

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3059

Datum uitspraak

27 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 18 december 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Zeeland aan Stichting Faunabeheereenheid Zeeland een ontheffing verleend van het verbod om hazen te doden met geweer. Op 29 september 2020 heeft de Faunabeheereenheid verzocht om het vastgestelde Faunabeheerplan Jacht en Schadebestrijding 2021-2026 goed te keuren. In dit plan is het voornemen opgenomen om de haas te bestrijden in verband met schade die de haas aanricht aan gewassen. Hierbij is uitgegaan van de op dat moment geldende vrijstelling van het verbod om hazen te doden. Deze vrijstelling is evenwel op 17 december 2020 ingetrokken. De haas is namelijk op de Rode Lijst Zoogdieren geplaatst, waardoor de haas niet meer voldoet aan de criteria voor de vrijstelling zoals opgenomen in de beleidsnota Natuurwetgeving 2018. Het college heeft het verzoek van de Faunabeheereenheid tot vaststelling van het faunabeheerplan daarom mede opgevat als een verzoek om ontheffing van het verbod als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Wet natuurbescherming. De rechtbank is van oordeel dat het college onvoldoende heeft aangetoond dat sprake is van een concrete dreiging en dat de ontheffing strikt noodzakelijk is. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat niet voldoende is aangetoond dat er sprake is van belangrijke, dreigende schade.

Volledige tekst

202202093/1/A3.

Datum uitspraak: 27 mei 2026

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Zeeland,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 1 maart 2022 in zaak nr. 21/2618 in het geding tussen:

Stichting Fauna4life,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2020 heeft het college aan Stichting Faunabeheereenheid Zeeland (de Faunabeheereenheid) een ontheffing verleend van het verbod om hazen te doden met geweer.

Bij besluit van 8 juni 2021 heeft het college het door Fauna4life daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 maart 2022 heeft de rechtbank het door Fauna4life daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 8 juni 2021 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit op het bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Fauna4life heeft incidenteel hoger beroep ingesteld en een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Faunabeheereenheid heeft als derde-belanghebbende een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 12 juli 2022 heeft het college het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard en de motivering van het besluit van 18 december 2020 aangevuld.

Bij brief van 16 september 2022 heeft Fauna4life daartegen gronden ingediend.

De Faunabeheereenheid heeft een zienswijze gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 28 mei 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Thoonen, advocaat te Nijmegen, en Fauna4life, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], secretaris, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Faunabeheereenheid Zeeland, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], als derde-belanghebbende verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 29 september 2020 heeft de Faunabeheereenheid verzocht om het vastgestelde

Faunabeheerplan Jacht en Schadebestrijding 2021-2026 (het faunabeheerplan) goed te keuren. In dit plan is het voornemen opgenomen om de haas te bestrijden in verband met schade die de haas aanricht aan gewassen. Hierbij is uitgegaan van de op dat moment geldende vrijstelling van het verbod om hazen te doden. Deze vrijstelling is evenwel op 17 december 2020 ingetrokken. De haas is namelijk op de Rode Lijst Zoogdieren geplaatst, waardoor de haas niet meer voldoet aan de criteria voor de vrijstelling zoals opgenomen in de beleidsnota Natuurwetgeving 2018. Het college heeft het verzoek van de Faunabeheereenheid tot vaststelling van het faunabeheerplan daarom mede opgevat als een verzoek om ontheffing van het verbod als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Wet natuurbescherming (de Wnb). Bij besluit van 18 december 2020 heeft het college goedkeuring gegeven aan het door de Faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplan. Bij separaat besluit van 18 december 2020 heeft het college aan de Faunabeheereenheid ontheffing verleend van het verbod om hazen te doden met geweer, geldend tot en met 31 december 2026.

2. Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank is van oordeel dat het college onvoldoende heeft aangetoond dat sprake is van een concrete dreiging en dat de ontheffing strikt noodzakelijk is. Volgens de rechtbank ontbreekt de vereiste nauwkeurige en treffende motivering. De verleende ontheffing vormt een voortzetting van het reeds toegestane beheer. De getaxeerde schadecijfers over de jaren 2012, 2014 en 2018 kunnen de huidige ontheffing niet voldoende onderbouwen. De SRS cijfers als steunbewijs overtuigen niet, nu deze vrijblijvend worden geregistreerd en de gegevens een eigen inschatting betreffen van de beheerders. Hiermee zijn de cijfers onvoldoende nauwkeurig.

De rechtbank stelt vast dat het college de ontheffing ziet als een voortzetting van reeds ingezet beleid. In haar motivering waarom andere alternatieven niet bevredigend zouden zijn verwijst zij naar dit reeds ingezette beleid. Hierbij kan zij niet motiveren op welke feiten en gegevens dit beleid toentertijd is gebaseerd, noch kan zij deze motivering actualiseren. Het college heeft dan ook onvoldoende gemotiveerd dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat als bedoeld in artikel 3.8, vijfde lid, onder a, van de Wnb.

Voorts heeft het college volgens de rechtbank onvoldoende aannemelijk gemaakt dat door het verlenen van de aangevraagde ontheffing geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige instandhouding van de haas in de provincie Zeeland.

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep

4. Fauna4life heeft in haar brief van 9 juni 2022 te kennen gegeven voorwaardelijk incidenteel hoger beroep in te stellen. Deze brief kan echter niet worden aangemerkt als incidenteel hogerberoepschrift.

Voor het antwoord op de vraag of een stuk als incidenteel hoger beroepschrift in de zin van artikel 8:110, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) kan worden aangemerkt, is niet bepalend dat daarin uitdrukkelijk is gesteld dat incidenteel hoger beroep wordt ingesteld, maar is bepalend of het stuk gronden bevat die zijn gericht tegen de uitspraak van de rechtbank.

In het door Fauna4life als incidenteel hogerberoepschrift aangeduide stuk zijn geen gronden aangevoerd die zich richten tegen de rechtbankuitspraak, maar wordt uitsluitend ingestemd met de door de rechtbank gegeven oordelen. Dit stuk is dus geen incidenteel

hogerberoepschrift in de zin van artikel 8:110, eerste lid, van de Awb.
Hoger beroep

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat niet voldoende is aangetoond dat er sprake is van belangrijke, dreigende schade. Daartoe voert het college aan dat faunaschade wordt geregistreerd in het FRS systeem. Een grondgebruiker kan schade melden bij Bij12. Omdat er geen tegemoetkoming in de schade wordt gegeven als er een provinciale vrijstelling of ontheffing op grond van artikel 3.8 van de Wnb is verleend, is er beperkt of geen schademelding gedaan bij Bij12, waardoor er geen taxatie van schade heeft plaatsgevonden. Wel is de op vrijwillige basis gemelde schade opgenomen in het schaderegistratiesysteem SRS. Dat deze cijfers niet worden geverifieerd door taxatie, doet niet af aan het feit dat er nog steeds schade wordt veroorzaakt door de haas en dat maatregelen om deze schade te voorkomen nodig zijn. Er is op 30 maart 2015 een ontheffing verleend gebaseerd op schadecijfers van 2004 tot en met 2013 uit het Faunabeheerplan 2010-2014. Deze ontheffing is bij besluit van 15 januari 2019 omgezet als vrijstelling in de provinciale omgevingsverordening. Volgens het college is met de overgelegde cijfers over het afschot met gebruik van de vrijstelling en de ontheffing van 2015 en de schadecijfers uit FRS voldoende aangetoond dat er sprake is van belangrijke dreigende schade.

5.1. Uit de memorie van toelichting bij de Wnb (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 149-151) volgt dat er een aanvullend beschermingsregime geldt voor dieren die niet onder het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn (nr. 2009/147/EG) en de Habitatrichtlijn (nr. 1992/43/EEG) vallen. Dit beschermingsregime is neergelegd in artikel 3.10 van de Wnb.

Gelet op artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb is artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing op de verboden, bedoeld in het eerste lid. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.10 van de Wnb (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 266) blijkt ook dat de wetgever heeft beoogd dat op het in artikel 3.10 van de Wnb neergelegde verbod een uitzondering kan worden gemaakt als één van de uitzonderingsgronden uit de Habitatrichtlijn, zoals opgenomen in 3.8 zich voordoet. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 15 april 2026 ([ECLI:NL:RVS:2026:2097](#)), onder 6.1, moeten de in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb genoemde uitzonderingsgronden, ook wanneer deze worden toegepast bij nationaal beschermde diersoorten, worden geïnterpreteerd in het licht van de Habitatrichtlijn. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 7 juli 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:1457](#)), onder 6.5-6.6, en de daar aangehaalde rechtspraak.

5.2. De haas is geen diersoort die op grond van bijlage IV van de Habitatrichtlijn moet worden beschermd. De haas wordt wel genoemd in onderdeel A van de bijlage bij de Wnb. Daarom geldt op grond van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, een verbod om in het wild levende hazen opzettelijk te doden of te vangen.

5.3. Het begrip "ernstige schade" als bedoeld in artikel 3.8, vijfde lid, onder b, onderdeel 1o, van de Wnb, is door het Hof van Justitie uitgelegd in het kader van artikel 16, eerste lid, onder b, van de Habitatrichtlijn. Op grond van die bepaling mogen de lidstaten afwijken van artikel 12 ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom. Uit de bewoordingen van artikel 16, eerste lid, onder b, van de Habitatrichtlijn blijkt dat deze bepaling niet vereist dat vóór de vaststelling van de afwijkende maatregelen ernstige schade is veroorzaakt (arrest van 14 juni 2007, C-342/05, EU:C:2007:341, punt 40). Aangezien deze bepaling tot doel heeft ernstige schade te voorkomen, is het immers in dit opzicht voldoende dat deze schade zich

zeer waarschijnlijk zal voordoen. Het Hof van Justitie heeft in het arrest van 11 juli 2024, C-602/22, ECLI:EU:C:2024:595, punt 67 en verder, geoordeeld dat het begrip "ernstige schade" in artikel 16, eerste lid, onder b, van de Habitatrichtlijn geen indirecte toekomstige schade omvat die niet kan worden toegeschreven aan het specifieke dier waarvoor krachtens die bepaling een afwijking is toegestaan. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 8 november 2023, (ECLI:NL:RVS:2023:4116), onder 12.4, komt aan de schadehistorie belangrijke betekenis toe.

5.4. Omdat een ontheffing op voorhand aan een wildbeheereenheid wordt verleend, moet bij het verlenen van de ontheffing preventief worden aangetoond dat er ernstige schade als artikel 3.8, vijfde lid, onder b, onderdeel 1o, 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. Dat bedrag is echter nooit geïndexeerd. Bovendien is wel vereist dat aannemelijk is dat sprake is van ernstige schade die deze grens overschrijdt. Het moet immers gaan om schade die meer is dan ongemak en het normale bedrijfsrisico overtreft. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2026 (ECLI:NL:RVS:2026:1827), onder 4.5.

5.5. De op 18 december 2020 verleende ontheffing is vooral gebaseerd op oude gegevens. Het door het college aangehaalde Faunabeheerplan 2010-2014 noemt schadecijfers van 2004 tot en met 2008. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze schadecijfers te algemeen en niet inzichtelijk. Verder is de ontheffing gebaseerd op door Bij12 getaxeerde schade over de jaren 2010 tot en met 2014 en 2018. Die gegevens zijn helemaal uitgesplitst en bevatten bovendien geen schattingen maar werkelijke aantallen aan de hand van de gewassen. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de gegevens uit het SRS-systeem bij de onderbouwing betrokken mogen worden, ondersteund door de steekproefgewijze taxaties van SRS-meldingen. De Afdeling acht het waarschijnlijk dat de SRS-gegevens een onderregistratie laten zien, omdat grondgebruikers geen belang hebben bij het registreren van de schade. In het SRS-systeem staat per melding aangegeven wat de gewassen zijn, wat het geschatte oppervlakte is, het geschatte schadebedrag, en de diersoort waaraan het kan worden toegeschreven en voor welk percentage. Er zijn geen aanknopingspunten dat de weergave in het SRS-systeem onjuist is. In veel gevallen bedraagt de geschatte schade meer dan € 600,00. De Afdeling is van oordeel dat het college daarmee op zichzelf voldoende heeft onderbouwd dat in de betreffende jaren sprake was van een concrete dreiging van ernstige schade.

5.6. Het betoog slaagt.

6. Verder betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat onvoldoende is weerlegd waarom er geen andere bevredigende oplossingen zijn voor het voorkomen van schade en waarom de preventieve maatregelen die door Fauna4life zijn aangedragen niet worden voorgeschreven. Het college wijst op het in de beleidsnota Natuurwetgeving provincie Zeeland opgenomen schema met preventieve maatregelen die worden voorgeschreven en maatregelen die worden aanbevolen. Het verschil daartussen vloeit voort uit onderzoeken die zijn gepubliceerd op de website van Bij12. De voorgeschreven middelen hebben in de praktijk bewezen dat zij effectief zijn. Naar aanleiding van deze onderzoeken heeft Bij12 de Faunaschade-preventiekits voor de diverse schadeveroorzakende diersoorten opgesteld. Ook zijn er onderzoeken gedaan naar de kosten en baten van de inzet van preventieve middelen. De door Fauna4life aangedragen preventieve methodes, de inzet van geur- en smaakstoffen en afleidend voeren, zijn twee methoden die in de praktijk nog niet hebben bewezen altijd effectief te zijn. In sommige

situaties zal daar wel gebruik van worden gemaakt door grondgebruikers, maar de inzet is mede afhankelijk van de situatie en (weers)omstandigheden. Daarom is ervoor gekozen deze middelen niet dwingend voor te schrijven.

6.1. Door slechts te verwijzen naar de website van Bij12, waar onderzoeken te vinden zijn die relevant zijn voor het onderscheid tussen voorgeschreven en aanbevolen preventieve maatregelen en onderzoeken naar de kosten en baten van de inzet van sommige preventieve middelen, heeft het college onvoldoende concreet gemotiveerd waarom er geen andere bevredigende oplossingen zijn voor het voorkomen van schade. Het college heeft niet onderbouwd waaruit volgt dat de door Fauna4life aangedragen preventieve methodes - de inzet van geur- en smaakstoffen en afleidend voeren - volgens hem niet altijd effectief bewezen zijn. Mede gelet op het geringe aantal hazen dat per jaar op grond van de ontheffing van 2015 en de vrijstelling van 2019 is gedood, is de Afdeling van oordeel dat het college zich niet zonder concrete motivering en onderzoek naar alternatieve oplossingen op het standpunt heeft kunnen stellen dat de ontheffing strikt noodzakelijk is.

6.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie hoger beroep

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

Besluit van 12 juli 2022

8. Bij besluit van 12 juli 2022 heeft het college gevolg gegeven aan de aangevallen uitspraak en opnieuw op het bezwaar beslist. Het college heeft het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard en de motivering van het besluit van 18 december 2020 aangevuld.

9. In het besluit van 12 juli 2022 wijst het college op de schadecijfers die bekend zijn over de jaren 2009 tot en met 2014. Deze schade heeft aanleiding gegeven voor het verlenen van een ontheffing voor het doden van hazen in 2015. Deze ontheffing is later omgezet in een vrijstelling. Net als toen, is de op 18 december 2020 verleende ontheffing beperkt tot de specifieke situaties waarvoor op grond van de schadehistorie aannemelijk is gemaakt dat ten aanzien daarvan ernstige schade is aangericht of dreigt te worden aangericht. Het gedurende een lange periode gebruik kunnen maken van de ontheffing en de vrijstelling heeft ertoe geleid dat ernstige schade door hazen sinds 2015 is voorkomen dan wel beperkt. Alleen in 2018 is een ernstige schade aangericht door hazen aan fruitbomen voor een bedrag van € 2.979,00. Dat het doden van hazen bijdraagt aan het voorkomen of beperken van ernstige schade is ook terug te zien in het overzicht van de schademeldingen en het overzicht van het gebruik van de ontheffing.

Het college wijst op de Beleidsnota natuurwetgeving, waarin is aangegeven ter bescherming van welke gewassen welke preventieve maatregelen moeten worden ingezet. Deze in te zetten maatregelen worden gezien als andere bevredigende oplossing ter voorkoming van ernstige schade aan de betreffende gewassen. In de Faunaschade Preventiekit van Bij12 is per diersoort een uitgebreid overzicht opgenomen van de preventieve maatregelen en de manier waarop deze effectief toegepast kunnen worden. Bij de afgifte van ontheffingen voor meer ingrijpende maatregelen zoals het doden of vangen van dieren wordt als voorwaarde gesteld dat minimaal het aantal in tabel 4.2 van de Beleidsnota Natuurwetgeving aangeduide middelen is ingezet. Optioneel is de toepassing van geur- en smaakstoffen. Het verschil tussen voorgeschreven en aanbevolen middelen vloeit voort uit onderzoeken die zijn gedaan naar de inzetbaarheid van effectiviteit van deze middelen, die zijn gepubliceerd op de website

van Bij12. Voorts licht het college toe, onder verwijzing naar wat in de Faunaschade Preventiekit staat opgenomen over het gebruik van (chemische) smaakmiddelen en afleidend voeren, waarom deze middelen niet verplicht zijn voorgeschreven. Verder wordt toegelicht dat afscherming niet verplicht wordt voorgeschreven voor de suikerbietenteelt, omdat de kosten daarvan niet in verhouding staan met het opbrengstsaldo van de kwetsbare akkerbouwgewassen.

10. Fauna4life voert tegen dit besluit aan dat het college ten onrechte verwijst naar de door hem gehanteerde norm voor belangrijke schade van € 250,00 per geval. Naast dat in het door het college gemaakte overzicht van schademeldingen alleen totaalbedragen worden genoemd, blijkt daaruit ook dat er na 2012 geen schade aan suikerbieten meer is gemeld.

Fauna4life wijst er voorts op dat het IRS, het kennis- en onderzoekscentrum voor de suikerbietenteelt, zelf over hazenschade aangeeft dat de telers kunnen overwegen om schrikdraad aan bepaalde zijden van het perceel te plaatsen en alternatief voer kunnen aanbieden. Verder is er volgens IRS niet meer mogelijk om hazenschade te voorkomen en is de schade meestal te klein om over te zaaien. Hieruit volgt volgens Fauna4life dat er over het algemeen geen sprake is van ernstige schade. Uit de door het college overgelegde schadecijfers blijkt immers dat er in 2013 en 2014 niet of nauwelijks sprake was van daadwerkelijk belangrijke schade. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het afschot van hazen niet nodig is om belangrijke schade te voorkomen.

Verder voert Fauna4life aan dat het college in het besluit van 12 juli 2022 nog steeds niet heeft aangetoond dat de schade onvoldoende kan worden beperkt met alternatieve maatregelen. De belangrijke schade die voor 2015 optrad, had betrekking op gewassen waarbij in redelijkheid extra maatregelen van de grondgebruiker mogen worden verwacht, gelet op de hoge opbrengsten van de percelen. Bovendien toont het schadegeval in 2018 aan dat het afschot in een enkel geval belangrijke schade kennelijk niet voorkomt. In de jaren 2015 tot en met 2020 zijn gemiddeld 10 hazen per jaar afgeschoten op basis van de ontheffing/vrijstelling. Op geen enkele wijze heeft het college aannemelijk gemaakt dat het schieten van dat aantal hazen daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het voorkomen of beperken van belangrijke schade in de provincie.

10.1. Het college heeft in het besluit van 12 juli 2022 gewezen op de schadecijfers die bekend zijn over de jaren 2009 tot en met 2014. Ook heeft het college benoemd dat ernstige schade door hazen sinds 2015 is voorkomen dan wel beperkt. Alleen in 2018 is een ernstige schade aangericht door hazen aan fruitbomen voor een bedrag van € 2.979,00. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 5.5 is overwogen, stelt de Afdeling vast dat het college op zichzelf voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een concrete dreiging van ernstige schade.

10.2. Het betoog slaagt niet.

11. Volgens Fauna4life miskent het college dat het wel degelijk moet motiveren op basis van welke feiten en gegevens is geoordeeld dat er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is. Het college stelt dat andere bevredigende oplossingen in de Beleidsnota Natuurwetgeving worden genoemd. Er is dus helemaal geen andere oplossing in de vorm van afschot nodig. Volgens het college staan van veel preventieve maatregelen zelfs vast dat ze substantieel bijdragen aan het beperken van de schade. Ook heeft het college niet aangetoond dat het doden van hazen wel tot een bevredigende oplossing leidt. Volgens Fauna4life wordt bovendien ten onrechte bij de uitvoerders de verantwoordelijkheid neergelegd om te beoordelen of de ingezette alternatieven voldoende effectief zijn en of tot

doden wordt overgegaan. Wat betreft het gebruik van gewassenbeschermingsmiddelen, merkt Fauna4life op dat er ook plantaardige middelen zijn die met succes worden gebruikt. Bij adequate afscherming kan geen schade meer ontstaan, waardoor bepaalde teelten volgens de Handreiking Faunaschade niet voor een tegemoetkoming in de schade in aanmerking komen. Fauna4life wijst er voorts op dat de door het college in het besluit genoemde kosten voor afscherming niet overeenkomt met de gegevens in het rapport "Inventarisatie Afrasteringen tegen hazen".

11.1. Door ook in het besluit van 12 juli 2022 slechts te verwijzen naar de website van Bij12, waar onderzoeken te vinden zijn die relevant zijn voor het onderscheid tussen voorgeschreven en aanbevolen preventieve maatregelen en onderzoeken naar de kosten en baten van de inzet van sommige preventieve middelen, heeft het college onvoldoende concreet gemotiveerd waarom er geen andere bevredigende oplossingen zijn voor het voorkomen van schade. De door het college gegeven motivering over het de inzet van geuren en smaakstoffen, blijkt niet te volgen uit de Faunaschade Preventiekit. Bovendien ziet dit betoog op het gebruik van chemische geur- en smaakstoffen terwijl er ook plantaardige alternatieven bestaan. Dat de kosten voor afscherming volgens het college te hoog zijn voor, bijvoorbeeld, de teelt van suikerbieten, strookt niet met de aanbeveling van IRS, het kennis- en onderzoekscentrum voor de suikerbietenteelt, om schrikdraad aan bepaalde zijden van het perceel te plaatsen. Mede gelet op het geringe aantal hazen dat per jaar van 2015 tot en met 2020 op grond van de ontheffing en later de vrijstelling is gedood, is de Afdeling van oordeel dat het college niet zonder concrete motivering en onderzoek naar alternatieve oplossingen zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de ontheffing noodzakelijk is.

11.2. Het betoog slaagt.

Conclusie beroep tegen besluit van 12 juli 2022

12. Het beroep is gegrond. Het besluit van het college van 12 juli 2022 zal worden vernietigd wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Het college moet een nieuw besluit nemen op het bezwaar van Fauna4Life, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. De Afdeling wijst erop dat een concrete dreiging van ernstige schade in dat nieuwe besluit met actuele schadecijfers aannemelijk moet worden gemaakt. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten

13. Het college moet de proceskosten vergoeden. Deze bestaan uit de reiskosten die Fauna4Life heeft gemaakt om de zitting bij de Afdeling te kunnen bijwonen.

Schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

14. In beginsel is de bestuursrechter in niet-punitieve zaken niet gehouden te toetsen of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is overschreden wanneer in (hoger) beroep niet over de duur van de procedure wordt geklaagd. In dit geval constateert de Afdeling evenwel dat de redelijke termijn is overschreden na de periode van zes weken voor het doen van een uitspraak. Daarom beoordeelt de Afdeling ambtshalve of de redelijke termijn is overschreden en beoordeelt zij ambtshalve of een vergoeding van immateriële schade moet worden toegekend.

14.1. De redelijke termijn is overschreden als de duur van de totale procedure te lang is. Voor een procedure als deze die uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties bestaat,

is in beginsel een totale lengte van ten hoogste vier jaar redelijk. Hierbij wordt een half jaar gerekend voor de behandeling van het bezwaar, anderhalf jaar voor de behandeling van het beroep en twee jaar voor de behandeling van het hoger beroep. De termijn begint op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan.

14.2. Het college heeft het bezwaarschrift van Fauna4Life ontvangen op 21 januari 2021. De redelijke termijn is in deze procedure met 16 maanden overschreden. De overschrijding van de redelijke termijn is geheel aan de Afdeling toe te rekenen. De Afdeling zal daarom de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) veroordelen tot betaling van € 1.500,00 aan Fauna4Life als vergoeding van de door haar geleden immateriële schade.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

II. verklaart beroep van Stichting Fauna4life tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zeeland van 12 juli 2022 gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zeeland van 12 juli 2022;

IV. draagt het college van gedeputeerde staten van Zeeland op opnieuw op het bezwaar van Stichting Fauna4life te beslissen;

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

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zeeland tot vergoeding van bij Stichting Fauna4life in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 33,39, toe te rekenen aan reiskosten;

VII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan Stichting Fauna4life een schadevergoeding van € 1.500,00 te betalen.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. J. Schipper-Spanninga en mr. M. den Heyer, 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 27 mei 2026

1105

BIJLAGE

Wet natuurbescherming

Artikel 3.8

1. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van een of meer van de verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6, tweede lid, ten aanzien van dieren of planten van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten.

5. 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:

1o. in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

2°. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom;

3°. in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

4°. voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of

5°. om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;

c. er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Artikel 3.10

1. Onverminderd artikel 3.5, eerste, vierde en vijfde lid, is het verboden:

a. in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers van de soorten, genoemd in de bijlage, onderdeel A, van deze wet, opzettelijk te doden of te vangen;

[...]

2. Artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing op de verboden, bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat, in aanvulling op de redenen, genoemd in het vijfde lid, onderdeel b, de noodzaak voor de ontheffing of vrijstelling ook verband kan houden met handelingen:

a. in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden of van kleinschalige bouwactiviteiten, met inbegrip van het daarop volgende gebruik van het gebied of het gebouwde;

b. ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden,

- schietterreinen, industrieterreinen, kazernes, of begraafplaatsen;
- c. ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omliggende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden;
- d. ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren;
- e. in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw;
- f. in het kader van bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
- g. in het kader van bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied;
- h. in het algemeen belang, of
- i. bestendig gebruik.

Artikel 3.12

1. Er zijn faunabeheereenheden die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen. Het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht geschieden overeenkomstig het faunabeheerplan.
2. Faunabeheereenheden stellen een of meer faunabeheerplannen vast voor hun werkgebied. Ten aanzien van door Onze Minister vanwege de omvang van hun leefgebieden aangewezen diersoorten stellen de faunabeheereenheden, in wier werkgebied het leefgebied is gelegen, gezamenlijk een faunabeheerplan vast.