigd te Amstelveen,
 2. het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 31 mei 2016 in zaak nr. 15/5447
in het geding tussen:

de stichting

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 19 maart 2015 heeft het college aan Stichting De Faunabeheereenheid Utrecht (hierna: de Faunabeheereenheid) ontheffing verleend om van 1 maart 2015 tot 1 november 2019 grauwe ganzen te doden met behulp van het geweer, waaraan voorschriften en beperkingen zijn verbonden.

Bij besluit van 15 september 2015 heeft het college het door de stichting daartegen
gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 mei 2016 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 15 september 2015 vernietigd voor zover daarbij voorschrift 6 uit bijlage 1 is gehandhaafd, het besluit van 19 maart 2015 herroepen voor zover daarin voorschrift 6 uit bijlage 1 is vastgesteld, bepaald hoe dat voorschrift komt te luiden en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de stichting en het college hoger beroep ingesteld.

De stichting, het college en de Faunabeheereenheid hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 22 februari 2017 heeft het college de op 19 maart 2015 verleende ontheffing gewijzigd.

De stichting heeft daartegen gronden ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft zaken nrs. 201605127/1/A3 en 201605130/1/A3 gevoegd ter zitting behandeld op 19 juni 2017, waar de stichting, vertegenwoordigd door A.P. de Jong, bijgestaan door mr. B.N. Kloostera, advocaat te Amsterdam, het college, vertegenwoordigd door mr. W. van Dijk, bijgestaan door R. Beenen en A.B. Stokman, en de Faunabeheereenheid, vertegenwoordigd J. Nuisl, bijgestaan door mr. J.T.F. van Berkel, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) in werking getreden en de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) ingetrokken. Nu het besluit op bezwaar voor die datum is genomen, is de Ffw op dit geding nog van toepassing. De relevante bepalingen van de Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010 L 20) (hierna: de Vogelrichtlijn), van de Ffw en van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren (hierna: het Bbsd) zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

2. Bij besluit van 3 maart 2015 heeft het college op grond van artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen ontheffing verleend van artikel 9 van de Ffw om grauwe ganzen te doden met behulp van het geweer ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen. Bij het besluit van 19 maart 2015 heeft het college dat besluit ingetrokken en opnieuw de ontheffing verleend, met toevoeging van een extra voorschrift. Volgens het college hebben provincies en de natuur- en landbouworganisaties geconstateerd dat de schade aan landbouw en natuur door standganzen in de zomer te groot wordt. Op 2 september 2014 heeft het college het door de Faunabeheereenheid opgestelde Faunabeheerplan 2014-2019 (hierna: het Faunabeheerplan)

goedgekeurd. Om dat plan te kunnen uitvoeren heeft de Faunabeheereenheid ontheffing gevraagd voor onder meer het nemen van extra maatregelen om het aantal grauwe ganzen te beperken voor de periode van 1 april tot 1 november. Eén van deze maatregelen bestaat uit het afschot van overzomerende grauwe ganzen ter voorkoming en bestrijding van belangrijke schade aan landbouwgewassen. De jaarlijkse faunatellingen laten een toenemende broedpopulatie zien. De grauwe gans is naast mezen en vinken in de fruitteelt één van de grootste schadeveroorzakende soorten binnen de provincie Utrecht. De streefstand voor de provincie Utrecht is door het Provinciaal ganzenoverleg Utrecht bepaald op basis van de verhouding tussen het aantal getelde grauwe ganzen en de getaxeerde schade en vastgesteld op 4000 exemplaren als voorjaarspopulatie. Dit komt overeen met een zomerstand van 7000 ganzen. In juli 2014 werden in de provincie Utrecht 27454 grauwe ganzen geteld. Die reductie zal in de jaren tot en met 2017 worden gerealiseerd. De provincie houdt toezicht op de gerealiseerde afschotreductie, doordat de Faunabeheereenheid iedere 14 dagen daarover zal rapporteren op basis van de verplichte afschotregistratie. Het college heeft in de bijlage bij de ontheffing voorschriften en beperkingen gesteld. Volgens voorschrift 6 is het gebruik van het middel geweer toegestaan vanaf een uur voor zonsopkomst tot een uur na zonsondergang.

De uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft overwogen dat niet in geschil is dat met het verlenen van de ontheffing geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van grauwe ganzen. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college zich bij de besluitvorming mogen baseren op de schadecijfers uit het Faunabeheerplan. Een concretisering van de schade per locatie of gewas is niet vereist om concrete dreiging van belangrijke schade aannemelijk te maken. Met de schadehistorie en het verloop daarvan, in samenhang met de populatieomvang van de grauwe gans in de provincie Utrecht en bijlage 12 bij het Faunabeheerplan, heeft het college toereikend onderbouwd dat in de gehele provincie een concrete dreiging van belangrijke schade aan gewassen bestaat. Voorts heeft het college zich volgens de rechtbank in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen geen andere bevredigende oplossing voorhanden is dan ingrijpen in de populatieomvang van grauwe ganzen. De rechtbank ziet geen grond voor het oordeel dat het afschieten van grauwe ganzen geen effectieve oplossing is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen. Verder heeft de rechtbank onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 4 januari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV0107](#), overwogen dat uit artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn volgt dat een bestuursorgaan alleen ontheffing kan verlenen voor doden onder bij wettelijk voorschrift vastgestelde voorwaarden en omstandigheden. Omdat de mogelijkheid om het geweer te gebruiken voor zonsopgang en na zonsondergang niet bij wettelijk voorschrift is vastgelegd, is het college met het verlenen van ontheffing daarvoor zijn bevoegdheid te buiten gegaan. Om die reden heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en het voorschrift gewijzigd.

Het hoger beroep van de stichting

4. Voor zover de Faunabeheereenheid betoogt dat het hoger beroep van de stichting niet-ontvankelijk is, overweegt de Afdeling dat het hoger beroep van de stichting tijdig door de Afdeling is ontvangen en derhalve ontvankelijk is. Dat door een administratieve fout het hogerberoepschrift niet direct als zodanig is geregistreerd doet daaraan niet af.

5. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen geen andere bevredigende oplossing voorhanden is dan ingrijpen in de populatieomvang van grauwe ganzen. Daartoe voert de stichting aan dat de provincie niet heeft gekeken naar maatregelen om de omvang van de schade te beperken, maar alleen naar maatregelen om de omvang van de populatie ganzen te beperken. De redenering dat als er minder ganzen zijn, de omvang van de schade ook kleiner zal zijn, is volgens de stichting in strijd met de tekst en de intentie van de Vogelrichtlijn. De stichting betoogt dat de ontheffing veel te algemeen toestemming geeft voor het doden van beschermde ganzen. Volgens de stichting heeft de rechtbank niet onderkend dat in het Faunabeheerplan geen aandacht is besteed aan de inzet van alternatieve maatregelen. De stichting wijst op de "Faunaschade preventie kit - Module Ganzen" van het Faunafonds, waarin diverse alternatieven worden beschreven die eerst zouden moeten worden ingezet. Uit niets blijkt dat de daarin genoemde middelen en maatregelen ook daadwerkelijk zijn toegepast, dan wel dat is vastgesteld dat deze middelen niet tot een bevredigende oplossing hebben geleid, aldus de stichting.

5.1. Artikel 68 van de Ffw is de implementatie van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, derde gedachtestreepje, van de Vogelrichtlijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 februari 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BH1843](#)), is niet gebleken dat de implementatie niet op een juiste wijze is geschied. Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 24 januari 2012 in de zaak Dominguez, [ECLI:EU:C:2012:33](#), laat dit evenwel onverlet dat artikel 68 van de Ffw moet worden uitgelegd en toegepast in het licht van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, derde gedachtestreepje, van de Vogelrichtlijn.

Gelet op het arrest van het Hof van 14 juni 2007 in de zaak Commissie/Finland, [ECLI:EU:C:2007:341](#), waarin het verwijst naar zijn arrest van 8 juni 2006 in de zaak WWF Italia e.a., [ECLI:EU:C:2006:378](#), moeten de lidstaten, aangezien het hier gaat om een uitzonderingsregeling die strikt moet worden uitgelegd en volgens welke de autoriteit die het besluit neemt voor elke afwijking moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, waarborgen dat elke ingreep die de beschermde soorten raakt slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering die verwijst naar de in artikel 9, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten.

In het arrest van 7 maart 1996 in de zaak Associazione Italiana per il WWF e.a., [ECLI:EU:C:1996:86](#), heeft het Hof overwogen dat de afwijking van de in de Vogelrichtlijn neergelegde verbodsbepalingen moet voldoen aan nauwkeurig omschreven vormvoorwaarden, die tot doel hebben de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken. Ofschoon artikel 9 van de Vogelrichtlijn een ruime afwijking van de algemene beschermingsregeling toestaat, moet het niettemin een concrete en gerichte toepassing vinden teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ9067](#)), is aan het in artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw gestelde vereiste van belangrijke schade voldaan, indien is gebleken van een concrete dreiging van belangrijke schade.

In hoger beroep is niet in geschil dat zich in de gehele provincie Utrecht een concrete

dreiging van belangrijke schade aan gewassen voordoet.

5.3. Uit het Faunabeheerplan volgt dat gedurende de periode 2009-2014 beheer van overzomerende grauwe ganzen heeft plaatsgevonden op basis van een ontheffing voor nestreductie, afschot van koppelvormende ganzen en reductie van de populatie tot 4.000 exemplaren ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen. Op pagina 76 van het Faunabeheerplan is een tabel opgenomen die de getelde aantallen grauwe ganzen in het voorjaar en in de zomer in de provincie Utrecht weergeeft. Uit die tabel blijkt dat het getelde aantal grauwe ganzen in de jaren 2011 tot en met 2013 is toegenomen. Ondanks de verhoogde beheerinspanning is ook de populatie zomerganzen met 9% toegenomen. Om de stand effectief te reduceren doet de Faunabeheereenheid in het Faunabeheerplan het voorstel om zowel standregulatie als afschot van paarvormende ganzen in te zetten. Naast afschot zullen legselreductie en wanneer mogelijk vangacties gedurende de ruiperiode plaatsvinden. Het is volgens het Faunabeheerplan noodzakelijk om meerdere maatregelen te nemen, waaronder een ontheffing voor het doden van grauwe ganzen met het geweer. Ter zitting bij de rechtbank heeft het college toegelicht dat het middel verjaging ook is ingezet, maar dat de omvang van de populatie op dit moment dusdanig groot is dat verjaging alleen geen bevredigende oplossing kan bieden. In juli 2014 werden er in de provincie Utrecht 27454 grauwe ganzen geteld, terwijl de streefstand van 4000 ganzen overeenkomt met een zomerstand van 7000 grauwe ganzen.

Gelet op de hiervoor onder 5.1. weergegeven jurisprudentie van het Hof van Justitie, moet bij het besluit waarbij ontheffing wordt verleend bewijs worden geleverd dat aan de in artikel 9, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten wordt voldaan en moet dat besluit steunen op een nauwkeurige en treffende motivering. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat het college zich op basis van de genoemde gegevens niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen geen andere bevredigende oplossing voorhanden is dan ingrijpen in de populatieomvang van grauwe ganzen. De aan de verlening van de ontheffing ten grondslag gelegde cijfers vormen geen nauwkeurige en treffende motivering dat aan die voorwaarde is voldaan. Zo is de populatie grauwe ganzen in 2013 gestegen, terwijl de getaxeerde landbouwschade dat jaar lager was dan in 2012. Uit het Faunabeheerplan blijkt daarom onvoldoende dat een relatie bestaat tussen de populatie grauwe ganzen en de omvang van de schade in de provincie en het college heeft dat niet op een andere wijze voldoende nauwkeurig en treffend gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

6. De stichting betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het afschieten van grauwe ganzen geen effectieve oplossing is om belangrijk schade aan gewassen te voorkomen. Daartoe voert de stichting aan dat de rechtbank ten onrechte heeft gesteld dat zij de dalende trend niet heeft betwist. In beroep heeft zij aangevoerd dat het college geen bewijs heeft geleverd voor zijn stelling dat over meerdere jaren bezien sprake zou zijn van een reductie van de overzomerende populatie. Daarbij heeft de stichting gewezen op het rapport 2013/28 van Sovon, "Beheer van zomerganzen in de provincie Utrecht", waaruit volgens haar blijkt dat er geen significante daling van de schade is. De ganzentelling over 2015 laat voorts een toename van ruim 5% zien, ondanks de steeds intensievere bestrijding van de gans. Voorts plaatst de stichting, onder verwijzing naar het Alterra-rapport 2427 "Betrouwbaarheid van aantalsschattingen van

schadeveroorzakende watervogels", kanttekening bij de betrouwbaarheid van de tellingen.

6.1. Uit het Faunabeheerplan volgt dat in 2012 in totaal 11.268 grauwe ganzen uit de populatie zijn weggenomen, waarvan 6.922 exemplaren zijn afgeschoten en 4.346 exemplaren zijn gevangen. Ook heeft er nestreductie plaatsgevonden van 2.206 eieren. In 2013 heeft een populatiereductie plaatsgevonden van 15.925 grauwe ganzen, waarvan ongeveer 12.000 exemplaren zijn afgeschoten en 2.797 zijn gevangen. Daarnaast heeft in 2013 een nestreductie plaatsgevonden van 9.924 eieren. Ondanks dat het afschot in 2013 is gestegen, is ook de populatie zomerganzen met 9% toegenomen. Het Faunabeheerplan geeft daar geen verklaring voor. Noch heeft het college op andere wijze gemotiveerd waarom het afschieten van grauwe ganzen een effectieve oplossing is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen. Het beheer heeft evenmin geleid tot afname van de groei van de ganzenpopulatie, zoals bijvoorbeeld in de uitspraken van de Afdeling van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2538](#) en 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1703](#).

Gezien het vorenstaande heeft het college de ontheffing voor het doden van grauwe ganzen met behulp van het geweer in strijd met artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw, verleend.

Het betoog slaagt.

7. Het hoger beroep van de stichting is gegrond.

Het hoger beroep van het college

8. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de voor het gebruik van het geweer van een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang verleende ontheffing in strijd is met de Vogelrichtlijn. Daartoe voert het college aan dat de uitspraak van de Afdeling van 4 januari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV0107](#), niet één op één toepasbaar is in deze zaak, nu het college in deze zaak, anders dan in de voormelde uitspraak ontheffing heeft verleend van (gebruiks)voorschriften verbonden aan toegestane middelen. Het college mag krachtens artikel 68, eerste lid, van de Ffw ontheffing verlenen van het in artikel 72, vijfde lid, opgenomen verbod om dieren te vangen of te doden in strijd met de in het Bbsd opgenomen regels betreffende het gebruik van aangewezen middelen. Volgens het college staat de Vogelrichtlijn niet in de weg aan het toestaan van een afwijking van de gebruiksvoorschriften van een bij wet toegestaan middel. Bovendien heeft het de beoordeling als bedoeld in artikel 9 van de Vogelrichtlijn uitgevoerd in het kader van artikel 68, eerste lid, van de Ffw.

8.1. Bij voorschrift 6 uit bijlage 1 is ontheffing verleend van artikel 7, negende lid, onder a, van het Bbsd voor het gebruik van het geweer vanaf een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang.

Ingevolge artikel 7, negende lid, aanhef en onder a, van het Bbsd worden geweren niet gebruikt voor zonsopgang en na zonsondergang. Deze bepaling betreft een voorwaarde met betrekking tot het risico dan wel omstandigheid van tijd waaronder de afwijkende maatregelen mogen worden genomen als bedoeld in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder c, van de Vogelrichtlijn. Een wettelijk voorschrift waarin de mogelijkheid is opgenomen om het geweer een uur voor zonsopgang en een uur na zonsondergang te gebruiken, ontbreekt. In

voormelde uitspraak van 4 januari 2012 heeft de Afdeling geoordeeld dat uit artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn volgt dat in een wettelijk voorschrift moet zijn bepaald met welke middelen beschermde inheemse vogels mogen worden gedood. Dat oordeel geldt ook voor de in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder c, van de Vogelrichtlijn bedoelde voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen. In de uitspraken van 25 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1423](#), van 21 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1649](#) en voormelde uitspraak van 28 juni 2017, heeft de Afdeling dit oordeel bevestigd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de voor het gebruik van het geweer van een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang verleende ontheffing in strijd is met de Vogelrichtlijn.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep van het college is ongegrond.

Wijzigingsbesluit 22 februari 2017

10. Bij besluit van 22 februari 2017 heeft het college de op 19 maart 2015 verleende ontheffing, zoals deze luidde na de aangevallen uitspraak, wederom gewijzigd in die zin dat het geweer mag worden gebruikt vanaf een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang. Daaraan is ten grondslag gelegd dat de meest effectieve tijd van de dag is voor de bestrijding van ganzen omdat de meeste vliegbewegingen plaatsvinden tussen rustgebieden en fourageergebieden. Er bestaat nog steeds noodzaak om de beperking van de ganzenpopulatie te realiseren. Voorts wordt in artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit natuurbescherming (hierna: het Bnb), dat op 1 januari 2017 in werking is getreden, als methode toegestaan om het geweer voor zonsopgang en na zonsondergang te gebruiken, zodat is voldaan aan de eis uit artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn dat in een wettelijk voorschrift de omstandigheden van tijd en plaats zijn vastgelegd.

Dit wijzigingsbesluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

11. De stichting betoogt dat de omstandigheid dat artikel 3.3, vijfde lid, van de Wnb bepaalt dat in een ontheffing voorschriften worden opgenomen over de methode om vogels te doden onvoldoende is om artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bnb als afdoende wettelijke basis te beschouwen om bij aan de ontheffing te verbinden voorschrift toe te staan dat in afwijking van artikel 3.16 van het Bnb ruimer gebruik van het geweer wordt gemaakt. Volgens de stichting bevat artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder a, van de Wnb geen basis voor het verruimen van de mogelijkheden om dieren te doden door middel van aan een ontheffing te verbinden voorschriften. Voorts wijst de stichting erop dat het college, anders dan in artikel 3.9, vierde lid, van het Bnb is voorgeschreven, geen vrijstelling of ontheffing op grond van artikel 3.26, derde lid, van de Wnb heeft verleend van de daar genoemde bepalingen, waaronder artikel 3.16 van het Bnb. Het wijzigingsbesluit bevat immers alleen een wijziging van een voorschrift van een op grond van artikel 68 van de Ffw verleende ontheffing en dat is daarvoor niet voldoende. Verder is volgens de stichting zowel het bij en krachtens de Wnb bepaalde als het wijzigingsbesluit in strijd met artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn. Er wordt nog altijd niet voldaan aan de eis dat de omstandigheden van tijd en plaats waaronder een ontheffing mag worden verleend in wettelijke voorschriften zijn

neergelegd. Door het gebruik van het geweer voor zonsopgang en na zonsondergang in artikel 3.9, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bnb als methode aan te merken die op grond van artikel 3.3, vijfde lid, van de Wnb middels een ontheffing mag worden toegestaan, is niet nader ingekaderd onder welke omstandigheden van tijd en plaats een ontheffing kan worden verleend. Tot slot acht de stichting in het wijzigingsbesluit onvoldoende gemotiveerd waarom de afwijking naar plaats en tijd door schieten voor zonsopgang en na zonsondergang strikt noodzakelijk is.

11.1. In de Wnb is het verbod neergelegd om van nature in Nederland in het wild levende vogels te doden of te vangen (artikel 3.1, eerste lid, van de Wnb). Het is ook verboden opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren van deze vogels te vernielen of te beschadigen, of nesten van vogels weg te nemen (artikel 3.1, tweede lid, van de Wnb). Van deze verboden kan het college ontheffing verlenen (artikel 3.3, eerste lid, van de Wnb).

Een ontheffing als bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de Ffw geldt als ontheffing als bedoeld in artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb (artikel 9.5, zevende lid, van de Wnb). Voor de beoordeling van het beroep van de stichting is het van belang vast te stellen onder welke voorwaarden een ontheffing kan worden verleend en welke voorschriften aan zo'n ontheffing verbonden moeten worden. Daarbij moet worden nagegaan of de gronden voor ontheffing, zoals volgt uit de in 8.1. genoemde uitspraken van de Afdeling, in wettelijke voorschriften, dat wil zeggen in de Wnb zelf of in het daarbij behorende uitvoeringsbesluit, het Bnb, zijn vastgelegd. Hieronder wordt de regeling kort uiteengezet. De wettelijke bepalingen ter zake zijn in de bijlage opgenomen.

Een ontheffing van een verbod ten aanzien van vogels, hun nesten, rustplaatsen of eieren, kan uitsluitend worden verleend onder de voorwaarden dat er (a.) geen andere bevredigende oplossing bestaat, (b.) de overtreding nodig is ter voorkoming van onder andere belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren of nodig is ter bescherming van flora en fauna, én (c.) de maatregelen niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de betreffende soort (artikel 3.3, vierde lid, aanhef en onder a, b, aanhef en onder 3° en 4°, en c, van de Wnb). In het vijfde lid van artikel 3.3 is bepaald dat in de ontheffing in elk geval voorschriften worden opgenomen voor:

- a. de middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden, waarbij enkel het gebruik wordt toegestaan van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen middelen, installaties of methoden;
- b. de tijd en plaats waarvoor de ontheffing of vrijstelling geldt, en
- c. de wijze waarop het risico voor het behoud van de vogelstand wordt beperkt.

Met betrekking tot de bestrijding van schade is in artikel 3.17 van de Wnb bepaald dat het college een ontheffing als bedoeld artikel 3.3, eerste, vierde en vijfde lid, van de Wnb verleent ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie van vogels, indien deze beperking nodig is - onder andere - ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren, of ter bescherming van flora en fauna. De voorwaarden en voorschriften waaronder een ontheffing kan worden verleend op grond van artikel 3.3, eerste lid, gelden derhalve ook voor een ontheffing ter bestrijding van schade door vogels op grond van artikel 3.17 van de Wnb.

In artikel 3.25, eerste lid, van de Wnb is bepaald dat bij het verlenen van een ontheffing als bedoeld in onder andere artikel 3.3, eerste lid, van de Wnb, middelen worden aangewezen die voor het vangen en doden van de aldaar bedoelde vogels mogen worden gebruikt. In artikel 3.26, tweede lid, van de Wnb staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur het gebruik van het geweer, bedoeld in het eerste lid, kan worden uitgesloten of beperkt en dat regels kunnen worden gesteld over onder andere het geweer en het gebruik van middelen op, aan of bij het geweer. In het derde lid van artikel 3.26 is bepaald dat bij een ontheffing als bedoeld in 3.25 ook ontheffing kan worden verleend van de krachtens het tweede lid gestelde regels.

In artikel 3.9 van het Bnb zijn middelen en methoden aangewezen als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder a, van de Wnb. Daarbij is onder andere het geweer als middel genoemd (lid 1, onder a) en is onder andere als methode opgenomen (lid 2, onder e) het vangen en doden met gebruikmaking van een geweer, waarbij wordt gehandeld in afwijking van de regels inzake het gebruik van het geweer, waaronder het verbod om het geweer te gebruiken voor en na zonsondergang (sub 4°, eerste gedachtestreepje). Het verbod om niet voor of na zonsondergang het geweer te gebruiken is opgenomen in artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bnb. In artikel 3.9, vierde lid, aanhef en onder b, van het Bnb is bepaald dat de methoden ten aanzien van het geweer, waarbij wordt afgeweken van artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onder a, uitsluitend mag worden toegepast wanneer op basis van artikel 3.26, derde lid, van de Wnb ontheffing is verleend van het bepaalde in artikel 3.16, eerste lid, van het Bnb.

11.2. Uit artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn volgt dat de daarin onder b en c bedoelde voorwaarden met betrekking tot welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan en het risico en onder welke omstandigheden van tijd deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen, bij wettelijk voorschrift moeten zijn bepaald.

De op 19 maart 2015 verleende ontheffing als bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de Ffw geldt ingevolge artikel 9.5, zevende lid, van de Wnb als ontheffing als bedoeld in artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb. Voor een ontheffing ter bestrijding van schade door vogels op grond van artikel 3.17 van de Wnb gelden ook de voorwaarden en voorschriften waaronder een ontheffing kan worden verleend op grond van artikel 3.3, eerste lid, van de Wnb. Daarbij mogen middelen worden aangewezen die voor het vangen en doden van de aldaar bedoelde vogels mogen worden gebruikt (artikel 3.25, eerste lid, van de Wnb) en kan ontheffing worden verleend van het bepaalde in het Bnb (artikel 3.26, derde lid, van de Wnb). In artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder e, sub 4°, eerste gedachtestreepje, van het Bnb wordt als methode aangewezen het vangen en doden met gebruikmaking van een geweer, waarbij wordt gehandeld in afwijking van de regels gesteld in artikel 3.16, inzake het gebruik van het geweer voor zonsopgang of na zonsondergang. Deze bepaling betreft een voorwaarde met betrekking tot welke middelen, installaties, of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan als bedoeld in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vogelrichtlijn, maar omvat ook een voorwaarde met betrekking tot de omstandigheden van tijd waaronder de afwijkende maatregelen mogen worden genomen als bedoeld in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder c, van de Vogelrichtlijn. Ingevolge artikel 3.9, vierde lid, aanhef en onder b, geldt de aanwijzing van de methode uitsluitend voor zover op grond van artikel 3.26, derde lid, van de Wnb ontheffing is verleend van artikel 3.16 van het Bnb. In zoverre is naar het oordeel van de Afdeling voldaan aan de eis van artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn dat in wettelijke

voorschriften de omstandigheden van tijd voor het gebruik van het geweer zijn vastgelegd.

Het college dient, om het gebruik van het geweer vanaf een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang bij een ontheffing als methode aan te wijzen, ontheffing te verlenen van artikel 3.16 van het Bnb. Dit heeft het college bij besluit van 22 februari 2017 gedaan. Die bevoegdheid is gezien het vorenstaande gegeven in wettelijke voorschriften en in overeenstemming met de Vogelrichtlijn.

In zoverre faalt het betoog.

12. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college evenwel de bij het besluit van 22 februari 2017 verleende ontheffing voor het gebruik van het geweer van een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang onvoldoende gemotiveerd. Zoals volgt uit hetgeen wordt overwogen in 5.3. en 6.1., vormen de aan de verlening van de ontheffing ten grondslag gelegde cijfers geen nauwkeurige en treffende motivering dat er geen andere bevredigende oplossing is dan afschot van ganzen en dat het afschieten van grauwe ganzen een effectieve oplossing is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen. Het college heeft daarom ook onvoldoende gemotiveerd waarom het voorschrift dat het geweer mag worden gebruikt vanaf een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang en ontheffing van het bepaalde in artikel 3.16 van het Bnb strikt noodzakelijk is. Het wijzigingsbesluit is daarom genomen in strijd met artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb.

In zoverre slaagt het betoog.

13. Het beroep van de stichting tegen het wijzigingsbesluit van 22 februari 2017 is gegrond.

Conclusie

14. Het hoger beroep van het college is ongegrond. Het hoger beroep van de stichting is gegrond. De aangevallen dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank heeft nagelaten het besluit van 15 september 2015 geheel te vernietigen. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw voor vernietiging in aanmerking. Het beroep van de stichting tegen het wijzigingsbesluit van 22 februari 2017 is eveneens gegrond. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voor vernietiging in aanmerking. Het college dient met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

15. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Utrecht ongegrond;

- II. verklaart het hoger beroep van Stichting de Faunabescherming gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 31 mei 2016 in zaak nr. 15/5447, voor zover de rechtbank heeft nagelaten het besluit van 15 september 2015 geheel te vernietigen;
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht van 15 september 2015, kenmerk 816113F7;
- V. verklaart het beroep van Stichting de Faunabescherming tegen het wijzigingsbesluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht van 22 februari 2017 gegrond;
- VI. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht van 22 februari 2017, kenmerk 81A7CA40;
- VII. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VIII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Utrecht tot vergoeding van bij Stichting de Faunabescherming in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 768,11 (zegge: zevenhonderdachtenzestig euro en elf cent), waarvan € 742,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IX. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan Stichting de Faunabescherming het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 503,00 (zegge: vijfhonderddrie euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt;
- X. bepaalt dat van het college van gedeputeerde staten van Utrecht een griffierecht van € 503,00 (zegge: vijfhonderddrie euro) wordt geheven.
- Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Van Deventer-Lustberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 oktober 2017

587.

BIJLAGE

Vogelrichtlijn

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.

Artikel 9

1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5, 6, 7 en 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) - c) (...).

2. In de 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.

Ffw

Artikel 4

1. Als beschermde inheemse diersoort worden aangemerkt:

- a. (...)
- b. alle van nature op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie voorkomende soorten vogels met uitzondering van gedomesticeerde vogels behorende tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten;
- c. - d. (...).

Artikel 9

Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

Artikel 68

1. Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, kunnen gedeputeerde staten, voorzover niet bij of krachtens enig ander artikel van deze wet vrijstelling is of kan worden verleend, ten aanzien van beschermde inheemse diersoorten, het Faunafonds gehoord, ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9 tot en met 15, 15a, 15b, tweede lid in samenhang met het eerste lid, 16, 17, 18, 53, eerste lid, onderdelen c en d, 72, vijfde lid, en 74:

a. - b. (...);

c. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren;

d. ter voorkoming van schade aan flora en fauna of

e. (...).

Artikel 72

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden, voorzover noodzakelijk in afwijking van artikel 15, de middelen aangewezen waarmee, met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 65 tot en met 70, dieren mogen worden gevangen of gedood. Als middelen worden slechts aangewezen middelen die geen onnodig lijden van dieren veroorzaken.

3. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden regels gesteld met betrekking tot het gebruik van de in het eerste en tweede lid bedoelde middelen.

5. Het is verboden dieren te vangen of te doden met andere dan de in het eerste of tweede lid bedoelde middelen of in strijd met de toestemming, bedoeld in het vierde lid of de regels die op grond van het derde lid worden gesteld.

Bbsd

Artikel 7

9. Geweren worden niet gebruikt:

a. voor zonsopgang en na zonsondergang, met dien verstande dat wilde eenden waarop de jacht is geopend ook mogen worden gedood gedurende een half uur voor zonsopgang en een half uur na zonsondergang;

b. - e. (...).

Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten 2013

Artikel 1

De soorten die worden aangemerkt als beschermde inheemse diersoorten als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Flora- en faunawet, zijn opgenomen in:

- a. (...);
- b. bijlage 2, voor zover het betreft van nature op het Europese grondgebied van de Lidstaten van de Europese Unie voorkomende soorten vogels;
- c. - d. (...).

Bijlage 2

(...)

Anser anser grauwe gans

(...)

Wnb

Artikel 3.1

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

Artikel 3.3

1. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van verboden als bedoeld in artikel 3.1 of artikel 3.2, zesde lid, ten aanzien van vogels van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van hun nesten, rustplaatsen of eieren.

4. Een ontheffing of een vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

- a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
- b. zij is nodig:

1° - 2° (...);

3°. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen,

visserij of wateren;

4°. ter bescherming van flora en fauna;

5° - 6° (...).

c. de maatregelen leiden niet tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

5. In een ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling worden in elk geval voorschriften opgenomen, onderscheidenlijk regels gesteld, over:

a. de middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden, waarbij enkel het gebruik wordt toegestaan van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen middelen, installaties of methoden;

b. de tijd en plaats waarvoor de ontheffing of vrijstelling geldt, en

c. de wijze waarop het risico voor het behoud van de vogelstand wordt beperkt.

Artikel 3.17

1. Ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie van vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, of van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10 eerste lid, verlenen gedeputeerde staten ontheffing als bedoeld in artikel 3.3, eerste, vierde en vijfde lid, 3.4, tweede lid, 3.8, eerste en vijfde lid, 3.9 tweede lid, of 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, indien deze beperking nodig is:

a. ingeval van vogels:

1° - 2° (...);

3° ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen,

visserij of wateren, of

4° ter bescherming van flora en fauna.

b. - c. (...).

Artikel 3.25

1. Bij het verlenen van een ontheffing of vrijstelling als bedoeld in artikelen 3.3, eerste lid, onderscheidenlijk tweede lid, artikel 3.4, tweede lid, 3.8, eerste, onderscheidenlijk tweede lid, 3.9, tweede lid, of 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, eerste of tweede lid, en met artikel 3.9, tweede lid, en bij het geven een opdracht als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, worden de middelen aangewezen die voor het vangen en doden van de aldaar bedoelde vogels en dieren mogen worden gebruikt.

Artikel 3.26

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan het gebruik van het geweer, bedoeld in het eerste lid, worden uitgesloten of beperkt en kunnen regels worden gesteld over:

- a. het geweer;
- b. de munitie, waarbij ook rekening wordt gehouden met belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu;
- c. het gebruik van middelen op, aan of bij het geweer;
- d. de diersoorten waarop het gebruik van het geweer betrekking heeft, of
- e. de vaardigheden waarover de gebruiker van het geweer beschikt.

3. Bij het verlenen van een ontheffing of een vrijstelling, genoemd in artikel 3.25, eerste lid, kan ook ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling worden verleend van het eerste lid, onderdeel a of b, en de krachtens het tweede lid gestelde regels, met dien verstande dat bij het verlenen van ontheffing van regels als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, ook rekening wordt gehouden met belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu.

Artikel 9.5

7. Ontheffingen als bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de Ffw gelden als ontheffingen als bedoeld in artikel 3.17, eerste lid.

Bnb

Artikel 3.9

1. Als middelen als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet worden aangewezen:

- a. geweren;
- b. - i. (...).

2. Als methoden als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet worden aangewezen:

- a. - d. (...);
- e. het vangen of doden met gebruikmaking van een geweer, waarbij wordt gehandeld in afwijking van de regels, gesteld in de artikelen 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 of 3.16, inzake:

1° - 3° (...),

4°. het gebruik van het geweer:

- voor zonsopgang of na zonsondergang,

(...);

f. - g. (...).

4. De aanwijzing van geweren, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en de methode, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, geldt uitsluitend voor zover:

a. wordt gehandeld overeenkomstig de artikelen 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 en 3.16 inzake de regels waaraan het jachtveld voldoet, inzake de regels over de munitie, het gebruik van middelen op, aan of bij het geweer of de diersoorten waarop het gebruik van het geweer betrekking heeft en inzake de gevallen waarin het gebruik van het geweer is uitgesloten of beperkt, dan wel,

b. voor zover het betreft de methode, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, op grond van artikel 3.26, derde lid, van de wet ontheffing of vrijstelling is verleend van de artikelen 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 of 3.16.

Artikel 3.16

1. Het is verboden een geweer ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de wet te gebruiken:

a. voor zonsopgang en na zonsondergang;

b. - e. (...).