

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:745
Datum uitspraak	7 april 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 november 2017 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland het door het bestuur van de Faunabeheereenheid vastgestelde 'Faunabeheerplan smient Zuid-Holland 2017-2023 voor de periode van 10 november 2017 tot en met 9 november 2023' (het faunabeheerplan) goedgekeurd (het goedkeuringsbesluit). De Faunabeheereenheid heeft het faunabeheerplan opgesteld om de schade die smienten aanbrengen aan gras en andere gewassen te kunnen beperken. Dat kan door de vogels te weren, te verjagen of af te schieten. Voor het mogen afschieten is vrijstelling verleend in de Verordening. Volgens het faunabeheerplan kunnen maximaal 6500 smienten worden afgeschoten zonder dat dat een nadelige invloed heeft op de gunstige staat van instandhouding van de soort. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college onvoldoende gemotiveerd dat de staat van instandhouding van de smient niet verder zal verslechteren door uitvoering van het faunabeheerplan.

Volledige tekst

202000371/1/A3.

Datum uitspraak: 7 april 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Stichting Faunabeheereenheid Zuid-Holland (hierna: de Faunabeheereenheid), gevestigd te Den Haag,
2. het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 december 2019 in zaken nrs. 18/4379 en 18/4487 in het geding tussen:

1. Stichting Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland en anderen (hierna: NMF)
2. Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (hierna: de Vogelbescherming)

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2017 heeft het college het door het bestuur van de Faunabeheereenheid vastgestelde 'Faunabeheerplan smient Zuid-Holland 2017-2023 voor de periode van 10 november 2017 tot en met 9 november 2023' (hierna: het faunabeheerplan) goedgekeurd (hierna: het goedkeuringsbesluit).

Bij besluit van 15 mei 2018 heeft het college de door NMF en de Vogelbescherming daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 december 2019 heeft de rechtbank de door NMF en de Vogelbescherming daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit op bezwaar van 15 mei 2018 vernietigd en het besluit van 9 november 2017 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

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

NMF en de Vogelbescherming hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Faunabeheereenheid en de Vogelbescherming hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 oktober 2020, waar de Faunabeheereenheid, vertegenwoordigd door [gemachtigden], het college, vertegenwoordigd door mr. W.M. Lambooi, en NMF en de Vogelbescherming, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen.

De Afdeling heeft bij brief van 3 november 2020 het onderzoek in de zaak heropend om NMF en de Vogelbescherming alsnog in de gelegenheid te stellen te reageren op de voor de zitting door de Afdeling schriftelijk voorgelegde vragen aan de Faunabeheereenheid en het college.

De Vogelbescherming en NMF hebben een nadere reactie ingediend.

Partijen hebben toestemming verleend voor het achterwege laten van een nadere zitting. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante bepalingen uit 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), de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) en de Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland (hierna: de Verordening) zijn opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.
2. De Faunabeheereenheid heeft het faunabeheerplan opgesteld om de schade die smienten

aanbrengen aan gras en andere gewassen te kunnen beperken. Dat kan door de vogels te weren, te verjagen of af te schieten. Voor het mogen afschieten is vrijstelling verleend in de Verordening. Volgens het faunabeheerplan kunnen maximaal 6500 smienten worden afgeschoten zonder dat dat een nadelige invloed heeft op de gunstige staat van instandhouding van de soort.

Het college heeft dit faunabeheerplan goedgekeurd, omdat het volgens hem voldoet aan de eisen van artikel 3.12 van de Wnb en hoofdstuk 3 van de Verordening.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft overwogen dat het goedkeuringsbesluit van het college rechtsgevolg heeft, omdat in het faunabeheerplan voorwaarden zijn neergelegd waaronder van de verleende vrijstelling als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, van de Wnb gebruik kan worden gemaakt. Om die reden kan tegen het goedkeuringsbesluit worden opgekomen in bezwaar en beroep. Ook wordt met dit besluit invulling gegeven aan de op het college rustende verantwoordelijkheid voor het duurzaam beheer van de populatie smienten, aldus de rechtbank.

Over de vraag of het doodschieten van maximaal 6500 smienten zal leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding heeft de rechtbank overwogen dat de staat van instandhouding van de smient als 'matig ongunstig' is beoordeeld. Afschot kan bijdragen aan een verdere afname van de aantallen smienten. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college onvoldoende gemotiveerd dat de staat van instandhouding van de smient niet verder zal verslechteren door uitvoering van het faunabeheerplan. De rechtbank heeft daarom het besluit op bezwaar vernietigd en heeft in dit geval aanleiding gezien om ook het goedkeuringsbesluit te herroepen.

Hoger beroep

Kan in de procedure over het goedkeuringsbesluit van een faunabeheerplan de staat van instandhouding worden getoetst?

4. De Faunabeheereenheid bestrijdt de overweging van de rechtbank dat het college met het goedkeuringsbesluit invulling geeft aan de krachtens de Wnb op hem rustende verantwoordelijkheid voor het duurzaam beheer van de populatie smienten. De rechtbank had de bezwaren over de verslechtering van de staat van instandhouding niet-ontvankelijk moeten verklaren.

Het college betoogt, en de Faunabeheereenheid heeft zich daarbij aangesloten, dat de gunstige staat van instandhouding al vaststaat, omdat provinciale staten bij verordening vrijstelling hebben verleend. In artikel 3.3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wnb staat namelijk dat een vrijstelling alleen mag worden verleend als die niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort en ingevolge artikel 3.15, derde lid, aanhef en onder b, van de Wnb kunnen provinciale staten alleen bij verordening vrijstelling verlenen als de diersoorten niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen.

- Wat is niet in geschil?

4.1. Niet in geschil is dat het besluit tot goedkeuring van het faunabeheerplan rechtsgevolgen heeft voor zover het faunabeheerplan gaat over de voorwaarden waaronder de schade die door smienten wordt aangericht kan worden bestreden (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:875](#)).

Verder is niet in geschil dat het faunabeheerplan moet voldoen aan de eisen die in de Wnb en de Verordening staan voor een faunabeheerplan.

Tot slot is ook niet in geschil dat tegen de vaststelling van bepalingen in de Verordening en tegen de vaststelling van het faunabeheerplan zelf geen directe rechtsmiddelen openstaan.

- Wat is wel in geschil?

4.2. Partijen verschillen van mening over de vraag wat het college moet en mag beoordelen bij de beantwoording van de vraag of het faunabeheerplan kan worden goedgekeurd. Voor de beantwoording van die vraag zal de Afdeling eerst kijken naar de systematiek van de wettelijke regelingen en daarna wat die betekent voor deze zaak.

- De systematiek van de wettelijke regelingen

4.3. De Wnb is gericht op het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit, op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies, en op het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, mede ter vervulling van maatschappelijke functies. Daarvoor geeft de Wnb verschillende instrumenten. Zo schept artikel 3.12, eerste lid, de bevoegdheid voor faunabeheereenheden om voor hun werkgebied een faunabeheerplan vast te stellen waarin het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht nader kunnen worden uitgewerkt. Een faunabeheerplan is ook nodig om het gebruik van een door provinciale staten verleende vrijstelling voor het doden van soorten nader uit te werken. Als een faunabeheerplan is vastgesteld, moet het, ingevolge het zevende lid van dit artikel, eerst nog door het college worden goedgekeurd voordat het kan worden uitgevoerd.

De vrijstelling om soorten te mogen doden is een uitzondering op het in de Wnb geformuleerde uitgangspunt dat het verboden is soorten te doden. Ingevolge artikel 3.3, tweede lid, van de Wnb, dat de implementatie is van artikel 9 van de Vogelrichtlijn, kunnen provinciale staten voor aangewezen vogels vrijstelling verlenen in de provinciale verordening. Vrijstelling mag ingevolge het vierde lid van die bepaling alleen worden verleend als er geen andere bevredigende oplossing is, de vrijstelling nodig is in het kader van specifiek aangeduide belangen, waaronder voorkoming van belangrijke schade, en de vrijstelling niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de soort. In het kader van schadebestrijding mogen provinciale staten ingevolge artikel 3.15, derde lid, aanhef en onder b, van de Wnb bij verordening alleen vogels aanwijzen die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen. Het gebruik van een vrijstelling moet gebeuren volgens een faunabeheerplan. Dit betekent dat de vrijstelling van het verbod om te doden pas na goedkeuring van het faunabeheerplan ook daadwerkelijk effect heeft.

4.4. Het goedkeuringsbesluit van een faunabeheerplan moet voldoen aan de eisen die in de Wnb en de verordening zijn gesteld. Als de eisen die aan de uitvoering van de vrijstelling in een faunabeheerplan zijn gesteld in de verordening overeenkomen met de eisen die aan de verlening van een vrijstelling ingevolge artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb worden gesteld, moet alleen worden getoetst of het faunabeheerplan en de goedkeuring daarvan aan de eisen uit de verordening voldoen.

Als de eisen die aan de uitvoering van de vrijstelling in een faunabeheerplan zijn gesteld in de verordening niet overeenkomen met de eisen die aan de verlening van een vrijstelling

ingevolge artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb worden gesteld, zal bij de beoordeling van de goedkeuring van een faunabeheerplan aan de hand van de voorwaarden uit artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb moeten worden getoetst of aan de door provinciale staten verleende vrijstelling uitvoering kan worden gegeven. Daarbij is de door provinciale staten gegeven onderbouwing van de eisen voor het mogen verlenen van vrijstelling van belang en ook de eventuele nadere uitwerking daarvan in het faunabeheerplan en het goedkeuringsbesluit. Op deze manier is afdoende gewaarborgd dat de vraag of de vrijstelling van het verbod om te doden en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, aan de voorwaarden van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voldoen, aan de rechter kan worden voorgelegd.

- Wat betekent dat voor deze zaak?

4.5. In het faunabeheerplan staan de maatregelen die genomen mogen worden om de schade die door smienten wordt aangericht te bestrijden. Eén van die maatregelen is het doden van smienten. Provinciale staten hebben namelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de Verordening vrijstelling te verlenen van het verbod om te doden. In artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening, gelezen in samenhang met bijlage 2, staat dat het is toegestaan om smienten opzettelijk te doden in het belang van het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen. Met de goedkeuring van het vastgestelde faunabeheerplan kan de vrijstelling worden uitgevoerd.

4.6. In dit geval zijn de voorwaarden voor het verlenen van vrijstelling ook opgenomen in de Verordening als eisen voor een faunabeheerplan. Zo staat in artikel 3.2, achtste lid, dat een faunabeheerplan op basis van gevalideerde gegevens en de daaruit voortvloeiende inzichten, een onderbouwing bevat waaruit blijkt dat de gunstige staat van instandhouding niet significant negatief wordt beïnvloed door de uitvoering van het faunabeheerplan. Artikel 3.4 van de Verordening bepaalt verder nog dat het faunabeheerplan onder meer kwantitatieve gegevens over de aanwezigheid van de populatie binnen de provincie Zuid-Holland gedurende het jaar bevat. Het moet verder een beschrijving van de schade als bedoeld in artikel 3.15, zesde lid, dan wel 3.17, eerste lid, van de Wnb, in de periode voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan bevatten. Ook moet in het faunabeheerplan een omschrijving staan van passende en doeltreffende preventieve maatregelen en de mate waarin deze maatregelen moeten worden ingezet voordat mag worden overgegaan tot schadebestrijding. De bewoordingen van deze bepalingen van de Verordening verschillen van die van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb, maar zoals de gemachtigde van het college ter zitting in hoger beroep heeft verklaard, moet daaraan geen bijzondere betekenis worden gehecht. Bedoeld is om in de Verordening aan te sluiten bij de eisen zoals die zijn voorgeschreven in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat in dit geval met het toetsen aan de eisen waaraan een faunabeheerplan volgens de Verordening moet voldoen ook wordt beoordeeld of de vrijstelling voldoet aan de daaraan in de Wnb gestelde vereisten. Om die reden volstaat een toetsing van de eisen voor een faunabeheerplan zoals die in de Verordening zijn opgenomen.

5. Uit het voorgaande volgt dat het betoog van het college en de Faunabeheereenheid, dat de verleende vrijstelling impliceert dat de staat van instandhouding niet zal verslechteren, niet slaagt.

De Afdeling zal daarom hierna beoordelen of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het doden van 6500 smienten niet zal leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding.

Voldoet het faunabeheerplan aan de eisen?

- staat van instandhouding

6. Het college en de Faunabeheereenheid betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet in geschil is dat de staat van instandhouding van de smient als niet-broedvogel in Nederland 'matig ongunstig' is.

6.1. Het is juist dat in het faunabeheerplan wordt verwezen naar een notitie van Sovon Vogelonderzoek Nederland van 30 september 2016, waarin wordt geconcludeerd dat de staat van instandhouding van de smient 'matig ongunstig' is. Anders dan de rechtbank heeft overwogen is deze conclusie niet overgenomen in het faunabeheerplan. Ook uit de stukken die het college en de Faunabeheereenheid bij de rechtbank hebben ingediend, blijkt dat zij de conclusie uit deze notitie niet delen.

7. Het college en de Faunabeheereenheid betogen verder dat de rechtbank ten onrechte de Natura 2000-instandhoudingsdoelstelling als uitgangspunt heeft genomen voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een gunstige staat van instandhouding. De rechtbank had moeten toetsen aan de wettelijke criteria voor de gunstige staat van instandhouding. De rechtbank heeft te weinig belang gehecht aan de langetermijntrends, waaruit juist een groei van het aantal smienten blijkt. Het college en de Faunabeheereenheid verwijzen daarvoor naar populatie- en trendgegevens van Sovon en naar de conclusie van Birdlife International, dat de staat van instandhouding van de smient van 'least concern' is. Tot slot voeren zij aan dat de rechtbank de toekomstverwachting van de smient onjuist beoordeelt.

7.1. Niet in geschil is dat voor de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding als bedoeld in artikel 3.2, achtste lid, van de Verordening moet worden aangesloten bij de definitiebepaling van dit begrip in artikel 1.1 van de Wnb. Daarin is een gunstige staat van instandhouding gedefinieerd als een staat van instandhouding waarvoor geldt dat uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

7.2. Hoofdstuk 3 van het faunabeheerplan bevat een beschrijving van het aantal smienten in Nederland en Zuid-Holland. Hoofdstuk 7.2 van het faunabeheerplan gaat over de staat van instandhouding van de smient. Voor de beoordeling daarvan is de in artikel 1.1 van de Wnb gegeven definitie van het begrip gunstige staat van instandhouding van de soort toegepast. Volgens het faunabeheerplan wordt aan deze criteria voldaan en is dus sprake van een gunstige staat van instandhouding. Over de populatiedynamische gegevens staat in het faunabeheerplan dat de langetermijntrend laat zien dat het aantal smienten aanvankelijk is toegenomen. De laatste tien jaar is het aantal afgenomen. Desondanks is de smientenpopulatie volgens het faunabeheerplan van een zodanig grote omvang dat haar levensvatbaarheid voorlopig niet in het geding is, ook niet als de geconstateerde afname nog enige tijd zou voortduren. Ter onderbouwing wordt in het faunabeheerplan onder meer verwezen naar de International Union for Conservation of Nature (hierna: de IUCN) en naar BirdLife international, die de smient als soort in de categorie 'least concern' plaatsen. Opgemerkt wordt in het faunabeheerplan dat wetenschappers de staat van instandhouding van de smient als 'matig ongunstig' beoordelen vanwege matige scores op de aspecten

populatie en toekomst. De oorzaak daarvan is onduidelijk. Mogelijk spelen onder meer klimaatfactoren een rol, waardoor de smienten naar noordelijker gelegen gebieden trekken.

7.3. Ter zitting in hoger beroep heeft het college nader toegelicht dat bij de beoordeling van de populatie geen gebruik is gemaakt van een referentiewaarde, maar van populatie- en trendgegevens afkomstig van Sovon en BirdLife. Zoals hiervoor beschreven, staat in het faunabeheerplan dat die gegevens voor zowel Nederland als de provincie Zuid-Holland sinds de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn in 1981 een groei van de populatie van <5% per jaar laten zien. Vanaf het begin van deze eeuw is het aantal smienten afgenomen met <5% per jaar. Blijkens de door het college in de bezwaarfase overgelegde aanvullende notitie van Sovon van 15 februari 2018 is het aantal smienten sinds 2013 echter ongeveer stabiel gebleven. Dat aantal ligt ongeveer 30% onder het aantal dat genoemd wordt in de instandhoudingsdoelstelling voor Natura 2000 gebieden, maar ruim boven het aantal dat in 1981 is gemeten.

7.4. Het college en de Faunabeheereenheid voeren terecht aan dat de Natura 2000-instandhoudingsdoelen betrekking hebben op gebiedsbescherming. De landelijke instandhoudingsdoelstelling voor de smient luidt volgens het Natura 2000-doelendocument: 'Behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 258.200 vogels (seizoensgemiddelde)'. Het daarin genoemde aantal van 258.200 smienten ziet dus op de draagkracht van de desbetreffende Natura 2000-gebieden. Voor de beoordeling van de vraag of uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, is het aantal dat in het instandhoudingsdoel wordt genoemd niet bepalend. Naar het oordeel van de Afdeling volgt, anders dan de Vogelbescherming betoogt, uit het arrest van het Hof van Justitie van 10 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:851, niet dat de instandhoudingsdoelstelling voor gebiedsbescherming ook als uitgangspunt moet worden gehanteerd bij de beoordeling van de populatie in het kader van de vaststelling van de gunstige staat van instandhouding van soortenbescherming. Dat het huidige aantal smienten ongeveer 30% onder het aantal dat in de instandhoudingsdoelstelling wordt genoemd ligt, betekent niet dat de staat van instandhouding al daarom ongunstig is.

Partijen zijn het erover eens dat de methodes die door Sovon en BirdLife worden gebruikt voor de metingen van de populatie smienten voldoen aan wetenschappelijke maatstaven en dat de door de metingen verkregen gegevens een juist beeld schetsen van de populatie en de trends daarvan. Het college heeft dus terecht deze gegevens aan zijn standpunt ten grondslag gelegd. Gezien deze in het faunabeheerplan opgenomen en in de loop van de procedure naar de huidige tijd aangevulde gegevens, mocht het college zich op het standpunt stellen dat daaruit blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven. Bovendien wordt het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner en bestaat er een voldoende grote habitat om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden. Het college heeft daarom terecht onderschreven dat de smient, ondanks de afname van de afgelopen jaren, voldoet aan de definitiebepaling van een gunstige staat van instandhouding. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt. De Afdeling ziet hierin echter geen aanleiding de aangevallen uitspraak te vernietigen in verband met het volgende.

- verslechtering van de staat van instandhouding

8. Het college en de Faunabeheereenheid voeren aan dat de rechtbank ten onrechte heeft

overwogen dat onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de staat van instandhouding van de smient niet verder zal verslechteren door uitvoering van het faunabeheerplan dat voorziet in afschot van maximaal 6.500 smienten. Zij betogen dat het zogenoemde voorzorgsbeginsel in dit geval niet van toepassing is. Ook als dat beginsel wel van toepassing zou zijn, bevat het faunabeheerplan voldoende waarborgen voor het voorkomen van een verslechtering van de staat van instandhouding. Er mogen maximaal 6500 smienten per jaar worden afgeschoten en dat quotum kan op grond van monitoring en ontwikkeling voor aanvang van het beheerjaar naar beneden worden bijgesteld.

8.1. Dit betoog slaagt niet.

In het faunabeheerplan staat dat het afschieten van maximaal 6500 smienten per jaar niet tot een verslechtering van de staat van instandhouding leidt. Daarvoor is volgens het faunabeheerplan van belang dat de smient in een gunstige staat van instandhouding verkeert en dat voor eenden niet bekend is in welke mate sterfte door afschot moet worden opgeteld of wordt gecompenseerd door nieuwe aanwas.

Naar het oordeel van de Afdeling wordt met deze benadering niet onderbouwd dat het afschieten van smienten niet zal leiden tot een (significant) negatieve invloed op de gunstige staat van instandhouding van de smient. Ook ontbreekt een motivering voor het aantal van 6500 smienten dat maximaal per jaar mag worden afgeschoten. Dit is te meer van belang, omdat partijen het er over eens zijn dat in dit geval niet volledig kan worden uitgesloten dat het afschot niet wordt gecompenseerd door de natuurlijke jaarlijkse aanwas. De rechtbank heeft daarbij het voorzorgsbeginsel betrokken. Zij heeft de toepassing niet gemotiveerd door te verwijzen naar de door haar ingeschakelde deskundige, zoals de Faunabeheereenheid betoogt. Volgens dit beginsel mogen lidstaten geen afwijkingen van verboden toestaan, indien het onderzoek van de beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of de afwijking al dan niet schadelijk is voor de gunstige staat van instandhouding van de soort. Anders dan het college en de Faunabeheereenheid betogen heeft dit beginsel van artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet alleen betrekking op gebiedsbescherming, maar op het milieubeleid in algemene zin.

Voor zover het college en de Faunabeheereenheid ten overvloede stellen dat het doden van maximaal 6500 smienten per jaar voldoet aan het zogenoemde 1%-criterium, berust die stelling op een onjuiste berekening. Anders dan zij veronderstellen, heeft de 1%-mortaliteitsnorm betrekking op 1% van de totale jaarlijkse sterfte van de betrokken populatie van de soort en niet op 1% van de totale aanwezige populatie. Volgens het faunabeheerplan bedraagt het afschot van 6.500 smienten 6% van de totale jaarlijkse sterfte van de totale populatie van de smient per jaar.

De rechtbank heeft dus terecht overwogen dat onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat de staat van instandhouding van de smient niet zal verslechteren en dat het besluit tot goedkeuring van het faunabeheerplan in zoverre onvoldoende is gemotiveerd.

Slotsom

9. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

10. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland een griffierecht van € 532,00 (zegge: vijfhonderdtweëndertig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. H.C.P. Venema, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, griffier.

w.g. Van Altena
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 7 april 2021

290.

BIJLAGE

De Vogelrichtlijn

Artikel 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;

[...]

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.

Wnb

Artikel 1.1:

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

gunstige staat van instandhouding van een soort: staat van instandhouding van een soort waarvoor geldt dat:

- a. uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- b. het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- c. er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

[...]

staat van instandhouding van een soort: effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en grootte van de populaties van die soort op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de Habitatrichtlijn.

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. [...]

2. Provinciale staten kunnen bij verordening vrijstelling 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.

3. [...]

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:

[...]

3°. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;

[...]

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

desbetreffende soort.

Artikel 3.12:

1. Er zijn faunabeheereenheden die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen. Het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht geschieden overeenkomstig het faunabeheerplan.
2. Een faunabeheereenheid heeft de rechtsvorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting. In het bestuur van een faunabeheereenheid zijn in ieder geval de jachthouders uit het werkgebied van de faunabeheereenheid en maatschappelijke organisaties die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren in de regio waartoe het werkgebied van de faunabeheereenheid behoort, vertegenwoordigd. Op uitnodiging van het bestuur van de faunabeheereenheid kunnen vertegenwoordigers van andere dan de in de tweede volzin bedoelde maatschappelijke organisaties en wetenschappers op het gebied van faunabeheer deelnemen aan de vergaderingen van het bestuur en het bestuur adviseren.
3. Faunabeheereenheden stellen een of meer faunabeheerplannen vast voor hun werkgebied. Ten aanzien van door Onze Minister vanwege de omvang van hun leefgebieden aangewezen diersoorten stellen de faunabeheereenheden, in wier werkgebied het leefgebied is gelegen, gezamenlijk een faunabeheerplan vast.
4. Onderdeel van het faunabeheerplan zijn passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade aangericht door in het wild levende dieren.
5. Ten behoeve van een planmatige en doelmatige aanpak van het faunabeheer wordt het faunabeheerplan onderbouwd door trendtellingen van de populaties van in het wild levende dieren in het gebied waarop het faunabeheerplan van toepassing is.
6. Alvorens een faunabeheerplan vast te stellen, hoort de faunabeheereenheid de binnen haar werkgebied werkzame wildbeheereenheden over de inhoud van het plan.
7. Het faunabeheerplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waarin de faunabeheereenheid werkzaam is. Ingeval een gezamenlijk faunabeheerplan is vastgesteld door faunabeheereenheden in verschillende provincies, geschiedt de goedkeuring door gedeputeerde staten van de provincie waarin het leefgebied van de soort grotendeels is gelegen, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin het leefgebied mede is gelegen. Een goedgekeurd faunabeheerplan wordt openbaar gemaakt door de betreffende faunabeheereenheid.
8. De faunabeheereenheid brengt jaarlijks verslag uit van de uitvoering van het faunabeheerplan aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de faunabeheereenheid werkzaam is.
9. Provinciale staten stellen bij verordening regels waaraan in hun provincie werkzame faunabeheereenheden en de door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplannen voldoen. Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op:
 - a. de omvang en begrenzing van het werkgebied van de faunabeheereenheid;
 - b. de aard, omvang en noodzaak van de op grond van het faunabeheerplan te verrichten handelingen waarvoor een ontheffing als bedoeld in artikel 3.17 wordt verleend of waartoe opdracht wordt verleend op grond van artikel 3.18;

c. de wijze waarop en de perioden waarin de handelingen, bedoeld in onderdeel b worden verricht, en

d. de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties als bedoeld in het tweede lid in het bestuur van de faunabeheereenheid.

10. Het eerste lid is niet van toepassing op het beheer van populaties van exoten of verwilderde dieren en op de bestrijding van schadeveroorzakende exoten of verwilderde dieren.

Artikel 3.15

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, worden aangewezen, die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, en die in het gehele land schade veroorzaken.

2. In zoverre in afwijking van de artikelen 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, en 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, kan Onze Minister een vrijstelling van verboden als bedoeld in de artikelen 3.1, 3.2, tweede lid, 3.5, 3.6, tweede lid, en 3.10, eerste lid, verlenen voor de bestrijding door grondgebruikers van schadeveroorzakende vogels en dieren als bedoeld in het eerste lid.

3. Provinciale staten kunnen bij verordening vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid of 3.10, eerste lid, aanwijzen die:

- a. niet bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, zijn aangewezen;
- b. niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, en
- c. in hun provincie schade veroorzaken.

4. Provinciale staten verlenen bij verordening een vrijstelling als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, voor de bestrijding van schadeveroorzakende vogels en dieren als bedoeld in het derde lid uitsluitend aan grondgebruikers.

5. De vrijstelling, bedoeld in het tweede en vierde lid, wordt verleend voor handelingen op door de grondgebruiker gebruikte gronden, dan wel in of aan door hem gebruikte opstallen, ter voorkoming van in het lopende of daarop volgende jaar dreigende schade op deze gronden, in of aan deze opstallen, of in het omringende gebied.

De Verordening

Artikel 3.2:

1. Een faunabeheerplan bevat een kaart waarop de begrenzing van het werkingsgebied van het faunabeheerplan is aangegeven.

2. Een faunabeheerplan bevat de voorwaarden waaronder het mogelijk is gebruik te maken van de aan de Faunabeheereenheid Zuid-Holland verleende ontheffing ten behoeve van gronden van jachthouders die niet bij de Faunabeheereenheid Zuid-Holland zijn aangesloten.

3. Een faunabeheerplan beschrijft de voorwaarden voor het verlenen of intrekken van de toestemming als bedoeld in artikel 3.17, derde lid, van de wet.

4. Een faunabeheerplan beschrijft aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat de

handelingen ter voorkoming of bestrijding van schade kunnen worden uitgevoerd waarvoor een grondgebruiker krachtens artikel 3.15, tweede en/of vierde lid, van de wet toestemming heeft gekregen.

5. Een faunabeheerplan geeft inzicht in het verband tussen de jacht, het beheer van populaties en het bestrijden van schadeveroorzakende soorten.

6. Een faunabeheerplan beschrijft op welke wijze rekening wordt gehouden met de Natura 2000-gebieden en de door Gedeputeerde Staten aan te wijzen rustgebieden voor de trekkanzen.

7. Bij het opstellen van een faunabeheerplan wordt een vertegenwoordiger vanuit de wetenschappen betrokken.

8. Een faunabeheerplan bevat op basis van gevalideerde gegevens en de daaruit voortvloeiende inzichten, een onderbouwing waaruit blijkt dat de gunstige staat van instandhouding niet significant negatief wordt beïnvloed door de uitvoering van het faunabeheerplan.

9. Een faunabeheerplan beschrijft op welke wijze invulling is gegeven aan de in de toelichting beschreven escalatieladder.

Artikel 3.4

In aanvulling op artikel 3.2 bevat het faunabeheerplan met betrekking tot bestrijding van schadeveroorzakende dieren in ieder geval per diersoort:

- a. een beschrijving van de wijze van planmatige en gecoördineerde bestrijding;
- b. kwantitatieve gegevens over de aanwezigheid van de populatie binnen de provincie Zuid-Holland gedurende het jaar;
- c. een beschrijving van de schade als bedoeld in artikel 3.15, zesde lid, dan wel 3.17, eerste lid, van de wet, in de periode voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan;
- d. per gebied een beschrijving van de handelingen die in de periode voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan, zijn verricht om schade als bedoeld onder c te voorkomen, en voor zover die kwantitatieve gegevens redelijkerwijs kunnen worden verkregen, een beschrijving van de effectiviteit van die handelingen;
- e. een beschrijving van de locatie, periode, aard, omvang en noodzaak van de bestrijding van schadeveroorzakende dieren;
- f. een omschrijving van passende en doeltreffende preventieve maatregelen en de mate waarin deze maatregelen moeten worden ingezet alvorens mag worden overgegaan tot schadebestrijding, en;
- g. voor zover daarover gegevens beschikbaar zijn, een onderbouwde inschatting van de verwachte effectiviteit van de bestrijding als bedoeld onder a.

Artikel 5.2:

1. Het is de grondgebruiker op grond van de mogelijkheid van artikel 3.3, tweede lid, van de wet, toegestaan om de in de bijlage 2 aangewezen vogels en kruisingen daarvan opzettelijk te doden en te vangen in het belang van de voorkoming van :

a. [...]

c. belangrijke schade aan gewassen als bedoeld in artikel 3.3, vierde lid, onderdeel b en onder 3° van de wet.

d. [...].

2. [...].

4. Uitvoering van de handelingen als bedoeld in het eerste, tweede en derde lid geschiedt overeenkomstig de voorschriften in bijlage 7, het faunabeheerplan en op de in het faunabeheerplan aangewezen tijden en plaatsen.

5. Bij het doden en vangen van dieren als bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, kan uitsluitend gebruik worden gemaakt van de middelen: geweren, haviken, slechtvalken, woestijnbuizerds, honden, niet zijnde lange honden of slag-, snij- of steekwapens.

6. [...].

7. Krachtens artikel 3.25, vierde lid, onderdeel b van de wet in samenhang met artikel 3.24, vierde lid, van de Wet natuurbescherming en in afwijking van het bepaalde in artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit natuurbescherming en onverminderd het bepaalde in het vierde lid, is het toegestaan om, voor de in de bijlage 3 aangewezen soorten, de handelingen als bedoeld in het eerste, tweede en derde lid uitsluitend uit te voeren gedurende de periode vanaf een half uur voor zonsopgang tot een half uur na zonsondergang.

8. [...].

9. Tenzij sprake is van het duurzaam beheer van populaties zoals bedoeld in artikel 3.3 van deze verordening, mag het vangen of doden van dieren als bedoeld in het eerste, tweede of derde lid, slechts plaatsvinden nadat de in het faunabeheerplan opgenomen passende en doeltreffende preventieve maatregelen zijn ingezet overeenkomstig de beschrijving in het faunabeheerplan.

10. [...].

In bijlage 2 bij de Verordening is de smient aangewezen.

In bijlage 7 staat:

[...]

Beperkingen aan de bestrijding van ganzen in de winterperiode

4. Het doden van brandganzen kan slechts plaatsvinden buiten de winterperiode.

5. Gedurende de winterperiode kan het doden van grauwe gans en kolgans slechts plaatsvinden op percelen met kwetsbare gewassen¹.

6. De winterperiode als bedoeld onder 4 en 5 betreft de volgende periode:

a. In de regio Noordelijke Delta² van 1 november tot en met 14 februari.

b. In de regio's Delfland en Schieland, Veenweiden en Zuid Holland-Noord van 1 november tot en met 29 februari.

[...].

