

PS



Uw partner in het Faunabeheer

**NEDERLANDSE ORGANISATIE
VOOR
JACHT EN GRONDBEHEER**

POSTBUS 72
7480 AB HAAKSBERGEN
T: (053) 57 24 833
E: secretariaat@nojg.nl
I: www.nojg.nl
Rabobank Enschede:
NL 90 RABO 0110 9064 89

Haaksbergen 30 oktober 2017

INGEKOMEN - 2 NOV. 2017

Geacht college,

Hierbij het vriendelijk verzoek een kopie van bijgevoegd schrijven door te sturen aan alle fracties in uw provincies.

Bij voorbaat hartelijk dank,

Namens het bestuur van de NOJG

Jolande ten Thije

Secretariaat

E: secretariaat@nojg.nl

I: www.nojg.nl

T: (0535) 72 48 33





Haaksbergen, 27 oktober 2017

Geacht college,

Als gevolg van het van kracht worden van de Nieuwe Natuurwet c.a., is er een discussie ontstaan over de vraag of de provincie mogelijkheden heeft om beheer en schadebestrijding uit te voeren op andere tijden dan de tijden zoals in het Besluit Natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming genoemd, namelijk tussen zonsopgang en zonsondergang.

Met name tijdens de onderhandelingen met de provincie Fryslân over het ganzenbeleid is door ambtenaren van de provincie het standpunt ingenomen dat het juridisch niet mogelijk zou zijn om voor schadebestrijding ganzen een ontheffing of vrijstelling te verlenen voor het gebruik van het geweer in de periode voor zonsopgang en na zonsondergang. De huidige wetgeving, de Wet natuurbescherming zou dit niet toelaten.

De vraag richt zich op het *beheer en/of schadebestrijding* van ganzen. En dan meer specifiek op de in de provincie schade veroorzakende soorten: grauwe gans, brandgans en kolgans.

De NOJG deelde deze mening niet en gaf een juridische deskundig bureau de opdracht deze problematiek nader te onderzoeken en haar hierover te adviseren.

Het onderzoeksresultaat van Mr. P.C.H. Van Schooten treft u hierbij aan, met als conclusie dat

*“er wel degelijk een mogelijkheid bestaat om op grond van de Wnb met inbegrip van “de beperking uit de Benelux-overeenkomst de mogelijkheid om af te wijken van het “verbod als vastgelegd in artikel 3.16 ,lid 1 Bnb om **het gebruik van het geweer toe te staan tot maximaal één uur voor zonsopgang tot één uur na zonsondergang**. Bij een “dergelijke besluit zal het bevoegd gezag voorts rekening moeten houden met “belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu”.*

Het doet ons goed om te mogen vaststellen, dat voor de beheers- en schadebestrijdingsactiviteiten van ganzen, de jurisprudentie vanuit de vorige regelgeving is verwerkt in de nieuwe regelgeving. De wetgever onderkent daarmee dat verruiming van tijdspanne van cruciaal belang kan zijn voor de resultaten, met als direct gevolg het bevorderen van de biodiversiteit door populatiereductie en vermindering van de schadepost van wildschade.

Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende geïnformeerd hebben, als ook dat door uw college waar nodig gevolg wordt gegeven aan het verzoek vanuit de agrarische sector, maar ook vanuit de beheer- en schadebestrijding om het gebruik van het geweer een uur voor en een uur na zonsondergang toe te staan.

Wellicht ten overvloede wijzen wij u op uw specifieke bestuurlijke verantwoordelijkheid als het gaat om het bevorderen van de biodiversiteit. Een verantwoordelijkheid, die verder reikt dan het terugdringen van ganzenschade.

Hoogachtend,

Het Landelijk Bestuur van de NOJG,

De voorzitter,

G.J. Oplaat



De secretaris,

J.H. Scherpenkate



Afschrift:

Gedeputeerde Staten van de provincies; politieke fracties in de provincies, Faunabeheereenheden, LTO, NMV etc.

Bijlage

Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer
t.a.v. de heer J. Scherpenkate
Postbus 72
7480 AB HAAKSBERGEN

Rolde, 16 oktober 2017

Dossiernummer : 20171016026
Inzake : Advies NOJG ganzenbeleid Friesland
Uw referentie :
E-mail : vanschooten@vanschootenadvocatuur.nl

Geachte heer Scherpenkate,

Naar aanleiding van uw opdracht om advies uit te brengen over de vraag of de provincie Friesland bevoegd is om in het kader van schadebestrijding ontheffing te verlenen voor het gebruik van het geweer in de periode tussen zonsondergang en zonsopkomst, verwijs ik u naar onderstaand advies.

Vraagstelling

Door de NOJG is de volgende vraag gesteld.

Tijdens de onderhandelingen met de provincie Fryslân over het ganzenbeleid is door ambtenaren van de provincie het standpunt ingenomen dat het juridisch niet mogelijk zou zijn om voor schadebestrijding ganzen een ontheffing of vrijstelling te verlenen voor het gebruik van het geweer in de periode voor zonsopgang en na zonsondergang. De huidige wetgeving, de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) zou dit niet toelaten.

Als onderbouwing voor dit standpunt is ambtelijk op 20 april 2017 een word-document aan de NOJG gestuurd (ongedateerd en zonder verdere aanduidingen) dat, volgens aangeleverde informatie, geschreven zou zijn door Trip-advocaten. Hiermee aan uw organisatie suggererend dat de provincie een juridisch gedegen en juist standpunt zou betrekken.

De concrete vraag van de NOJG is of dit standpunt van de provincie inderdaad juist is. Voorts is gevraagd of de door de provincie aangereikte juridische gronden volledig en terecht zijn, omdat uwerzijds het idee bestaat dat de Wnb in tegenstelling tot de Flora en faunawet juist wel mogelijkheden biedt om een ontheffing of vrijstelling te verlenen van het verbod op het gebruik van het geweer tussen zonsondergang en zonsopgang. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de specifieke status van ganzen op grond van de Vogelrichtlijn en Wnb.

1. 1. Het wettelijk kader; de Wet natuurbescherming

Allereerst volgt een korte samenvatting en opsomming van de artikelen in de Wnb en het Besluit natuurbescherming (hierna: Bnb) en de Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb) waaruit juist blijkt dat Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten het gebruik van het geweer kan toestaan voor het bestrijden van schade door ganzen **buiten** de dagperiode.

De vraag richt zich op het *beheer en/of schadebestrijding* van ganzen. En dan meer specifiek op de in de provincie schade veroorzakende soorten: grauwe gans, brandgans en kolgans.

Deze soorten worden beschouwd als 'van nature voorkomend in Nederland'. Hierop is het regime van de Vogelrichtlijn van toepassing welke is vertaald naar artikel 3.1 ev van de Wnb.

In de wet wordt gesproken van 'van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn'. Evident is dat de genoemde ganzensoorten hieronder vallen.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat onderstaande beschrijving van toepassing is op zowel 'zomer-' als 'winterganzen'. Dit laatste onderscheid wordt slechts beleidsmatig gemaakt en is niet gebaseerd op de Wnb of de Vogelrichtlijn.

Relevante verbodsartikelen

Op grond van artikel 3.1 lid 1 Wnb geldt er een verbod om vogels en dus ook deze ganzen te vangen of te doden.

Niet in de wet zelf, maar in het Besluit natuurbescherming (Bnb) is in artikel 3.16 lid 1 opgenomen dat het verboden is een geweer ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de wet te gebruiken: (a.) voor zonsopgang en na zonsondergang.

Het voorgaande betekent dat Indien er geen ontheffing of vrijstelling is verleend het op grond van de wet verboden is om ganzen te doden. In geval er wel ontheffing of vrijstelling is verleend voor het gebruik van het geweer, dan geldt vervolgens dat het geweer alleen in de dag periode mag worden gebruikt. Dit vanwege het verbod in het Besluit om het geweer te gebruiken voor zonsopgang en na zonsondergang.

Op dit verbod is een onder jagers algemeen bekende uitzondering gemaakt in lid 2 van artikel 3.16 Bnb, namelijk dat het geweer wel gebruikt mag worden bij de uitoefening van de *jacht* op wilde eenden en wel gedurende het jachtseizoen van een half uur voor zonsopgang tot een half uur na zonsondergang. Opgemerkt moet worden dat deze uitzondering alleen geldt voor de *jacht* zoals bedoeld in de wet en niet – waar het ganzen betreft – voor schadebestrijding en/of beheer.

Bij schadebestrijding en beheer heeft de wetgever echter uitdrukkelijk bevoegdheid verleend aan het provinciaal bestuur om indien nodig af te wijken van een aantal verboden.

Ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheden

Ook van het verbod om het geweer te gebruiken voor zonsopgang en na zonsondergang, voor schadebestrijding en/of beheer van ganzen kan worden afgeweken.

In artikel 3.3 van de wet (Wnb) is geregeld dat Gedeputeerde Staten op grond van lid 1 een ontheffing van het verbod tot het vangen of doden kunnen verlenen.

Provinciale Staten heeft een verdergaande bevoegdheid om op grond van lid 2 van hetzelfde artikel een (algemeen geldende) vrijstelling te verlenen. Dit zou overigens voor de NOJG de voorkeur verdienen omdat de vrijstelling een zgn. besluit van algemeen strekking is en geen beschikking. In juridische zin staat er geen bezwaar en beroep open tegen besluiten die niet als beschikking worden aangemerkt. Een vrijstelling is daarom een instrument dat betere waarborgen voor een stabiele schadebestrijding biedt. Bovendien is het ook voor het provinciale bestuur aantrekkelijk omdat de bestuurslasten door het gebruik van de vrijstelling afnemen omdat er daar niet tegen geprocedeerd kan worden.

Voor zover bekend heeft de provincie Fryslân echter voorgenomen om Gedeputeerde Staten een ontheffing te (laten) verlenen. Een ontheffing is een appellabele beschikking, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat.

Gekoppeld aan een ontheffing voor het vangen of doden van ganzen is in de wet opgenomen dat Gedeputeerde Staten in het besluit (ontheffing voor vangen of doden) gelijktijdig de methoden en middelen moet aanwijzen.

Om welke methoden of middelen het kan gaan, alsmede andere afwegingsvoorwaarden waaraan voldaan moet worden is geregeld in artikel 3.3 vijfde lid van de wet:

In een ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling, worden in elk geval voorschriften opgenomen, onderscheidenlijk regels gesteld, over:

- a. *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.*

Gelet op de vraag van de NOJG gaat het hier met name om sub a en sub b waarover Gedeputeerde Staten op grond van de wet in het te nemen besluit voorschriften of regels moet stellen.

In het Besluit natuurbescherming (Bnb) is vervolgens vastgelegd welke middelen, installaties of methoden Gedeputeerde Staten uitdrukkelijk kunnen toestaan.

Verwezen wordt naar artikel 3.9, tweede lid;

Als methoden als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de wet worden aangewezen:

e. het vangen of doden met gebruikmaking van een geweer, waarbij wordt gehandeld in afwijking van de regels, gesteld in de artikelen 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 of 3.16, inzake:

- 1°. *de omvang van het jachtveld,*
- 2°. *het gebruik van middelen op, aan of bij het geweer, zoals een geluiddemper, een kunstmatige lichtbron, een voorziening om de prooi te verlichten, een vizier met beeldomzetter, een elektronische beeldversterker of enig ander instrument om in de nacht te schieten,*
- 3°. *de munitie, of*
- 4°. *het gebruik van het geweer: **voor zonsopgang of na zonsondergang**; binnen de bebouwde kom of op terreinen als bedoeld in artikel 3.21, derde lid, van de wet; binnen de afpalingskring (etc.);*

Lid 4 van artikel 3.9 Bnb vermeldt vervolgens:

De aanwijzing van geweren, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en de methode, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, geldt uitsluitend voor zover:

- a. a. wordt gehandeld overeenkomstig de artikelen 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 en 3.16 inzake de regels waaraan het jachtveld voldoet, inzake de regels over de munitie, het gebruik van middelen op, aan of bij het geweer of de diersoorten waarop het gebruik van het geweer betrekking heeft en inzake de gevallen waarin het gebruik van het geweer is uitgesloten of beperkt, dan wel.

b. voor zover het betreft de methode, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, op grond van artikel 3.26, derde lid, van de wet ontheffing of vrijstelling is verleend van de artikelen 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 of 3.16 (artikelen Bnb).

Artikel 3.26, derde lid, Wnb stelt dat:

Bij het verlenen van een ontheffing of een vrijstelling, genoemd in artikel 3.25, eerste lid, kan ook ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling worden verleend van het eerste lid, onderdeel a of b, en de krachtens het tweede lid gestelde regels, met dien verstande dat bij het verlenen van ontheffing of vrijstelling van regels als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, ook rekening wordt gehouden met belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu.

Dit betekent dat artikel 3.16 Bnb ziet op het verbod van het gebruik van het geweer **buiten** de dag periode, maar betekent ook dat Gedeputeerde Staten ontheffing van dit verbod kunnen verlenen en voorts dat Provinciale Staten hiervan vrijstelling kunnen verlenen.

De conclusie is dat op grond van de geldende wet- en regelgeving Gedeputeerde Staten (of Provinciale Staten) in hun besluit ontheffing (of vrijstelling) kunnen verlenen van het verbod om het geweer te gebruiken **voor** zonsopgang en **na** zonsondergang.

Benelux overeenkomst inzake de jacht en de vogelbescherming

De hiervoor genoemde periode binnen een etmaal waarvoor ontheffing of vrijstelling kan worden verleend is (voor vogelsoorten althans) echter niet ongelimiteerd.

Zo volgt uit de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming uit 1970 een beperking. Hoewel deze overeenkomst geen strikt onderscheid maakt tussen jacht, beheer en schadebestrijding is deze nog steeds onverkort van toepassing. Immers destijds werd onder 'jacht' ook beheer en schadebestrijding begrepen.

De overeenkomst stelt namelijk een maximale limiet in de etmaalperiode waarbinnen het geweer mag worden gebruikt. Herhaald zij dat de overeenkomst weliswaar geen duidelijk onderscheid maakt tussen jacht en beheer- c.q. schadebestrijding maar voor de Nederlandse situatie moet ervan worden uitgegaan van de beperking in artikel 4, lid 1 geldt. Deze bepaling schrijft voor dat de jacht met het geweer tenminste gedurende de tijd tussen één uur na de officiële zonsopgang en één uur vóór de officiële zonsopgang verboden is.

Samenvattend

Samenvattend bestaat dus op grond van de Wnb met inbegrip van de beperking uit de Benelux-overeenkomst de mogelijkheid om af te wijken van het verbod als vastgelegd in artikel 3.16, lid 1 Bnb om het gebruik van het geweer toe te staan tot maximaal één uur voor zonsopgang tot één uur na zonsondergang. Bij een dergelijke besluit zal het bevoegd gezag voorts rekening moeten houden met belangen van veiligheid, volksgezondheid, welzijn en milieu.

2. 2. Jurisprudentie verwerkt in de Wet natuurbescherming

Er zijn in de afgelopen jaren veel uitspraken geweest van rechtbanken en van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State over flora- en faunawetgeving, ook over dit onderwerp.

Deze uitspraken hebben o.a. geleid tot de huidige Wet natuurbescherming.

Interessant zijn de uitspraken zijn waarin (onder meer) het gebruik van het geweer voor zonsopgang en na zonsondergang aan de orde is geweest. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een uitspraak van 4 januari 2012 (201103334/1/H30) ECLI:NL:RVS:2012:BV0107) uitleg gegeven over de werking van de Vogelrichtlijn in de nationale wet- en regelgeving.

Zo overweegt de Afdeling dat in artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn is bepaald dat lidstaten die willen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8 van de Vogelrichtlijn in die afwijkende nationale bepalingen expliciet moeten vermelden welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan, voorts onder welke voorwaarden afwijkende maatregelen mogen worden genomen en welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan en welk orgaan bevoegd is te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend.

In de Flora- en faunawetgeving was daarin ten aanzien van vogels niet voorzien, zodat de grondslag ontbrak. Deze vaststelling leidde ertoe dat voor het doden van vogels met geweer voor zonsopgang en na zonsondergang geen ontheffing mocht worden verleend. Er was immers niet voldaan aan de vereisten van de Vogelrichtlijn.

Reden voor de wetgever om dit in de Wet natuurbescherming te voorkomen. Er is dus een expliciete wettelijke grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om in ontheffingen en vrijstellingen toe te staan om na zonsondergang en voor zonsopkomst toch vogels te mogen doden met geweer. In afwijking van de voorgaande Flora- en faunawet heeft de wetgever nu voorzien in een expliciet wettelijk voorschrift waarin is vastgelegd met welke middelen of methoden en onder welke voorschriften omtrent tijd en plaats kan worden toegestaan dat deze middelen mogen worden gebruikt.

3. 3. Bespreking (ambtelijke) notitie Provincie Fryslân

Door de provincie Fryslân is aan de NOJG een notitie verstrekt waaruit zou blijken dat juist geen ontheffing zou kunnen worden verleend voor het gebruik van het geweer tussen zonsondergang en zonsopgang.

Gelet op het voorgaande is dit standpunt apert onjuist. Bij nauwkeurige lezing van de notitie blijkt dat wel degelijk (en terecht) wordt ingeschat dat een vrijstelling of ontheffing kan worden verleend. In die zin is deze notitie geen argument voor de stelling dat het niet mogelijk is om ontheffing of vrijstelling te verlenen van het verbod om na zonsondergang en voor zonsopgang gebruik te kunnen maken van een geweer bij het voorkomen en bestrijden van ganzenschade.

Wat wel opvalt is dat in de notitie geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen jacht enerzijds en beheer- en schadebestrijding anderzijds. Hierdoor worden de verschillende regimes door elkaar gehaald en ontstaat er een onduidelijk en incompleet beeld. Onjuist is bijvoorbeeld de verwijzing naar artikelen die betrekking hebben op *jacht*. De verwijzing naar artikel 3.6 eerste lid, van het Bnb heeft geen betrekking op de ganzen-schadeproblematiek omdat het verbod alleen geldt voor de jacht op haas, konijn, wilde eend, houtduif en fazant.

Wel terecht is de verwijzing naar artikel 3.16, eerste lid, onderdeel a, van het Bnb en vervolgens naar artikel 3.9, tweede lid, onderdeel e, 4^e, van het Bnb. Hierin is nl. bepaald 'dat als middelen als bedoeld in artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de Wnb wordt aangewezen: het gebruik van het geweer, *voor zonsopgang en na zonsondergang*'.

Dit is de wettelijke grondslag die onder de Flora- en faunawet ontbrak (zie paragraaf 2).

De verwijzing naar artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel a, van de Wnb is correct omdat daarin is bepaald dat in een ontheffing, onderscheidenlijk vrijstelling in elk geval voorschriften worden opgenomen, onderscheidenlijk regels worden gesteld, over: 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. Ook moeten daarbij, ingevolge onderdelen b en c, *de tijd en plaats waarvoor de ontheffing of vrijstelling geldt*, en de wijze waarop het risico voor het behoud van de vogelstand wordt beperkt, worden geregeld.

Onderbouwing noodzakelijk

De notitie concludeert dat een besluit tot vrijstelling (of ontheffing) mogelijk is als ook een ecologische (en jacht technische) beoordeling wordt uitgevoerd omtrent de noodzaak, maar ook het voorkomen van onnodig lijden en andere afwegingen zoals veiligheid en milieu etc.

Een dergelijke onderbouwing kan zonder al te veel moeilijkheden worden geleverd. Er zijn immers voldoende (wetenschappelijke) publicaties voorhanden. Ook de noodzaak is evident: bij het voorkomen van schade aan gewassen, is het meest effectief om ganzen, zodra deze bij het eerste licht vanuit hun rustplaatsen wegvliegen direct naar ganzen gedoooggebieden te bewegen of op en nabij schadelocaties te bestrijden. Immers als eerst een uur of langer gewacht moet worden voordat kan worden ingegrepen, treedt al direct schade op, terwijl het doel juist het voorkomen van schade is.

Ook is er voldoende kennis aanwezig om te bepalen in welk seizoen er nog zeker tot een uur voor zonsopgang en een uur na zonsondergang voldoende (rest)licht aanwezig is om aanvliegende ganzen op soort te herkennen.

Aan de andere afwegingskaders die in de Wnb zijn opgenomen, zoals de gunstige staat van instandhouding van de soort, het voorkomen risico's voor de vogelstand, etc. die moeten worden beoordeeld behoren geen problemen op te leveren.

Als een goede onderbouwing wordt opgenomen in het faunabeheerplan kan in het voorgaande worden voorzien. Partijen wordt derhalve geadviseerd om hier nadrukkelijk en goed gemotiveerd aandacht te besteden in genoemd plan.

Met vriendelijke groet,

Mr. P.C.H. van Schooten