

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:1827

Datum uitspraak

1 april 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 31 augustus 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan de Faunabeheereenheid Utrecht ontheffing verleend het voor verjagen en doden van knobbelzwanen en het onklaar maken van eieren van knobbelzwanen. In de provincie Utrecht ontstaat regelmatig schade aan landbouwgewassen. Schade die wordt toegeschreven aan begrazing door knobbelzwanen. Faunabeheereenheid Utrecht heeft daarom ontheffing gevraagd aan het college van gedeputeerde staten van Utrecht om knobbelzwanen in de provincie Utrecht te mogen verjagen en doden. Het college heeft deze ontheffing verleend, omdat het doden van knobbelzwanen volgens het college nodig is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen. Stichting Animal Rights en Stichting Fauna4Life zijn het hier niet mee eens. In deze rechtszaak staat de vraag centraal wat 'belangrijke schade' is. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak moet het gaan om schade die meer is dan ongemak en het normale bedrijfsrisico overtreft. De schadecijfers per geval, per bedrijf of per wildbeheereenheid moeten dat aannemelijk maken, samen met de daarbij gegeven onderbouwing ten aanzien van de bedrijfstak of het gewas waarbij de schade optreedt. De Afdeling bestuursrechtspraak is van oordeel dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van belangrijke schade in de jaren voorafgaand aan het verlenen van de ontheffing. De schadecijfers voor 2018 en 2019 die specifiek betrekking hebben op het grasland ontbreken. Ook heeft het college de schadebedragen aan grasland per melding

of per wilbbeheereenheid onvoldoende onderbouwd. De opsomming van schadegevallen die het college heeft gegeven is niet te verifiëren aan de hand van ambtelijke rapportages of andere stukken. Bovendien verschillen het aantal schadegevallen en bedragen met de aantallen en bedragen die in het Faunabeheerplan zijn weergegeven, zonder dat wordt toegelicht waarom dit zo is. Gevolg van de uitspraak is dat het college van gedeputeerde staten opnieuw moet beslissen op de bezwaren van Animal Rights en Fauna4Life tegen de ontheffing om de knobbelzwanen te mogen verjagen en te doden. Deze procedure is dus nog niet afgelopen.

Volledige tekst

202202196/1/A3.

Datum uitspraak: 1 april 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 24 februari 2022 in zaak nr. 21/2200 in het geding tussen:

Stichting Animal Rights, gevestigd in Den Haag, en Stichting Fauna4Life, gevestigd in Amstelveen,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 31 augustus 2020 heeft het college aan de Faunabeheereenheid Utrecht ontheffing verleend het voor verjagen en doden van knobbelzwanen en het onklaar maken van eieren van knobbelzwanen.

Bij besluit van 30 maart 2021 heeft het college het door de stichtingen daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en de verleende ontheffing gewijzigd.

Bij uitspraak van 24 februari 2022 heeft de rechtbank het door de stichtingen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 30 maart 2021 vernietigd en bepaald dat het besluit van 31 augustus 2020 wordt geschorst tot 6 weken nadat opnieuw is beslist op het bezwaar.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

De stichtingen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en de stichtingen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 mei 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.C. de Schmidt en mr. V.A.C. de Gier, advocaten in Rotterdam, vergezeld door P. Wink, en de stichtingen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. M. van Duijn, advocaat in Den Haag, zijn verschenen. Voorts is de Faunabeheereenheid, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], als derde-belanghebbende, verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een ontheffing is ingediend vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk voor dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een ontheffing is ingediend op 1 juli 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming (de Wnb), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. In de provincie Utrecht ontstaat regelmatig schade aan landbouwgewassen, die wordt toegeschreven aan de begrazing door knobbelzwanen. De Faunabeheereenheid heeft daarom ontheffing gevraagd om knobbelzwanen in de provincie Utrecht te mogen verjagen en doden met het geweer, en voor het onklaar maken van de eieren van knobbelzwanen (legselreductiemaatregelen). Het college heeft deze ontheffing verleend voor de duur van het Faunabeheerplan 2019-2025. Het college heeft aan het verlenen van de ontheffing ten grondslag gelegd dat het doden van knobbelzwanen nodig is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen. De rechtbank heeft overwogen dat de ontheffing voor het verjagen en doden van knobbelzwanen onvoldoende is onderbouwd. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de ontheffing voor de legselreductiemaatregelen niet mag worden verleend met als doel het voorkomen van schade aan grasland en dat de ontheffing in zoverre niet in stand kan blijven. Het college komt niet op tegen dat oordeel. Daarom is in hoger beroep alleen nog aan de orde of het college een ontheffing mocht verlenen voor het doden en verjagen van knobbelzwanen.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft overwogen dat uit artikel 3.3, vierde lid, aanhef en onder b, onderdeel 3, van de Wnb volgt dat een ontheffing uitsluitend wordt verleend indien zij nodig is ter voorkoming van belangrijke schade. De rechtbank is van oordeel dat het uitgangspunt, zoals neergelegd in het Beleidskader Wet natuurbescherming provincie Utrecht, om in alle gevallen een schadebedrag van € 250,00 per geval per bedrijf per jaar te hanteren ter invulling van het begrip belangrijke schade ontoereikend is. Om van belangrijke schade te kunnen spreken is volgens de rechtbank, gelet op Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (de Vogelrichtlijn), vereist dat de schade een zekere omvang heeft die het economische belang

van een bedrijf raakt. Het uitgangspunt van het college, waarbij geen koppeling wordt gemaakt met de gevolgen van de geleden schade voor de bedrijven, geeft geen duidelijkheid of de geleden schade meer is dan ongemak en het normale bedrijfsrisico overtreft. In het bestreden besluit is onvoldoende onderbouwd dat de ontheffing nodig is om belangrijke schade aan grasland te voorkomen.

Hoger beroep tegen het oordeel van de rechtbank over het drempelbedrag

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte is afgeweken van de vaste jurisprudentie van de Afdeling dat voor belangrijke schade kan worden aangesloten bij een drempelbedrag van € 250,00 per geval, per jaar, per bedrijf. Het college is het met de rechtbank eens dat het bij belangrijke schade niet gaat om schade van geringe omvang, maar vindt een bedrag van € 250,00 per geval, per jaar, per bedrijf niet van geringe omvang. Dat bedrag kan volgens het college wel als belangrijke schade worden aangemerkt. Met dat bedrag is aangesloten bij het eigen risico voor tegemoetkoming van faunaschade van BIJ12-faunazaken. Het is volgens het college niet werkbaar om aan de hand van financiële gegevens van bedrijven de impact van de schade op dat bedrijf te moeten onderzoeken, zoals de rechtbank verwacht. Het college heeft geen toegang tot alle financiële gegevens van bedrijven. Daarom kan het college niet elke tegemoetkoming in schade afzetten tegen de financiële gegevens van het desbetreffende bedrijf dat schade heeft geleden, om zo achteraf de impact te bepalen. Bij verjaging met ondersteunend afschot gaat het er immers om dat belangrijke schade vooraf wordt bepaald om zo schade te voorkomen. De rechtbank heeft aldus de beoordelingsruimte bij de invulling van het begrip belangrijke schade ten onrechte beperkt.

Oordeel van de Afdeling over het drempelbedrag

4.1. In artikel 3.1, eerste en vierde lid, van de Wnb is bepaald dat het verboden is 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 of opzettelijk te verstoren. Een ontheffing van het verbod om de knobbelzwaan te doden mag op grond van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb alleen worden verleend als er geen andere bevredigende oplossing is, de ontheffing nodig is in het kader van specifiek aangeduide belangen, waaronder voorkoming van belangrijke schade aan gewassen (onder b, onderdeel 3), en de ontheffing niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de soort.

4.2. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 8 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4116](#), onder 12.4, heeft overwogen, is aan het gestelde vereiste van belangrijke schade voldaan, als is gebleken van een concrete dreiging van belangrijke schade. Bij de invulling van het begrip "belangrijke schade" en bij het bepalen van een concrete dreiging daarvan, komt het college beoordelingsruimte toe. Niet vereist is dat de belangrijke schade zich al heeft voorgedaan. Uit het enkele gegeven dat een schadeveroorzakende diersoort en schadegevoelige gewassen in een gebied voorkomen, kan niet de conclusie worden getrokken dat belangrijke schade zich in die gebieden voordoet. Daarbij komt aan de schadehistorie belangrijke betekenis toe.

4.3. De rechtbank heeft verwezen naar het Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand (het Gidsdocument). Uit 3.5.11 van het Gidsdocument volgt dat belangrijke schade een economisch belang moet betreffen, hetgeen aangeeft dat het meer is dan gewoon ongemak en normaal bedrijfsrisico.

4.4. De voorwaarde dat de ontheffing van het verbod om de knobbelzwaan te doden nodig moet zijn in het kader van specifiek aangeduide belangen, waaronder voorkoming van belangrijke schade aan gewassen (artikel 3.3, vierde lid, onder b, onderdeel 3, van de Wnb),

is een implementatie van artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn.

Artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn is een uitzonderingsbepaling die strikt moet worden uitgelegd, zie het arrest van 19 september 2024, Commissie/Malta, ECLI:EU:C:2024:760, punt 65. Het Hof heeft eerder in zijn arrest van 8 juli 1987, Commissie/België, ECLI:EU:C:1987:339, punt 56, geoordeeld dat artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn er niet toe strekt dreigende schade van geringe omvang te voorkomen. Verder heeft het Hof in zijn arrest van 17 september 1987, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:1987:370, punt 18, geoordeeld dat de in artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn genoemde vereisten ertoe strekken de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken. De Afdeling leidt hieruit af dat artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vogelrichtlijn restrictief moet worden uitgelegd.

Voorts gaat de Afdeling ervan uit dat het begrip "belangrijke schade" in artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn, hetzelfde moet worden uitgelegd als het begrip "ernstige schade" in artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn (nr. 1992/43/EEG). Daartoe wijst de Afdeling erop dat andere taalversies ook in artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn spreken over "ernstige schade". Daarbij hanteren onder meer de Engelse en Franse versies in artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn dezelfde begrippen, namelijk "serious damage" dan wel "dommages importants". Tot slot zien ook de andere uitzonderingen in artikel 9, eerste lid, onder a, van de Vogelrichtlijn (volksgezondheid, de openbare orde, de veiligheid van het luchtverkeer, bescherming van de flora en fauna) allemaal op belangen van een bepaalde ernst.

Over "ernstige schade" in de zin van artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn heeft het Hof geoordeeld dat niet vereist is dat vóór de vaststelling van de afwijkende maatregelen ernstige schade is veroorzaakt (arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland, ECLI:EU:C:2007:341, punt 40). Aangezien deze bepaling tot doel heeft ernstige schade te voorkomen, is het in dit opzicht voldoende dat deze schade zich zeer waarschijnlijk zal voordoen, zie het arrest van 11 juli 2024, WWF Österreich, ECLI:EU:C:2024:595, punt 70-75. De schade mag bovendien niet louter hypothetisch zijn, hetgeen met bewijsmateriaal moet worden aangetoond (zie punt 71 van dat arrest).

4.5. Omdat een ontheffing op voorhand aan een wildbeheereenheid wordt verleend, moet bij het verlenen van de ontheffing preventief worden aangetoond dat er belangrijke schade als bedoeld in artikel 3.3, vierde lid, onder b, onderdeel 3, van de Wnb dreigt voor een categorie van gewassen of bedrijven. Naar het oordeel van de Afdeling mag het college bij de inventarisatie van deze schade kijken naar een drempelbedrag, zoals het eerder in de jurisprudentie geaccepteerde drempelbedrag van € 250,00 per geval, per jaar, per bedrijf. De Afdeling neemt evenwel in aanmerking dat dit bedrag nooit is geïndexeerd. Bovendien moet niet uit het oog worden verloren dat afwijkingen van het verbod om vogels te doden tot het strikt noodzakelijke moeten worden beperkt, zie het arrest van 17 september 1987, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:1987:370, punt 18). Daarom is de Afdeling van oordeel dat er een aanvullende onderbouwing van het college nodig is om aannemelijk te maken dat sprake is van belangrijke schade. Het moet immers gaan om schade die meer is dan ongemak en het normale bedrijfsrisico overtreft.

4.6. De Afdeling volgt de rechtbank niet in haar oordeel dat het college in het kader van het verlenen van een ontheffing ook financiële gegevens van bedrijven moet betrekken en moet beoordelen in hoeverre de schade impact heeft op de bedrijfsvoering van elk afzonderlijk bedrijf. Onder een werkgebied van een wildbeheereenheid vallen mogelijk meerdere agrarische bedrijven met allemaal verschillende bedrijfsvoeringen en inkomens. Het toetsen

aan de bedrijfsmatige omstandigheden introduceert een willekeurig element en is lastig uitvoerbaar. De aanvullende onderbouwing hoeft daarom, naar het oordeel van Afdeling, niet op bedrijfsniveau te worden gegeven. De stichtingen hebben in dit kader als alternatief gewezen op de mogelijkheid de schadedrempelbedragen te relateren aan andere gegevens, zoals de gemiddelde opbrengst van een bepaald gewas per hectare.

Oordeel van de Afdeling over de schade

4.7. Daarbij oordeelt de Afdeling voorts dat de totale schadecijfers die mede ter onderbouwing van het besluit zijn overgelegd te algemeen en niet inzichtelijk zijn en geen informatie bevatten over de bedrijfstak of de gewassen waarbij de schade optreedt. De schadecijfers per geval, per bedrijf of per wildbeheereenheid moeten samen met de daarbij gegeven onderbouwing ten aanzien van de bedrijfstak of het gewas waarbij de schade optreedt aannemelijk maken dat sprake is van belangrijke schade die meer is dan ongemak en het normale bedrijfsrisico overtreft.

4.8. Het college heeft in het besluit van 30 maart 2021 de volgende opsomming van de gevallen van belangrijke schade aan grasland in de verschillende wildbeheereenheden gegeven:

- 2016: 3 gevallen in Vecht en Veenstreek, 1 in Noorderpark en 1 Tussen Vecht en Oude Rijn;
- 2017: 7 gevallen in Vecht en Veenstreek, 4 in Tussen Vecht en Oude Rijn, 2 in Lopikerwaard en 1 in Noorderpark;
- 2018: 26 gevallen in Lopikerwaard, 13 in Noorderpark, 7 in Vecht en Veenstreek, 3 in Tussen Vecht en Oude Rijn, 2 in De Eem en 1 in Kromme Rijn;
- 2019: 8 gevallen in Lopikerwaard, 7 in Vecht en Veenstreek, 3 in Noorderpark, 3 in Kromme Rijn, 2 in De Eem en 2 in Tussen Vecht en Oude Rijn.

Daarbij verwijst het college naar de in het verweerschrift genoemde totaalbedragen aan schade die de knobbelzwaan toebrengt aan gewassen in de provincie Utrecht. Volgens het college hebben zich in een kortere periode meerdere gevallen van belangrijke schade - van ten minste € 250,00 getaxeerde schade - voorgedaan. Daarom is het volgens het college terecht dat voor de werkgebieden van de hiervoor genoemde wildbeheereenheden een ontheffing is verleend.

4.9. In het Faunabeheerplan is een overzicht van de getaxeerde schadetegemoetkomingen voor schade, kennelijk aan grasland, veroorzaakt door knobbelzwanen per jaar opgenomen over de jaren 2012 tot en met 2017. In 2016 waren er 6 schademeldingen met een schadebedrag van € 5.708,00 en in 2017 15 schademeldingen met een bedrag van € 16.427,00. Voor 2018 en 2019 zijn geen specifieke schadecijfers bekend, alleen schadebedragen aan gewassen in de provincie Utrecht. In 2019 is het aantal schademeldingen flink lager dan de voorgaande jaren, maar dat was het lopende jaar dus die gegevens zijn niet volledig.

4.10. De Afdeling is van oordeel dat het college aldus onvoldoende onderbouwt dat sprake is van belangrijke schade in de jaren voorafgaand aan het verlenen van de ontheffing. De schadecijfers voor 2018 en 2019 die specifiek betrekking hebben op het grasland ontbreken. Ook heeft het college de schadebedragen aan grasland per melding, dan wel per wildbeheereenheid onvoldoende onderbouwd. De onder 4.8 weergegeven opsomming van schadegevallen is niet te verifiëren aan de hand van ambtelijke rapportages of andere stukken. Bovendien verschillen het aantal schadegevallen en -bedragen met de in het

Faunabeheerplan weergeven aantallen en bedragen, zonder dat wordt toegelicht waarom dit zo is. Dit motiveringsgebrek is in bezwaar al onderkend door de Awb-adviescommissie, maar niet hersteld door het college.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

6. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

7. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank;

II. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Utrecht tot vergoeding van bij Stichting Animal Rights en Stichting Fauna4life in verband met het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij de betaling van genoemd bedrag aan één van hen, het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan

IV. bepaalt dat van het college van gedeputeerde staten van Utrecht een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Van Deventer-Lustberg
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2026

1105