

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3909
Datum uitspraak	21 december 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Fryslân het faunabeheerplan 'Winterganzen Fryslân 2018-2020', dat de Stichting Faunabeheereenheid Fryslân heeft vastgesteld, goedgekeurd. Deze zaak gaat over het faunabeheerplan dat de Faunabeheereenheid heeft vastgesteld en de goedkeuring die het college aan dat plan heeft gegeven. Daarnaast gaat deze zaak over de vaststelling door het college van het maximum aantal kol-, brand- en grauwe ganzen dat met gebruik van de vrijstelling mag worden gedood.

Volledige tekst

202100663/1/A3.

Datum uitspraak: 21 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (hierna: de Vogelbescherming),
gevestigd te Zeist,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 17 december 2020 in zaak nrs.
19/2511 en 20/9 in het geding tussen:

de Vogelbescherming

en

het college van gedeputeerde staten van Fryslân.

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2018 heeft het college het faunabeheerplan 'Winterganzen Fryslân 2018-2020', dat de Stichting Faunabeheereenheid Fryslân (hierna: Faunabeheereenheid) heeft vastgesteld, goedgekeurd (hierna: het goedkeuringsbesluit).

Bij besluit van 4 juni 2019 heeft het college het door de Vogelbescherming daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 24 september 2019 heeft het college het maximale aantal ganzen dat via ondersteunend afschot bij verjaging in de periode van 1 oktober 2019 tot 31 mei 2020 mag worden geschoten, vastgesteld.

Bij uitspraak van 17 december 2020 heeft de rechtbank zich onbevoegd verklaard om van het beroep van de Vogelbescherming tegen het besluit van 24 september 2019 kennis te nemen. Verder heeft zij het beroep gericht tegen het besluit van 4 juni 2019 gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Vogelbescherming hoger beroep ingesteld.

Het college heeft naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank een nieuw besluit genomen. Bij zijn besluit van 30 maart 2021 heeft het college het bezwaar van de Vogelbescherming tegen het goedkeuringsbesluit en het bezwaar tegen het besluit van 10 maart 2020 tot verlenging van het goedkeuringsbesluit ongegrond verklaard. De Vogelbescherming heeft gronden tegen dat besluit aangevoerd.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Vogelbescherming heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 mei 2022, waar de Vogelbescherming, vertegenwoordigd door mr. J. Veltman, advocaat te Winsum, vergezeld door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Snel, advocaat te Groningen, vergezeld door F. Wagenaar en R.A. Dirksma, zijn verschenen.

Overwegingen

INLEIDING

1. In artikel 3.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) staat dat het verboden is om bepaalde soorten van nature in Nederland in het wilde levende vogels opzettelijk te doden of te vangen. In artikel 3.3, tweede lid, van de Wnb is voor provinciale staten echter de mogelijkheid opgenomen om in een verordening een vrijstelling van dit verbod te verlenen. Die vrijstelling kan alleen gelden voor bepaalde aangewezen soorten. Provinciale staten van Fryslân hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. In artikel 5.6, eerste lid, van de Verordening Wet natuurbescherming Fryslân 2017 (hierna: de Verordening) staat dat het een grondgebruiker is toegestaan om ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, kol-, brand- en grauwe ganzen opzettelijk te verstoren en te doden op door hem gebruikte percelen. Verder zijn in deze bepaling nog nadere voorschriften en beperkingen opgenomen voor het gebruik van de vrijstelling. Voorwaarde om deze provinciale vrijstelling te gebruiken, is een door een faunabeheereenheid opgesteld faunabeheerplan dat het college heeft goedgekeurd (vgl. overweging 7.3 van de uitspraak van 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:875](#)). In zowel de Wnb als in de Verordening zijn nadere bepalingen opgenomen over de eisen waaraan een faunabeheerplan moet voldoen. De precieze tekst van alle relevante bepalingen is opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak.

1.1. Deze zaak gaat over het faunabeheerplan dat de Faunabeheereenheid heeft vastgesteld en de goedkeuring die het college aan dat plan heeft gegeven. Daarnaast gaat deze zaak over de vaststelling door het college van het maximum aantal kol-, brand- en grauwe ganzen dat

met gebruik van de vrijstelling mag worden gedood.

HET FAUNABEHEERPLAN

2. De Faunabeheereenheid heeft op 24 augustus 2018 het 'Faunabeheerplan Winterganzen Fryslân 2018-2020' (hierna: het Faunabeheerplan) vastgesteld. Het Faunabeheerplan heeft vier hoofdstukken en vijf bijlagen. In het eerste hoofdstuk zijn de doelstellingen van het plan uitgewerkt. Het kent drie doelstellingen, te weten i) een beschrijving van de handelingen en maatregelen waarvoor de provinciale vrijstelling is verleend, ii) het aansluiten bij het provinciale ganzenbeleid 'De Fryske Guozzeoanpak 2017-2020' (hierna: ganzenbeleid) en iii) het monitoren van de gevolgen voor de duurzame instandhouding van de soorten. Hoofdstuk 2 gaat over de schadehistorie van ganzen in Fryslân. Het beschrijft de getroffen maatregelen over de periode 2012-2017, de effectiviteit van preventieve maatregelen (het weren of verjagen), de effectiviteit van verjaging met ondersteunend afschot en de effectiviteit van de opvang van de ganzen in foerageergebieden. Ook geeft het hoofdstuk een beschrijving van de in 2017 uitgevoerde evaluatie van het provinciale ganzenbeleid. Hoofdstuk 3 van het Faunabeheerplan geeft inzicht in de toekomstig te nemen maatregelen om schade te voorkomen. Verder bevat het hoofdstuk een doorkijk naar de verwachte schadeontwikkeling in de komende planperiode. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op de schadeontwikkeling als niet tot schadebestrijding zou worden overgegaan. In het laatste hoofdstuk zijn de maatregelen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, omgezet in concrete voorwaarden voor de grondgebruikers en jachtaktehouders voor het gebruik van de provinciale vrijstelling. Ook zijn in hoofdstuk 4 de taken en verantwoordelijkheden van de Faunabeheereenheid opgenomen in het kader van het monitoren van de gevolgen van het ondersteunend afschot op de staat van instandhouding van de in Fryslân overwinterende kol-, brand- en grauwe gans. De bijlagen bij het Faunabeheerplan zijn i) het wettelijk en beleidsmatig kader, ii) een overzicht van de verspreiding en aantalsontwikkeling van de winterganzen, iii) het werkgebied van de Faunabeheereenheid, iv) de schadehistorie winterganzen Fryslân en de getroffen maatregelen en v) een overzicht van de maatwerkafspraken winterganzen per gebied.

DE BESLUITVORMING

3. Bij besluit van 9 oktober 2018 heeft het college het Faunabeheerplan in zijn geheel goedgekeurd. De Vogelbescherming heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

3.1. Bij het besluit van 4 juni 2019 heeft het college het bezwaar van de Vogelbescherming, onder verwijzing naar het advies van de commissie voor bezwaar en beroep, ongegrond verklaard. Kort samengevat, heeft het college gesteld dat de bezwaren tegen de vaststelling van het maximale afschot niet slagen, omdat het goedkeuringsbesluit daar niet op ziet. Verder is een consequente verjaging van de ganzen gedurende de gehele periode, anders dan de Vogelbescherming heeft aangevoerd, noodzakelijk voor de conditionering van de ganzen. Het gebruik van lokvogels en lokmiddelen draagt, anders dan de Vogelbescherming heeft gesteld, bij aan een goede uitvoering van de ganzenaanpak. De in de Verordening opgenomen verstoringafstand van 150 meter heeft verder geen significante gevolgen en brengt de staat van instandhouding van de soorten niet in gevaar, aldus het college. De Vogelbescherming heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat een eventuele verstoring van andere weidevogels significant is. Volgens het college is uit de registratie van afgeschoten ganzen bovendien niet gebleken dat soorten ganzen worden geschoten waarvoor de vrijstelling niet geldt. Het college heeft het goedkeuringsbesluit gehandhaafd.

3.2. Bij besluit van 3 december 2019 heeft het college de looptijd van het Faunabeheerplan verlengd met twee jaar. Vervolgens heeft het college het besluit van 3 december 2019 bij zijn

besluit van 10 maart 2020 gewijzigd. Dat laatste besluit heeft het college op grond van artikel 6:19, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan de rechtbank gestuurd, omdat het beroep tegen het besluit van 4 juni 2019 volgens hem ook ziet op het verlengingsbesluit van 10 maart 2020.

3.3. Het college heeft op grond van artikel 5.6, eerste lid, onder 1.2, van de Verordening de verplichting om het maximale aantal ganzen dat mag worden geschoten met gebruik van de vrijstelling vast te stellen. Bij het besluit van 24 september 2019 (hierna: het vaststellingsbesluit) heeft het college het maximaal toegestane ganzenafschot vastgesteld voor de periode van 1 oktober 2019 tot uiterlijk 31 mei 2020. Het heeft het maximum voor de kolgans bepaald op 75.000, voor de brandgans op 100.000 en voor de grauwe gans op 25.000.

3.4. De Vogelbescherming heeft tegen dat vaststellingsbesluit bezwaar gemaakt. Zij heeft het college daarbij verzocht om in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb. Het college heeft laten weten in te stemmen met rechtstreeks beroep en het bezwaar doorgezonden aan de rechtbank.

3.5. Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college het maximaal toegestane ganzenafschot vastgesteld voor de periode van 1 oktober 2020 tot uiterlijk 31 mei 2021. Het heeft het maximum voor de kolgans bepaald op 25.000, voor de brandgans op 100.000 en voor de grauwe gans op 25.000. Dit besluit is in deze procedure niet aan de orde, maar is wel relevant voor de beoordeling of de Vogelbescherming nog procesbelang heeft (zie overweging 6.5 hieronder).

AANGEVALLEN UITSPRAAK EN NIEUW BESLUIT

4. De rechtbank heeft een oordeel gegeven over het vaststellingsbesluit van 24 september 2019 en over het besluit op bezwaar van 4 juni 2019.

4.1. Over het vaststellingsbesluit heeft de rechtbank geoordeeld dat het een algemeen verbindend voorschrift is, omdat het volgens de rechtbank een zelfstandige norm bevat. Deze norm leent zich voor herhaalde toepassing, omdat deze tegen iedere grondgebruiker kan worden ingeroepen, aldus de rechtbank. Omdat het vaststellingsbesluit een algemeen verbindend voorschrift is, staat daartegen op grond van artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, samen gelezen met artikel 7:1 van de Awb, geen bezwaar of beroep open. Daarom heeft de rechtbank zich onbevoegd verklaard van het beroep tegen dit besluit kennis te nemen.

4.2. Over het besluit van 4 juni 2019, waarbij het college zijn goedkeuringsbesluit heeft gehandhaafd, heeft de rechtbank, samengevat, het volgende overwogen. Volgens de rechtbank bestaat er geen verplichting om op voorhand in het Faunabeheerplan vast te leggen hoeveel ganzen in het kader van de schadebestrijding zullen worden gedood. Verder heeft de rechtbank vastgesteld dat, afgezien van een aantal registratievoorschriften, de voorwaarden en voorschriften waaronder de vrijstelling kan worden gebruikt rechtstreeks uit de Verordening in het Faunabeheerplan zijn overgenomen. Daarmee heeft de Faunabeheereenheid ervoor gekozen om volledig gebruik te maken van de mogelijkheden die de vrijstelling biedt. Omdat de Vogelbescherming in haar bezwaar tegen het goedkeuringsbesluit heeft betoogd dat in het Faunabeheerplan op onderdelen onnodig ruim van de vrijstelling gebruik wordt gemaakt om ganzen te doden, moet het college volgens de rechtbank motiveren waarom het college het Faunabeheerplan toch heeft goedgekeurd. De enkele stelling dat het Faunabeheerplan voldoet aan de voorwaarden en voorschriften uit de Verordening is daarvoor niet voldoende. De rechtbank heeft om die reden het beroep

gegrond verklaard en het besluit van 4 juni 2019 vernietigd. In een extra overweging heeft de rechtbank nog overwogen dat een toets van de in artikel 5.6 van de Verordening opgenomen vrijstelling via het goedkeuringsbesluit pas mogelijk is als de verplichting bestaat om de bepalingen over de vrijstelling onverkort in het Faunabeheerplan op te nemen of als de Faunabeheereenheid ten onrechte binnen de grenzen van de vrijstelling is gebleven, omdat op een ruimere schaal van de vrijstelling gebruikgemaakt moet kunnen worden.

4.3. Het college heeft bij zijn besluit van 30 maart 2021 uitvoering gegeven aan de opdracht van de rechtbank om een nieuw besluit te nemen. Het heeft het bezwaar van de Vogelbescherming opnieuw ongegrond verklaard en het goedkeuringsbesluit van 9 oktober 2018 en het verlengingsbesluit van 10 maart 2020 in stand gelaten. Het heeft in het nieuwe besluit gesteld dat in het Faunabeheerplan onder verwijzing naar wetenschappelijke publicaties is gemotiveerd dat ganzen gedurende een aaneengesloten periode van 1 november tot 1 april of uiterlijk 1 juni moeten worden verjaagd om schade aan de relevante gewassen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Verder is in het Faunabeheerplan gemotiveerd dat het treffen van preventieve verjaagmiddelen op grasland niet haalbaar is en niet tot effectieve schadebestrijding kan leiden. Ten slotte heeft het college gesteld dat het Faunabeheerplan gemotiveerd beschrijft dat het inzetten van lokmiddelen noodzakelijk en proportioneel is. Het college heeft geconcludeerd dat het Faunabeheerplan op nauwkeurige wijze beschrijft op welke manier van de provinciale vrijstelling gebruik wordt gemaakt. Daarnaast geeft het een onderbouwing voor de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het gebruik van de vrijstelling. Het college heeft daarom geen reden gezien om goedkeuring aan het Faunabeheerplan of aan onderdelen daarvan te onthouden.

HET GESCHIL IN HOGER BEROEP

5. De Vogelbescherming vecht in hoger beroep de uitspraak van de rechtbank aan voor zover deze ziet op het oordeel over het vaststellingsbesluit van 24 september 2019. Over dat onderdeel van de aangevallen uitspraak betoogt de Vogelbescherming dat de rechtbank zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard. Voor zover de aangevallen uitspraak over het besluit van 4 juni 2019 gaat, betoogt de Vogelbescherming dat de rechtbank ten onrechte niet al haar beroepsgronden heeft beoordeeld. Deze twee onderdelen komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

5.1. Het nieuwe besluit op bezwaar van 30 maart 2021 is op grond van artikel 6:24 van de Awb, samen gelezen met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, ook onderwerp van het geding in hoger beroep. De Afdeling zal daarom, voor zover nodig, als laatste de gronden van de Vogelbescherming tegen dit nieuwe besluit beoordelen.

I. Het vaststellingsbesluit van 24 september 2019

a) De kwalificatie van het vaststellingsbesluit

6. De Vogelbescherming voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het vaststellingsbesluit een algemeen verbindend voorschrift is waartegen geen beroep kan worden ingesteld. De vaststelling van het maximaal toegestane afschot is een zogeheten concretiserend besluit van algemene strekking. Om die reden is het volgens de Vogelbescherming wél mogelijk om beroep tegen het vaststellingsbesluit in te stellen.

6.1. Zoals de rechtbank onder verwijzing naar vaste rechtspraak van de Afdeling heeft overwogen, is een algemeen verbindend voorschrift een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Een algemeen verbindend voorschrift onderscheidt zich van

andere besluiten doordat het algemene abstracte regels bevat die zich zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing lenen. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn. Zie in dit kader overweging 3.1 van de uitspraak van 24 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3465](#) en overweging 5.1 van de uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:595](#).

6.2. In deze zaak gaat het om een besluit van het college met als grondslag artikel 5.6, eerste lid, onder 1.2, van de Verordening. Daarin staat dat het doden van de soorten niet is toegestaan indien de jaarlijks door het college vast te stellen maximale aantallen afgeschoten dieren zijn bereikt in de periode 1 oktober - 31 mei van het opvolgende jaar. De vaststelling van het maximaal toegestane afschot is dus niet in de Verordening zelf opgenomen, maar in een apart besluit van het college. Met het jaarlijks vaststellen van het maximaal toegestane afschot wordt, naar het oordeel van de Afdeling, de toepassing - de werkingssfeer - van de in de Verordening opgenomen provinciale vrijstelling nader bepaald. Het vaststellingsbesluit maakt dat de provinciale vrijstelling alleen geldt voor het afschieten van een bepaald aantal dieren. Komt het aantal afgeschoten dieren boven dat maximum dan geldt de vrijstelling niet langer, maar geldt het in artikel 3.1 van de Wnb neergelegde verbod. Naar het oordeel van de Afdeling is het vaststellingsbesluit daarom aan te merken als een concretiserend besluit van algemene strekking dat de toepassing van het algemeen verbindende voorschrift - dat is in deze zaak de in de Verordening opgenomen provinciale vrijstelling - nader bepaalt. De Afdeling wijst ter vergelijking voor dit oordeel op haar uitspraken van 3 januari 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:AZ5491](#), 29 april 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BD0795](#), en 10 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:323](#), waarin het ging om de enkele vaststelling van een subsidieplafond gecombineerd met een vergelijkbare systematiek van een maximum.

6.3. Dat een vaststellingsbesluit moet worden gekwalificeerd als een concretiserend besluit van algemene strekking betekent dat het, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, mogelijk is om daartegen beroep in te stellen. De rechtbank heeft zich op dit punt dus ten onrechte onbevoegd geacht om van het rechtstreekse beroep kennis te nemen. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden vernietigd.

6.4. Partijen hebben uitgebreid van gedachten gewisseld over de inhoud van het vaststellingsbesluit en zij hebben ter zitting van de Afdeling laten weten er de voorkeur aan te geven dat de Afdeling zich ook uitlaat over de rechtmatigheid van het vaststellingsbesluit. De Afdeling ziet daarom reden om zelf, ook al heeft de rechtbank zich onbevoegd geacht, het rechtstreekse beroep tegen het vaststellingsbesluit te beoordelen. Dat zal zij hieronder doen.

b) Het rechtstreekse beroep tegen het vaststellingsbesluit

6.5. Allereerst moet worden vastgesteld dat, hoewel de termijn waarvoor het vaststellingsbesluit gold inmiddels is verstreken, de Vogelbescherming nog altijd belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het rechtstreeks beroep. Het college moet op grond van de Verordening jaarlijks het maximaal toegestane afschot bij een vaststellingsbesluit vaststellen en het heeft dat ook voor 2020-2021 gedaan (zie overweging 3.5 hiervoor). Een inhoudelijk oordeel over het vaststellingsbesluit van 24 september 2019 kan van belang zijn voor toekomstige vaststellingsbesluiten.

6.6. De Vogelbescherming betoogt dat het maximaal toegestane afschot van brandganzen ongeveer 10% van de 'flyway'-populatie bedraagt en ongeveer de helft van de Friese winterpopulatie is. Ook voor de grauwe gans geldt dat ongeveer de helft van de populatie mag worden afgeschoten. Voor de populatie kolganzen geldt dat ongeveer een kwart van de

populatie mag worden afgeschoten. Daarbij heeft de Vogelbescherming opgemerkt dat de 'flyway'-populatie van de kolkans nu achteruitgaat als gevolg van de lage reproductie in de broedgebieden. Met deze aantallen is het beleid volgens de Vogelbescherming in essentie gericht op populatiebeheer en niet op schadebestrijding. Daarnaast voert zij aan dat het vastgestelde maximum zal leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de drie ganzensoorten. Daarbij komt dat de Wnb niet alleen tot doel heeft om soorten in een gunstige staat van instandhouding te houden, maar ook om individuele exemplaren van soorten te beschermen. Verder moet afschot noodzakelijk zijn om belangrijke gewasschade te voorkomen en die schade doet zich hier niet voor. In het in hoger beroep overgelegde nadere stuk wijst de Vogelbescherming nog op het zogeheten 1%-criterium, aangehaald in de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:745](#). In een notitie bij het nadere stuk heeft de Vogelbescherming uiteengezet dat het 1%-criterium in ruime mate wordt overschreden en dat het vaststellingsbesluit ook om die reden moet worden vernietigd.

6.7. Bij het vaststellingsbesluit is een toelichting opgenomen. In deze toelichting staat dat de brand-, kol-, en grauwe ganzen in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Om schade te bestrijden en daarbij beschermde ganzen te doden moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt. Het gaat daarbij, aldus het college, enerzijds om de noodzakelijke intensievere schadebestrijding en anderzijds om de bescherming van de soorten. Het college heeft bij deze afweging meegenomen dat de maatregelen die in 2014 zijn vastgesteld onvoldoende effect hebben gehad. Daarom is in het ganzenbeleid een aanscherping opgenomen die is gebaseerd op het ruimtelijk beheer en waarbij de ganzen worden verjaagd naar foerageergebieden. Daarnaast zijn de beperkende maatregelen voor het verjagen met ondersteunend afschot opgeheven. Het college heeft verder voor het vaststellen van het maximale afschot van de drie ganzensoorten gewezen op de berekeningssystematiek inclusief ingebouwde veiligheidsmarges, die is opgenomen in het ganzenbeleid. Die berekening heeft geresulteerd in de vastgestelde maxima van 75.000 kolkans, 100.000 brand ganzen en 25.000 grauwe ganzen.

6.8. Zoals uit de vorige overweging volgt, is het vaststellingsbesluit ook gebaseerd op het ganzenbeleid. In dat beleid is de berekening van het maximale afschot als volgt uiteengezet. Bij de vaststelling van de maxima wordt rekening gehouden met het belang van Friesland als winterse verblijfslocatie voor de internationale populaties ganzen. Daarom heeft het college, aldus het beleid, een aantal veiligheidsmarges ingebouwd. De eerste veiligheidsmarge is dat de Nederlandse doelstelling als absolute ondergrens geldt. Door deze landelijke aantallen te gebruiken, is een ruime marge ingebouwd. Volgens het college mogen deze aantallen nog in enige mate dalen en dat is de tweede veiligheidsmarge. De derde veiligheidsmarge is, aldus het college, de berekeningssystematiek, waarmee de maximale aantallen worden berekend. Die berekeningssystematiek gebruikt de rekenformule: $A + L < F$. Daarbij is A het maximaal jaarlijks vast te stellen afschot voor de desbetreffende soort. L is de landelijke doelstelling voor de desbetreffende soort. F is de laatste bekende door de provincie vastgestelde telling van het aantal ganzen in Friesland. Omdat de landelijke doelstelling is vastgesteld voor de betreffende soort, is de factor A (het maximale afschot) direct afhankelijk van de laatste bekende aantallen (factor F). Daalt het maximale aantal aanwezige ganzen in enig jaar tot onder de som van de aantallen volgens de landelijke doelstelling en het vastgestelde maximale afschot, dan zal dit laatste aantal naar beneden worden bijgesteld, aldus het ganzenbeleid.

6.9. De Afdeling merkt hier eerst op dat het college niet het 1%-criterium aan het vaststellingsbesluit ten grondslag heeft gelegd. Dat dit criterium, zoals de Vogelbescherming

stelt, in ruime mate wordt overschreden, leidt dan ook niet tot vernietiging van het vaststellingsbesluit.

6.10. Het op de Verordening gebaseerde vaststellingsbesluit dient verder te voldoen aan de voorwaarden uit artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Dat betekent onder meer dat het vaststellingsbesluit niet mag leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de ganzensoorten waarvoor het maximale afschot is vastgesteld. Met de instandhouding wordt, zoals volgt uit artikel 1.1 van de Wnb, bedoeld het geheel van maatregelen dat nodig is voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding. De gunstige staat van instandhouding van een soort is de staat van instandhouding van een soort, 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, en 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.

6.11. Uit de toelichting bij het vaststellingsbesluit, noch uit het ganzenbeleid blijkt dat het college aan de criteria van een gunstige staat van instandhouding heeft getoetst dan wel heeft beoordeeld welke invloed de vastgestelde maxima kunnen hebben op de staat van instandhouding van de desbetreffende ganzensoorten. Het college heeft in dit kader ter zitting van de Afdeling toegelicht dat het als uitgangspunt voor de berekening de optelsom van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden heeft gebruikt. Volgens het college heeft het de aantallen ganzen van al deze gebieden bij elkaar opgeteld en gebruikt voor de berekening. Deze aantallen zijn afkomstig uit de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden. De Vogelbescherming heeft ter zitting van de Afdeling daarover onweersproken gesteld dat deze aantallen worden gebruikt voor de draagkracht van de Natura-2000 gebieden. Deze aantallen kunnen, aldus de Vogelbescherming, niet worden gebruikt voor het vaststellingsbesluit, omdat ze zien op gebiedsbescherming en niet op soortenbescherming. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, hebben de Natura-2000-instandhoudingsdoelen, zoals ook de Vogelbescherming terecht stelt, betrekking op gebiedsbescherming. Voor de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding, is het aantal dat in de instandhoudingsdoelen wordt genoemd niet bepalend (vgl. overweging 7.4 van de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:745](#)).

6.12. Uit de vorige overweging volgt dat noch uit de toelichting bij het vaststellingsbesluit, noch uit het ganzenbeleid blijkt dat het college aan de criteria van een gunstige staat van instandhouding heeft getoetst dan wel dat het heeft beoordeeld welke invloed de vastgestelde maxima op de staat van instandhouding hebben. Verder heeft het college als uitgangspunt voor de berekening van de vastgestelde maxima de aantallen genomen, genoemd in de instandhoudingsdoelen, terwijl die aantallen niet bepalend zijn voor de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding. Daarom heeft het college het vaststellingsbesluit van 24 september 2019 niet goed gemotiveerd. Het betoog van de Vogelbescherming slaagt.

6.13. De Afdeling ziet daarom reden om het vaststellingsbesluit van 24 september 2019 te vernietigen. Het college hoeft geen nieuw vaststellingsbesluit te nemen, omdat de termijn waarvoor het gold al is verstreken. Wél zal het college, zoals ook uit overweging 6.5 hiervoor volgt, bij het nemen van toekomstige vaststellingsbesluiten rekening moeten houden met het oordeel van de Afdeling.

II. De goedkeuring van het Faunabeheerplan

a) Beoordeling inhoudelijke beroepsgronden over goedkeuringsbesluit

7. De Vogelbescherming betoogt over dit onderdeel van de aangevallen uitspraak dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten op haar inhoudelijke gronden over de goedkeuring van het Faunabeheerplan in te gaan. De rechtbank heeft de provinciale vrijstelling weliswaar terecht als kader voor het Faunabeheerplan gezien, maar zij heeft ten onrechte geoordeeld dat een toets van de provinciale vrijstelling via het goedkeuringsbesluit pas aan de orde kan zijn 'indien het bestuur van de Faunabeheereenheid en verweerder gehouden zijn om de bepalingen van de vrijstelling onverkort in het faunabeheerplan op te nemen.' Volgens de Vogelbescherming moet het college het Faunabeheerplan eerst en vooral toetsen op verenigbaarheid met de vrijstelling. Is de vrijstelling niet verenigbaar met hogere regelgeving, dan moet de vrijstelling buiten toepassing blijven en is de goedkeuring van het Faunabeheerplan zinledig. Daar komt nog bij dat de Faunabeheereenheid de keuze heeft gemaakt om in volle omvang gebruik te maken van de vrijstelling. De Vogelbescherming heeft in beroep gronden aangevoerd over de in artikel 5.6 van de Verordening opgenomen voorwaarden. Volgens haar zijn deze voorwaarden te ruim in het licht van de voorwaarden in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Omdat de rechtbank deze gronden niet inhoudelijk heeft beoordeeld, bestaat een gekunsteld onderscheid tussen de vrijstelling en het in het Faunabeheerplan beschreven gebruik ervan, terwijl deze niet los van elkaar kunnen worden gezien. De rechtbank heeft bovendien ten onrechte nagelaten om het voorgelegde geschil zo veel mogelijk definitief te beslechten, aldus de Vogelbescherming.

7.1. In de hiervoor al genoemde uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021 heeft zij overwogen dat 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. (zie overweging 4.4 van de uitspraak van 7 april 2021).

7.2. In deze zaak komen de voorwaarden die aan de uitvoering van de vrijstelling in het faunabeheerplan zijn gesteld in de Verordening niet overeen met de voorwaarden die aan de verlening van een vrijstelling op grond van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb worden gesteld. Dat betekent dat de beoordeling van de goedkeuring van het Faunabeheerplan moet gebeuren aan de hand van de voorwaarden uit artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Daarbij is ook de onderbouwing van provinciale staten van de voorwaarden voor het mogen verlenen van de vrijstelling van belang. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, komt die beoordeling niet pas aan de orde als de Faunabeheereenheid en het college gehouden zijn

om de bepalingen over de vrijstelling onverkort in het faunabeheerplan op te nemen of als de Vogelbescherming meent dat de Faunabeheereenheid ten onrechte binnen de grenzen van de vrijstelling is gebleven, omdat op een ruimere schaal van de vrijstelling om ganzen af te schieten gebruikgemaakt moet kunnen worden. De in artikel 5.6 van de Verordening opgenomen voorwaarden voor het gebruik van de vrijstelling - die ook aan artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb moeten voldoen - gelden immers niet voor één faunabeheerplan, maar gelden in zijn algemeenheid en zolang provinciale staten die bepaling niet veranderen. Daar komt overigens nog bij dat de Faunabeheereenheid de voorwaarden uit de Verordening onverkort heeft overgenomen in het Faunabeheerplan, dat het college heeft goedgekeurd, zodat ook in dat opzicht een beoordeling aan de hand van de voorwaarden uit artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voor de hand ligt.

7.3. De rechtbank heeft zich gelet hierop, zoals ook de Vogelbescherming betoogt, ten onrechte niet gebogen over de beroepsgronden die zien op de in artikel 5.6 van de Verordening gestelde voorwaarden en waarvan de Vogelbescherming stelt dat deze te ruim zijn in het licht van de voorwaarden in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. De Afdeling zal die gronden hieronder daarom alsnog bespreken. Voor zover de gronden in beroep overlappen met de gronden gericht tegen het nieuwe besluit op bezwaar van 30 maart 2021, zal de Afdeling deze bespreken in onderdeel III, waarin het nieuwe besluit op bezwaar aan bod komt. Het gaat dan om de gronden over de noodzaak voor de vrijstelling, de periode waarin de vrijstelling geldt en het gebruik van de vrijstelling zonder dat preventieve verjaagmiddelen hoeven te worden toegepast.

b) Het gebruik van lokmiddelen

7.4. De Vogelbescherming verzet zich tegen artikel 5.6, dertiende lid, van de Verordening. In die bepaling staat dat het in afwijking van artikel 3.4, eerste lid, van de Wnb is toegestaan om een lokfluit en een logkans te gebruiken. Volgens de Vogelbescherming mogen deze middelen niet worden ingezet om ganzen naar percelen te lokken waar ze normaal gesproken niet zouden komen. Die beperking is echter niet in de Verordening, maar ook niet in het Faunabeheerplan terug te vinden. Zonder die beperking bestaat het gevaar dat ganzen die op weg zijn naar foerageergebieden door lokganzen ertoe worden verleid om toch op een schadeperceel te foerageren.

7.5. In overweging 5.1 van haar uitspraak van 11 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1196](#), heeft de Afdeling overwogen dat lokvogels, gelet op het beoogde doel van het gebruik ervan, niet mogen worden gebruikt om ganzen naar percelen te lokken waar zij normaal gesproken niet zouden komen. Het gebruik van lokvogels heeft alleen als doel om ganzen die al naar het schadeperceel trekken zo goed mogelijk onder schot te krijgen. Het college heeft zich in dit kader, onder verwijzing naar het Faunabeheerplan, op het standpunt gesteld dat de verjaging met ondersteunend afschot dient om invallende ganzen op schadegevoelige percelen af te schrikken, zodat ze naar veiligere omgevingen vliegen. Dat betekent dat pas wordt geschoten op het moment dat de ganzen ook daadwerkelijk aanstalten maken om op het perceel te landen. Om het schrik-effect zo groot mogelijk te laten zijn, dienen de ganzen zo dicht mogelijk bij de jager te komen. In het Faunabeheerplan staat daarover verder dat een dodelijk schot op ganzen tot op een afstand van maximaal 35 meter kan worden gegeven. Onderzoek heeft, aldus het Faunabeheerplan, bovendien uitgewezen dat het gebruik van lokganzen samen met een korte schootsafstand tussen de schutter en de gans leidt tot een significante afname van het aantal afgeschoten ganzen. Uit artikel 5.6, eerste lid, onder 1.1, van de Verordening volgt verder dat het de grondgebruiker is toegestaan om, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, kol-, brand- en grauwe ganzen opzettelijk te verstoren en te doden, maar alleen op de door hem gebruikte percelen. Gelet op de wijze waarop de

lokganzen en lokfluiten effectief kunnen worden gebruikt, gezien in samenhang met het feit dat de grondgebruiker alleen op zijn eigen percelen ganzen opzettelijk mag doden, ziet de Afdeling geen reden voor het oordeel dat artikel 5.6, dertiende lid, van de Verordening in strijd is met artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb.

c) Het tijdstip van afschot

7.6. Over artikel 5.6, vierde lid, van de Verordening, waarin staat dat afschot mag plaatsvinden vanaf een half uur voor zonsopgang, betoogt de Vogelbescherming dat deze bepaling de uitvoering van het Faunabeheerplan onmogelijk maakt. In deze schemerperiode valt niet of nauwelijks onderscheid te maken tussen de verschillende ganzensoorten. Dat betekent dat het mogelijk is dat andere ganzensoorten worden gedood dan die waarop de vrijstelling betrekking heeft. Dat levert, als bijvoorbeeld rietganzen, rotganzen en/of dwergganzen worden gedood, een overtreding op van artikel 3.1, eerste lid en vierde lid, van de Wnb, aldus de Vogelbescherming.

7.7. De Afdeling ziet in dit betoog van de Vogelbescherming geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 5.6, vierde lid, van de Verordening in strijd is met artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Het college heeft er in dit verband ten eerste op gewezen dat uit artikel 5.6, derde lid, van de Verordening volgt dat overeenkomstig het Faunabeheerplan en overeenkomstig de in de Verordening opgenomen voorwaarden en beperkingen dient te worden gehandeld. Het afschot van gedode dieren, dient binnen 24 uur naar soort te worden geregistreerd in de faunaregistratie. Volgens het college kan handhavend worden opgetreden als een individu van een andere soort zou worden gedood. Het college heeft verder, zoals ook uit overweging 7.4 volgt, toegelicht dat een korte schootsafstand nodig is om een dodelijk schot te kunnen geven. Daarom is ook het gebruik van lokganzen en lokfluiten toegestaan. Deze middelen lokken bovendien de juiste soort, omdat ze soortspecifiek zijn. Deze combinatie van factoren, te weten het gebruik van lokmiddelen, de specifieke verschillen tussen de soorten, de korte schootsafstand en de deskundigheid van de jagers, maakt het volgens het college zeer onwaarschijnlijk dat individuen van de verkeerde soort worden gedood, ook in de periode voor zonsopkomst. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hiermee voldoende gemotiveerd dat artikel 5.6, vierde lid, van de Verordening de uitvoering van het Faunabeheerplan niet onmogelijk maakt.

d) De zone van 150 meter

7.8. In artikel 5.6, eerste lid, onder 1.4, van de Verordening staat verder dat verjaging met afschot niet is toegestaan in een zone van 150 meter van de nachtelijke slaapplaatsen en in een zone van 150 meter vanaf een speciale beschermingszone. De Vogelbescherming betoogt dat deze verstoringafstand die ten opzichte van slaapplaatsen wordt aangehouden opmerkelijk klein is. Uit onderzoeken volgt dat een verstoringafstand van 500 meter wat betreft bijvoorbeeld kolganzen geen significante effecten oplevert als binnen deze afstand geen verjaging en afschot plaatsvindt. Bij een verstoringafstand van 150 meter valt niet uit te sluiten dat uitvoering van het Faunabeheerplan tot significante negatieve effecten leidt, niet alleen voor ganzensoorten, maar ook voor andere soorten.

7.9. Over deze bepaling heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de Natura 2000-gebieden in de periode van 1980 tot 2000 zijn aangewezen en begrensd. Gebieden die zijn aangewezen als rust-, slaap- of verblijfplaatsen zijn zodanig robuust begrensd dat vogels waarvoor de instandhoudingsdoelen gelden binnen die gebieden ongestoord kunnen verblijven en waarbij externe verstoring geen significante invloed kan hebben op de voor deze vogels noodzakelijke levensbehoeften. Dat volgt, aldus het college, uit onderzoek ten

aanzien van de mogelijke verstoring van de jacht op vogels. Het heeft in dit verband gewezen op het onderzoek 'Behavioural and distributional effects of hunting disturbance on waterbirds in Europe: implications for refuge design.' Dat met inachtneming van een afstand van 150 meter geen significante verstoring optreedt, volgt volgens het college ook uit recenter onderzoek, waarbij het heeft gewezen op het onderzoek 'Evaluatie Opvangbeleid 2005-2008, overwinterende ganzen en smienten. Deelrapport 9. Effectiviteit verjaagmethoden in foerageergebieden met speciale aandacht voor verjaging met ondersteunend afschot.' Ook uit het onderzoek 'Lethal scaring - Behavioural and short-term numerical response of greylag goose Anser anser' uit 2017 volgt dat bij bejaagde ganzen alertheid optreedt bij benadering op ongeveer 212 meter en dat de ganzen pas bij een afstand van 149 meter vluchtgedrag vertoonden. Volgens het college sluiten de gegevens uit deze onderzoeken aan bij meer algemene gegevens over schrik- of verstoringreacties op geluid. Over het algemeen blijkt dat vooral de combinatie van geluid, een schot en een zichtbaar menselijk silhouet leidt tot een waarneembare verstoringreactie. Op een afstand van 150 meter zal weliswaar een piekgeluid waarneembaar zijn, maar dat is zodanig laag dat een eventuele schrikreactie zeer beperkt zal zijn, aldus het college. Het heeft over de studie die de Vogelbescherming heeft aangehaald, gesteld dat dit een studie is waarbij het adviesbureau is uitgegaan van een aantal uit de literatuur afkomstige verstoringafstanden en dat het geen zelfstandig onderzoek bevat naar eventuele verstoringen in relatie tot afstanden. De relevantie van de maximale verstoringafstanden is bovendien afhankelijk van de situatie ter plaatse, aldus het college.

7.10. Met deze gemotiveerde toelichting van het college ziet de Afdeling geen reden voor het oordeel dat de in artikel 5.6, eerste lid, onder 1.4, van de Verordening opgenomen afstand van 150 meter strijd oplevert met artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Voor zover de Vogelbescherming stelt dat uit onderzoek blijkt dat een verstoringafstand van 500 meter wat betreft bijvoorbeeld kolganzen geen significante effecten oplevert als binnen deze afstand geen verjaging en afschot plaatsvindt, heeft het college daar een adequate reactie op gegeven. Dat niet valt uit te sluiten dat uitvoering van het Faunabeheerplan tot significante negatieve effecten leidt, zoals de Vogelbescherming stelt, is niet genoeg voor het oordeel dat artikel 5.6, eerste lid, onder 1.4 van de Verordening onverbindend moet worden geacht. Daar komt bij dat in deze bepaling ook nog is opgenomen dat de minimale verstoringafstand van 150 meter alleen geldt als er geen vastgestelde maatwerkafspraken zijn gemaakt in het Faunabeheerplan. Het is verder gelet op dit oordeel niet nodig om in te gaan op de beroepsgrond van de Vogelbescherming dat het Faunabeheerplan overeenkomstig artikel 2.8 van de Wnb aan een passende beoordeling had moeten onderworpen, omdat significante negatieve effecten bij de uitvoering van het Faunabeheerplan niet zijn uitgesloten.

e) Finale geschilbeslechting

7.11. Voor zover de Vogelbescherming ten slotte in hoger beroep nog betoogt dat de rechtbank het geschil finaal had moeten beslechten, gaat de Afdeling daar niet in mee. Finale geschilbeslechting zou betekenen dat de rechtbank het goedkeuringsbesluit, zelf in de zaak voorzien, had moeten herroepen. Het is echter niet gezegd dat, mede gelet op de overwegingen hiervoor over de beroepsgronden van de Vogelbescherming, het college goedkeuring aan het Faunabeheerplan zou moeten onthouden.

Conclusie van het hoger beroep

7.12. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank zich onbevoegd heeft verklaard om van het beroep tegen het besluit van 24 september 2019 kennis te nemen. De Afdeling zal dat beroep, doende hetgeen de

rechtbank zou behoren te doen, alsnog gegrond verklaren en het besluit van 24 september 2019 vernietigen.

7.13. Zoals de Afdeling onder 5.1 heeft overwogen, is het nieuwe besluit op bezwaar van 30 maart 2021 ook onderwerp van het geding in hoger beroep. De Afdeling zal de gronden van de Vogelbescherming tegen dat nieuwe besluit hieronder beoordelen.

III. Het beroep tegen het nieuwe besluit van 30 maart 2021

a) Noodzaak vrijstelling en periode waarin de vrijstelling geldt

8. De Vogelbescherming voert tegen het nieuwe besluit aan dat er in de winterperiode van 1 november tot 1 april geen belangrijke gewasschade optreedt. Dat volgt uit het Faunabeheerplan en hebben zowel het college als de commissie bezwaar en beroep erkend. Dat volgt bovendien uit het evaluatierapport 'Effecten van verjaging op vraatschade door ganzen in Fryslân' van Altenburg & Wymenga B.V. van 1 november 2019. Uit dat rapport volgt ook dat de uitgekeerde schadebedragen in geen relatie staan tot de aangerichte schade. Daarom is verjaging met ondersteunend afschot in strijd met artikel 3.3, vierde lid, sub b, onder 3, van de Wnb. De stelling van het college dat ganzenschade een groot probleem voor Friesland is, is gebaseerd op het in 2017 geëvalueerde ganzenbeleid. Die evaluatie is achterhaald, gelet op het evaluatierapport uit 2019 en gelet op de daling van de gewasschade in de winterperiode 2017-2018. Deze daling had in het Faunabeheerplan moeten worden betrokken, aldus de Vogelbescherming. Bovendien heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat het voor de conditionering van de ganzen noodzakelijk is om al vijf maanden voordat de eerste schade zich kan voordoen, te starten met verjaging met ondersteunend afschot. Daar komt bij dat niet continu gedurende de gehele winterperiode wordt verjaagd. Er is geen bewijs voor een causaal verband tussen verjaging met ondersteunend afschot in de winterperiode en het voorkomen van belangrijke gewasschade in het voorjaar, aldus de Vogelbescherming.

8.1. In artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening staat dat een faunabeheerplan een onderbouwing moet bevatten van de noodzaak van schadebestrijding, waaronder een onderbouwde verwachting van de mate waarin de belangen als bedoeld in onder meer artikel 3.3, vierde lid, onderdeel b, onder 3, van de Wnb zouden worden geschaad als niet tot schadebestrijding zou worden overgegaan. Ook moet op grond van artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onder b, van de Verordening per diersoort en gewas een beschrijving in het Faunabeheerplan staan over de aard en omvang van de getaxeerde schade in de vijf jaren voorafgaand aan de periode waarvoor het Faunabeheerplan geldt. Voor de goedkeuring van het Faunabeheerplan hier in geschil, dient het dus te gaan om de schade over de jaren 2012-2017. Het college heeft zich in zoverre, anders dan de Vogelbescherming betoogt, terecht op het standpunt gesteld dat de schadeontwikkeling in de winterperiode 2017-2018 niet bij het Faunabeheerplan behoefde te worden betrokken. Ten slotte dient het Faunabeheerplan ook per diersoort, kort samengevat, een beschrijving te bevatten van de handelingen die in de vijf jaar voorafgaand aan de periode waarvoor het Faunabeheerplan geldt, zijn verricht om de schade te beperken, een beschrijving van het effect van die maatregelen, een beschrijving en onderbouwing van de aard en noodzaak van de maatregelen en een beschrijving van het verwachte effect van de voorgenomen maatregelen. Dit staat in artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening.

8.2. In de hoofdstukken 2 en 3 van het Faunabeheerplan gaat de Faunabeheereenheid in op deze elementen uit artikel 3.5, eerste lid, van de Verordening. Over de schadenoodzaak staat in het Faunabeheerplan dat de meeste schademeldingen sinds 2014-2015 vooral in de

maanden februari en maart worden gedaan. In een tabel zijn de getaxeerde schadebedragen opgenomen voor de tegemoetkomingsaanvragen in deze twee maanden vanaf het seizoen 2012-2013. Uit die tabellen volgt, aldus het Faunabeheerplan, dat de schade in de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Het Faunabeheerplan wijst in paragraaf 2.6 'Beleidsvaluatie 2017' voor de noodzaak van schadebestrijding verder op het ganzenbeleid en het rapport 'Fryske Guozzenoanpak - evaluatie 2017, Provincie Fryslân, maart 2017' (hierna: evaluatierapport). In het evaluatierapport, dat ook onderdeel is van het rechtbankdossier, is het eerder gevoerde ganzenbeleid geëvalueerd. Die evaluatie bestaat enerzijds uit het actualiseren en aanvullen van de monitorgegevens en anderzijds uit het beoordelen van de geplande inspanningen. Uit hoofdstuk 9 'Conclusies' van het evaluatierapport volgt dat de schadereductiedoelstelling van 5-10% per jaar uit de Fryske Guozzenoanpak niet werd gehaald en dat de schade aan landbouwgewassen steeds verder toenam. Dat betekent dat er een aanpassing moet volgen in het beleid om de schadereductiedoelstelling alsnog te halen. In hoofdstuk 10 'Aanbevelingen' zijn vervolgens aanbevelingen opgenomen om het tot dan toe gevoerde ganzenbeleid aan te passen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat - in algemene zin - de noodzaak voor schadebestrijding, overeenkomstig artikel 3.5, eerste lid, onder a, van de Verordening genoegzaam is onderbouwd. De Vogelbescherming stelt in het kader van de noodzaak voor schadebestrijding ook dat verjaging met ondersteunend afschot in de winterperiode niet nodig is om belangrijke gewasschade in het voorjaar te voorkomen. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

8.3. Het college heeft in het besluit van 30 maart 2021 toegelicht dat het ganzenbeleid als uitgangspunt de zogeheten 'push en pull'-strategie heeft. Die strategie is uitgewerkt in het Faunabeheerplan en houdt in dat ganzen buiten de foerageergebieden en de Natura 2000-gebieden intensief worden verstoord (push) en dat ganzen binnen de foerageergebieden en de Natura 2000-gebieden met rust worden gelaten (pull). In de foerageergebieden heerst rust in de periode van 1 november tot 1 april - en in sommige soortspecifieke foerageergebieden tot uiterlijk 1 juni - van het daaropvolgende jaar. Rust betekent dat in de foerageergebieden een verbod geldt op zowel verjagen als schieten. Buiten de foerageergebieden is verjaging met ondersteunend afschot wél toegestaan op grond van de vrijstelling uit artikel 5.6 van de Verordening. Volgens het college leren ganzen met deze push en pull-strategie de (on)veilige gebieden kennen en wordt bevorderd dat ze neerstrijken in daarvoor speciaal bedoelde en begrensde foerageergebieden. Het college heeft voor dit standpunt gewezen op paragraaf 3.3 van het Faunabeheerplan en de daarin opgenomen wetenschappelijke publicaties over de push en pull-strategie. Volgens het college blijkt verder uit de uitgevoerde evaluatie dat ganzenschade voor 68-80% optreedt binnen de foerageergebieden die daarvoor zijn bedoeld. Aan de hand van het schadeverloop in Fryslân kan daarom worden vastgesteld dat de opvang en verjaging van ganzen naar foerageergebieden effectief is. Over de winterrust - dat is de periode januari-februari waarin geen ondersteunend afschot plaatsvond - heeft het college toegelicht dat het voor de overwinterende ganzen moeilijk was om te doorgronden in welke gebieden ze veilig konden foerageren. In de winterrust was schadebestrijding wél toegestaan aan kwetsbare gewassen buiten de foerageergebieden. Als gevolg van verschillende en steeds wisselende periodes waarin ondersteunend afschot was toegestaan in de verschillende foerageergebieden, konden ganzen de (on)veilige gebieden niet leren kennen. Dat volgt volgens het college uit het evaluatierapport. Een consequente en continue verjaging buiten de foerageergebieden leert ganzen gebieden te vermijden waar zij het risico lopen te worden gedood. Dat is gebleken uit wetenschappelijke onderzoeken. Het is om die reden dat provinciale staten hebben besloten om de winterrust in artikel 5.6 van de Verordening te laten vervallen, aldus het college.

8.4. Het college heeft hiermee naar het oordeel van de Afdeling de noodzaak voor het laten vervallen van de eerder in artikel 5.6 van de Verordening opgenomen periode van winterrust voldoende gemotiveerd en geen aanleiding hoeven zien om goedkeuring aan het Faunabeheerplan op dit punt te onthouden. Voor zover de Vogelbescherming stelt dat het niet nodig is om vijf maanden voor de eerste schade met schadebestrijding te beginnen, leidt dat niet tot vernietiging van het besluit van 30 maart 2021. Het college heeft in dit verband, zoals ook uit de overweging hiervoor volgt, gemotiveerd dat een aaneengesloten periode van verjaging met ondersteunend afschot van de agrarische percelen met overjarig en doorgezaaid gras naar de robuuste en goed functionerende foerageergebieden de noodzakelijke duidelijkheid voor ganzen biedt. Die stelling is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De Vogelbescherming wijst voor haar standpunt verder nog op het rapport van Altenburg & Wymenga B.V. en SOVON Vogelonderzoek Nederland, 'Effecten van verjaging op vraatschade door ganzen in Fryslân' van 1 november 2019 (hierna: het rapport 2019). Naar het oordeel van de Afdeling leidt de verwijzing naar dit rapport 2019 niet tot het oordeel dat het college goedkeuring aan het Faunabeheerplan had moeten onthouden. In hoofdstuk 4 'Conclusies uit het voorliggende onderzoek' van het rapport 2019 zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen. Deze bevindingen leiden, zo staat in het rapport 2019, tot de conclusie dat in elk geval in de twee onderzochte gebieden het huidige beleid erin slaagt de ganzen in de aangewezen foerageergebieden te concentreren. Ook buiten de foerageergebieden zijn echter ganzen aanwezig. Of de concentratie in de ganzenfoerageergebieden is veroorzaakt door het opheffen van de winterrust en de intensivering van de verjaging buiten de foerageergebieden is niet oorzakelijk bewezen, aldus het rapport 2019. Het college heeft zich ter zitting van de Afdeling naar aanleiding van het rapport 2019 op het standpunt gesteld dat de conclusies uit het evaluatierapport nog altijd staan en dat het in het rapport 2019 een bevestiging ziet dat het ganzenbeleid met als uitgangspunt de 'push en pull'-strategie succesvol is, omdat de ganzen binnen de foerageergebieden grazen. De Afdeling ziet, gelet op het standpunt van het college bezien in samenhang met de conclusies uit het rapport 2019, geen reden voor het oordeel dat het college goedkeuring aan het Faunabeheerplan had moeten onthouden. Verder plaatst het rapport 2019, zoals de Vogelbescherming betoogt, kanttekeningen bij de wijze van taxatie van de schade en de daarbij gebruikte uitgangspunten. In hoofdstuk 4 van het rapport 2019 staat dat het totale uitgekeerde schadebedrag voor ganzenschade in de loop van de jaren is toegenomen tot een niveau dat niet meer uitsluitend valt te verklaren door toenemende aantallen winterganzen en daardoor ontstaat een gat tussen de daadwerkelijk uitgekeerde schade en de schade die maximaal door ganzen kan zijn veroorzaakt. Op dit punt hebben de onderzoekers in het rapport dan ook een aantal aanbevelingen gedaan. Het college heeft daarover ter zitting van de Afdeling toegelicht dat hoewel bij de door ganzen veroorzaakte vraatschade kanttekeningen zijn te plaatsen, de conclusie dat de vrijstelling en de uitwerking daarvan in het Faunabeheerplan nodig zijn ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen nog altijd overeind staat. De Afdeling kan dat standpunt van het college volgen. Met de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport 2019 over de schade en de taxatie daarvan, is niet gezegd dat de noodzaak voor schadebestrijding volledig is komen te vervallen. Die conclusie volgt, anders dan de Vogelbescherming stelt, niet zonder meer uit het rapport 2019.

b) Preventieve verjaagmiddelen

8.5. Verder betoogt de Vogelbescherming dat, anders dan het college in het besluit van 30 maart 2021 stelt, actieve verjaging in het veld eventueel met behulp van lawaaimiddelen en/of vogelafweerpistolen ook geschikt kan zijn als andere bevredigende oplossing als

bedoeld in artikel 3.3, vierde lid, onder a, van de Wnb om gewasschade te voorkomen. Het doden van ganzen is in die situatie niet nodig. Het onderzoek waar het college naar verwijst biedt geen steun voor de stelling dat ondersteunend afschot effectiever is dan andere actieve verjagingsmethoden. Ook het onderzoek dat het Faunabeheerplan vermeldt, wijst uit dat afschot geen toegevoegde waarde heeft. Als andere methoden geschikter zijn om het beoogde doel van het voorkomen van belangrijke gewasschade te bereiken, moet voor die methoden worden gekozen. Het college heeft niet nauwkeurig en treffend gemotiveerd dat ondersteunend afschot toch de meest geschikte methode is, aldus de Vogelbescherming.

8.6. In artikel 5.6, negende lid, van de Verordening staat dat van de vrijstelling gebruik mag worden gemaakt op percelen met na 1 augustus volledig nieuw ingezaaid gras van minder dan een hectare en percelen met overjarig en doorgezaaid gras zonder dat preventieve verjaagmiddelen hoeven te worden toegepast. Het college heeft in het besluit van 30 maart 2021 toegelicht dat hiermee een uitzondering wordt gemaakt op het principe dat eerst andere verjagingsmethoden moeten worden gebruikt. De eerste reden voor deze uitzondering is, aldus het college, de onuitvoerbaarheid van het treffen van preventieve maatregelen. Het grootste deel van de provincie bestaat uit grasland en het treffen van preventieve maatregelen op graslanden is zeer arbeidsintensief. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verjagen van ganzen door menselijke aanwezigheid zonder ondersteunend afschot. Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat de ganzen in die situatie twee tot vijf keer per dag op deze manier moeten worden verjaagd, wil de verjaging ook effectief zijn. Daar komt volgens het college bij dat andere diersoorten hierdoor worden verstoord en dat het veelvuldig verjagen van ganzen tot extra energieverbruik leidt, waardoor die ganzen meer gaan grazen. Door ganzen zo snel en effectief mogelijk naar de foerageergebieden te verjagen, wordt de schade in de foerageergebieden geconcentreerd en strijken de ganzen niet neer op naastgelegen percelen. In paragrafen 3.3.3 en 3.3.4 van het Faunabeheerplan is volgens het college voldoende gemotiveerd dat verjaging met ondersteunend afschot noodzakelijk is en dat de inzet van andere verjaagmethoden (preventieve maatregelen) niet genoeg effect resorteert voor de 'push en pull'-strategie.

8.7. De Afdeling volgt het standpunt van het college. In haar uitspraak van 4 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2234](#), heeft de Afdeling al eens geoordeeld dat afschot een effectieve bijdrage kan leveren aan het beperken van belangrijke schade aan gewassen. Daarnaast heeft het college, onder verwijzing naar wetenschappelijk onderzoek, inzichtelijk gemaakt dat het gebruik van andere verjaagmethoden in de provincie geen andere bevredigende oplossing oplevert voor de uitvoering van de 'push en pull'-strategie. De enkele stelling van de Vogelbescherming ter zitting van de Afdeling dat in de provincie Groningen wél met succes andere verjaagmethoden dan afschot worden ingezet, leidt niet tot het oordeel dat artikel 5.6, negende lid, van de Verordening in strijd is met artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb dan wel dat het college op dit punt goedkeuring aan het Faunabeheerplan had moeten onthouden.

Conclusie van het beroep tegen het besluit van 30 maart 2021

8.8. Het beroep tegen het besluit van 30 maart 2021 is ongegrond.

EINDCONCLUSIE

9. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank zich onbevoegd heeft verklaard om van het beroep tegen het besluit van 24 september 2019 kennis te nemen. De Afdeling zal dat beroep, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, alsnog gegrond verklaren en het besluit van 24 september 2019 vernietigen.

9.1. Het beroep tegen het besluit van 30 maart 2021 is ongegrond.

9.2. Het college moet de proceskosten van de Vogelbescherming vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 17 december 2020 in zaak nrs. 19/2511 en 20/9 voor zover de rechtbank zich onbevoegd heeft geacht van het beroep tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Fryslân van 24 september 2019 kennis te nemen;

III. verklaart het beroep tegen dat besluit gegrond;

IV. vernietigt dat besluit;

V. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Fryslân van 30 maart 2021, kenmerk 01859929, ongegrond;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Fryslân tot vergoeding van bij de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.551,52, waarvan € 1.518,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Fryslân aan de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 541,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Grimbergen, griffier.

w.g. Drop
voorzitter

w.g. Grimbergen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 december 2022

581

BIJLAGE

Wet natuurbescherming

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 de 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

[...].

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.

[...].

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.

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 3.12

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.

[...].

3. Faunabeheereenheden stellen een of meer faunabeheerplannen vast voor hun werkgebied. [...].

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.

[...].

7. Het faunabeheerplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waarin de faunabeheereenheid werkzaam is. [...]. Een goedgekeurd faunabeheerplan wordt openbaar gemaakt door de betreffende faunabeheereenheid.

[...].

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.

Verordening Wet natuurbescherming Fryslân 2017

Artikel 3.4

1. Een faunabeheerplan bevat ten minste:

- a. een beschrijving van het werkgebied van de faunabeheereenheid en een duidelijke afbakening met de gebieden of locaties waarover het werkgebied van de faunabeheereenheid zich niet uitstrekt, inclusief het leefgebied van soorten als bedoeld in artikel 3.12, derde lid, van de wet waarop het plan mede betrekking heeft;
- b. een kaart waarop de begrenzing van het gebied waarop het faunabeheerplan betrekking heeft is aangegeven;
- c. kwantitatieve gegevens over de populatie van de diersoorten ten aanzien waarvan een duurzaam beheer of schadebestrijding noodzakelijk wordt geacht, gebaseerd op trendtellingen, met inbegrip van gegevens over de aanwezigheid van de populaties in het betrokken gebied gedurende het jaar.

2. Gedeputeerde staten kunnen nadere regels stellen met betrekking tot de in een faunabeheerplan op te nemen gegevens.

Artikel 3.5

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 3.4 bevat het faunabeheerplan inzake populatiebeheer en schadebestrijding van diersoorten ten minste:

- a. een onderbouwing van de noodzaak van schadebestrijding, waaronder een onderbouwde verwachting van de mate waarin belangen als bedoeld in artikel 3.3, vierde lid, onderdeel b, onder 1 tot en met 4, artikel 3.8, vijfde lid, onderdeel b, onder 1 tot en met 3 en artikel 3.10, tweede lid, onderdeel b tot en met h, van de wet zouden worden geschaad indien niet tot

schadebestrijding zou worden overgegaan;

b. per diersoort en gewas een beschrijving van de aard en omvang van de getaxeerde schade in de vijf jaren voorafgaand aan de periode waarop het faunabeheerplan betrekking heeft, onderverdeeld naar de verschillende wildbeheereenheden;

c. per diersoort:

1° een beschrijving van de handelingen die in de vijf jaren voorafgaand aan de periode waarop het faunabeheerplan betrekking heeft zijn verricht om schade te voorkomen of te beperken, waaronder het naar soort onderscheiden aantal gedode dieren;

2° een beschrijving van het effect van de in het vorige lid bedoelde uitgevoerde handelingen, voor zover kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn;

3° een beschrijving en onderbouwing van de aard en de noodzaak van maatregelen of handelingen ter voorkoming of beperking van schade, alsmede een beschrijving van de locaties waar en de perioden in het jaar waarin deze plaats dienen te vinden;

4° een beschrijving van het verwachte effect van de voorgenomen maatregelen en handelingen.

[...].

2. Indien de handeling doden met het geweer als maatregel noodzakelijk wordt geacht een beschrijving waarom inzet van preventieve maatregelen, alternatieve handelingen of handelwijzen naar verwachting niet tot een bevredigend resultaat zullen lijden.

Artikel 5.6

1. 1.1 Gezien Artikel 3.15, vierde lid, van de wet is het de grondgebruiker, in afwijking van het bepaalde in de artikelen 3.1, eerste tot en met vierde lid en 3.5, eerste tot en met vierde lid, van de wet toegestaan, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, kol-, brand- en grauwe ganzen opzettelijk te verstoren en te doden op de door hem gebruikte percelen welke zijn beteeld met:

a. kwetsbare gewassen of

b. na 1 augustus volledig nieuw ingezaaide percelen gras van minder dan 1 hectare en percelen beteeld met overjarig en doorgezaaid gras;

voor zover de schadebestrijding plaatsvindt buiten de ganzenfoerageergebieden of soort-specifieke ganzenfoerageergebieden gedurende de periode waarin bedoelde gebieden als zodanig door gedeputeerde staten zijn begrensd en de zich binnen deze gebieden aanwezige beschermde ganzen niet opzettelijk worden verontrust.

1.2. Het doden van de onder lid 1.1 genoemde soorten is niet toegestaan indien de jaarlijks door gedeputeerde staten vast te stellen maximale aantallen afgeschoten dieren zijn bereikt, gerekend vanaf 1 oktober van enig jaar tot uiterlijk 31 mei van het daarop volgende jaar.

1.3. De Faunabeheereenheid rapporteert aan gedeputeerden staten onverwijld indien de aantallen gedode ganzen de jaarlijks vastgestelde waarschuwingsgrens hebben bereikt, het bepaalde in lid 16 is van overeenkomstige toepassing.

1.4. Indien er geen vastgestelde maatwerkafspraken zijn mogen in een zone van 150 meter, gerekend vanaf de grens van de nachtelijke slaapplekken, of indien deze zijn gelegen in een speciale beschermingszone, de grens van deze zone, de in deze paragraaf genoemde

soorten niet worden verontrust, verjaagd noch afgeschoten.

2. Handelingen als bedoeld in het eerste lid mogen tevens worden verricht vanaf een direct aan het schadeperceel grenzende locatie.

3. Handelingen als bedoeld in het eerste lid worden verricht overeenkomstig het faunabeheerplan en onder de navolgende voorwaarden en beperkingen.

4. De in het eerste lid genoemde ganzensoorten mogen slechts worden gedood ter ondersteuning van verjaging van een half uur voor zonsopkomst tot 12.00 uur.

5. Aan verjaging ondersteunend afschot is niet toegestaan:

- a. op in de nachtelijke rustgebieden verblijvende ganzen;
- b. op vanuit de nachtelijke rustgebieden opvliegende ganzen;
- c. op ganzen die op een hoogte van meer dan 35 meter vliegen.

6. Vervallen (winterrust)

7. Vervallen (langere periode kolgans)

8. Van de in het eerste lid bedoelde vrijstelling mag op percelen beteeld met kwetsbare gewassen (of op een direct daaraan grenzende locatie) slechts gebruik worden gemaakt na het gelijktijdig (aantoonbaar) toepassen van tenminste twee typen preventieve verjaagmiddelen, te weten een akoestisch en een visueel middel. Het jachtgeweer is na zonsondergang niet meer toegestaan als akoestisch middel.

9. Van de in het eerste lid bedoelde vrijstelling mag op percelen met na 1 augustus volledig nieuw ingezaaid gras van minder dan één hectare en percelen beteeld met overjarig en doorgezaaid gras (of op een direct daaraan grenzende locatie), gebruik worden gemaakt zonder dat preventieve verjaagmiddelen hoeven te worden toegepast.

[...].

13. In afwijking van het bepaalde in artikel 3.4, eerste lid van de Wet is het gebruik van een lokfluit, lokgans toegestaan en zijn elektronische lokmiddelen niet toegestaan.

[...].