

FAUNABELEID EN BEHEER, UITSPRAKEN VOS, WILD ZWIJN, KNOBBELZWAAN, SPREEUW

2022RGW97

DATUM 29-03-2022
VAN Gedeputeerde Mirjam Sterk
AAN Commissie Ruimte, Groen en Water

In de vergadering van de commissie RGW van 23 februari jl. heeft u vragen gesteld over een gerechtelijke uitspraak over de vos. Zoals toegezegd informeer ik u via dit memo, ook met het oog op het rondetafelgesprek op 6 april a.s. met de Faunabeheereenheid Utrecht (FBE), over de inhoud en gevolgen van deze uitspraak. Tevens informeer ik u hierbij over recentere uitspraken over het wild zwijn, de knobbelzwaan en de spreeuw.

Uitspraken

Onlangs heeft de rechtbank Midden-Nederland drie beroepen tegen door Gedeputeerde Staten (GS) verleende ontheffingen in het kader van beheer en schadebestrijding gegrond verklaard. Het gaat om ontheffingen voor de vos, het wild zwijn en de knobbelzwaan. De uitspraken hebben verstrekkende gevolgen voor, onder andere, het kunnen gebruiken van de landelijke vrijstelling, het provinciale nulstandbeleid voor het wild zwijn en de wijze waarop moet worden beoordeeld wanneer sprake is van belangrijke schade. Het is van groot belang om van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), als hoogste bestuursrechter, uitsluitel te krijgen over verschillende aspecten. Daarom hebben GS besloten in deze gevallen, hieronder nader toegelicht, hoger beroep in te stellen.

Ook was beroep ingesteld tegen een ontheffing die was verleend voor het verjagen -met ondersteunend afschot- van spreeuwen met het oog op het voorkomen van belangrijke schade aan fruitpercelen en olifantsgras. Hier is recent een tussenuitspraak gedaan waarbij de provincie in de gelegenheid is gesteld om de geconstateerde gebreken te herstellen. Na het raadplegen van de FBE en BIJ12 unit Faunazaken, is vooralsnog geconcludeerd dat er onvoldoende schadegegevens zijn en dat het geconstateerde gebrek op dit punt niet kan worden hersteld. Daarom zal bij de rechtbank worden gemeld dat er geen gebruik gemaakt zal worden van de herstelmogelijkheid.

1. Vos

Deze ontheffing is verleend voor het doden van vossen met het geweer in de periode na zonsondergang en voor zonsopkomst ter voorkoming van schade aan weidevogels en bij Freiland- en biologische pluimveebedrijven. Dit in aanvulling op de landelijke vrijstelling voor deze soort die alleen afschot 'overdag' toestaat.

De vos is door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in het Besluit natuurbescherming aangewezen als een soort die in het hele land belangrijke schade aanricht aan (weide)vogels en pluimvee. Op basis van de Regeling natuurbescherming mogen grondgebruikers deze soort overdag bestrijden met behulp van (onder andere) het geweer.

De rechtbank heeft in de uitspraak, ten eerste, geoordeeld dat de landelijke vrijstelling uit de Regeling natuurbescherming juridisch door de minister van LNV niet goed is vormgegeven en daarom onverbindend is. Dit betreft een ambtshalve oordeel. De onverbindend verklaring werkt jegens eenieder en dus mag de landelijke vrijstelling voor de vos nergens meer gebruikt worden.

Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat de verleende (aanvullende) ontheffing van onze provincie voor het doden van vossen op een aantal onderdelen gebrekkig is gemotiveerd. De rechtbank oordeelt dat niet is gebleken dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn en dat ook niet is gebleken dat de ontheffing noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de weidevogels en om ernstige schade aan Freiland-bedrijven te voorkomen. Dit betekent

dat ook in de periode na zonsondergang en voor zonsopkomst geen vossen met het geweer meer kunnen worden gedood.

De bestrijding van de vos ligt nu geheel stil, met alle risico's voor de weidevogelpopulaties en Freilandkippen van dien. De Vogelbescherming heeft ons per brief laten weten zich grote zorgen te maken over de gevolgen van deze uitspraak voor de weidevogelbescherming.

Het is niet alleen voor Utrecht, maar voor alle provincies van belang dat de Afdeling zich uitspreekt over het al dan niet onverbindend zijn van de landelijke vrijstelling en over de houdbaarheid van de ontheffing. Het ministerie is voornemens om een apart (reparatie)besluit te nemen. Het zal zich als derde-belanghebbende voegen in onze hoger beroepsprocedure. Een dergelijk besluit zal enige maanden op zich laten wachten.

De vos en weidevogels.

Het staat buiten kijf dat vossen weidevogels opeten. SOVON Vogelonderzoek Nederland liet in [2005](#) al zien dat vossen lokaal één van de hoofdpredatoren kunnen zijn van weidevogellegfels. Het is, met andere woorden, relatief eenvoudig om aan te tonen dat vossen weidevogels bedreigen, omdat zij eieren en kuikens eten.

Het blijkt veel ingewikkelder om aan te tonen dat het beheer van vossen in Utrecht ertoe geleid heeft dat er minder vossen zijn en dat daarmee de weidevogel beter beschermd is. De weidevogelstand staat immers ook door andere factoren onder druk, zoals habitatverslechtering door onder andere de intensiteit van het landgebruik. Ook andere predatoren hebben invloed op de weidevogelstand. In een Utrechts voorbeeld (i.e. Eemland) bleek dat, ook met afschot van vossen, predatie van eieren toch in 63% van de legfels plaatsvond (pag. 71 en verder van dit [onderzoek](#)). Cameraonderzoek liet zien dat bunzing, hermelijn en vos de nesten leeghaalden. Ook in andere gebieden, zoals Friesland en Midden-Groningen bleken, ondanks vossenbeheer, veel verliezen bij weidevogels op te treden door hermelijn, bruine kiekendief en buizerds (zie pag. 27 van dit [rapport](#)).

Daarbij komt dat een [beslisboom](#), zoals voorgesteld door SOVON, om een predatiebeheerplan op te stellen, niet wordt toegepast in het Faunabeheerplan. Daardoor wordt de onderbouwing om predatiebeheer toe te passen als laatste redmiddel niet inzichtelijk gemaakt. Dit maakt dat een ontheffing extra vatbaar is voor bezwaar.

Oplossingen voor korte en langere termijn

Om de weidevogels toch te beschermen zijn er op korte termijn twee oplossingen mogelijk. Om te beginnen kan het tijdelijk plaatsen van een voswerend raster een oplossing bieden. Het moge duidelijk zijn dat het uitrasteren van alle weidevogelbroedgebieden niet haalbaar is (zeer arbeidsintensief en hoge kosten) en niet wenselijk is, maar het kan lokaal een goede tijdelijke maatregel zijn om predatieverlies door grotere zoogdieren te voorkomen.

Zoals gezegd is het een tijdelijke oplossing, omdat de vos op termijn vervangen kan worden door een andere predator. Daarnaast worden buizerds en kiekendieven natuurlijk niet door een raster gehinderd. Dus rasters kunnen effectief zijn, maar als permanente maatregel is het waarschijnlijk niet afdoende.

Daarnaast zijn op korte termijn habitat-verbeterende maatregelen mogelijk, zoals het gebruik van ruige mest, laat maaien, kruidenrijk grasland met insecten, hoog waterpeil, etc.

De inzet van habitatmaatregelen, inclusief het plaatsen van voswerende rasters, gebeurt op vrijwillige basis. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt (ook financieel) onder andere bij de agrarische collectieven, bij de natuurterreinbeheerders en bij individuele agrarische bedrijven. Habitat-verbeterende maatregelen kunnen via een provinciale subsidie (deels) gefinancierd worden.

Voor de langere termijn zullen de belanghebbenden (Faunabeheereenheid en weidevogelcollectieven) via betere monitoring en onderzoek het effect van vossenafschot op de weidevogelbescherming in kaart moeten brengen.

De vos en Freilandkippen

Pluimveehouders komen niet in aanmerking voor een tegemoetkoming (de vos was immers vrijgesteld) en daarom hadden zij de mogelijkheid om, naast preventieve niet-dodende maatregelen, ook dodende maatregelen te treffen.

Daarom is er geen zicht op de omvang van de schade aan Freiland-bedrijven. Pluimveehouders kunnen schade melden in het [Faunaregistratie Systeem](#), maar in de praktijk doen zij dat, ondanks een herhaalde oproep vanuit onder andere de FBE en LTO, niet of nauwelijks. In de uitspraak wordt nadrukkelijk om deze gegevens gevraagd. Nu deze er niet zijn, zien wij voor dit onderdeel af van hoger beroep.

2. Wild zwijn

Voor deze soort is in het Beleidskader Wet Natuurbescherming van de Provincie Utrecht door PS een nulstandbeleid vastgesteld vanwege de risico's op verspreiding van veeziekten (zoals Afrikaanse Varkenspest), verkeersongelukken en landbouwschade. Om daaraan uitvoering kunnen te geven is ontheffing verleend voor afschot van deze soort om zodoende te voorkomen dat het wild zwijn zich in Utrecht zal vestigen.

De rechtbank heeft in de uitspraak geoordeeld dat de noodzaak van een ontheffing ten behoeve van een nulstand onvoldoende is onderbouwd. De verwijzing naar (algemene) onderzoeken over de risico's van deze diersoort is onvoldoende. Ook kan er niet verwezen worden naar de situatie in andere provincies (zoals Gelderland) omdat de situatie daar wezenlijk anders is dan in Utrecht.

Om ons huidige provinciale beleid uit te kunnen voeren zal er op grond van deze uitspraak onder andere onderzocht moeten worden of er in Utrecht een populatie wilde zwijnen kan leven zonder dat er overmatige schade ontstaat. Ook zal moeten worden aangetoond dat het niet mogelijk zou zijn om een dergelijke populatie in toom te houden. Dit zal zeer lastig te onderbouwen zijn.

De uitspraak heeft tot gevolg dat het nulstandbeleid op dit moment feitelijk niet kan worden uitgevoerd. Voor de korte termijn zal dat waarschijnlijk geen problemen veroorzaken omdat er nauwelijks gevallen bekend zijn van wilde zwijnen in onze provincie. Op lange termijn kunnen deze wel gaan spelen.

3. Knobbelzwaan

Deze ontheffing is verleend voor het verjagen van knobbelzwanen met ondersteunend afschot en het reduceren van legsels ter voorkoming van belangrijke schade aan grasland. In deze zaak wijkt de rechtbank af van de bestendige jurisprudentielijn van de Afdeling op basis waarvan, bij de bepaling van de vraag of er sprake is van belangrijke schade, mag worden uitgegaan van een bedrag van €250,- . Het gebruik van een dergelijk drempelbedrag vindt al plaats sinds de invoering van de Flora- en faunawet (2002).

De rechtbank oordeelt dat van belang is dat de schade een zekere omvang heeft die het economisch belang van een bedrijf raakt. Het hanteren van een vast bedrag past hier niet bij. De schade moet worden afgezet tegen de omzet van de bedrijven. Op grond hiervan concludeert de rechtbank dat onvoldoende is onderbouwd dat de ontheffing nodig is om belangrijke schade aan grasland te voorkomen. Ook kan legselreductie niet worden toegepast met als doel het voorkomen van schade aan grasland omdat er sprake is van een te ver verwijderd verband tussen deze maatregel en het beoogde resultaat.

Het is onduidelijk hoe nu bij ontheffingverlening bepaald moet worden of er sprake is van een risico op belangrijke schade. Het is in de praktijk niet goed uitvoerbaar om de schades te relateren aan de financiële situatie van de (individuele) schadegevoelige bedrijven. Hiermee wordt de ontheffingsverlening voor alle schadesoorten ernstig bemoeilijkt.

4. Spreeuw

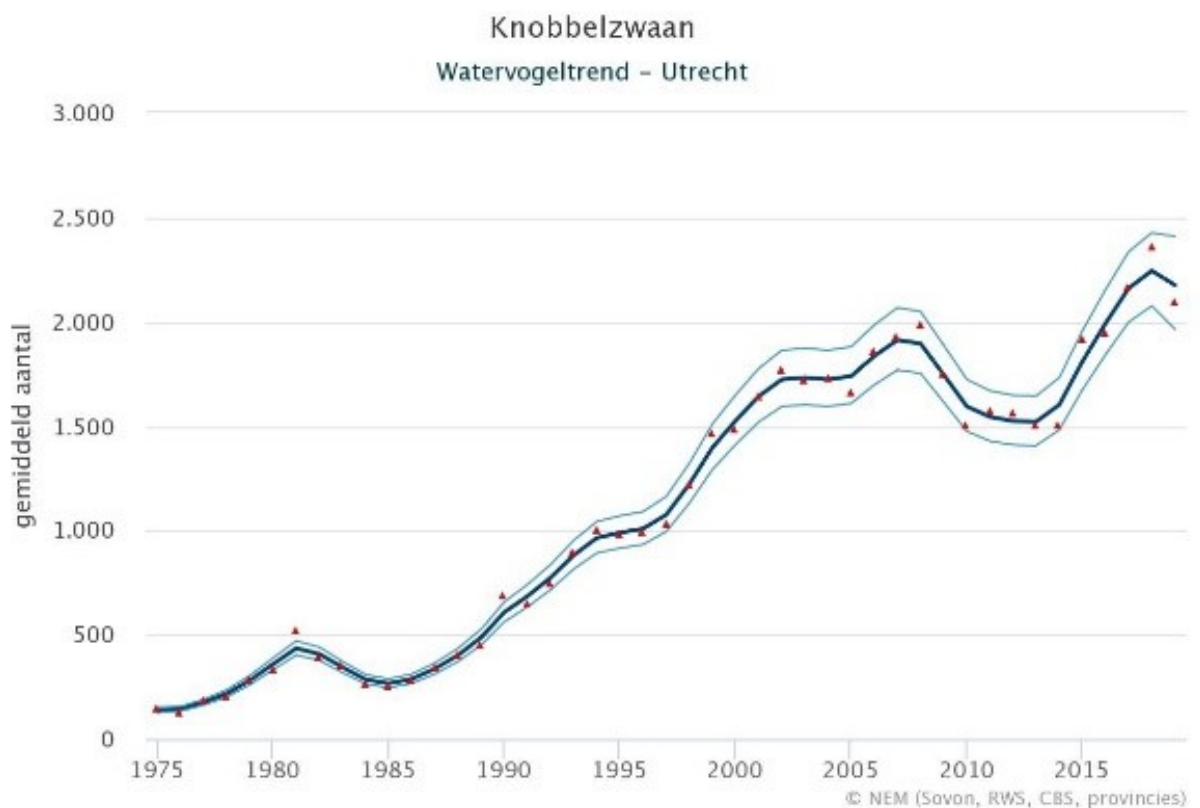
De omvang van de schade aan kersen door spreeuwen is lastig vast te stellen omdat die schade niet wordt getaxeerd. De rechtbank geeft suggesties waarmee een ontheffing overeind zou kunnen blijven, namelijk als inzichtelijk gemaakt wordt hoe groot de schade is in hoogstam- en laagstam fruitboomgaarden waar overnetting niet mogelijk is door lokale regelgeving en als het maximaal aantal te schieten spreeuwen per jaar beperkt blijft. Het feit dat de staat van instandhouding van de spreeuw als broedvogel (ten tijde van de kersenooft) in Nederland als 'matig ongunstig' wordt beoordeeld, maakt het lastig om een ontheffing overeind te houden.

Een oplossing voor fruittelers op korte termijn is het intensief verjagen van spreeuwen tijdens de kersenooftperiode. Dit is zonder ontheffing toegestaan, mits dit geen wezenlijke invloed heeft op de populatie.

Gevolgen schadebestrijding

De door de rechtbank gewenste (getalsmatige) onderbouwing van de ontheffingen kan (op korte termijn) niet worden geleverd waardoor de gebreken niet met een nieuwe beslissing op bezwaar kunnen worden hersteld. Als deze uitspraken in stand blijven, zal dit gevolgen hebben voor het kunnen blijven uitoefenen van de schadebestrijding. Niet alleen van deze soorten, maar ook van andere schadesoorten. Dat zal, naar verwachting, ook behoorlijke financiële gevolgen hebben nu bij toenemende schade ook meer tegemoetkomingen zullen moeten worden verstrekt.

Voor het beeld: De schade veroorzaakt door knobbelzwanen neemt toe. Werd in 2014 nog maar €1.751 uitgekeerd aan tegemoetkoming in schade, in 2020 is dat al opgelopen naar €84.056. Daarvan is het grootste deel toe te schrijven aan voorjaarsgras. Het aantal getelde knobbelzwanen tijdens de jaarlijkse telling door de FBE fluctueert: 6185 in 2017, 6731 in 2018, 5920 in 2019 en 6688 in 2020. De wintertellingen laten een toenemende trend zien:



Zonder beheer zullen deze kosten mogelijk verder stijgen. In de periode dat afschot nog mogelijk was, werden zo'n 700 knobbelzwanen per jaar gedood.

De tendens is ook dat de rechtbanken steeds strengere eisen stellen aan de onderbouwing van ontheffingen. Veel van de gevraagde informatie is op dit moment niet beschikbaar en ook niet op eenvoudige wijze te krijgen. Hierdoor bestaat er een reëel risico dat straks vrijwel geen enkele ontheffing meer de rechterlijke toets zal doorstaan. Daarnaast is de jurisprudentie van de rechtbanken veelal ook niet consequent waardoor voor de bevoegde gezagen vaak niet duidelijk is hoe getoetst moet worden. Daarom is een oordeel in hoger beroep essentieel.

De belangrijkste conclusie is dat de ontheffingen sneuvelen door gebrek aan motivering. Dat is niet een typisch Utrechts maar landelijk probleem. Daar zal door provincies in de BAC-VP (Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal

Platteland van het IPO), samen met de Faunabeheereenheden, naar oplossingen gezocht moeten gaan worden. Daarom heb ik het onderwerp ook geagendeerd in die bestuurlijke adviescommissie.

De betrokkenen zullen ieder vanuit hun taak en rol in het faunabeleid en -beheer een bijdrage aan de oplossingen moeten leveren. Vast staat dat onderzoeksinspanningen en dataverzameling belangrijker worden. Dit betekent bijvoorbeeld het stellen van eisen aan de nu te wensen overlatende schaderegistratie. En ook het beter in beeld brengen van de effectiviteit van (preventieve) maatregelen bij schadegevoelige gewassen over langere perioden. Met de verwachte ontwikkeling van beheer met en zonder afschot en effecten op de populatie als basis voor het faunabeheerplan.

Gevolgen openeinderegeling faunaschade

Voor de provincies zijn ook de gevolgen voor het faunaschadebeleid van belang. De laatste jaren zijn, om uiteenlopende redenen, de kosten van de tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt door beschermde diersoorten namelijk voortdurend gestegen. Vanwege die stijgende kosten zijn al eerder via de onderzoeksagenda Bij12 enkele onderzoeken in gang gezet. De drie belangrijke onderzoeken die nu lopen zijn:

1. Wat is de relatie tussen aantallen ganzen en schade (1^{ste} en 2^e grassnede)?
2. Hoe kunnen we de taxatieprotocollen en toepassing daarvan verbeteren?
3. Hoe kunnen we de tegemoetkomingssystematiek verbeteren?

Daarnaast werkt men aan een uitvraag voor schade door diverse diersoorten die op dit moment niet standaard wordt getaxeerd. Verder heeft Bij12 al eerder, bij de invoering van het behandelbedrag, een loket geopend waar grondgebruikers schade kunnen melden die niet meer voor vergoeding in aanmerking komt. Met als doel om ook deze schade aantoonbaar te houden. Het registreren blijft echter achter bij de verwachting. Bovenstaande uitspraken zullen mogelijk de tegemoetkomingen in de schade verder doen stijgen.

Rondetafelgesprek en Statenbrief

U heeft op 6 april a.s. de gelegenheid om bij het rondetafelgesprek met de Faunabeheereenheid in gesprek te gaan over de ontstane situatie in het faunabeheer en hoe we tot voldoende gemotiveerde ontheffingsaanvragen kunnen komen.

Vorig jaar hebben wij u over faunazaken geïnformeerd via de Statenbrieven Tussenbalans Utrechtse ganzenafspraken (2021RGW66) en Alternatieve methode en preventie faunabeleid (2021RGW64). Bij de bespreking van die Statenbrieven is een voortgangsrapportage afgesproken voor uw commissie van 15 juni a.s. In deze komende rapportage zullen we ingaan op de voortgang bij de in die Statenbrieven genoemde zaken, waaronder alternatieve methoden en preventie, op ontwikkelingen bij de ontheffingsverlening en op de voortgang op bovenstaande thema's.

Verder zal in deze rapportage een beeld worden geschetst van de mogelijke consequenties voor het grote hoefdierenbeleid, zoals vastgesteld in het Beleidskader wet natuurbescherming (PS 12-12-2016), mocht het nulstandsbeleid voor het wild zwijn in hoger beroep geen stand houden.