



[[ AANTEKENEN | ] PER POST | ] EMAIL

Natuur en Milieufederatie Zuid Holland (e.a.)  
tav A.P. Ouwehand  
Raamweg 1 A  
2596 HL Den Haag

Bestuursrecht

bezoekadres  
Prins Clauslaan 60  
2595 AJ Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag

t 088-3622200

[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

datum 6 augustus 2024  
onderdeel Team administratie 1 - Vakgroep C  
contactpersoon dhr E.J.H. van der Steen  
doorkiesnummer 088-3612100 KEUZE 1  
ons kenmerk zaaknummer SGR 23 / 2544 NATUUR V303  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp het beroep van Natuur en Milieufederatie Zuid Holland (e.a.) te Den Haag

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer SGR 23 / 2544 NATUUR V303 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier



# uitspraak

---

## RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 23/2544

**uitspraak van de meervoudige kamer van 6 augustus 2024 in de zaak tussen**

**Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland**, te Den Haag,  
**Stichting Fauna4life**, te Amstelveen en  
**Natuur- en Vogelwacht Biesbosch**, te Dordrecht, eiseressen,

en

**het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland**, verweerder  
(gemachtigde: mr. F. Onrust).

Als derde-partij neemt aan het geding deel: **Faunabeheereenheid Zuid-Holland**, te Den Haag.

### Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseressen tegen de door verweerder bij besluit van 16 februari 2023 verleende **onthefving** voor het **beheer**afschot van **grauwe ganzen** in de **winterperiode**.

De rechtbank heeft het beroep op 25 juni 2024 op zitting behandeld. Eiseressen werden hier vertegenwoordigd door N. Schuil en A.P. de Jong. Namens verweerder is de gemachtigde verschenen, bijgestaan door P.F. Mantel. De Faunabeheereenheid Zuid-Holland heeft zich laten vertegenwoordigen door H. Huber.

### Inhoud van het bestreden besluit

1. Verweerder heeft de Faunabeheereenheid Zuid-Holland op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) onthefving verleend van het verbod om grauwe ganzen te doden. Deze onthefving betreft het beheerafschot van grauwe ganzen in de winterperiode en geldt in de hele provincie Zuid-Holland, met uitzondering van enkele in het besluit nader aangeduide natuurgebieden en voor ganzen aangewezen rustgebieden. De onthefving is geldig tot en met 31 december 2027 en wijst de methoden en middelen aan waarmee de onthefving mag worden uitgevoerd. Daarbij is ter uitvoering van de onthefving tevens onthefving verleend van het verbod om het geweer te gebruiken vóór zonsopkomst en na zonsondergang, met dien verstande dat het geweer mag worden gebruikt vanaf een half uur vóór zonsopkomst tot een half uur na zonsondergang. Tevens is onthefving verleend van het verbod om het geweer te gebruiken binnen de afpalingskring van een eendenkooi.

1.1. Ter onderbouwing van het bestreden besluit heeft verweerder verwezen naar het Faunabeheerplan Ganzen 2022 – 2027. In dit Faunabeheerplan wordt beschreven welke maatregelen volgens verweerder nodig zijn om de ganzenpopulaties in de provincie op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te brengen en te houden. De nu verleende onthefving

---

vormt een uitbreiding van het tot nu toe gevoerde beheer in de winterperiode. Verweerder heeft de ontheffing verleend omdat dit volgens hem nodig is ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, ter bescherming van flora en fauna en in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer. Ter zitting heeft verweerder verduidelijkt dat het eveneens in het bestreden besluit genoemde volksgezondheidsbelang niet aan de ontheffing ten grondslag is gelegd.

### **Gronden van het beroep**

2. Eiseressen kunnen zich niet verenigen met het bestreden besluit. Zij betogen dat het gebruik maken van de ontheffing kan leiden tot verstoringen in voor ganzen aangewezen Natura 2000-gebieden. Eiseressen vinden dat verweerder de ontheffing daarom niet had mogen verlenen zonder dat eerst uit een passende beoordeling de zekerheid was verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Eiseressen betogen verder dat de ontheffing niet nodig is en verder gaat dan strikt noodzakelijk is met het oog op de in de wet genoemde belangen. Zij voeren aan dat de ontheffing niet nodig is ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen. Volgens eiseressen heeft verweerder onvoldoende onderbouwd dat sprake is van dreigende belangrijke schade aan gewassen. Zij stellen dat ten onrechte niet is onderbouwd dat de dreigende schade een zodanige omvang heeft dat deze het economische belang van de betrokken bedrijven raakt. Volgens eiseressen had verweerder de dreigende belangrijke schade per individueel bedrijf moeten onderbouwen. Bovendien gaat verweerder er volgens eiseressen ten onrechte van uit dat een oorzakelijk verband bestaat tussen de omvang van de schade aan gewassen en de grootte van de ganzenpopulatie. De ontheffing is volgens eiseressen ook niet nodig ter bescherming van flora en fauna. Zij vinden het in dit verband opvallend dat de ontheffing juist niet geldt in een aantal nader aangeduide natuurgebieden in de provincie. Dat de aanwezigheid van ganzen in Natura 2000-gebied Kinderdijk een knelpunt vormt, rechtvaardigt volgens eiseressen niet dat beheerfschot van grauwe ganzen in de gehele provincie mogelijk wordt gemaakt. Eiseressen betogen verder dat verweerder onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen die de ontheffing kan hebben voor de staat van instandhouding van de grauwe ganzen, nu als gevolg van de ontheffing vele tienduizenden grauwe ganzen gedood kunnen worden. Daaronder bevinden zich volgens eiseressen ook trek ganzen, waarbij onduidelijk is welke gevolgen het afschot kan hebben op de staat van instandhouding van hun populaties. Dat er bij de te doden ganzen ook trek ganzen kunnen zitten, is volgens eiseressen bovendien in strijd met het Ganzenbeleidskader Zuid-Holland. Zij stellen dat dit Ganzenbeleidskader nog steeds van kracht is en dat hierin is vastgelegd dat winterrust voor trek ganzen het uitgangspunt is. Trek ganzen mogen op grond van het Ganzenbeleidskader in de winter alleen van velden met kwetsbare gewassen worden verjaagd. De ontheffing verhoudt zich volgens eiseressen niet met dit uitgangspunt. Tot slot betogen eiseressen dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het gebruik van het geweer vóór zonsopkomst en na zonsondergang nodig is. Volgens eiseressen is niet gebleken dat het gebruik van het geweer in deze periode effectiever is. Ook vergroot het schieten in de schemering de kans dat ganzen slechts verwond in plaats van gedood worden en dat per ongeluk andere ganzensoorten worden geraakt.

---

## Beoordeling door de rechtbank

### *Overgangsrecht Omgevingswet*

3. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een besluit op grond van de Wnb is ingediend vóór 1 januari 2024 en tegen dat besluit beroep open staat, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk is. Dit volgt uit artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

3.1. Het verzoek om een ontheffing is ingediend op 16 augustus 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wnb van toepassing blijft.

### *Beoordelingskader*

4. De voor deze zaak relevante bepalingen uit de Vogelrichtlijn<sup>1</sup> en de Wnb zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

4.1. Verweerder heeft het bestreden besluit gebaseerd op artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wnb. Uit deze bepaling volgt dat verweerder een ontheffing als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, van de Wnb kan verlenen ter beperking van de omvang van een populatie van vogels. Dit mag uitsluitend als dit nodig is in verband met één of meer van de redenen die worden genoemd in artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb, als er geen andere bevredigende oplossing bestaat en als de gunstige staat van instandhouding van de betrokken vogelsoort(en) niet wordt aangetast.

4.2. Artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb is een voortzetting van artikel 68, eerste lid, van de Flora- en faunawet (Ffw). Met laatstgenoemde bepaling is de Vogelrichtlijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Reeds eerder heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) overwogen dat niet is gebleken dat deze implementatie niet op een juiste wijze heeft plaatsgevonden, maar dat dit onverlet laat dat artikel 68 van de Ffw moet worden uitgelegd en toegepast in het licht van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vogelrichtlijn.<sup>2</sup> Dit geldt dus ook voor artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb.

4.3. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) over de Vogelrichtlijn volgt dat de lidstaten moeten waarborgen dat elke ingreep die beschermde soorten raakt, slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering waarin wordt verwezen naar de in artikel 9, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn vermelde redenen, voorwaarden en vereisten.<sup>3</sup> Dit is voorgeschreven, omdat het hier om een uitzonderingsregeling gaat die strikt moet worden uitgelegd en volgens welke de autoriteit die het besluit neemt voor elke afwijking moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Het HvJEU heeft overwogen dat de

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie) (PB 2010 L 20).

<sup>2</sup> Uitspraak van 4 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1843.

<sup>3</sup> Arresten van 21 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:477 (Commissie/Malta), 14 juni 2007, ECLI:EU:C:2007:341 (Commissie/Finland) en 23 april 2020, ECLI:EU:C:2020:291 (Commissie/Finland).

---

afwijking van de verbodsbepalingen uit de Vogelrichtlijn moet voldoen aan nauwkeurig omschreven vormvoorwaarden, die tot doel hebben de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken.<sup>4</sup> Hoewel artikel 9 van de Vogelrichtlijn een ruime afwijking van de algemene beschermingsregeling toestaat, moet het niettemin een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties.<sup>5</sup>

#### Significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden?

5. De rechtbank volgt eiseressen niet in hun betoog dat verweerder de ontheffing niet had mogen verlenen zonder daarnaast een natuurvergunning<sup>6</sup> af te geven. Daartoe wordt het volgende overwogen.

5.1. Voor een ontheffing als hier aan de orde en voor een natuurvergunning bevat de Wnb afzonderlijke beoordelingskaders. Dat neemt niet weg dat de vraag of voor een activiteit een natuurvergunning is vereist, een rol kan spelen bij beantwoording van de vraag of de verleende ontheffing uitvoerbaar is. De activiteit waarop de ontheffing ziet is niet zonder meer uitvoerbaar als verweerder ten tijde van het verlenen van de ontheffing had moeten onderkennen dat hiervoor ook een natuurvergunning is vereist. In die situatie kan verweerder de ontheffing slechts verlenen na of gelijktijdig met het verlenen van een natuurvergunning. Steun voor dit oordeel vindt de rechtbank in eerdere rechtspraak.<sup>7</sup>

5.2. De ontheffing heeft betrekking op het volledige grondgebied van Zuid-Holland, met uitzondering van onder meer Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat ook gebruik gemaakt kan worden van de ontheffing nabij Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor ganzen. Verweerder heeft er echter terecht op gewezen dat op voorhand niet bekend is waar van de ontheffing gebruik gemaakt zal worden. Dit staat ter beoordeling aan de uitvoerder. De rechtbank volgt eiseressen niet voor zover zij vrezen dat het grootschalig doden van grauwe ganzen dat met deze ontheffing mogelijk wordt gemaakt, gevolgen kan hebben voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen voor ganzen. Niet in geschil is dat in de provincie meerdere Natura 2000-gebieden liggen waar instandhoudingsdoelstellingen voor ganzen gelden. Eiseressen hebben echter niet nader inzichtelijk gemaakt waarom het gebruik maken van de ontheffing tot aantasting van die instandhoudingsdoelstellingen zou kunnen leiden. Gelet hierop en op de aanzienlijke omvang van de ganzenpopulaties in Zuid-Holland en de gunstige staat van instandhouding van de grauwe gans, bestond voor verweerder geen aanleiding om op voorhand aan te nemen dat de ontheffing significante effecten kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen voor ganzen. Verweerder heeft dan ook niet hoeven aannemen dat van de ontheffing geen gebruik gemaakt kan worden zonder natuurvergunning. Het is niet nodig dat, zoals eiseressen wensen, in de ontheffing wordt vastgelegd dat deze niet gebruikt mag worden in nader vastgelegde bufferzones rond Natura 2000-gebieden. Als de uitvoerder de ontheffing wil gebruiken nabij Natura 2000-gebieden, is het zijn verantwoordelijkheid om de hiervoor eventueel benodigde

---

<sup>4</sup> Arrest van 7 maart 1996, ECLI:EU:C:1996:86 (Associazione Italiana per il WWF e.a.)

<sup>5</sup> Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2114.

<sup>6</sup> Een vergunning zoals bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

<sup>7</sup> Uitspraken van de Afdeling van 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2210 en van de Rechtbank Midden-Nederland van 3 oktober 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:5167.

---

natuurvergunning aan te vragen bij verweerder. De Faunabeheereenheid wordt er in het bestreden besluit ook nadrukkelijk op gewezen dat mogelijk nog andere vergunningen, toestemmingen, ontheffingen of meldingen vereist zijn om de activiteit waarvoor de ontheffing is verleend te kunnen verrichten. Als de ontheffing wordt gebruikt zonder dat de uitvoerder over de vereiste natuurvergunning beschikt, dan dient verweerder hiertegen in beginsel handhavend op te treden.  
Het betoog slaagt niet.

Is de ontheffing nodig met het oog op een wettelijk belang?

6. Verweerder heeft de ontheffing die in deze procedure voorligt verleend omdat dit volgens hem noodzakelijk is ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, ter bescherming van flora en fauna en in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer. In het onderstaande zal de rechtbank aan de hand van de beroepsgronden van eiseressen beoordelen of verweerder in dit standpunt kan worden gevolgd.

*Het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen*

7. Een ontheffing als hier aan de orde kan onder meer worden verleend ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen.<sup>8</sup> Het is vaste rechtspraak dat aan deze voorwaarde is voldaan wanneer is gebleken van een concrete dreiging van belangrijke schade. Niet vereist is dat de schade zich reeds heeft voorgedaan. Verweerder komt bij de invulling van het begrip 'belangrijke schade' en bij het bepalen of sprake is van een concrete dreiging daarvan, een zekere beoordelingsruimte toe.<sup>9</sup> Deze beoordelingsruimte is echter niet onbegrensd. Uit rechtspraak van het HvJEU volgt immers dat deze uitzonderingsbepaling er niet toe strekt schade van geringe omvang te voorkomen en dat voor deze afwijking van de algemene beschermingsregeling schade van een zekere omvang vereist is.<sup>10</sup> In de Memorie van Toelichting bij de Wnb wordt bevestigd dat schade die onder het normale bedrijfsrisico valt, geen schade is die tot een afwijking van verbodsbepalingen kan leiden.<sup>11</sup>

7.1. Onder verwijzing naar het Faunabeheerplan stelt verweerder zich op het standpunt dat een oorzakelijk verband bestaat tussen de omvang van de populatie jaarrond verblijvende ganzen (standganzen) in de provincie en de hoogte van de schade die zij veroorzaken. Uit het Faunabeheerplan volgt dat de totale getaxeerde schade die grauwe ganzen hebben veroorzaakt, is gestegen van € 455.108,- in 2016 naar € 847.741,- in 2020. In het bestreden besluit heeft verweerder toegelicht dat de getaxeerde schade nadien verder is gestegen naar € 3.071.896 in 2022. Ook als de schade wordt beschouwd in kilogrammen droge stof is volgens het Faunabeheerplan sprake van een stijgende lijn, die loopt van 1.806.494 kg in 2016 naar 3.171.800 kg in 2020. Volgens verweerder heeft ook deze stijgende lijn zich nadien voortgezet naar 8.171.002 kg in 2022. Eiseressen hebben deze gegevens niet gemotiveerd betwist.  
De populatie grauwe ganzen groeide tussen 2016 en 2020 volgens het Faunabeheerplan van ongeveer 79.000 ganzen naar ruim 106.000 ganzen, maar is nadien volgens verweerder afgenomen tot 102.029 ganzen in 2021.

---

<sup>8</sup> Artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3° van de Wnb.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1535.

<sup>10</sup> Arrest van het HvJEU van 8 juli 1987, zaak C-247/85 (Commissie tegen België).

<sup>11</sup> TK 2011-2012, 33 348, nr. 3, blz. 139.

---

Hoewel de gegevens over de omvang van de populatie grauwe ganzen en de hoogte van de schade aan gewassen van jaar tot jaar enige fluctuaties laten zien, kan de rechtbank verder volgen in de stelling dat uit deze gegevens het algemene beeld naar voren komt dat een grotere ganzenpopulatie leidt tot een grotere schade aan gewassen. Dat de getaxeerde schade sinds 2020 fors is toegenomen terwijl het aantal grauwe ganzen tussen 2020 en 2021 juist is afgenomen, komt volgens verweerder doordat het aantal aanvragen voor een tegemoetkoming sinds 2020 is gestegen. Verweerder heeft hiervoor als verklaring gegeven dat sinds het schadejaar 2020 gebruik wordt gemaakt van een toegankelijker systeem om schadeaanvragen in te dienen, waaraan bij de lancering de nodige ruchtbaarheid is gegeven. De rechtbank ziet geen grond de juistheid van deze verklaring in twijfel te trekken. Verweerder heeft daarom aannemelijk mogen achten dat een oorzakelijk verband bestaat tussen het aantal ganzen en de schade aan gewassen.

7.2. Gelet op de omvang van de schade aan gewassen die door grauwe ganzen wordt veroorzaakt, heeft verweerder zich op het standpunt mogen stellen dat bij de huidige omvang van de populatie sprake is van 'belangrijke schade'. De rechtbank volgt eiseressen niet in hun standpunt dat voor beantwoording van de vraag of sprake is van 'belangrijke schade', beoordeeld moet worden wat de schade betekent voor individuele bedrijven. Daarbij is van belang dat de ontheffing strekt tot het voorkomen dat belangrijke schade ontstaat, terwijl op voorhand niet duidelijk is waar de ganzen zullen neerstrijken en schade zullen veroorzaken. De Wnb stelt niet de eis dat per individueel bedrijf aan de hand van concrete bedrijfsgegevens een ondergrens voor 'belangrijke schade' wordt gesteld.

7.3. Uit het bestreden besluit blijkt echter niet waarom het voorkomen van belangrijke schade noodzaakt tot een populatiereductie zoals die met de verleende ontheffing mogelijk wordt gemaakt. Op grond van de nu verleende ontheffing staat het de uitvoerder hiervan vrij om de standganzenpopulatie grauwe ganzen, die volgens verweerder in 2021 bestond uit 102.029 ganzen, te verlagen tot de streefstand van 35.500 ganzen. Uit het bestreden besluit noch uit het Faunabeheerplan blijkt waarom pas bij die streefstand het punt wordt bereikt waarop niet langer sprake is van 'belangrijke schade'. Voor de grauwe gans is in het Faunabeheerplan aangesloten bij de getaxeerde schade in 2005 ten bedrage van (destijds) ruim € 56.000,-, maar verweerder heeft niet toegelicht waarom de grens van 'belangrijke schade' hier is getrokken. Verweerder heeft niet inzichtelijk weten te maken waarom deze schade, afgezet ook tegen het aantal agrarische ondernemingen in de provincie, wordt beschouwd als schade van meer dan geringe omvang die het normale bedrijfsrisico overstijgt. De rechtbank betreft hierbij dat verweerder in zijn verweerschrift heeft toegelicht dat voor een ondergrens van 'belangrijke schade' kan worden aangesloten bij een bedrag van € 250,- per schadegeval. Schades onder dit bedrag vallen volgens verweerder namelijk binnen het eigen risico van de onderneming die om schadevergoeding verzoekt. Ook in de door verweerder gehanteerde Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland wordt voor de invulling van het begrip 'belangrijke schade' een ondergrens van € 250,- per geval gehanteerd. Niet in geschil is dat, gelet op het aantal relevante agrarische ondernemingen in de provincie, het hanteren van dit bedrag van € 250,- per onderneming tot een aanzienlijk hogere ondergrens voor 'belangrijke schade' zou leiden dan het totaalbedrag van (destijds) ruim € 56.000,- dat verweerder nu tot uitgangspunt heeft genomen. Waarom verweerder desondanks heeft vastgehouden aan dit lagere schadebedrag en de daarbij behorende streefstand van 35.500 grauwe ganzen, is de rechtbank niet duidelijk geworden.



7.4. De conclusie van het voorgaande is dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen noodzaakt tot het reduceren van de populatie grauwe ganzen tot de streefstand zoals opgenomen in het Faunabeheerplan. Dat de concrete dreiging van belangrijke schade niet ook al bij de aanwezigheid van een grotere populatie grauwe ganzen voldoende kan worden weggenomen, blijkt onvoldoende uit het bestreden besluit. De rechtbank volgt verweerder niet voor zover hij zich op het standpunt heeft gesteld dat de streefstand geen doel op zich is en dat bij het in zicht komen van de streefstand opnieuw beoordeeld kan worden welke schade zich op dat moment voordoet, waarna eventueel bijstelling van de streefstand kan plaatsvinden. De rechtbank dient zich in haar beoordeling van het bestreden besluit te richten op wat dit besluit maximaal mogelijk maakt, en dat is een jaarlijkse reductie van de populatie grauwe ganzen tot 35.500 ganzen. De rechtbank herhaalt in dit verband dat een ontheffing als hier aan de orde een uitzondering vormt op het verbod uit de Wnb om grauwe ganzen te doden en dat een dergelijke uitzondering strikt moet worden uitgelegd en niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is. Aan die maatstaf wordt niet voldaan. Nu verweerder niet inzichtelijk heeft gemaakt dat het bestreden besluit niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen, berust het bestreden besluit in zoverre niet op de vereiste nauwkeurige en treffende motivering. Het betoog slaagt.

*Bescherming van flora en fauna en de veiligheid van het luchtverkeer.*

8. Het hiervoor geconstateerde gebrek aan het bestreden besluit, raakt ook de door verweerder ingeroepen belangen van de veiligheid van het luchtverkeer en de bescherming van flora en fauna. Uit het Faunabeheerplan en het **bestreden** besluit blijkt dat met betrekking tot deze belangen niet zelfstandig is beoordeeld bij welke hoeveelheid grauwe ganzen zij voldoende gediend zijn. De streefstand voor grauwe ganzen is uitsluitend gebaseerd op aanvaardbare landbouwschade, waarbij is aangenomen dat bij het bereiken van deze streefstand ook de flora en fauna en de veiligheid van het luchtverkeer voldoende worden beschermd. Of laatstgenoemde belangen ook voldoende beschermd kunnen worden bij een hogere streefstand, blijkt niet uit het Faunabeheerplan en uit het bestreden besluit. Hiervoor is overwogen dat onvoldoende is gemotiveerd of het behalen van de streefstand van 35.500 grauwe ganzen niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen. Die overweging geldt ook voor de ingeroepen belangen van bescherming van flora en fauna en de veiligheid van het luchtverkeer, nu voor die belangen zonder nadere beoordeling is aangesloten bij deze streefstand. Dat betekent dat ook ten aanzien van deze beide belangen uit het bestreden besluit onvoldoende blijkt of de verleende ontheffing niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is. Ook in zoverre berust het bestreden besluit daarom niet op een nauwkeurige en treffende motivering. Het betoog slaagt.

Tussenconclusie

9. Het voorgaande leidt ertoe dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren, het bestreden besluit vernietigen en verweerder opdragen een nieuw besluit te nemen. Met het oog op dit nieuw te nemen besluit, zal de rechtbank in het **onderstaande** de overige beroepsgronden van eiseressen beoordelen.

---

Is er een andere bevredigende oplossing?

10. De rechtbank volgt eiseressen niet voor zover zij hebben betoogd dat een andere bevredigende oplossing voorhanden is dan het verkleinen van de populatie grauwe ganzen. Eiseressen hebben niet nader toegelicht wat die andere bevredigende oplossing zou moeten zijn. Verweerder heeft in het bestreden besluit toegelicht dat preventieve maatregelen in het verleden onvoldoende effectief zijn gebleken en dat, gelet op het oorzakelijk verband tussen het aantal grauwe ganzen en de veroorzaakte schade, een beperking van het aantal grauwe ganzen nodig is. In wat eiseressen hebben aangevoerd, ziet de rechtbank geen aanleiding om dit standpunt van verweerder onjuist te achten. Uit wat hiervoor reeds is overwogen volgt dat verweerder wel nader dient te onderzoeken tot welke omvang de populatie grauwe ganzen moet worden beperkt. Eiseressen kunnen niet worden gevolgd in hun betoog dat, nu het uitgevoerde beheer in de afgelopen jaren niet heeft geleid tot een afname van het aantal grauwe ganzen, het beheerfischot in de winterperiode niet effectief zal zijn. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de nu verleende ontheffing een uitbreiding vormt van het tot op heden gevoerde beheer. Het betoog slaagt niet.

Gunstige staat van instandhouding

11. Over het betoog van eiseressen ten aanzien van de staat van instandhouding van de grauwe gans overweegt de rechtbank het volgende.

11.1. In artikel 1.1 van de Wnb is vastgelegd wanneer een soort in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Hiervoor is in de eerste plaats vereist 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. Daarnaast is van belang dat het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd kleiner lijkt te zullen worden. Tot slot moet er een voldoende grote habitat bestaan en waarschijnlijk blijven bestaan om de populatie van de soort op lange termijn in stand te houden.

11.2. In het Faunabeheerplan, waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen, is de staat van instandhouding van de grauwe gans beschreven. Aan de hand van gegevens van vereniging Sovon is de staat van instandhouding van de grauwe gans wat betreft populatie, verspreiding, leefgebied en toekomst als gunstig beoordeeld. Zowel de landelijke als de provinciale populatie grauwe ganzen is sinds 1990 sterk gegroeid. Verder is toegelicht dat voor de beoordeling van de staat van instandhouding van de standganzenpopulatie van grauwe ganzen wordt uitgegaan van een landelijke referentiewaarde van 21.000 broedparen. In het Faunabeheerplan wordt uiteengezet dat als de landelijk afgesproken streefstand voor grauwe ganzen wordt bereikt, op landelijk niveau nog steeds sprake zal zijn van 27.500 broedparen.

Ten aanzien van trekganzen staat in het Faunabeheerplan dat het aantal wintergasten slechts een beperkt deel vormt van de populatie grauwe ganzen in Nederland. De Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden en de gebieden die zijn aangewezen voor ganzenrust, zijn volgens het Faunabeheerplan qua ligging en oppervlakte voldoende om te voldoen aan de internationale verplichtingen die gelden ten aanzien van trekvogels.

Eiseressen hebben de gegevens over de staat van instandhouding van zowel de standganzenpopulatie als de overwinterende grauwe ganzen niet gemotiveerd betwist. In

---

wat eiseressen hebben gesteld ziet de rechtbank geen grond voor het oordeel dat de staat van instandhouding van de grauwe gans door verweerder onvoldoende is onderzocht of dat de verleende ontheffing tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de grauwe gans zal leiden.

Het betoog slaagt niet.

#### Ganzenbeleidskader Zuid-Holland

12. Over het betoog dat het bestreden besluit in strijd is met het Ganzenbeleidskader Zuid-Holland omdat hiermee het afschot van trekganzen mogelijk wordt gemaakt in de winterperiode, overweegt de rechtbank het volgende.

12.1. Het Ganzenbeleidskader Zuid-Holland is in 2015 gepubliceerd.<sup>12</sup> Dit beleidskader is nader uitgewerkt in de Bijlage Uitwerking Ganzenbeleidskader Zuid-Holland 2015. Hoewel uit deze bijlage volgt dat de geldigheidsduur hiervan is gekoppeld aan de looptijd van het voorgaande Faunabeheerplan, heeft verweerder erkend dat het ganzenbeleidskader zelf nooit actief is ingetrokken. De rechtbank gaat er daarom van uit dat dit nog steeds gelding heeft. Dit blijkt naar het oordeel van de rechtbank ook uit het Faunabeheerplan, waarin wordt benadrukt dat beoogd is hiermee invulling te geven aan het Ganzenbeleidskader en waarin op diverse plaatsen aansluiting wordt gezocht bij de hierin geformuleerde uitgangspunten.

12.2. Hoewel de verleende ontheffing bedoeld is om de standganzenpopulatie van grauwe ganzen te verkleinen tot de streefstand, heeft verweerder erkend dat bij gebruikmaking van de ontheffing ook trekganzen zullen worden gedood. Eiseressen wijzen er terecht op dat dit zich niet verhoudt met het Ganzenbeleidskader, nu daarin de winterrust voor trekganzen tot uitgangspunt is genomen. In het Ganzenbeleidskader wordt uiteengezet dat winterrust en ruimte essentieel zijn voor de duurzame instandhouding van de trekganzenpopulatie en dat trekganzen alleen van percelen met kwetsbare gewassen (dus niet van grasland) mogen worden verjaagd. Gelet ook op wat hierboven onder 7 en 8 is overwogen over de vraag of de verleende ontheffing niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is, is de rechtbank van oordeel dat verweerder onvoldoende heeft toegelicht waarom van dit uitgangspunt uit het Ganzenbeleidskader is afgeweken. Ook in zoverre berust het bestreden besluit niet op een draagkrachtige motivering.

Het betoog slaagt.

#### Gebruik van het geweer vóór zonsopkomst en na zonsondergang

13. Verweerder heeft ontheffing verleend van het verbod om ter uitvoering van de ontheffing het geweer te gebruiken vóór zonsopkomst en na zonsondergang. De rechtbank volgt eiseressen niet in hun betoog dat verweerder ten onrechte heeft toegestaan om het geweer te gebruiken vanaf een half uur vóór zonsopkomst tot een half uur na zonsondergang. Verweerder heeft onder verwijzing naar het Faunabeheerplan en de daarin genoemde publicaties toegelicht dat ganzen met name vroeg in de ochtend en 's avonds foerageren. Afschot is het meest effectief op die momenten, wanneer de ganzen zich verplaatsen van en naar landbouwpercelen. In wat eiseressen hebben aangevoerd, ziet de rechtbank geen aanleiding de juistheid van deze toelichting in twijfel te trekken. Evenmin

---

<sup>12</sup> Provinciaal Blad 17 juni 2015, nr. 3157.

---

bestaat aanleiding eiseressen te volgen in hun standpunt dat afschot in de ochtend- en avondschemering te risicovol is. Verweerder heeft er terecht op gewezen dat het de verantwoordelijkheid van de uitvoerder is om op een verantwoorde wijze gebruik te maken van de mogelijkheid om het geweer vóór zonsopkomst en na zonsondergang te gebruiken. Uit wat eiseressen hebben betoogd, blijkt niet dat een verantwoord gebruik van de ontheffing op die momenten niet mogelijk is, reeds omdat zij dit betoog niet nader hebben onderbouwd.

Het betoog slaagt niet.

### **Conclusie en gevolgen**

14. Het beroep is gegrond. De rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht en bepalen dat verweerder een nieuw besluit neemt op het verzoek om ontheffing met inachtneming van deze uitspraak. Bij het nemen van een nieuw besluit dient verweerder, gelet op artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, toepassing te geven aan het oude recht.

15. Omdat het beroep gegrond is, moet verweerder het door eiseressen betaalde griffierecht vergoeden. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

---

### Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op het verzoek van de Faunabeheereenheid met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van € 365,- aan eiseressen vergoedt, met dien verstande dat betaling aan één van hen bevrijdend werkt ten aanzien van de ander.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.C. de Winter, voorzitter, en mr. J. Schaaf en mr. B. van Dokkum, leden, in aanwezigheid van mr. J.A. Klein, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 6 augustus 2024.



griffier

Voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

06 AUG 2024

### Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

---

## BIJLAGE - juridisch kader

### Vogelrichtlijn

#### Artikel 5

Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

[...].

#### Artikel 9

1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

- a) - in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,  
- in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer,  
- ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,  
- ter bescherming van flora en fauna;

[...].

### 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;

#### Artikel 2.7

[...];

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

#### Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...]:

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...].

#### 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.

1. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing 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:
  - [...]:
  - 2° in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
  - 3° ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;
  - 4° ter bescherming van flora en fauna;
- c. de maatregelen leiden niet tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

#### Artikel 3.17

1. Ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie van vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, of van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, verlenen gedeputeerde staten ontheffing als bedoeld artikel 3.3, eerste, vierde en vijfde lid, 3.4, tweede lid, 3.8, eerste en vijfde lid, 3.9, tweede lid, of 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, indien deze beperking nodig is:

- a. in geval van vogels:

[...]:

- 2° in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- 3° ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren.
- 4° ter bescherming van flora en fauna;

[...].

