

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA1175
Datum uitspraak	21 maart 2007
Inhoudsindicatie	Bij afzonderlijke besluiten van 13 juni 2006 heeft appellant (hierna: het college), ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 13 februari 2006, nieuwe besluiten op bezwaar genomen en voor zover hier van belang, de bij de primaire besluiten van 15 maart 2005, 19 januari 2005, 18 maart 2005, 24 februari 2005 en 3 februari 2005 aan de stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland (hierna: de Faunabeheereenheid) verleende ontheffingen op grond van artikel 68 van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) voor respectievelijk het doden van konijnen, knobbelzwanen, wilde eenden, hazen en overzomerende grauwe, Canadese, kol- en brandganzen gedeeltelijk gehandhaafd, onder wijziging en aanvulling van de motivering van de primaire besluiten.

Volledige tekst

200606996/1.

Datum uitspraak: 21 maart 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
appellant,

tegen de uitspraak in de zaken nos. AWB 06-5519, 06 5525, 06-5599, 06-5603, 06-5608 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Haarlem van 14 augustus 2006 in het geding tussen:

Stichting De Faunabescherming, gevestigd te Amstelveen

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 13 juni 2006 heeft appellant (hierna: het college), ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 13 februari 2006, nieuwe besluiten op bezwaar genomen en voor zover hier van belang, de bij de primaire besluiten van 15 maart 2005, 19 januari 2005, 18 maart 2005, 24 februari 2005 en 3 februari 2005 aan de stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland (hierna: de Faunabeheereenheid) verleende ontheffingen op grond van artikel 68 van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) voor respectievelijk het doden van konijnen, knobbelzwanen, wilde eenden, hazen en overzomerende grauwe, Canadese, kol- en brandganzen gedeeltelijk gehandhaafd, onder wijziging en aanvulling van de motivering van de primaire besluiten.

Bij uitspraak van 14 augustus 2006, verzonden op 17 augustus 2006, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Haarlem (hierna: de voorzieningenrechter) de daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten op bezwaar vernietigd en bepaald dat het college nieuwe besluiten op bezwaar dient te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college bij brief van 21 september 2006, per faxbericht bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 20 oktober 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij afzonderlijke besluiten van 19 september 2006, verzonden op 13 oktober 2006, heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de voorzieningenrechter drie nieuwe besluiten op bezwaar genomen. Daarbij zijn de primair verleende ontheffingen voor respectievelijk knobbelzwanen, wilde eenden en hazen herroepen en nieuwe ontheffingen verleend.

Bij brieven van 20 oktober 2006, ingekomen bij de rechtbank Haarlem op 23 oktober 2006, heeft de Faunabescherming tegen deze nieuwe besluiten op bezwaar beroep ingesteld. Bij brief van 10 november 2006 heeft de rechtbank Haarlem de beroepen van de Faunabescherming ter behandeling doorgezonden naar de Afdeling.

Bij brief van 18 november 2006 heeft de Faunabescherming een reactie gegeven op het ingestelde hoger beroep.

Bij brief van 15 januari 2007 heeft het college een reactie gegeven op de ingestelde beroepen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 februari 2007, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J.C. Ellerman, advocaat te Amsterdam, en H.P. van der Brugge en ing. W. Menkveld, ambtenaren van de provincie, is verschenen. Voorts zijn de Faunabescherming, vertegenwoordigd door [haar secretaris en waarnemend voorzitter], en de Faunabeheereenheid, vertegenwoordigd door [haar directeur], gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 9 van de Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

Ingevolge artikel 11 van de Ffw is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Ingevolge artikel 12 van de Ffw is het verboden eieren van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te zoeken, te rapen, uit het nest te nemen, te beschadigen of te vernietigen.

Ingevolge artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw, voor zover hier van belang, kan het college, wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, ten aanzien van beschermde inheemse diersoorten, het Faunafonds gehoord, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren, ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 9 tot en met 12 van de Ffw.

Ingevolge artikel 68, tweede lid, van de Ffw wordt de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, slechts verleend aan een faunabeheereenheid op basis van een faunabeheerplan.

In zijn beleidsnotitie Flora- en faunawet van 27 augustus 2002, zoals aangevuld bij besluit van 13 juni 2006 (hierna: de beleidsnotitie), heeft het college te kennen gegeven in welke gevallen op voorhand ontheffing zal worden verleend. Dit geldt voor de combinaties van schade-soorten en gewassen in gebieden die zijn aangegeven op de jaarlijks door het Faunafonds te leveren schadekaarten. Deze bevatten (postcode)gebieden waarin zich de afgelopen jaren schadegevallen hebben voorgedaan van meer dan € 250,00 per schadegeval. Deze kaarten zijn een weergave van de uitgekeerde tegemoetkomingen in landbouwschade. Omdat het Faunafonds als voorwaarde voor uitbetaling het inzetten van minimaal twee preventieve middelen stelt, ziet het college in deze kaarten het bewijs dat in deze gebieden het inzetten van preventieve middelen niet leidt tot het voorkomen van belangrijke schade.

2.2. Het college heeft de besluiten op bezwaar van 13 juni 2006 doen steunen op de beleidsnotitie en op de Faunabeheerplannen inzake de voornoemde wildsoorten.

2.3. De voorzieningenrechter heeft overwogen dat het door het college vastgestelde beleid geen blijk geeft van een onjuiste toepassing van artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw en ook niet kennelijk onredelijk is. Hij heeft de besluiten op bezwaar evenwel vernietigd wegens strijd met de artikelen 7:11, 7:12 en 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt of de ontheffingen gelden voor het gehele werkgebied van de Faunabeheereenheid of uitsluitend voor de postcodegebieden, waarvan bekend is dat zich daar in de beleidsnotitie bedoelde schadegevallen hebben voorgedaan, nu de besluiten van 13 juni 2006 hierover onderling tegenstrijdige passages behelzen. Daarom kan volgens de voorzieningenrechter niet worden vastgesteld of het college in de onderhavige zaken zijn eigen beleid heeft toegepast. In aansluiting hierop heeft de voorzieningenrechter overwogen dat indien is beoogd dat de ontheffing op voorhand wordt verleend voor het gehele werkgebied van de Faunabeheereenheid en dat eerst bij het omzetten in machtigingen tot afschot in een bepaald geval aan de grondgebruikers en jachtaktehouders - het zogeheten doorschrijven - wordt bezien of het gebied voorkomt op de schadekaarten van het Faunafonds, sprake is van strijd met artikel 68 van de Ffw. Met name tegen die laatste overweging richt zich het hoger beroep van het college.

2.4. De Afdeling is met de voorzieningenrechter van oordeel dat een gedragslijn volgens welke de ontheffing op voorhand wordt verleend voor het gehele werkgebied van de Faunabeheereenheid en eerst bij de doorschrijving wordt bezien of de gebieden voorkomen op de schadekaarten van het Faunafonds, in strijd is met artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw. De beoordeling of is voldaan aan de in dat artikellid genoemde vereisten zou dan immers niet meer door het college geschieden, doch zonder een daartoe strekkende

wettelijke grondslag aan de Faunabeheereenheid worden overgelaten. Het beroep van het college op de uitspraak van de Afdeling van 31 januari 2007, zaaknummer 200604232/1 treft reeds hierom geen doel omdat in die uitspraak de ontheffing uitsluitend was verleend voor de gronden in werkgebieden van de wildbeheereenheden waarop binnen een tijdsbestek van drie jaren ten minste vier maal sprake was geweest van belangrijke schade aan granen en maïs en niet voor het gehele werkgebied van de eenheid.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Bij afzonderlijke besluiten van 19 september 2006 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, ten aanzien van de ontheffingen voor het doden van knobbelzwanen, wilde eenden en hazen, opnieuw beslist op de door de Faunabescherming gemaakte bezwaren. Deze besluiten worden, gelet op artikel 6:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

2.7. Het college heeft in deze besluiten de bezwaren gegrond verklaard, de besluiten van respectievelijk 15 maart 2005, 18 maart 2005 en 24 februari 2005 herroepen en ontheffingen verleend voor het doden van knobbelzwanen, wilde eenden en hazen in het werkgebied van de Faunabeheereenheid voor zover het bekende schadegebieden betreft die als zodanig zijn opgenomen in de tabellen met schadegegevens van het Faunafonds.

2.8. De Faunabescherming heeft hiertegen aangevoerd dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat alternatieve maatregelen het ontstaan van belangrijke schade niet voorkomen. Zij betoogt dat de beoordeling of voldoende alternatieve middelen op adequate wijze zijn ingezet ten onrechte wordt overgelaten aan de Faunabeheereenheid. Ten slotte acht zij het hanteren van een gefixeerd bedrag, zonder dat dit wordt gerelateerd aan andere gegevens, in strijd met de Ffw.

2.9. Bij zijn uitspraak van 14 augustus 2006 heeft de voorzieningenrechter overwogen dat het door het college gevoerde beleid geen blijk geeft van een onjuiste toepassing van artikel 68, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ffw en ook niet kennelijk onredelijk is. Nu de Faunabescherming tegen deze uitspraak geen hoger beroep heeft ingesteld, dient in dit geding van de juistheid van dit oordeel te worden uitgegaan. Om die reden kunnen, anders dan de Faunabescherming beoogt, de beroepsgronden die betrekking hebben op de aanvaardbaarheid van het beleid niet worden betrokken bij de beoordeling van de besluiten van 19 september 2006.

Ten aanzien van de beroepsgrond dat het hanteren van een gefixeerd schadebedrag in strijd is met de Ffw, overweegt de Afdeling het volgende. Het begrip 'belangrijke schade' wordt in de Ffw niet gedefinieerd. Bij de invulling van het begrip 'belangrijke schade' komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe. Als maatstaf om te bepalen of sprake is van 'belangrijke schade' hanteert het college thans niet meer het bedrag van € 115,00 per hectare, maar het bedrag van € 250,00 per schadegeval. Ter zitting in hoger beroep is uiteengezet dat deze wijziging is doorgevoerd op verzoek van de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, welk verzoek was ingegeven door een streven naar harmonisatie van de door de verschillende provincies en door het Faunafonds gehanteerde maatstaf. In dit verband heeft het college ook gewezen op de hanteerbaarheid van de schadekaarten. Onweersproken is verklaard dat het Faunafonds bij de bepaling of schadevergoeding moet worden betaald thans ook uitgaat van de maatstaf van € 250,00 per schadegeval. Niet is gebleken van dwingende redenen die nopen tot een weging van de verschillende factoren, zoals de schade, de grootte van de percelen of de omvang van het bedrijf. Ook overigens is

er geen grond voor het oordeel dat het gekozen bedrag van € 250,00 per schadegeval de grenzen van redelijke wetsuitleg te buiten gaat. Derhalve is de door het college gevolgde uitleg van het begrip 'belangrijke schade' niet in strijd met het recht.

2.10. De beroepen zijn ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen;

II. verklaart de beroepen van de Stichting De Faunabescherming tegen de besluiten van 19 september 2006 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Van Tuyll van Serooskerken
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2007

290