



RAAD VAN STATE-UITSPRAKEN FAUNABEHEER – EEN NIEUWE LIJN?-





OPBOUW PRESENTATIE

- Als eerste wordt kort ingegaan op de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over de Vogelrichtlijn. Deze is ook van groot belang bij de uitleg van de bepalingen uit de Wet natuurbescherming.
- Vervolgens ga ik in op de nationale jurisprudentie over de verschillende voorwaarden voor de ontheffingverlening:
 - Geldig belang (vooral schade aan gewassen),
 - Andere bevredigende oplossing, en
 - Gunstige staat van instandhouding.
- Tot slot wordt nog even expliciet ingegaan op de ‘ganzenuitspraak’ van 18 oktober 2017 en de gevolgen voor het faunabeheerplan.
- In de praktijk blijkt de jurisprudentie niet altijd even consistent. Hier worden alleen enkele hoofdlijnen gegeven.



JURISPRUDENTIE VOGELRICHTLIJN

Verbodsbepalingen en mogelijkheden tot uitzondering hierop zijn rechtstreeks overgenomen uit de richtlijn. Jurisprudentie van het HvJ EU hierover is dan ook direct relevant voor de uitleg van de nationale bepalingen:

- Uitzonderingen op het algemene beschermingsregime dienen beperkt te worden geïnterpreteerd en **tot het strikt noodzakelijke te worden beperkt**. Afwijkingen dienen te berusten op een **nauwkeurige en treffende motivering** (*HvJ EU, 07-03-1996, zaak C-118/94*).
- Volledige toepassing van de richtlijn **niet alleen feitelijk maar ook rechtens verzekerd** te worden. Dat de uitvoering in de praktijk conform de richtlijn plaatsvindt, is derhalve niet genoeg (*HvJ EU 15-03-1990, zaak C- 339/87*).

Raad van State: het nationale recht moet worden uitgelegd en toegepast in het licht van de betreffende bepalingen uit de richtlijn.



VOORWAARDEN WNB VERLENEN ONTHEFFING

Er dient sprake te zijn van één van de belangen uit de wet. In de meeste gevallen:

Belangrijke schade aan gewassen:

- Uitzondering ziet er niet toe schade van geringe omvang te voorkomen (*HvJ EU, 08-07-1987, zaak C-247/85*);
- Of er aan het criterium belangrijke schade wordt voldaan dient beoordeeld te worden voor een ontheffing wordt afgegeven (*ABRvS, 01-05-2013, 201202095/1/A3*);
- **De dreiging van belangrijke schade kan voldoende zijn om een ontheffing af te geven. Dit dient echter wel onderbouwd te worden met historische schadegegevens** (*ABRvS, 17-11-2004, 200400956/1*);
- Indien een ontheffing wordt gegeven voor de gehele provincie dient ook aangetoond dat er in de gehele provincie sprake is van een dreiging van belangrijke schade, niet slechts in een beperkt aantal WBE's. (*ABRvS, 01-05-2013, 201202095/1/A3*).
- Hoeft niet voor elk specifiek perceel onderbouwd te worden. Er mag vanuit gegaan worden dat als er zich op een perceel binnen een bepaald gebied eerder belangrijke schade heeft voortgedaan er ook op andere percelen sprake is van een dergelijke dreiging (*ABRvS, 17-11-2004, 200400956/1*).



BELANGRIJKE SCHADE (VERVOLG)

- De schadehistorie *per gewas* te worden onderbouwd.
- Het enkele gegeven dat de soort en de schadegevoelige gewassen in de gehele provincie voorkomen is onvoldoende (*ABRvS 11-01-2017, 201509472/1/A3*)
- Duidelijk moet ook zijn welke soort de schade aanricht (*ABRvS, 18-06-2008, 200708334/1*). Dus niet voor ‘ganzen’, ‘mezen’, ‘lijsters’.
- Dat er voor een soort geen specifieke schadegegevens komt zijn voor het risico van de aanvrager (*ABRvS 14 maart 2012, 201104166/1/A3*).
- Theoretische berekeningen worden niet geaccepteerd (*idem*).

Er gelden dus strenge eisen voor de onderbouwing van de schade.

In het geval van populatiereductie (ter voorkoming van belangrijke schade) leek de Raad van State wat soepeler in het aannemen van een causaal verband tussen verspreiding en schaderisico (*ABRvS, 04-02-2009, 200802524/1*).



VOORWAARDEN WNB VERLENEN ONTHEFFING

Andere bevredigende oplossing:

Doden is ultimum remedium. Ontheffing kan niet worden verleend als er minder ingrijpende mogelijkheden om schade te voorkomen (bijv. door verjaging).

- Om deze reden kan het doden van dieren ook niet als preventief middel gezien worden (*ABRvS 26-07-2006, 200600713/1*);
- Alleen als voorwaarde in een ontheffing opnemen dat er preventieve middelen moeten worden ingezet is niet voldoende. In de ontheffing zelf zal aangegeven moeten worden dat deze middelen tevergeefs zijn ingezet of moet worden onderbouwd dat deze onvoldoende effectief zijn (*Vz. Rb. Haarlem, 13-02-2006, AWB 05-2839*);
- Als er andere oplossingen bestaan betekent dit niet automatisch dat geen ontheffing kan worden verleend. Het moet over **reële alternatieven gaan waarbij financiële aspecten en effecten op andere belangen meegewogen mogen worden** (*ABRVS 29-08-2007, 200701189/1*).



VOORWAARDEN WNB VERLENEN ONTHEFFING

Gunstige staat van instandhouding

Afwijkingen van de verbodsbepalingen zijn alleen mogelijk indien de gunstige staat van instandhouding van de soort hiermee niet in gevaar komt.

Ook relevant voor het kunnen toestaan van de jacht (discussie over Wilde eend en Haas).

- In een ontheffing zal moeten worden aangetoond dat de gunstige staat van instandhouding van de soort niet in gevaar komt (*ABRvS, 25-06-2008, 200706598/1*).
- Welke niveau?
 - In ieder geval **binnen Nederland** (*Vz. Rb. Noord-Holland, AWB - 17_4616*). Er mag dus geen beroep gedaan worden op de situatie in andere landen.
 - Ook op lager niveau (*ABRvS 01-03-2012, 201104238/1/A3*). Hier werd getoetst op **provinciaal niveau**.
 - Populatie niveau.



CONCLUSIE

Er gelden op basis van de wet en de jurisprudentie dus strenge eisen voor het kunnen verlenen van een ontheffing. De bewijslast dat hieraan is voldaan ligt in beginsel bij de aanvrager. Het bestuursorgaan dient dit goed te toetsen en te onderbouwen in het besluit.

In beginsel dient de onderbouwing in het Faunabeheerplan opgenomen te worden. Daarom zijn, mede gelet op de jurisprudentie, in de Verordening Natuur en Landschap Provincie Utrecht nadere eisen opgenomen over de inhoud van dit plan.



UITSPRAAK GANZEN

ABRVS 17 oktober 2017, 201605130/1/A3

Na verwijzing naar de uitspraken van het HVJ EU over de eisen voor afwijkingen van de verbodsbepalingen komt de Afdeling tot de volgende conclusie:

(...), is de Afdeling van oordeel dat het college zich op basis van de genoemde gegevens niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen geen andere bevredigende oplossing voorhanden is dan ingrijpen in de populatieomvang van grauwe ganzen. De aan de verlening van de ontheffing ten grondslag gelegde cijfers vormen geen nauwkeurige en treffende motivering dat aan die voorwaarde is voldaan. Zo is de populatie grauwe ganzen in 2013 gestegen, terwijl de getaxeerde landbouwschade dat jaar lager was dan in 2012. Uit het Faunabeheerplan blijkt daarom onvoldoende dat een relatie bestaat tussen de populatie grauwe ganzen en de omvang van de schade in de provincie en het college heeft dat niet op een andere wijze voldoende nauwkeurig en treffend gemotiveerd.

Raad van State vond verband tussen de populatiegrootte en de schade (en daarmee de noodzaak voor populatiereductie) onvoldoende aangetoond.



UITSPRAAK GANZEN

“ Ondanks dat het afschot in 2013 is gestegen, is ook de populatie zomerganzen met 9% toegenomen. Het Faunabeheerplan geeft daar geen verklaring voor. Noch heeft het college op andere wijze gemotiveerd waarom het afschieten van grauwe ganzen een effectieve oplossing is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen. Het beheer heeft evenmin geleid tot afname van de groei van de ganzenpopulatie, zoals bijvoorbeeld in de uitspraken van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2538 en 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1703.”

Dit was enigszins verassend gelet op een eerdere uitspraak van de Raad van State (04-02-2009, 200802524/1) waarin werd gesteld:

“ (...), ziet de Afdeling geen reden te twifelen aan de juistheid van de in het Faunabeheerplan en het appendix neergelegde conclusies. Op grond van die conclusies heeft het college in dit geval een oorzakelijk verband tussen het aantal grauwe ganzen en de veroorzaakte schade in de provincie aannemelijk mogen achten. Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank (...), terecht overwogen dat populatie-reducerende maatregelen als middel ter voorkoming van die schade gerechtvaardigd kunnen zijn.”



GEVOLG.

Het nieuwe Faunabeheerplan zal een gedegen onderbouwing moeten bevatten ten aanzien van het causale verband tussen aantallen en schade, alsmede de noodzaak voor populatie-reducerende maatregelen en het ontbreken van andere bevredigende oplossingen.

Wat vindt de Raad van State wel een voldoende onderbouwing?

Ook op andere onderdelen, zoals de staat van instandhouding van de Smient, zal een nadere onderbouwing nodig zijn.



VRAGEN?

