Boerema & van den Brink B.V.
juridisch en ecologisch adviseurs Natuur en Leefomgeving

Evaluatie beleid, regelingen en besluiten ganzenbeheer
Versie definitief

Dit is een onderzoek naar het antwoord op de vraag in hoeverre de juridische toestemmingsbesluiten van de provincie Fryslân hebben bijgedragen aan een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleidsdoel om te komen tot reductie van schade veroorzaakt door ganzen, in de periode 2014-2021. Het beleid is primair gericht op overwinterende ganzen. De nadruk zal hierbij liggen op het vormen van een kwalitatief oordeel over de voorschriften en beperkingen die zijn gesteld aan de uitvoering van beheer en schadebestrijding van in het wild levende grauwe ganzen, kolganzen en brandganzen en in hoeverre deze belemmerend dan wel faciliterend zijn geweest aan het beleidsdoel van schadereductie. Het kan echter zijn dat deze voorschriften en beperkingen vanuit andere perspectieven terecht zijn opgenomen, of zelfs noodzakelijk zijn (b.v. om te kunnen voldoen aan wettelijke eisen, of uit de jurisprudentie). In de analyse zal de nadruk liggen op de periode vanaf inwerking zijn van de Wet natuurbescherming (vanaf 2017). De gestelde voorwaarden zullen worden geanalyseerd en er zal een kwalitatieve conclusie worden getrokken op basis van 'expert judgment'.

1. Wettelijk kader

Allereerst moet worden geconstateerd dat binnen de te onderzoeken periode van beheer en schadebestrijding twee verschillende wettelijke kaders van toepassing zijn geweest, namelijk de Flora- en faunawet (2014-2017) en de Wet natuurbescherming (v.a. 2017). De verschillende wettelijke kaders zijn voor een deel verklarend voor bepaalde verschillen tussen de te bestuderen besluiten, uit de verschillende periodes. Hieronder worden de wetten kort geschetst. In de bijlage treft u een uitgebreidere beschrijving van de (verschillen tussen de) twee wettelijke kaders aan.

Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet bevatte de bepalingen inzake de bescherming van in het wild levende dieren en planten tot 2017. Als beschermde inheemse diersoort werden alle van nature op het Europese grondgebied voorkomende vogelsoorten en alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen aangewezen, met uitzondering van de vissoorten die zijn aangewezen onder de Visserijwet 1963 en de zwarte rat, bruine rat en huismuis. Op de beschermde inheemse soorten, waaronder ganzen, waren de verboden gesteld in de artikelen 8 tot en met 11 van de Flora- en faunawet van toepassing.

Wet natuurbescherming

In 2017 werd de Wet natuurbescherming (verder: Wnb) van kracht. In het wild voorkomende soorten ganzen worden sindsdien beschermd door de regels van de Wnb. Deze juridische bescherming is in hoofdzaak gebaseerd op de bepalingen van de Europese Vogelrichtlijn en daarmee beperkter dan onder de Flora- en faunawet. De Wnb ziet op de bescherming van individuele vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden. Het gaat hier om verreweg de meeste in Nederland voorkomende vogels, maar niet alle. Alleen de van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn zijn beschermd, zoals de grauwe gans, de kolgans en de brandgans.

Natura2000

Binnen de Wnb is ook de gebiedsbescherming van Natura2000-gebieden geregeld. Voor 2017 gold voor gebiedsbescherming de Natuurbeschermingswet 1998. Rond 2005 zijn veel natuurgebieden aangewezen als Natura2000-gebied. Voor ieder Natura2000-gebied moet een beheerplan worden

vastgesteld. De bescherming van ganzen en andere soorten via instandhoudingsdoelstellingen kan ook betekenis hebben voor activiteiten die buiten de aangewezen Natura2000-gebieden plaatsvinden, maar die daarbinnen een negatief effect hebben. Een vergunningplicht, of nadere eisen aan activiteiten gesteld in een Beheerplan Natura2000 kunnen de mogelijkheden voor schadebestrijding beïnvloeden. Het doden van ganzen kan vergunningplichtig zijn in verband met de bescherming van Natura2000.

Eisen aan toestemmingsbesluiten soortenbescherming onder de Wnb en de Ffw
Voor alle besluiten (landelijk en provinciaal) waarbij toestemming wordt verleend voor het vangen of doden van beschermde ganzen dient te worden voldaan aan in de wet gestelde eisen aan dergelijke besluiten.
Sommige eisen golden onder zowel de Ffw als de Wnb. Onder de Wnb zijn de eisen aan besluitvorming ten aanzien van beschermde vogels echter duidelijker en conform de Vogelrichtlijn opgenomen. Een overzicht van de wijzigingen in dit verband is opgenomen in de bijlage bij deze rapportage.

Faunabeheerplan
Een FBP kan voor verschillende doelen worden gebruikt; als noodzakelijke onderbouwing voor het gebruik van landelijke of provinciale vrijstellingen, als onderbouwing voor een aanvraag voor een ontheffing, of als onderbouwing voor het verkrijgen van een 'provinciale opdracht'. Sinds het van kracht worden van de Wnb is het noodzakelijk dat voor het gebruik maken van de vrijstelling voor het beheer van winterganzen een door GS goedgekeurd FBP beschikbaar is. Dit faunabeheerplan is het FBP Winterganzen Fryslân 2018-2020. Tegen de goedkeuring van het FBP is beroep ingesteld door Vogelbescherming Nederland. De rechtbank Noord-Nederland heeft dit beroep gegrond verklaard.[1] Het FBP is niet geschorst, wel is door Vogelbescherming hoger beroep ingesteld tegen het oordeel van de rechtbank Noord-Nederland.

Samenvattende conclusies
In de onderzochte periode waren twee wettelijke kaders van toepassing, waarvan de laatst geldende wet (Wnb) meer is toegesneden op de exacte implementatie van de Vogelrichtlijn. Daarmee worden de eisen uit deze richtlijn nauwkeuriger en duidelijker omgezet in verplichtingen waaraan het bevoegd gezag zich moet houden. Verder worden deels andere eisen gesteld aan de inhoud van besluiten, of de voorwaarden waaronder gebruik mag worden gemaakt van besluiten. De door de wetgever gecreëerde duidelijkheid is van invloed op het stellen van voorschriften en beperkingen, omdat de wet rechtstreeks eisen stelt aan de inhoud van de besluiten, daar waar dit eerder veelal uit jurisprudentie over de interpretatie van de Vogelrichtlijn moest worden afgeleid. Aan de andere kant heeft de strakkere vertaling van de Vogelrichtlijn in de Wnb ook geleid tot een zekere versoepeling van het beschermingskader. Zo heeft het in de Wnb aangepaste verbod op het 'storen' van vogels[2] tot gevolg dat er juridisch gezien geen verbod wordt overtreden, indien vogels worden verstoord (verjaagd) zo lang er geen sprake is van een 'wezenlijke invloed op de staat van instandhouding' van de verstoorde soort. Dit betekent dat er sinds 2017 geen vrijstelling, of ontheffing behoeft te worden verleend voor het enkel verjagen van de ganzen, zo lang die in een gunstige staat van instandhouding verkeren en het verjagen daarop geen negatieve invloed heeft. Verder moet worden geconstateerd dat het belang van een planmatige aanpak van schadebestrijding (via het FBP) van steeds groter belang is geworden. Dit betekent dat het FBP voor de uitvoering van schadebestrijding op grond van de vrijstelling een leidend en noodzakelijk document is geworden. Nu goedkeuring van het FBP door GS ook plaatsvindt in een voor beroep vatbaar besluit zijn er ook meer mogelijkheden voor het in rechte aanvechten van besluiten waarbij schadebestrijding wordt toegestaan, naast het feit dat het FBP kan worden aangevochten

1 Rb Noord Nederland van 17 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:5165.
2 'Storen' staat nu eenmaal als begrip in art. 5 van de Vogelrichtlijn. Bedoeld wordt 'verstoren'.

indien een ontheffing op de motivering van een FBP is gestoeld. Dit stelt eisen aan besluitvorming en inhoud van FBP en besluiten.[3]

2. Provinciaal Beleid

Hieronder volgt een korte samenvatting van het provinciale faunabeleid sinds 2010, met de nadruk op de beschrijving van voor het beheer van wilde ganzen relevant beleid. Een uitgebreide samenvatting van dit beleid is te vinden in de bijlage. Het ganzenbeleid van Fryslân is hoofdzakelijk gericht op het beheer van overwinterende ganzen. Daarbij speelt verjaging met ondersteunend afschot een belangrijke rol. Verjaging betekent, gezien de belangrijke rol van Fryslân voor ganzen in nationaal en internationaal perspectief dat gelijktijdig ook voldoende rust en overwinteringsgebieden aanwezig moeten zijn. Dit vloeit voort uit artikel 2 van de Vogelrichtlijn. Er is een subsidieregeling in het leven geroepen, om deelname van boeren aan ganzenfoerageergebieden aantrekkelijk te maken, waar de tegemoetkoming in de schade op 100% is gesteld. In Fryslân stijgt de schade aan gewassen die wordt veroorzaakt door in het wild levende overwinterende ganzen zodanig, dat steeds grotere bedragen aan schadevergoeding moeten worden uitgekeerd. Het beleid is er dan ook op gericht de schade te beperken. Daarbij wordt sinds 2014 een streefpercentage voor jaarlijkse daling van de vraatschade van 5 – 10% genoemd. De middelen waarmee dat moet worden bereikt worden hoofdzakelijk gezocht in het verruimen van de mogelijkheden voor het verjagen en doden van ganzen, door het wegnemen van beperkingen. Geconstateerd moet worden dat uit de tussentijdse evaluaties blijkt dat de schade opliep tot 2017 en daarna deels is gestabiliseerd, danwel incidenteel gestegen. De gewenste daling is echter nog niet bereikt.

3. Op beleid gebaseerde besluiten over schadebestrijding

3.1 Verordeningsteksten (vrijstellingen)

Achtereenvolgens zijn in de te onderzoeken periode diverse vrijstellingen voor het beheer van ganzen door PS Fryslân vastgesteld. Onder de Ffw gold de *Verordening schadebestrijding dieren Fryslân* (2005, 2010, vrijstelling) waarin werd bepaald dat het de grondgebruiker is toegestaan, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, de beschermde diersoorten kolgans, grauwe gans en smient te doden op de door hem gebruikte gronden, gedurende de periode van 1 oktober tot 1 april, van zonsopkomst tot 12 uur. De *Verordening schadebestrijding ganzen wordt in 2014* aangepast en ziet op kol-, brand- en grauwe gans.[4] *In 2015 wordt de verordening tweemaal, beperkt aangepast*.[5] Onder de Wnb wordt de bepaling voor het verlenen van een vrijstelling opgenomen in de V*erordening Wet natuurbescherming (2017)*. In artikel 5.6 wordt de ganzenvrijstelling opgenomen die ziet op schadebestrijding van kol- brand- en grauwe ganzen op kwetsbare gewassen en overjarig grasland, buiten foerageergebieden en natuurgebieden. De vrijstelling richt zich tot de grondgebruiker en mag worden gebruikt op een direct aan het schadeperceel grenzende locatie. Doden moet worden uitgevoerd overeenkomstig het faunabeheerplan. Het beleid ten aanzien van ganzenfoerageergebieden of soort-specifieke ganzenfoerageergebieden wordt gecontinueerd. Ook worden voorwaarden en beperkingen opgelegd. *Deze verordening is in 2018 en 2020 aangepast*.[6] *In 2021 volgden twee aanpassingen van deze Verordening.* Hierbij werden (voor sommige percelen met terugwerkende kracht tot 1 november 2020) op verzoek van een aantal grondgebruikers landbouwpercelen toegevoegd aan de ganzenfoerageergebieden, of soortspecifieke ganzenfoerageergebieden.[7] Een uitgebreide

3 ABRvS van 7 april 2021, 202000371/1/A3, ECLI:NL:RVS:2021:745, ABRvS van 20 maart 2019, nr. 201803622/1/A3, ECLI:NL:RVS:2019:875.
4 Prb. 2014, 2427
5 Prb 2015, 5025, Prb 2016, 5845
6 Prb 2018, 1123, Prb. 2020, 4279
7 Prb. 2021, 1139, Prb. 2021, 2479

samenvatting van de verordeningsteksten en de in de loop van de tijd doorgevoerde wijzigingen is te vinden in de bijlage bij deze rapportage.

Analyse vrijstellingen
Uit het beleid volgde de conclusie dat verruiming van de mogelijkheden voor het verjagen en doden van ganzen moest worden gezocht in het wegnemen van zoveel mogelijk beperkingen. Dat zou o.a. moeten worden geëffectueerd in de wettelijke toestemmingen voor verjagen, bijvoorbeeld in de vrijstellingen. De conclusie moet zijn dat de beleidsmatig gewenste verruimingen in de vrijstellingen zeer genuanceerd zijn verwerkt. Waarschijnlijk is deze terughoudendheid gebaseerd op het strikte wettelijke kader en de jurisprudentie die gewezen is over beheer en schadebestrijding en dan met name over ontheffingen.

Flora- en faunawet (tot 2017)
Het wettelijk kader schreef voor dat een provinciale vrijstelling ex art. 65 Ffw alleen onder bepaalde voorwaarden mocht worden gegeven, voor bij AMvB aangewezen soorten en na een specifieke afweging. Alleen als er geen andere bevredigende oplossing is en indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding mag een vrijstelling worden gegeven. Bovendien moet het wettelijk belang waarvoor de vrijstelling wordt verleend (belangrijke schade aan gewassen) worden onderbouwd. Ook in de rechtspraak komen deze criteria terug en daar is uitgekristalliseerd hoe die beoordeling moet plaatsvinden, naar aanleiding van ontheffingen die in rechte werden aangevochten. Dat maakt dat de inzet van preventieve maatregelen ook in de vrijstelling een plek kregen.[8] Deze zijn in de vrijstelling echter weer gedeeltelijk geschrapt. Ook de borging van de gunstige staat van instandhouding is vanuit wet en jurisprudentie een mogelijkheid om beperkingen te stellen.[9] Daarnaast dient ook bij de vrijstelling voor het beheer van ganzen vast te staan dat er sprake is van dreiging van belangrijke schade aan gewassen. Daarbij is het voldoende indien kan worden onderbouwd dat sprake is van een concrete dreiging van belangrijke schade, mits dat adequaat kan worden onderbouwd met ervaringscijfers.[10] Bij het toestaan van bestrijden van schade kan, indien relevant, onderscheid gemaakt worden tussen schade aan percelen met blijvend grasland en graanpercelen, met uitsplitsingen naar graansoort, of kwetsbare gewassen.[11]
Er moet in het FBP een schadeonderbouwing worden neergelegd, waarbij ook de causaliteit tussen het doden van ganzen en het verminderen van de schade, als het verband tussen het lokaal voorkomen van schade, de aanwezigheid van ganzen als oorzaak van schade en het effect van schadebestrijding op de ontwikkeling van de schade moet worden aangetoond.[12] Hoewel een vrijstelling, als algemeen verbindend voorschrift, niet een rechtstreeks voor beroep vatbaar besluit is, heeft de provincie Fryslân zorg willen dragen voor de rechtmatigheid van haar vrijstellingen. De provincie heeft steeds willen motiveren dat ze, naar haar oordeel, binnen juridische grenzen is gebleven met haar - in beginsel – ruime vrijstellingen.

Wet natuurbescherming (vanaf 2017)
Onder de Wnb is het mogelijk geworden om via het aanvechten van de goedkeuring van het FBP ook de rechtmatigheid van de vrijstelling te betwisten, waardoor een juridisch correcte onderbouwing van extra belang is.[13] Uit de analyse volgt verder dat de provincie onder de Wnb gebruik heeft gemaakt van de wettelijke mogelijkheden om schadebestrijding meer ruimte te bieden, door minder of andere voorschriften te stellen, indien uit de (veranderde) wet of

8 ABRvS van 29 augustus 2007, nr. 200701189/1, r.o. 2.4.2
9 ABRvs van 19 juni 2013, 201202531/1/A3.
10 ABRvS van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9067
11 ABRvS van 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1196
12 ABRvS van 15 mei 2019, nr. 201803550/1/A3, ECLI:NL:RVS:2019:1534
13 ABRvS van 7 april 2021, 202000371/1/A3, ECLI:NL:RVS:2021:745, ABRvS van 20 maart 2019, nr. 201803622/1/A3, ECLI:NL:RVS:2019:875, Rb Noord Nederland van 17 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:5165

rechtspraak bleek dat die ruimte juridisch kon worden geboden, zoals rond het toestaan van het gebruik van lokvogels.[14] Het inbouwen van een maximaal aantal te schieten vogels bij gebruik maken van de vrijstelling kan worden geplaatst in de sleutel van de zorg voor het behoud van de trekvogelstand en het feit dat door de wijziging van de vrijstelling in 2015 meer jagers per verjaagactie werden toegestaan. Opmerkelijk is wel dat zeer hoge maxima (b.v. winterseizoen 2021, maximaal 150.000 ganzen) zijn gesteld aan het mogelijke afschot.[15] Deze aantallen zijn vastgesteld om te voorkomen dat bij het verjagen met ondersteunend afschot teveel ganzen worden geschoten, waardoor de instandhouding van de soorten in gevaar zou kunnen komen.[16] De hoge aantallen en de motivering daarbij geeft de indruk dat de vrijstelling niet enkel gericht is op het beperken van schade door verjaging met ondersteunend afschot, maar dat het ook gaat om getalsmatige reductie van het aantal ganzen. Voor dat doel mag echter geen vrijstelling worden verleend.[17] Uit de afschotoverzichten uit het FBP Winterganzen 2018-2020 blijkt echter niet dat sprake is van een, in het kader van verjaging met ondersteunend afschot, onnodig hoog afschot, dat zou kunnen worden geïnterpreteerd als een bewuste inzet om te komen tot reductie van de omvang van de populatie. De afschotcijfers die gepresenteerd zijn in tabel 2.1 van het FBP laten juist zien dat sprake is van een daling, sinds 2014, van het aantal gedode ganzen, dat daalde van 45.270 gedode winterganzen in 2014 tot 24.081 in 2017.[18] De afstemming met Natura2000 is op een praktische manier vormgegeven in de vrijstelling, waarbij een afstandsgrens tot N2000 in acht wordt genomen. Op deze wijze is niet in een formele toestemming voor gebruik van de vrijstelling in het kader van de wettelijke gebiedsbescherming voorzien.[19]

Rust- en foerageergebieden

Onderdeel van de beperkingen in de vrijstelling is het niet mogen verstoren van ganzen in rust- en foerageergebieden voor overwinterende ganzen. Daarmee wordt mede invulling gegeven aan de wettelijke eis dat de staat van instandhouding niet mag verslechteren. De theorie van verjaging met ondersteunend afschot werkt zodanig dat ganzen van landbouwgronden en gewassen worden verjaagd naar aangewezen foerageer- en rustgebieden, waar de ganzen ongestoord aanwezig kunnen zijn. De schade aan gewassen binnen deze ganzengebieden wordt door de provincie ruim vergoedt. Wil een dergelijk systeem effectief tot vermindering van de schade buiten foerageergebieden kunnen leiden, dan moet geborgd worden dat er:
a) voldoende en voldoende aantrekkelijk gebied voor de ganzen als rust- en foerageergebied wordt aangewezen;
b) dat de rust binnen de aangewezen gebieden gegarandeerd wordt.
Over het eerste valt te zeggen dat er wisselingen zijn geweest in de begrenzing van de foerageergebieden, waarbij delen (in 2017) kwamen te vervallen 'om tot een effectievere aanpak van de ganzen te komen', met name in Weststellingwerf en de Sudwesthoeke. Een vermindering van foerageergebied betekent dat ganzen mogelijk meer moeten vliegen om foerageergebieden te bereiken, waardoor juist meer energie wordt verspild, met meer vraatschade tot gevolg. Een wijziging in begrenzing betekent dat het leervermogen van de gans niet volledig wordt benut, omdat verwarring bij het dier ontstaat of het op een locatie nu wel of niet veilig is. In 2021 volgen kleine uitbreidingen van foerageergebieden, waarbij wordt gekozen voor een robuustere begrenzing. De totaal oppervlakte is ongeveer gelijk gebleven (binnen de 20.500 ha). Ook sommige Natura2000 gebieden kennen instandhoudingsdoelen voor ganzen. Die heeft vaak vooral betrekking op de functie van slaapplaats.

14 ABRvS van 11 april 2018, 201703318/1/A3, ECLI:NL:RVS:2018:1196.
15 Besluit van Gedeputeerde Staten van Fryslân d.d. 6 oktober 2020, tot vaststelling van het maximaal toegestane ganzenafschot in de periode van 1 oktober 2020 tot uiterlijk 31 mei 2021.
16 Zie: toelichting op het besluit van Gedeputeerde Staten van Fryslân d.d. 6 oktober 2020, tot vaststelling van het maximaal toegestane ganzenafschot in de periode van 1 oktober 2020 tot uiterlijk 31 mei 2021.
17 Zie: art. 3.17 Wnb.
18 https://friesland.faunabeheereenheid.com/wp-content/uploads/sites/6/2018/08/180824-Faunabeheerplan-Winterganzen-Fryslan-2018-2020.pdf
19 Zie bv: Rb Overijssel, 9 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:82.

Uitwerking rust- en foerageerbeleid

Met betrekking tot het ganzenfoerageerbeleid, zoals uitgewerkt in de verordening, vallen een paar zaken op. Allereerst is deelname aan het ganzenbeleid voor de boeren vrijwillig. Dit betekent dat in foerageergebieden 'gaten' kunnen vallen waar op grond van de vrijstelling verjaging plaatsvindt, omdat boeren besluiten geen deel (meer) te nemen aan de foerageerregeling. Ook dit is een situatie die zich in de geëvalueerde periode binnen Fryslân heeft voorgedaan. Daarmee kan de effectiviteit van foerageergebieden worden beperkt. Een ander gevolg van de vrijwillige deelname is dat niet per definitie de meest voor de hand liggende percelen, of meest geschikte gebieden onder de regeling vallen, omdat uiteindelijk de agrariër bepaalt of hij zijn gronden inbrengt, of niet. De praktijk laat echter zien dat in veel gevallen sprake is van een grote bereidwilligheid van boeren om deel te nemen aan foerageergebiedenbeleid en dat veel landbouwschade binnen de foerageergebieden wordt geconstateerd. Punt van zorg blijft het (kunnen) voorkomen van 'witte plekken' binnen foerageer- of rustgebieden.

Verder zou men terughoudend moeten zijn met het aanbrengen van wijzigingen van de begrenzing van rust en foerageergebieden, zodat ganzen weten waar ze met rust worden gelaten en waar niet. Verder kan ook door het organiseren van andere activiteiten binnen of nabij foerageergebieden de rustfunctie van het gebied voor ganzen worden aangetast. De mogelijkheid van verjaging betekent, gezien de belangrijke rol van Fryslân voor ganzen in nationaal en internationaal perspectief, dat gelijktijdig ook voldoende rust en ongestoorde foerageergebieden aanwezig moeten zijn. In dit verband is het ook relevant dat ganzen ook naar buiten de provinciegrenzen zullen worden verjaagd, zodat afstemming over ganzenbeheer met buurprovincies zou moeten plaatsvinden. De wet roept hier ook toe op.[20] Indien er onvoldoende of onvoldoende geschikte rust- en foerageergebieden voorhanden zijn dan zal de schade door vraat in overige gebieden relatief toenemen, met hogere schadeclaims als gevolg.

Eisen uit het FBP Winterganzen

In het FBP zijn de meeste eisen uit de Verordening rechtstreeks overgenomen, zonder extra eisen te stellen. Wel zijn een aantal registratieverplichtingen verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Zo moeten grondgebruikers schade aan gewassen door grauwe gans, kolgans en brandgans registreren in SRS. Dit is noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling, omdat bij afschot steeds moet worden aangetoond dat sprake is van belangrijke schade aan gewassen. Niet helder is of deze verplichting geldt naast de verplichting die in de Verordening is opgenomen in art. 5.6 lid 10 over het aanvragen van een 'meldingsbewijs' bij de FBE. Als dat wel het geval is zou naar harmonisering van de registratieverplichtingen moeten worden gestreefd. Grondgebruiker (en uitvoerders) moeten verder vastleggen welke preventieve maatregelen zijn getroffen, waar en wanneer en alle uitgevoerde verjagingsacties. Dit registreren gebeurt in FRS. Verder moet het gerealiseerde afschot binnen 24 uur worden geregistreerd, ook in FRS. Het vastleggen van verjagingsacties kan noodzakelijk zijn voor het kunnen verkrijgen van een schadevergoeding, maar is niet noodzakelijk uit hoofde van de wet voor het uitvoeren van verjagingsacties. Op grond van de Wnb moet wel door jachtaktehouders aan de FBE worden opgegeven hoeveel dieren van welke soort zij hebben gedood.[21]

3.2 Ontheffingen

Voor de analyse zijn verder vier ontheffingsbesluiten nader beoordeeld op mogelijk belemmerende voorschriften en beperkingen.[22] Een aantal ontheffingsbesluiten zijn nog genomen onder het

20 Art. 1.3, lid 3 Wnb.

21 Art. 3.13, lid 1 Wnb.

22 ONTHEFFING BRANDGANS (ZOMER) LEGSELBEPERKING EN AFSCHOT, Besluit 26 februari 2015; ONTHEFFING KOLGANS (ZOMER) LEGSELBEPERKING EN AFSCHOT, Besluit 26 februari 2015; ONTHEFFING GRAUWE GANS (ZOMER) LEGSELBEPERKING EN AFSCHOT, Besluit 28 september 2018;

regime van art. 68 Ffw en hun werking werd bij besluit verlengd. Een uitgebreidere analyse is opgenomen in de bijlage bij deze rapportage. De ontheffingen zien primair op het beperken van de omvang van overzomerende ganzen en zijn daardoor van minder belang voor beperking van de schade veroorzaakt door overwinterende ganzen. De belangrijkste conclusie is dat het onderscheid tussen winter- en zomerganzen onvoldoende is bepaald in de ontheffingen. Er is sprake van overlap (en mogelijk zelfs vermenging) van de vrijstelling en ontheffingen in bepaalde delen van het jaar. Er blijft verwarring bestaan over tijdstippen en periodes waarin ontheffing en vrijstelling naast elkaar kunnen gelden, of elkaar juist uitsluiten. Deze situatie kan leiden tot verwarring en de vrees bij jagers voor het overtreden van de wet, omdat op grond van het één mogelijk iets is toegestaan, wat op grond van een ander besluit is uitgesloten, hetgeen van invloed kan zijn op de effectiviteit van de schadebestrijding. Verder zijn soms lastig na te leven en omvangrijke administratieve voorschriften en rapportageverplichtingen opgenomen.[23] Dit draagt niet bij aan een gemotiveerde uitvoering van de schadebestrijding, omdat veel jagers de registraties als een last ervaren.

Schade

De schade door overzomerende ganzen stijgt en ook de aantallen overzomerende ganzen. De bestrijding van die schade wordt beperkt door het intrekken van besluiten (brandgans), of procedures over besluiten. Ook is regelmatig aanvullende toestemming vereist op grond van Natura2000, waarvoor een extra afweging moet plaatsvinden. Er zou wellicht meer toestemmingverlening mogelijk zijn geweest, indien de noodzakelijke basisinformatie voor besluitvorming in een aanvraag met onderbouwing beschikbaar zou zijn. Dit is niet verder onderzocht. Er is sprake van een toenemende juridische complexiteit, die de effectieve bestrijding van schade in de weg staat, omdat de motivering lastig is. De juridische complexiteit van ontheffingverlening (en evt. samenhangende N2000 problematiek) is overigens een landelijk beeld. Zowel Europese rechtspraak als nationale rechtspraak stellen hoge eisen aan de onderbouwing van besluiten, die er – samengevat – op neerkomt dat sluitend moet worden gemotiveerd dat het doden voor schadebestrijding kan gelden als 'laatste redmiddel'. Populatiebeheer (beperken van de omvang van de populatie) vergt een zwaardere onderbouwing dan verjaging met ondersteunend afschot. De onderbouwing zal moeten worden geleverd door een Faunabeheerplan zomerganzen. In veel gebieden in Fryslân speelt bovendien een samenloop met Natura2000-problematiek. Er is een mogelijkheid om te bezien of de bestrijding van schade veroorzaakt door ganzen aan natuurwaarden zou kunnen worden gelegitimeerd door opname van de activiteit in de Natura2000 beheerplannen (programma's), daar waar dit nu niet het geval is. Voor de bestrijding van schade aan gewassen en andere belangen is in beginsel een aanvullende Natura2000-vergunningplicht aan de orde, voor zover er sprake kan zijn van gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen van dergelijke gebieden.[24] Vergunningverlening is echter niet eenvoudig en vergt een exacte onderbouwing in de vorm van een passende beoordeling.

ONTHEFFING AFSCHOT KOPPELVORMENDE GANZEN, Besluit 29 januari 2015.

23 Bijvoorbeeld: 11. De FBE is verplicht, uiterlijk 15 december van elk kalenderjaar, een digitale rapportage uit te brengen aan de provincie Fryslân, Afdeling Stêd en Plattelân, team Groene Regelgeving, over de wijze waarop van de ontheffing gebruik is gemaakt en wat daarvan de resultaten zijn. De rapportage bevat in ieder geval een overzicht van de wildbeheereenheden en grondgebruikers of jachtaktehouders aan wie een machtiging van de ontheffing (onderscheiden naar soort) is verleend en die daarvan gebruik hebben gemaakt; binnen welk werkgebied van een wildbeheereenheid de schadebestrijding heeft plaatsgevonden; de schadegewassen; het aantal gedode brandganzen; het aantal gevonden brandganzennesten (tevens aan te geven op een topografische kaart); het aantal geraapte en/of behandelde eieren en de effectiviteit van het gebruik van de ontheffing. De aantallen dienen getotaliseerd te zijn.

24 Rb Overijssel, 9 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:82.

4. Conclusies over de effectiviteit van beleid en uitvoering van beleid ter reductie van de omvang van de schade veroorzaakt door wilde ganzen in de periode 2014-2021.

Het ganzenbeleid van Fryslân is hoofdzakelijk gericht op het beheer van overwinterende ganzen. Daarbij is verjaging met ondersteunend afschot het belangrijkste instrument, via de vrijstelling in de verordening. Uit het beleid volgde de conclusie dat verruiming van de mogelijkheden voor het verjagen en doden van ganzen moest worden gezocht, door het wegnemen van beperkingen bij de uitvoering (jacht). Dat zou o.a. moeten worden geëffectueerd in de wettelijke toestemming, primair in de vrijstelling, nu deze ziet op het beheer van overwinterende ganzen. In de onderzochte periode waren twee wettelijke kaders (Ffw en Wnb) van toepassing. De conclusie moet zijn dat de verruiming in de vrijstellingen – aanvankelijk onder de Ffw – genuanceerd is gebeurd. Een zekere terughoudendheid vloeit voort uit het wettelijke kader, maar vooral de jurisprudentie die destijds gewezen is over beheer en schadebestrijding en is daarmee goed te rechtvaardigen.

De nu geldende wet (Wnb, sinds 2017) is meer toegesneden op de exacte implementatie van de Vogelrichtlijn. Daarmee worden de eisen uit deze richtlijn nauwkeuriger en duidelijker omgezet in verplichtingen waaraan het bevoegd gezag zich moet houden. Verder worden deels andere eisen gesteld aan de inhoud van besluiten, of de voorwaarden waaronder gebruik mag worden gemaakt van besluiten. Conclusie kan zijn dat de invoering van de Wnb heeft gezorgd voor duidelijkere kaders, waarbij de strikte lijn van de Vogelrichtlijn is gevolgd. De strakke vertaling van de richtlijn heeft ervoor gezorgd dat de ruimte die binnen de richtlijn kan worden gevonden voor beheer van ganzen via het instrument vrijstelling binnen Fryslân vrij volledig is benut. Daar waar geen eisen zijn gesteld aan gebruik van 'preventieve middelen' is de vrijstelling wellicht ruimer dan wat juridisch zou moeten. De provincie heeft de juridische grenzen bij toepassing van de Wnb opgezocht. Dit heeft ertoe geleid dat de vrijstellingen onder de Wnb relatief meer ruimte geven voor het doden dan de vrijstelling onder de Ffw, b.v. door gebruikmaking van meer middelen toe te staan. Dit is in lijn met het gewenste beleid, maar heeft niet als resultaat gehad dat de schadecijfers zijn gaan dalen. Verder moet worden geconstateerd dat de invoering van de Wnb ervoor heeft gezorgd dat de vrijstelling via het aanvechten van een goedkeuringsbesluit van het FBP ook inhoudelijk voor beroep vatbaar is geworden. Dit stelt hogere eisen aan besluitvorming en inhoud van FBP en besluiten en de formulering van voorwaarden waaronder gebruik mag worden gemaakt van de vrijstelling. Dit lijkt in de jurisprudentie te leiden tot een verplichting van het opnemen van zeer grondige motivering waarom het doden van dieren noodzakelijk is voor het behalen van het beoogde doel, waarbij doden steeds geldt als 'last resort'.[25] In dat kader moet worden benadrukt dat gebruikmaken van de vrijstelling voor het verjagen met ondersteunend afschot van overwinterende ganzen juridisch kwetsbaar is als er twijfel kan bestaan over de beschikbaarheid en effectiviteit van ganzenfoerageer- en rustgebieden, waar naartoe verjaagd wordt. De effectiviteit en efficiency van verjaging met het oogmerk om schade te beperken, is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende, voldoende kwalitatief en ongestoord ganzenfoerageer- en rustgebied. Als de schade toeneemt terwijl de mogelijkheden voor verjaging relatief ruim zijn kan een oorzaak voor deze toenemende schade liggen in een tekortkoming in rust- of foerageergebieden, naast variabelen als taxaties en schommelingen in prijzen van schadegewassen. De afstemming met Natura2000 bescherming is in de vrijstelling praktisch vormgegeven, maar deze is juridisch niet adequaat en daarmee kwetsbaar.

Het antwoord op de vraag in hoeverre de juridische toestemmingsbesluiten van de provincie Fryslân hebben bijgedragen aan een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleidsdoel om te komen tot reductie van schade veroorzaakt door overwinterende ganzen, in de periode 2014-2021,

25 Vergelijkbaar: ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853.

moet zijn dat de vrijstellingen gradueel in de tijd steeds meer ruimte hebben geboden voor het beheer van ganzen. De periodes en de middelen voor beheer zijn verruimd en meer jagers mogen per perceel deelnemen. Er zijn geen beperkende maximale aantallen te schieten dieren vastgesteld. De beperkingen die waren gesteld konden juridisch goed worden onderbouwd.

Voor stand(zomer)ganzen ligt het beeld genuanceerder. De verleende ontheffingen zagen voornamelijk op het beheer van overzomerende ganzen, op basis van veelal verlenging van bestaande, onder de Ffw verleende, besluiten. Er zou wellicht meer toestemmingverlening mogelijk zijn geweest, indien de noodzakelijke basisinformatie voor besluitvorming beschikbaar zou zijn geweest. Dit is niet verder onderzocht. Ontheffingverlening voor populatiebeheer is in toenemende mate juridisch complex. Dit verklaart terughoudendheid in de besluitvorming over dit onderwerp. De noodzaak van schadebestrijding zal uitgangspunt moeten zijn voor besluitvorming over schadebestrijding. Daarvoor is een goed onderbouwd faunabeheerplan noodzakelijk, waarin aan de eisen die de jurisprudentie aan de onderbouwing van besluiten voor populatiebeheer stelt tegemoet wordt gekomen. Ook hier is betere afstemming met Natura2000 noodzakelijk. Verder verdient de afstemming met de verordening aandacht evenals de formulering van voorschriften voor registratie en administratie van uit te voeren activiteiten.

16-12-2021
Luuk Boerema

<u>Bijlage:</u> Samenvattingen wettelijke kaders, het Friese Ganzenbeleid sinds 2010 – heden, vrijstellingen in verordeningen en het Faunabeheerplan Winterganzen 2018-2020, ontheffingen zomerganzen.

Wettelijke soortenbeschermingskaders

<u>Flora- en faunawet</u>
De Flora- en faunawet bevatte de bepalingen inzake de bescherming van in het wild levende dieren en planten tot 2017. Als beschermde inheemse diersoort werden alle van nature op het Europese grondgebied voorkomende vogelsoorten en alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, amfibieën, reptielen en vissen aangewezen, met uitzondering van de vissoorten die zijn aangewezen onder de Visserijwet 1963 en de zwarte rat, bruine rat en huismuis. Op de beschermde inheemse soorten, waaronder ganzen, waren de verboden gesteld in de artikelen 8 tot en met 11 van de Flora- en faunawet van toepassing. Daarbij zijn de verbodsbepalingen van artikel 5 van de Vogelrichtlijn en artikel 12 van de Habitatrichtlijn geïntegreerd tot één stelsel van verboden voor beschermde soorten, waardoor de verboden in de Flora- en faunawet voor sommige diersoorten een bredere toepassing hebben gekregen dan de richtlijnen vereisen. Bovendien was het opzetvereiste, dat onderdeel uitmaakt van de meeste verboden die zijn voorzien in de genoemde bepalingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, niet overgenomen in de Flora- en faunawet, waardoor meer handelingen werden verboden, dan de richtlijnen vereisen. De Flora- en faunawet voorziet in de mogelijkheid om ontheffing of vrijstelling te verlenen van de wettelijke verbodsbepalingen voor mogelijk schadelijke activiteiten jegens beschermde inheemse soorten. Deze uitzonderingen golden in de eerste plaats in het kader van de wettelijke regimes voor jacht, schadebestrijding en faunabeheer (artikelen 31, 65, tweede lid, 67, eerste lid en 68, tweede lid Ffw). De provincie Fryslân heeft op grond van deze bepalingen een vrijstelling en meerdere ontheffingen en aanwijzingen verleend voor schadebestrijding van ganzen.

<u>Wet natuurbescherming</u>
In 2017 werd de Wet natuurbescherming (verder: Wnb) van kracht. In het wild voorkomende soorten ganzen worden sindsdien beschermd door de regels van de Wnb. Deze juridische bescherming is in hoofdzaak gebaseerd op de bepalingen van de Europese Vogelrichtlijn en daarmee beperkter dan onder de Flora- en faunawet. De Wnb ziet op de bescherming van individuele vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden. Het gaat hier om verreweg de meeste in Nederland voorkomende vogels, maar niet alle. Alleen de van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn zijn beschermd, zoals de grauwe gans, de kolgans en de brandgans.
Nederland heeft er in deze wet, net als onder de Flora- en faunawet, expliciet voor gekozen om (daar waar juridisch mogelijk) ganzen niet te kwalificeren als 'wild'. Sommige in het wild levende ganzen, zoals nijlganzen en verwilderde boerenganzen behoren echter niet tot de beschermde soorten. Zij worden daardoor niet in dezelfde mate beschermd als natuurlijk in het wild voorkomende soorten.

Natuurlijk in het wild voorkomende soorten mogen slechts onder voorwaarden worden beheerd (gevangen en/of gedood)
Op grond van artikel 3.1 van de Wnb is het verboden deze soorten vogels:
• Opzettelijk te doden of te vangen;
• Opzettelijk nesten, rustplaatsen en eieren te vernielen of te beschadigen, of nesten van vogels weg te nemen;
• Eieren van vogels te rapen en deze onder zich te hebben;
• Opzettelijk te verstoren, indien de verstoring van wezenlijke invloed op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.
De bescherming is echter niet absoluut, voor bepaalde belangen kan onder voorwaarden van het beschermingsregime worden afgeweken.

<u>Natura2000</u>
Binnen de Wnb is ook de gebiedsbescherming van Natura2000-gebieden geregeld. Voor 2017 gold voor gebiedsbescherming de Natuurbeschermingswet 1998. Rond 2005 zijn voor natuurgebieden aangewezen als Natura2000-gebied. Voor het verjagen van ganzen is Natura2000 van belang, omdat schadebestrijding aan een vergunning kan worden gebonden. Voor sommige soorten vogels gelden instandhoudingsdoelstellingen binnen Natura2000. De bescherming van deze soorten via instandhoudingsdoelstellingen kan ook betekenis hebben voor activiteiten die buiten de aangewezen Natura2000-gebieden plaatsvinden, maar die daarbinnen

een negatief effect hebben. Een vergunningplicht, of nadere eisen aan activiteiten kunnen de mogelijkheden voor schadebestrijding beïnvloeden.

Eisen aan toestemmingsbesluiten soortenbescherming onder de Wnb en de Ffw
Voor alle besluiten (landelijk en provinciaal) waarbij toestemming wordt verleend voor het vangen of doden van beschermde ganzen dient te worden voldaan aan in de wet gestelde eisen aan dergelijke besluiten. Sommige eisen golden onder zowel de Ffw als de Wnb. Onder de Wnb zijn de eisen aan besluitvorming echter duidelijker en conform de Vogelrichtlijn opgenomen. Een overzicht is opgenomen in de bijlage bij deze rapportage. Het bevoegd gezag kon onder beide wetten slechts toestemming verlenen voor het vangen, of doden van ganzen, wanneer voldaan wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
• er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
• doden is nodig vanuit één of meerdere met name in de wet genoemde belangen,
• de maatregelen leiden niet tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.
Onder de Ffw was het voorschrijven van een vangmiddel verplicht gesteld doordat jurisprudentie daartoe dwong. Sinds de invoering van de Wnb gelden uitvoeriger eisen. Op grond van artikel 3.3 vijfde lid van de Wnb moeten in een ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling in elk geval voorschriften worden opgenomen, onderscheidenlijk regels gesteld, over:
• a. de middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden, waarbij enkel het gebruik wordt toegestaan van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen middelen, installaties of methoden;
• b. de tijd en plaats waarvoor de ontheffing of vrijstelling geldt, en
• c. de wijze waarop het risico voor het behoud van de vogelstand wordt beperkt.
Artikel 3.25 Wnb bepaalt verder dat voor het bestrijden van vogels slechts middelen worden aangewezen die nadelige gevolgen voor het welzijn van vogels voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperken waarbij het doden van dieren zoveel mogelijk vermeden wordt. Ook dit is nieuw ten opzichte van de Ffw. De artikelen 3.26 en 3.27 van de Wnb stellen regels aan het gebruik van het geweer, die ook al golden onder de regeling van de Ffw. De regels voor het gebruik van middelen (zoals geweer, hond, lokvogel, geluidsdemper) en methoden bij het vangen en doden van dieren zijn opgenomen in de artikelen 3.9 t/m 3.16 van het Besluit natuurbescherming. Van deze middelen en methoden mag niet worden afgeweken voor zover ze worden gehanteerd om vogels die vallen onder de Vogelrichtlijn te vangen of te doden.
Beheer van natuurlijk in het wild voorkomende ganzen onder de Wet natuurbescherming is in beginsel slechts mogelijk indien daarvoor een planmatige aanpak is vastgelegd in een faunabeheerplan. Deze 'eis' is een aanscherping ten opzichte van de situatie onder de Ffw. Ze is met name relevant voor het gebruik van de vrijstelling voor schadebestrijding van ganzen. Deze mag alleen worden benut als er een door GS van Fryslân goedgekeurd FBP voor schadebestrijding van ganzen van kracht is. Dit gold niet onder de Ffw. Aan het opstellen van een faunabeheerplan (FBP) worden eisen gesteld in de Wet natuurbescherming, maar vooral in de provinciale verordeningen. Ook de provincie Fryslân heeft eisen gesteld in een verordening en aanvullend ook beleidsregels vastgelegd voor het beheer van ganzen.

Faunabeleid (w.o. ganzen)

Faunabeleid: Libje en libje litte (2010)
Libje en libje litte (2010) bevatte provinciale beleidsregels voor de uitvoering van de Ffw. Ook voor het ganzenbeheer waren deze beleidsregels relevant. Ze bevatte instructies voor de politiek gewenste inhoud van vrijstellingen (art. 65 Ffw), ontheffingen (art. 68 Ffw) en aanwijzingen (art. 67 Ffw). Zo moest in vrijstellingen en ontheffingen op basis van de artikelen 65 en 68 een voorschrift worden opgenomen op basis waarvan GS in geval van bijzondere weersomstandigheden de werking van de ontheffing kunnen opschorten. Verder is als beleid vastgelegd dat voor diersoorten die veelvuldig (belangrijke) schade aanrichten of dreigen aan te richten, het middel van de ontheffing niet adequaat genoeg werd geacht. Bovendien brengt dit hoge bestuurslasten en hoge kosten met zich mee. In dergelijke gevallen stellen wij provinciale staten voor handelingen ten aanzien van die diersoorten toe te staan in het kader van artikel 65, lid 4, Ffw eventueel onder door de staten gestelde voorwaarden (een zgn. geclausuleerde vrijstelling). Ook de aanwijzing (opdracht tot beheer) werd omschreven als instrument voor beheer van niet beschermde soorten, waaronder nijlgans en gedomesticeerde grauwe gans. Op grond van dit beleid waren grondgebruikers bevoegd dieren die de beschermende werking van de wet ontberen, op hun grond of in hun opstallen te vangen en/of te doden, met wettelijk toegestane middelen. Dit geldt ook voor andere personen

als de grondgebruiker daarvoor én voor het betreden van diens gronden of opstallen schriftelijke toestemming heeft verleend. Een aanwijzing ex artikel 67 heeft betrekking op soorten die van nature niet thuis horen in Fryslân en/of niet gewenst zijn vanwege één van de in artikel 67 genoemde belangen. Voor deze soorten staat de provincie een zgn. nul-stand voor. Beleid voor ontheffingen (art. 68 Ffw) hield o.a. in dat de dreiging van (belangrijke) schade aan één van de onder artikel 68 genoemde belangen moet goed zijn onderbouwd. Gedacht moet worden aan onderbouwing met (schade)cijfers van officiële, onafhankelijke, instanties m.b.t. in het verleden ontstane schade, of onderbouwing met (zo mogelijk) wetenschappelijk onderzoek. Ontheffingen voor het gebruik van het geweer tussen zonsondergang en zonsopgang met kunstlicht, en voor middelen die massaal kunnen vangen (zoals kastvallen en vangkooien), alleen toestaan in geval van uiterste noodzaak en/of in bijzondere gevallen. Gebruik van ontheffingen, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren, pas toestaan als blijkt dat, ondanks het nemen van effectieve preventieve maatregelen (tenminste twee, waarvan tenminste één zichtbaar aanwezig moet zijn), schade van tenminste € 100,00 is (of dreigt te) ontstaan. Bij populatiebeheer t.b.v. schadebestrijding (art. 67 Ffw) geldt dit niet. Ontheffingen voor het gebruik van een geweer in velden die niet aan de jachtveldeisen voldoen (artikel 74, eerste lid, en onderdeel a) worden alleen verleend in geval van uiterste noodzaak en/of in bijzondere gevallen. Aan ontheffingen wordt een rapportageplicht verbonden.

Ganzenbeleid:

A. Gans in Balans (2010)

Uit de notitie Gans in Balans (2010) worden doelen gesteld aan de trekganzenpopulatie.[26] De omvang van de populaties trekganzen voldoet aan de (inter)nationale verplichtingen; dit betekent dat de populaties ganzen die hier van nature voorkomen, voldoende en duurzaam in stand gehouden worden;
De opvang van ganzen in het landelijk gebied (in natuurgebieden en landbouwgebieden) veroorzaakt geen onevenredige schade aan de landbouw en aan natuurwaarden; Bescherming van de trekganzen zal plaatsvinden d.m.v. het instellen van een algehele rustperiode en specifieke rustgebieden.
Gerelateerd aan de twee vorige doelen, is er een goede balans tussen de maatschappelijke kosten van het ganzenbeleid en het aantal ganzen.

Doelstelling:
Voor Fryslân betekent dit dat het bieden van rust en opvangmogelijkheden voor trekganzen wordt bereikt door het instellen van een algehele rustperiode en het begrenzen van soortspecifieke rustgebieden. De schade veroorzaakt door trekganzen wordt evenredig vergoed.
De populatie standganzen en exoten wordt tot een beheersbare populatie van 7.000 ganzen teruggebracht, waarbij het totale schadebedrag is verlaagd tot minder dan € 70.000,--.Veder geldt als doel het planmatig wegnemen van populaties exoten (Nijlgans) en gedomesticeerde ganzen (soepgans) tot de 0 stand; dit geldt ook voor de standganzen populaties van de Canadese gans en de Kolgans;

B. De Fryske Guozzenoanpak (2014)

In 2014 werd het ganzenbeleid verder aangescherpt. De schade in Fryslân aan landbouwgewassen ten gevolge van ganzenvraat neemt steeds verder toe, vooral ten gevolge van vraat door winterganzen. De balans tussen enerzijds de bescherming van deze internationale populaties winterganzen en anderzijds de overlast ten gevolge van deze populaties winterganzen is zoek. Met name de populaties van de Brand- en Grauwe gans, die jaarlijks met zo'n 6 à 7 % groeien veroorzaken steeds meer schade. De Fryske Guozzenoanpak 2014 is er dan ook op gericht om de schade te laten afnemen door een stevige aanpak van beide soorten.

Doelstelling:
Doelstelling van het beleid is om vraatschade door met name winterganzen jaarlijks te verlagen met 5 - 10%, om te komen tot een maatschappelijk geaccepteerde schadehoogte. Daarbij wordt de duurzame instandhouding van de internationaal beschermde ganzenpopulaties gegarandeerd.

26 p. 12

Overwegingen bij de Friese aanpak zijn dat de situatie in Fryslân verschilt sterk van de situatie in de rest van Nederland, omdat in Fryslân de schade vooral wordt veroorzaakt door winterganzen en deze zijn beschermd op grond van nationale wetgeving, de Europese vogelrichtlijn en internationale verdragen. Daarom is maatwerk nodig om een goede schadebestrijding mogelijk te maken. Om dit mogelijk te maken worden in de seizoenen 2014/2015 en 2015/2016 foerageergebieden gehanteerd, zoals door GS vastgesteld ten behoeve van het beleidskader Faunabeheer. Aan de hand van de evaluatie in 2016 wordt de begrenzing opnieuw tegen het licht gehouden. De foerageergebieden worden ingesteld van november tot april. Ook worden soortspecifieke foerageergebieden ingesteld, voor de brandgans en rotgans.

Over schadebestrijding wordt het volgende vastgelegd:

Schadebestrijding
In de jaren 2014 en 2015 kan in de maand oktober (in de gehele provincie en de gehele dag) en in de maanden in november en december tot 12.00 uur (buiten de foerageergebieden en onder voorbehoud van het kunnen begrenzen van voldoende robuuste en functionele foerageergebieden) bestrijding van schade plaatsvinden, die wordt veroorzaakt door de Grauwe gans, Brandgans en Kolgans. Schadebestrijding mag op alle gewassen plaatsvinden, door verjaging met ondersteunend afschot. De schadeverordening wordt op dit punt aangepast.

Tijdens de winterrustperiode mag buiten de foeageergebieden schadebestrijding plaatsvinden op zogenaamde kwetsbare gewassen. De schadeverordening wordt op dit punt aangepast.

Vanaf 1 maart is bestrijding van schade die wordt veroorzaakt door de Brandgans en Grauwe gans toegestaan, buiten de foerageergebieden op alle gewassen. De schadebestrijding mag de gehele dag plaatsvinden. Dit op voorwaarde dat er minimaal 8.000 hectare voldoende robuust en functioneel soortspecifiek foerageergebied op vrijwillige basis kan worden begrensd.

Gedeputeerde Staten zullen de ontheffing voor Brandganzen (art. 68 van de Flora en faunawet) op dit punt aanpassen. Vanaf 1 maart is bestrijding van schade die wordt veroorzaakt door de Kolgans niet toegestaan. De Kolgans behoort op dit moment niet tot de grote schadeveroorzakers en de omvang van de populatie is gestabiliseerd. Vanaf 1 juni is schadebestrijding wel toegestaan, omdat Kolganzen vanaf dat moment overzomeren. De ontheffing voor Kolganzen (art. 68 Van de Flora en faunawet) wordt hierop aangepast;

Bestrijdingsprotocol.

De Fbe stelt vóór 1 oktober 2014 een bestrijdingsprotocol op, waarin alle aspecten van de schadebestrijding zijn benoemd, die van invloed (kunnen) zijn op de effectiviteit van de schadebestrijding.
Het protocol dient zodanig te worden opgesteld dat uitvoering ervan:
a. voor de betrokken agrariër een belangrijk signaal vormt dat hij serieus wordt genomen;
b. de kans op schadereductie vergroot.
Uitvoering van het protocol dient er in ieder geval toe te leiden dat:
c. bij een melding van dreigende schade zo snel mogelijk (in elk geval dezelfde dag) gestart wordt met een verjagingsactie. In het protocol dient ook het minimum aantal jagers te worden geregeld dat wordt ingezet;

Convenant.

De jagersverenigingen en TBO's maken afspraken dat er binnen een afstand van 500 m van de nachtelijke slaapplaatsen niet verjaagd, noch verontrust wordt, noch ondersteunend afschot wordt toegepast. Deze afspraken worden voor oktober 2014 in een convenant vastgelegd. Gedurende de seizoenen 2014/15 en 2015/16 geldt in november en december geen onderscheid tussen kwetsbaar en niet kwetsbaar gewas. In die maanden mag buiten de foerageergebieden op alle gewassen schade worden bestreden.

C. De Fryske Guozzenoanpak 2017-2020 (gebaseerd op evaluatie van 2016/17)

Uit de uitgevoerde evaluatie (2016) blijkt dat de schade in Fryslân aan landbouwgewassen ten gevolge van ganzenvraat steeds verder toeneemt, vooral ten gevolge van vraat door winterganzen. De balans tussen enerzijds de bescherming van deze internationale populaties winterganzen en anderzijds de overlast ten

gevolge van deze populaties winterganzen is zoek. Deze schade wordt met name veroorzaakt door de populaties van de brand- en grauwe gans, die jaarlijks met zo'n 6 à 7 % groeien Ook de Kolgans komt in de provincie in grote aantallen voor, hoewel deze soort wat groei betreft, stabiliseert. De Fryske Guozzenoanpak is er dan ook op gericht om de schade te laten afnemen door een stevige aanpak van de bovengenoemde drie soorten.

Doelstelling:
Doelstelling van het beleid is om vraatschade door met name winterganzen jaarlijks te verlagen met 5 - 10%, om te komen tot een maatschappelijk geaccepteerde schadehoogte. Daarbij houden we rekening met de duurzame instandhouding van de internationaal beschermde ganzenpopulaties. Indien de doelstelling niet wordt bereikt, worden aanvullende maatregelen getroffen in overleg met betrokken organisaties.

Schadebestrijding
10. Met ingang van het winterseizoen 2017/2018 kan vanaf 1 november tot 1 juni, buiten de (soortspecifieke)foerageergebieden bestrijding van schade plaatsvinden, die wordt veroorzaakt door de grauwe gans, brandgans en kolgans. Schadebestrijding mag op alle gewassen plaatsvinden, door verjaging met ondersteunend afschot.
11. Schadebestrijding. In de evaluatie van 2017 wordt geconstateerd dat de schade toeneemt. Om de verjaging met ondersteunend afschot zo goed en effectief mogelijk uit te voeren worden alle provinciaal opgelegde beperkingen afgeschaft. Dit betekent ondermeer dat:
a. het gebruik van de lokfluit, de lokgans en elektronische lokmiddelen wordt toegestaan;
b. de brandgans verhandelbaar;
c. Op zondagen mag verjaagd (met ondersteunend afschot) worden;
d. Er mag vanaf zonsopgang tot zonsondergang verjaagd (met ondersteunend afschot) worden;
e. De kolgans mag (weer) verjaagd (met ondersteunend afschot) worden.

Maximale aantallen te doden ganzen
Er wordt een maximaal aantal te doden ganzen per jaar per soort vastgesteld. Hiermee wordt voorkomen dat er in één jaar te veel ganzen gedood worden en de daling van het aantal te snel gaat. Dit maximale aantal wordt jaarlijks in september geëvalueerd, daarbij worden ook de maximale aantallen voor het komende winterseizoen vastgesteld (door Gedeputeerde Staten);
b. Een waarschuwingsgrens gerelateerd aan het maximaal aantal te doden ganzen per jaar per soort. Deze waarschuwingsgrens wordt jaarlijks vastgesteld bij de evaluatie in september. De waarschuwingsgrens is als 85% van de maximale aantallen is bereikt. Als het aantal gedode ganzen deze grens bereikt wordt er door de FBE melding gemaakt bij de provincie. Verjaging naar de foerageergebieden kan nog door gaan;

Uitvoering
Een belangrijk aandachtpunten bij de uitvoering van de Fryske Guozzeoanpak is de ruimte die de jagers krijgen om de schade te bestrijden met ondersteunend afschot. De jagers krijgen meer mogelijkheden en mogen lokmiddelen inzetten. Dit betekent ook een verantwoordelijkheid om hier zorgvuldig mee om te gaan.

Beleidsregels Wet natuurbescherming 2018
Deze beleidsregels zijn opgesteld met het oog op de toedeling van vergoedingen voor door in het wild levende dieren veroorzaakte schade. Uitgangspunt van beleid is dat een belanghebbende die schade lijdt alles in het werk moet stellen om schade ter voorkomen, of te beperken. Het moet voorts gaan om schade die niet tot het normale bedrijfsrisico en het normale maatschappelijke risico van de betrokkene behoort. Een zekere mate van schade door in het wild levende beschermde dieren dient een ieder voor lief te nemen. De bescherming van have en goed tegen schade door dieren is primair de verantwoordelijkheid van de grondgebruiker zelf. Daarbij is het nemen van maatregelen gericht op het voorkomen van schade een eerste aandachtspunt. Pas als dergelijke maatregelen tekort schieten, is schadebestrijding aan de orde. Indien, ondanks een deugdelijke en tijdige inspanning van de grondgebruiker om schade te voorkomen en beperken, schade ontstaat, kunnen gedeputeerde staten van Fryslân besluiten een tegemoetkoming toe te kennen. Ook voor de toedeling van schadevergoeding veroorzaakt door ganzen is deze regeling van toepassing. Deze regeling geldt dus als grondgebruikers er niet in geslaagd zijn schade in voldoende mate te voorkomen. In die zin speelt ze geen rol in deze evaluatie die ziet op effectiviteit en efficiency van regelingen en besluiten die het voorkomen of beperken van schade faciliteren.

Verordeningen en daarin opgenomen vrijstellingen

Onder de Ffw:
In de *Verordening schadebestrijding dieren Fryslân* (2005, 2010, vrijstelling) is bepaald dat het de grondgebruiker is toegestaan, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, de beschermde diersoorten kolgans, grauwe gans en smient te doden op de door hem gebruikte gronden, gedurende de periode van 1 oktober tot 1 april, van zonsopkomst tot 12 uur. Ook mogen soorten als grauwe gans, kleine rietgans, brandgans, kolgans en rotgans opzettelijk worden verontrust. Er gelden voor beide vrijstellingen beperkingen rond Natura2000 gebieden, natuurgebieden en foerageergebieden. Ook doden van ganzen was niet vrij van voorwaarden. De jager moet een melding doen, slechts hagelgeweer gebruiken en verjagingsmiddelen moeten actief zijn ingezet (minimaal 2). Er is een onderscheid tussen mogelijkheden van doden op kwetsbare gewassen en overjarig grasland. Er zijn beperkingen rond aantallen jagers, aantallen te doden dieren en het gebruik van lokmiddelen is verboden. De vrijstelling is bedoeld als vrijstelling voor verjaging met ondersteunend afschot.

De *Verordening schadebestrijding ganzen wordt in 2014* aangepast en ziet op kol-, brand- en grauwe gans.[27] Ook nu moet een meldingsbewijs worden aangevraagd, voor schadebestrijding mag plaatsvinden. In de vrijstelling wordt de periode van de vrijstelling gedifferentieerd naar de ganzensoorten en in beginsel beperkt in periode, n.l. van 1 november tot 1 maart, van zonsopkomst tot 12.00 uur, met behulp van het hagelgeweer, onder voorwaarde dat binnen de ganzenfoerageergebieden aanwezige beschermde trekganzen niet worden verontrust én met in achtneming van een aantal voorschriften en beperkingen. Afschot is slechts toegestaan ten aanzien van op een beteeld gewasperceel invallende ganzen. Preventieve maatregelen hoeven alleen te worden ingezet bij kwetsbare gewassen, niet bij graspercelen. Onder invallende ganzen worden ganzen verstaan die boven of rond het betreffende perceel draaien met het oogmerk daarop te gaan foerageren. Op ganzen die met rechtlijnige vliegbewegingen (hoog) overvliegen mag geen afschot plaatsvinden. Soort-specifieke foerageergebieden kunnen worden begrensd i.v.m. het langer aanwezig zijn van brand- (en rot-)ganzen alvorens ze vertrekken naar hun broedgebieden. Door enerzijds deze ganzen enkele maanden langer rust en voedsel te bieden binnen soort-specifieke foerageergebieden, kan anderzijds extra bestrijding van brandganzen buiten de foerageergebieden plaatsvinden. De vrijstelling mag worden toegepast op gronden van de grondgebruiker, of op een direct daaraan grenzende locatie. Hier staat tegenover dat in gezelschap van de vrijstellingsgebruiker per oppervlakte beteeld gewas tot 25 hectare ten hoogste 2 andere jachtaktehouders gebruik mogen maken van de vrijstelling. Voor elke 25 hectare dat de oppervlakte groter is mogen 3 extra jachtaktehouders worden ingezet. Binnen een straal van 150 meter mogen maximaal 3 jachtaktehouders op een beteeld gewasperceel of direct daaraan grenzende locatie aanwezig zijn. Dit is ruimer dan binnen de vrijstelling uit 2010, waarbij in gezelschap van de vrijstellinggebruiker ten hoogste 2 andere jachtaktehouders ingezet mochten worden. Bij bijzondere weersomstandigheden kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om de werking van deze vrijstelling op te schorten.

In 2015 wordt de verordening beperkt, tweemaal aangepast.[28] De ganzensoorten mogen slechts worden gedood ter ondersteuning van verjaging, gedurende de periode van 1 november tot 1 maart daarop volgend, van zonsopkomst tot een uur voor zonsondergang, met behulp van het hagelgeweer. De brandgans mag verruimd worden bestreden met ondersteunend afschot (uiteraard buiten foerageergebieden). Daarentegen is ondersteunend afschot van de Kolgans tussen 1 maart en 1 juni niet meer toegestaan. Kolganzen behoren op dit moment namelijk niet tot de grote schadeveroorzakers en de omvang van de populatie is gestabiliseerd. Er wordt verder toegevoegd dat aan verjaging ondersteunend afschot niet is toegestaan op in de nachtelijke rustgebieden verblijvende ganzen, op vanuit de nachtelijke rustgebieden opvliegende ganzen en op ganzen die op een hoogte van meer dan 35 meter vliegen. De bepaling over 'invallende ganzen' is hiermee vervallen.

Onder de Wnb
Onder de Wnb wordt de bepaling voor het verlenen van een vrijstelling opgenomen in de V*erordening Wet natuurbescherming (2017)*. In artikel 5.6 wordt de ganzenvrijstelling opgenomen die ziet op schadebestrijding van kol- brand- en grauwe ganzen op kwetsbare gewassen en overjarig grasland, buiten foerageergebieden en natuurgebieden. De vrijstelling richt zich tot de grondgebruiker en mag worden

27 Prb. 2014, 2427
28 Prb 2015, 5025, Prb 2016, 5845

gebruikt op een direct aan het schadeperceel grenzende locatie. Doden moet worden uitgevoerd overeenkomstig het faunabeheerplan. Het beleid ten aanzien van ganzenfoerageergebieden of soort-specifieke ganzenfoerageergebieden wordt gecontinueerd. Ook worden voorwaarden en beperkingen opgelegd. Ganzensoorten mogen slechts worden gedood ter ondersteuning van verjaging van zonsopkomst tot een uur voor zonsondergang. Schadebestrijding op kwetsbare gewassen mag gedurende het hele jaar plaatsvinden. Wel moeten daar steeds twee preventieve verjaagmiddelen worden toegepast, hetgeen niet nodig is bij (samengevat) graspercelen. Voor schadebestrijding van (samengevat) graspercelen geldt de vrijstelling van 1 november tot 1 maart (winterrust). Er moet een melding plaatsvinden, het hagelgeweer is toegestaan middel en het gebruik van lokmiddelen is verboden.

Deze verordening is in 2018 en 2020 aangepast.[29] Er wordt een maximaal aantal jaarlijks te schieten dieren toegevoegd. De beperking ten aanzien van het bestrijden van de kolgans is vervallen. Naast het hagelgeweer mag het kogelgeweer worden gebruikt. Het gebruik van een lokfluit en lokgans zijn toegestaan, elektronische lokmiddelen blijven niet toegestaan. De periode van bejaging wijzigt van 'zonsopkomst tot een uur voor zonsondergang' in 'vanaf een half uur voor zonsopgang tot twaalf uur s' middags'. Dit lijkt een beperking, maar de winst zit in het halve uur eerder mogen schieten: "Effectiviteit van verjaging naar foerageergebieden is het grootst wanneer de ganzen 's ochtends voor het eerst willen neerstrijken op een perceel", aldus de toelichting op de wijziging. Het kogelgeweer mag ook als akoestisch instrument voor verjaging worden toegepast, tot 12 uur. De beperking ten aanzien van verjaging met ondersteunend afschot op graspercelen (winterrust) vervalt. Er worden artikelen m.b.t. het begrenzen van foerageergebieden en soortspecifieke foerageergebieden toegevoegd. M.b.t. foerageergebieden is het uitgangspunt dat de oppervlakte aan foerageergebieden niet verder toeneemt. Binnen het gestelde maximum moet het echter mogelijk blijven dat de begrenzing van de foerageergebieden gewijzigd kan worden. Ook kan op verzoek van een grondgebruiker een perceel worden verwijderd uit het foerageergebied.

In 2021 volgden twee aanpassingen van deze Verordening. Hierbij werden (voor sommige percelen met terugwerkende kracht tot 1 november 2020) op verzoek van een aantal grondgebruikers landbouwpercelen toegevoegd aan de ganzenfoerageergebieden, of soortspecifieke ganzenfoerageergebieden. Gedeputeerde Staten hebben deze verzoeken beoordeeld en geconcludeerd dat deze landbouwpercelen bijdragen aan een robuustere begrenzing van de foerageergebieden, bijvoorbeeld door hun ligging in de buurt van een natuurgebied, of nabij een rustplaats.[30]

Het Faunabeheerplan Winterganzen 2018-2020

Aanvullend en ter uitwerking van de vrijstelling zijn registratie en rapportageverplichtingen opgenomen. In PS is gesproken over de inzet van mobiele verjaagteams. De wildbeheereenheden hebben te kennen gegeven dergelijke teams zelf te willen samenstellen binnen hun eigen organisatie. Een verjaagteam wordt gezien als een pool van mensen die de grondgebruikers kunnen ondersteunen bij het verjagen van ganzen. In een verjaagteam kunnen daarom mensen zitten met een jachtakte, maar ook mensen die geen afschot mogen plegen (dus anderen dan jagers). De FBE zal grondgebruikers stimuleren om lid te worden van WBE's en de WBE's ondersteunen bij de invulling van deze nieuwe taak en de registratie in het Fauna registratie Systeem.

Grondgebruiker is verplicht om schade aan gewassen door grauwe gans, kolgans en brandgans te registreren in SRS.

Alleen indien door grondgebruikers opgetreden schade door ganzen wordt vastgelegd in SRS, kan deze grondgebruiker gebruik maken van de vrijstellingsregeling zoals opgenomen in de Verordening Wet natuurbescherming Fryslân 2017.

Grondgebruiker (en uitvoerders) leggen alle uitgevoerde verjagingsacties (ook preventieve maatregelen) vast in FRS
Alleen indien grondgebruikers en/of uitvoerders alle uitgevoerde maatregelen en verjagingsacties vastleggen in FRS, kan gebruik worden gemaakt van de vrijstelling voor verjaging met ondersteunend afschot. In FRS kunnen alle soorten afschot en maatregelen worden gemeld.

29 Prb 2018, 1123, Prb. 2020, 4279
30 Prb. 2021, 1139, Prb. 2021, 2479

Afschot (gedode dieren) direct (binnen 24 uur) registreren in FRS.
Gezien de noodzakelijke en permanente monitoringsverplichting dienen jachtaktehouders terstond, maar in elk geval binnen 24 uur de door hen gedode dieren in te voeren.
Alleen als aan deze voorwaarde wordt voldaan kan gebruik worden gemaakt van de vrijstelling voor verjaging met ondersteunend afschot. In FRS kunnen afschot en maatregelen worden gemeld.

Ontheffingen

Verleend onder de Ffw, werkingsduur verlengd onder de Wnb
Voor de analyse zijn verder vier ontheffingsbesluiten ander beoordeeld op mogelijk belemmerende voorschriften en beperkingen.[31] Een aantal ontheffingsbesluiten zijn nog genomen onder het regime van art. 68 Ffw en hun werking werd bij besluit verlengd. Daarom ontbreken in deze besluiten een aantal zaken die onder de Wnb verplicht zijn om op te nemen. Zoals het omschrijven van het risico voor het behoud van de vogelstand.[32] Ook zien we in een aantal besluiten ook het wettelijk belang '(schade aan)flora en fauna', vanuit de Ffw. Onder de Wnb is dit belang echter geherformuleerd tot 'ter bescherming van de flora- en fauna', wat ontheffingverlening in beginsel eenvoudiger maakt. Opvallend is verder dat de ontheffingen in hoofdzaak zien op bestrijding van overzomerende ganzen en niet op bestrijding van winterganzen, waarop het beleid in hoofdzaak ziet. Dit betekent dat de vrijstelling het belangrijkste instrument is voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen voor het beperken van de schade die hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door overwinterende ganzen.
Het onderscheid tussen winter- en zomerganzen blijkt overigens onvoldoende, er is sprake van overlap (en mogelijk zelfs vermenging) van de vrijstelling en ontheffingen in bepaalde delen van het jaar. Er blijft verwarring bestaan over tijdstippen en periodes waarin ontheffing en vrijstelling naast elkaar kunnen gelden, of elkaar juist uitsluiten. Ook de mogelijkheden voor het gebruik van het geweer en waar afschot mag plaatsvinden is in vrijwel alle besluiten anders geformuleerd. Dit kan worden geharmoniseerd en verbeterd. De huidige situatie kan leiden tot verwarring en de vrees bij jagers voor het overtreden van de wet, omdat op grond van het één mogelijk iets is toegestaan, wat op grond van een ander besluit is uitgesloten, hetgeen van invloed kan zijn op de effectiviteit van de schadebestrijding. Bij de voorbereiding voor nieuwe besluiten verdient het aanbeveling om via een tijdlijn (12 maanden) aan te geven welke vormen van ganzenbeheer nodig zijn en wanneer en onder welke beperkingen en op grond van welk besluit bepaalde handelingen zijn toegestaan.

Schade
De schade door overzomerende ganzen stijgt en ook de aantallen overzomerende ganzen. De bestrijding van die schade wordt beperkt door het intrekken van besluiten (brandgans), of procedures over besluiten, of met bestrijding samenhangende Natura2000 problematiek.
De schade door overzomerende ganzen stijgt en ook de aantallen overzomerende ganzen. De bestrijding van die schade wordt beperkt door het intrekken van besluiten (brandgans), of procedures over besluiten.

Ook is regelmatig aanvullende toestemming vereist op grond van Natura2000, waarvoor een extra afweging moet plaatsvinden. Er zou wellicht meer toestemmingverlening mogelijk zijn geweest, indien de noodzakelijke basisinformatie voor besluitvorming in een aanvraag met onderbouwing beschikbaar zou zijn. Dit is niet verder onderzocht. Er is sprake van een toenemende juridische complexiteit, die de effectieve bestrijding van schade in de weg staat, omdat de motivering lastig is. De juridische complexiteit van ontheffingverlening (en evt. samenhangende N2000 problematiek) is overigens een landelijk beeld. Zowel Europese rechtspraak als nationale rechtspraak stellen hoge eisen aan de onderbouwing van besluiten, die er – samengevat – op neerkomt dat sluitend moet worden gemotiveerd dat het doden voor schadebestrijding kan gelden als 'laatste redmiddel'. Populatiebeheer (beperken van de omvang van de populatie) vergt een zwaardere onderbouwing dan verjaging met ondersteunend afschot. De onderbouwing zal moeten worden geleverd door een Faunabeheerplan zomerganzen. In veel gebieden in Fryslân speelt bovendien een samenloop met Natura2000-problematiek. Er is een mogelijkheid om te bezien of de

31 ONTHEFFING BRANDGANS (ZOMER) LEGSELBEPERKING EN AFSCHOT, Besluit 26 februari 2015; ONTHEFFING KOLGANS (ZOMER) LEGSELBEPERKING EN AFSCHOT, Besluit 26 februari 2015; ONTHEFFING GRAUWE GANS (ZOMER) LEGSELBEPERKING EN AFSCHOT, Besluit 28 september 2018; ONTHEFFING AFSCHOT KOPPELVORMENDE GANZEN, Besluit 29 januari 2015.
32 Art. 3.3 lid 5 en onder c Wnb.

bestrijding van schade veroorzaakt door ganzen aan natuurwaarden zou kunnen worden gelegitimeerd door opname van de activiteit in de Natura2000 beheerplannen (programma's), daar waar dit nu niet het geval is. Voor de bestrijding van schade aan gewassen en andere belangen is in beginsel een aanvullende Natura2000-vergunningplicht aan de orde, voor zover er sprake kan zijn van gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen van dergelijke gebieden.[33] Vergunningverlening is echter niet eenvoudig en vergt een exacte onderbouwing in de vorm van een passende beoordeling.

Voorschriften en beperkingen

Over de voorschriften en beperkingen kan nog het volgende worden opgemerkt:

- Sommige voorschriften zijn een herhaling van een wettelijk verbod of bepaling. Dit zijn overbodige voorschriften.
- Er zijn een aantal – en soms onnodig gecompliceerd geformuleerde - administratieve voorschriften en rapportageverplichtingen opgenomen, waarbij een deel al voortvloeit uit de wet zelf, en een deel soms neigt naar onnodige dubbelingen in registraties en rapportages.[34] Dit draagt niet bij aan een gemotiveerde uitvoering van de schadebestrijding, omdat veel jagers de registraties als een last ervaren.

33 Rb Overijssel, 9 januari 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:82.

34 Voorbeeld: Voorschrift 11. De FBE is verplicht, uiterlijk 15 december van elk kalenderjaar, een digitale rapportage uit te brengen aan de provincie Fryslân, Afdeling Stêd en Plattelân, team Groene Regelgeving, over de wijze waarop van de ontheffing gebruik is gemaakt en wat daarvan de resultaten zijn. De rapportage bevat in ieder geval een overzicht van de wildbeheereenheden en grondgebruikers of jachtaktehouders aan wie een machtiging van de ontheffing (onderscheiden naar soort) is verleend en die daarvan gebruik hebben gemaakt; binnen welk werkgebied van een wildbeheereenheid de schadebestrijding heeft plaatsgevonden; de schadegewassen; het aantal gedode brandganzen; het aantal gevonden brandganzennesten (tevens aan te geven op een topografische kaart); het aantal geraapte en/of behandelde eieren en de effectiviteit van het gebruik van de ontheffing. De aantallen dienen getotaliseerd te zijn.