



provincie **HOLLAND**
ZUID

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Onderwerp

Advies inzake bezwaarschrift

Geacht college,

Hierbij doet de bezwarencommissie u toekomen haar advies over het door namens Stichting Natuurrijk (hierna: Bezwaarde I) ingediende bezwaarschrift van 14 maart 2024, ontvangen op dezelfde datum, en het door namens stichtingen Animal Rights en Fauna4Life (hierna: Bezwaarden II) ingediende bezwaarschrift van 18 maart 2024, ontvangen op dezelfde datum, tegen uw besluit van 5 februari 2024, kenmerk ODH953679, tot het verlenen van een ontheffing krachtens de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) voor het vangen en doden van vossen, alsmede het beschadigen en vernielen van hun vaste voortplantings- en rustplaatsen en voor aanvullende middelen en maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering.

Voorgeschiedenis en bestreden besluit

Op 6 juli 2017 heeft uw college het Faunabeheerplan Vos Zuid-Holland 2017-2023 goedgekeurd. Hierin is uitgelegd op welke wijze de in artikel 3.1, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming aan grondgebruikers verleende vrijstelling van het verbod van het opzettelijk doden van de vos wordt toegepast.

Op 18 februari 2018 heeft de Faunabeheereenheid Zuid-Holland (hierna: de Faunabeheereenheid) een aanvraag om ontheffing ingediend omdat bij de toepassing van de vrijstelling overeenkomstig het faunabeheerplan aanvullende middelen en maatregelen nodig waren. De Faunabeheereenheid wilde bij de bestrijding van de vos met het geweer dat geweer ook na zonsondergang en voor zonsopgang mogen gebruiken. Ook wilde de Faunabeheereenheid het geweer binnen de afpalingskring van eendekooien gebruiken. Verder wilde de Faunabeheereenheid kunstmatige lichtbronnen en middelen aan of bij het geweer gebruiken om de vos in de nacht effectief te kunnen bestrijden. De ontheffing was volgens de Faunabeheereenheid nodig voor de bescherming van weidevogels en andere bodembroedende vogelsoorten (hierna ook tezamen: de weidevogels). De Faunabeheereenheid had de ontheffing gevraagd voor een aantal nader genoemde gebieden in de periode december tot en met juni.

Bij besluit van 27 december 2018 heeft uw college aan de Faunabeheereenheid de gevraagde ontheffing verleend tot en met 30 juni 2023.

Bezwarencommissie

Juridische Zaken

Provinciehuis
Zuid-Hollandplein 1
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 441 66 11
F 070 441 78 20
www.zuid-holland.nl

Datum

22 juli 2024

Ons kenmerk

RB-2024-32 en 33

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Verslag hoorzitting

Pleitnota



Bij uitspraak van 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3471, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) overwogen dat het verzoek van de Faunabeheereenheid van 18 februari 2018 door de Afdeling niet alleen wordt aangemerkt als een verzoek om afwijkend gebruik van het geweer, maar ook als een verzoek om ontheffing van het verbod om de vos te doden en daarbij het geweer als middel aan te wijzen en dat dit een verzoek om een ontheffing op grond van artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb is. Met deze uitspraak van de Afdeling is het besluit van 27 december 2018 in rechte vast komen te staan.

Op 29 december 2023 heeft de Faunabeheereenheid voor de looptijd van het Faunabeheerplan Vos Zuid-Holland 2024-2031 voor de uitvoeringsperiode van 1 december tot en met 30 juni een aanvraag om een ontheffing op grond van artikel 3.17 van de Wnb ingediend van de verboden zoals genoemd in:

- artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, voor wat betreft het vangen en doden van de vos;
- artikel 3.10, tweede lid, voor wat betreft het beschadigen of vernielen van vaste voortplantings- of rustplaatsen van de vos;
- artikel 3.24, tweede lid, voor wat betreft het zich buiten gebouwen bevinden met een vangkooi;
- artikel 3.26, tweede lid, aanhef en onder a, voor wat betreft het gebruik van het geweer:
 - o artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit natuurbescherming, voor wat betreft het gebruik van een geweer voor zonsopgang en na zonsondergang;
 - o artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit natuurbescherming, voor wat betreft het gebruik van een geweer binnen de afpalingskring van een eendenkooi als bedoeld in artikel 3.21, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wnb;
- artikel 3.26, tweede lid, aanhef en onder c, voor wat betreft het voorzien zijn van het geweer van 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 als bedoeld in artikel 3.13, vierde lid, van het Besluit natuurbescherming.

Bij besluit van 30 januari 2024 heeft uw college het Faunabeheerplan Vos Zuid-Holland 2024-2031 (hierna: het Faunabeheerplan) goedgekeurd tot en met 30 januari 2032. Volgens het Faunabeheerplan komt het in grote lijnen overeen met het in het voorgaande faunabeheerplan 2017-2023 omschreven beheer. Er zijn wel drie belangrijke wijzigingen:

1. toevoeging van beheermaatregelen ter bescherming van meeuwenpopulaties in het havengebied van Rotterdam;
2. beëindiging jaarrond optreden op basis van de landelijke vrijstelling;
3. specifieke aandacht voor kwetsbare soorten zoals bodembroeders.

Bij besluit van 5 februari 2024 heeft uw college de op 29 december 2023 gevraagde ontheffing verleend vanaf de datum van bekendmaking van het besluit tot en met 30 januari 2032. De ontheffing is jaarlijks geldig gedurende de periode van 1 december tot en met 30 juni. Aan de ontheffing zijn voorschriften verbonden.

Bezwaarde I heeft op 14 maart 2024 een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 5 februari 2024 (hierna: het bestreden besluit). Bezwaarden II hebben op 18 maart 2024 een pro forma bezwaarschrift ingediend tegen het bestreden besluit. Op 16 april 2024 hebben zij hun bezwaargronden ingediend.



Het college heeft met Bezwaarde I een informeel gesprek gevoerd. Dat heeft niet geleid tot een oplossing van het gerezen geschil. Bezwaarde II heeft afgezien van deelname aan het informele gesprek.

Mondelinge behandeling

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt op de hoorzitting van 20 juni 2024 mondeling toe te lichten en hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Ontvankelijkheid

De bezwaarschriften zijn ingediend binnen de wettelijke termijn van zes weken en zijn dus op tijd ingediend. Bovendien zijn de bezwaarschriften gemotiveerd. Volgens uw college is het belang van bezwaarden II rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken, zodat zij belanghebbenden zijn en het door hen ingediende bezwaarschrift ontvankelijk is. De bezwarencommissie ziet geen aanleiding hierover anders te oordelen.

Uw college heeft in het verweerschrift gesteld dat het belang van bezwaarde I niet rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Uw college heeft er hierbij op gewezen dat bezwaarde I volgens haar statuten van 15 april 2019 haar zetel heeft in Krimpen aan den IJssel en dat zij blijkens haar statuten onder meer ten doel heeft:

1. Het verwerven, in stand houden, verrijken, beheren en onderhouden van onroerende goederen met een natuur-of aanverwante bestemming in de (regio) Krimpenerwaard, in het bijzonder, maar uitdrukkelijk niet daartoe beperkt, van natuurdomein "Natuurrijk", één en ander met inachtneming van een tenminste éénmaal in de vijf jaar door het bestuur vast te stellen beheerplan.
2. De stichting tracht haar doel onder meer te verwezenlijken door:
 - a. het geven van voorlichting over natuurverrijking in algemene zin en het gelegenheid bieden tot het opdoen van praktische ervaring bij beheer en onderhoud van natuurgebieden, met het oogmerk van natuurverrijking;
 - b. voorts al hetgeen met het vorenstaande rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in het ruimste zin van het woord.

Volgens uw college volgt hieruit dat het statutaire doel van Bezwaarde I geografisch beperkt is, namelijk overwegend het natuurdomein "Natuurrijk", dan wel de (regio) Krimpenerwaard betreft en functioneel beperkt is, namelijk overwegend het beheer en onderhoud van natuurdomein "Natuurrijk" betreft. Naar het oordeel van uw college is Bezwaarde I daarom geen belanghebbende bij het bestreden besluit, zodat haar bezwaar niet-ontvankelijk is.

In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is bepaald dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In het derde lid is bepaald dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

De bezwarencommissie overweegt dat de wetgever met artikel 1:2, derde lid, van de Awb blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1089, 21 221, nr. 3, p 32-35) veilig heeft willen stellen dat organisaties als belanghebbenden kunnen opgekomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.



Omdat Bezwaarde I blijkens de doelstellingen in haar statuten en haar feitelijke werkzaamheden het belang van - kort gezegd - natuurverrijking behartigt, behartigt zij volgens de bezwarencommissie een algemeen belang. Het standpunt van uw college dat haar statutaire doel functioneel en geografisch te beperkt is om als belanghebbende te worden aangemerkt, volgt de bezwarencommissie niet. Uit de statutaire doelstelling van Bezwaarde I en hetgeen zij ter hoorzitting naar voren heeft gebracht, volgt weliswaar dat haar werkgebied overwegend natuurdomein "Natuurrijk" is - een stuk grond met een omvang van 3,5 ha dat zij in eigendom heeft - maar dit werkgebied ligt binnen het gebied van de Krimpenerwaard waarvoor de ontheffing is verleend. Bovendien verzorgt Bezwaarde I vanuit natuurdomein "Natuurrijk" kennisoverdracht op het gebied van natuurverrijking, zoals zij ter hoorzitting nader heeft toegelicht, zodat haar statutaire doelstelling verder reikt dan alleen natuurdomein "Natuurrijk". Naar het oordeel van de bezwarencommissie is Bezwaarde I daarom ook belanghebbende bij het bestreden besluit, zodat ook haar bezwaarschrift ontvankelijk is.

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

Als een aanvraag om een ontheffing op grond van de Wnb is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om de Wnb-ontheffing is ingediend op 29 december 2023. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Juridisch kader

Wnb

Artikel 3.8

(...)

5 Een ontheffing of een vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

- a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
- b. zij is nodig:

1° in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

(...)

Artikel 3.10

1 Onverminderd artikel 3.5, eerste, vierde en vijfde lid, is het verboden:

- a. in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers van de soorten, genoemd in de bijlage, onderdeel A, bij deze wet, opzettelijk te doden of te vangen;
- b. de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in onderdeel a opzettelijk te beschadigen of te vernielen, of

(...)

2 Artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing op de verboden, bedoeld in het eerste lid, (...)

Artikel 3.12

1. Er zijn faunabeheereenheden die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen. Het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht geschieden overeenkomstig het faunabeheerplan.



Artikel 3.17

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

(...)

- b. in geval van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid:
 - 1°. in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;(...)
- c. in geval dieren van soorten als bedoeld in 3.10, eerste lid, met uitzondering van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid:
 - 1°. om de redenen genoemd in onderdeel b;(...)

Bezwaren

De bezwarencommissie zal hieronder ingaan op de bezwaargronden en deze beoordelen. Bij deze beoordeling zal de commissie het standpunt van uw college betrekken.

Bezwaargrond

Bezwaarde I en Bezwaarden II hebben gesteld dat de verleende Wnb-ontheffing in strijd is met artikel 3.8, vijfde lid, onder a, van de Wnb omdat er andere bevredigende oplossingen zijn.

Bezwaarde I en Bezwaarden II hebben hiertoe aangevoerd dat het verbeteren van het leefgebied van de weidevogel een andere bevredigende oplossing is. Volgens bezwaarden II is het oordeel van de Afdeling in haar uitspraak van 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3471, "dat het verbeteren van het leefgebied van weidevogels niet ziet op bescherming van de weidevogel tegen de vos en het college deze oplossing dus niet doorslaggevend heeft hoeven te achten bij zijn oordeel dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat" onjuist. Het wettelijke belang waarvoor de ontheffing is verleend, is immers niet het bestrijden van de vos, maar bescherming van de weidevogel. Het college moet alle (deels) bevredigende oplossingen voor de bescherming van de weidevogel bij zijn oordeel betrekken, zoals ook het realiseren van een geschikt leefgebied voor de weidevogel, aldus Bezwaarden II.

Bezwaarde I heeft onder verwijzing naar het rapport "Waar is de grutto" van de Algemene Rekenkamer uit 2021 aangevoerd dat eerst de hierin genoemde maatregelen ter bescherming van de weidevogels moeten worden genomen, zoals kruidenrijk grasland, hoog waterpeil en plas- en drasgreppels, alvorens ontheffing mag worden verleend ten aanzien van één specifieke predator.

Bezwaarde I en Bezwaarden II hebben verder als andere bevredigende oplossing genoemd het plaatsen van elektrische vossenrasters rond geconcentreerde weidevogelgebieden. Bezwaarden II hebben erop gewezen dat in het bestreden besluit onder verwijzing naar het Faunabeheerplan staat dat een voswerend raster op kleine schaal een effectief alternatief kan zijn om de vos uit een gebied te weren. Echter, deze maatregel is vervolgens hen nergens toegepast.

Beoordeling bezwaargrond

De bezwarencommissie overweegt dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wnb (TK 2011-2012, 33 348, nr. 3, blz. 147-149) volgt dat er in de Wnb voor is gekozen om voor bepaalde



andere soorten dan de soorten die onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vallen, een eigen beschermingsregime op te nemen. Het gaat hierbij in het bijzonder om soorten die in Nederland in hun voortbestaan worden bedreigd en die daarom op de zogenoemde rode lijsten zijn geplaatst. Daarnaast gaat het - in het licht van hun intrinsieke waarde - om dieren, ongeacht of het om bedreigde soorten gaat of niet. De vos is één van deze bepaalde andere soorten en valt onder het beschermingsregime van artikel 3.10, eerste lid, van de Wnb. De vos (*Vulpes vulpes*) is namelijk opgenomen in de in deze bepaling genoemde bijlage, onderdeel A, bij de Wnb. Dit beschermingsregime houdt gelet op deze bepaling, onder a en b, voor de vos in dat het verboden is om de vos opzettelijk te doden of te vangen en zijn vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen opzettelijk te beschadigen of te vernielen.

Volgens uw college bestaat er geen andere bevredigende oplossing dan het verlenen van ontheffing van deze verboden. Uw college heeft in het verweerschrift naar voren gebracht dat de populatieomvang van de weidevogel sterk onder druk staat. Aan diverse bepalende factoren wordt hard gewerkt. Een belangrijke factor is de predatiedruk en de vos is één van die predatoren. Volgens uw college zal het beheer van de vos, als onderdeel van een geheel pakket aan maatregelen, een positief effect hebben op het broedsucces van de weidevogel, welk standpunt wordt ondersteund door de Vogelbescherming en het Zuid-Hollands Landschap. Om de negatieve populatietrend van de weidevogel te keren, worden – mede in het kader van het Actieplan boerenlandvogels – zowel maatregelen ter verbetering van beheer en inrichting van gebieden als maatregelen ter verlaging van de populatieomvang van de vos genomen. Volgens uw college is er in de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in habitatkwaliteit via subsidies voor biotoopverbetering. Zo zijn zonnepompen aangeschaft om weilanden plasdras te zetten in het broedseizoen, is kruidenrijk grasland aangelegd en zijn doorgeschoten bomen weer in hakhoutbeheer genomen. Ook wordt er momenteel ongeveer 10 miljoen Euro per jaar uitgegeven aan Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in Zuid-Holland om de habitatkwaliteit te verbeteren. De provincie Zuid-Holland schrijft (vooralsnog) als enige provincie voor dat er minstens 25% zogenaamd zwaar beheer moet worden aangelegd binnen het agrarisch natuurbeheer. Het gaat dan om maatregelen als uitgesteld maaien, extensief weiden, kruidenrijk grasland en plasdras. Ondanks dat flinke inspanningen worden geleverd om gebieden te verbeteren, is op dit moment niet elk voor weidevogels ingericht gebied in Zuid-Holland optimaal geschikt. Voor enkele gebieden zal dat ook niet haalbaar zijn. De ruimte daarvoor is beperkt aanwezig en bovendien is uw college afhankelijk van allerlei factoren. Het kost bijvoorbeeld de nodige tijd voordat alle maatregelen zijn getroffen en werken. Ondertussen is beheer van de vos noodzakelijk. Bovendien is het optimaliseren van het leefgebied van de weidevogel geen alternatief voor het beheer van de vos. Het optimaliseren van dit leefgebied en het tegengaan van predatie door de vos zijn twee maatregelen die (in samenhang) naast elkaar (moeten) worden ingezet, aldus uw college.

Over het plaatsen van rasters heeft uw college in het verweerschrift naar voren gebracht dat rasters op kleine schaal een effectief alternatief kunnen zijn om vossen uit een gebied te weren. Het vergt evenwel een te grote inspanning om het plaatsen van rasters voor alle weidevogelgebieden binnen de provincie Zuid-Holland te bewerkstelligen. In het bestreden besluit en het Faunabeheerplan is beschreven dat rasters kostbaar zijn, veel onderhoud vergen en niet selectief zijn. Bovendien sluit het plaatsen van een raster niet uit dat een vos zich toch toegang verschaft tot een weidevogelgebied. Ook is het plaatsen van rasters niet voor 100% effectief. Hieruit volgt dat het plaatsen van rasters in algemene zin en voor het gehele gebied als zodanig niet kan worden beschouwd als andere bevredigende oplossing voor het doden van vossen. De onderbouwing dat er geen andere bevredigende oplossing is, heeft de Afdeling in haar voormelde uitspraak van 13 september 2023 voldoende geacht, aldus uw college.



De bezwarencommissie overweegt dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld voormelde uitspraak van 13 september 2023 en de uitspraken van 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:335, 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1006, 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1547, de vraag of er een andere bevredigende oplossing bestaat, moet worden afgezet tegen het doel van de ingreep. Het doel van de ingreep in deze zaak is volgens de bezwarencommissie het beperken van de populatieomvang van de vos in het belang van de bescherming van de weidevogel. Met het oog op dit doel heeft de Faunabeheereenheid op grond van artikel 3.17 van de Wnb de onderhavige ontheffing aangevraagd.

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3976, heeft overwogen (overweging 6.1) volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wnb (TK 2011-2012, 33 348, nr. 3, blz. 150) dat het bevoegd gezag het belang van de bescherming van de betrokken soort en het belang waarvoor een ontheffing wordt aangevraagd tegen elkaar zal moeten afwegen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden die in het concrete voorliggende geval aan de orde zijn; daarbij wordt getoetst of er geen redelijke alternatieven aan de orde zijn en of door de ontheffing of vrijstelling geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de betrokken soorten. Als het doden van de betrokken dieren geheel of gedeeltelijk vermijdbaar is door het treffen van geschikte en proportionele mitigerende maatregelen, is het niet verlenen van de ontheffing of vrijstelling, of het daarbij voorschrijven van dergelijke maatregelen, uitgangspunt.

De bezwarencommissie overweegt dat het in die uitspraak van 27 november 2019 ging om het verlenen van een ontheffing voor het beperken van de populatieomvang van het ree in het belang van de verkeersveiligheid. De Afdeling heeft geoordeeld dat het college van gedeputeerde staten van Zeeland genoegzaam had uiteengezet dat met alleen het treffen van preventieve maatregelen de verkeersveiligheid niet, dan wel onvoldoende was gediend. Het college had zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat er in dit geval geen andere bevredigende oplossing bestond dan het ingrijpen in de populatieomvang van het ree, aldus de Afdeling in deze uitspraak.

In de zaak die hier voorligt, gaat het om het beperken van de populatieomvang van de vos in het belang van de bescherming van de weidevogel. Uw college dient het belang van de bescherming van de vos en het belang van de bescherming van de weidevogel tegen elkaar af te wegen.

Vast staat en niet in geschil is dat de populatieomvang van de weidevogel sterk onder druk staat. De staat van instandhouding van de vos is volgens hoofdstuk 3 van het Faunabeheerplan, onder 3.3, onder "Staat van instandhouding" daarentegen gunstig. Dit is door Bezwaarde I en Bezwaarden II ook niet bestreden. Bezwaarde I en Bezwaarden II stellen zich met het noemen van het verbeteren van het leefgebied van de weidevogel als een andere bevredigende oplossing dan het ingrijpen in de populatieomvang van de vos op het standpunt dat met deze oplossing de populatieomvang van de vos niet hoeft te worden beperkt. Uw college heeft hiertegen ingebracht dat allerlei maatregelen ter verbetering van het leefgebied van de weidevogel zijn en worden getroffen, maar dat met alleen het treffen van deze maatregelen het belang van de bescherming van de weidevogel onvoldoende is gediend. De bezwarencommissie heeft geen aanknopingspunten om eraan te twifelen dat de door uw college genoemde maatregelen ter verbetering van het landschap zijn en worden getroffen, maar dat hiermee het belang van de bescherming van de weidevogel onvoldoende wordt gediend. Deze maatregelen vormen daarom geen redelijk alternatief voor het beperken van de populatieomvang van de vos. Voor zover uw college niet alle maatregelen heeft getroffen, die er volgens Bezwaarde I en Bezwaarden II zijn te treffen - Bezwaarde I heeft ter hoorzitting een reeks aan maatregelen aangedragen - is de bezwarencommissie van oordeel dat uw college niet eerst alle aangedragen maatregelen hoeft te treffen voordat de populatieomvang van de vos mag worden beperkt, nog daargelaten of alle



aangedragen maatregelen uitvoerbaar en effectief zijn. Volgens de bezwarencommissie volgt dit ook uit voormelde Afdelingsuitspraak van 27 november 2019 (overweging 6.2).

Naar het oordeel van de bezwarencommissie heeft uw college voorts afdoende toegelicht waarom met het plaatsen van rasters het belang van de bescherming van de weidevogel eveneens onvoldoende wordt gediend.

De bezwarencommissie concludeert dat uw college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen andere (volledig) bevredigende oplossing is.

Bezwaargrond

Bezwaarde I en Bezwaarden II hebben gesteld dat de verleende ontheffing in strijd is met artikel 3.8, vijfde lid, onder b, onder 1°, van de Wnb omdat het verlenen van ontheffing niet nodig is in het belang van de bescherming van de weidevogel.

Bezwaarde I en Bezwaarden II hebben hiertoe aangevoerd dat niet het gehele gebied waarvoor de ontheffing is verleend, wordt aangetast door de vos. Bezwaarden II hebben erop gewezen dat volgens het Faunabeheerplan slechts open graslanden leefgebied van de weidevogel is. Uit de kaart die behoort bij de ontheffing volgt dat de beheergebieden waarbinnen de ontheffing geldt van enorme omvang zijn en dat slechts een klein gedeelte hiervan open graslanden betreft. Binnen de beheergebieden ligt ook stedelijk gebied. Bezwaarden II achten het niet aannemelijk dat vossen die zich ophouden binnen stedelijk gebied een gevaar vormen voor de weidevogel in de open graslanden. Volgens bezwaarden II is het daarom niet aannemelijk dat sprake is van een bufferzone van maximaal 5 kilometer rond het leefgebied van de weidevogel, zoals in het Faunabeheerplan staat.

Bezwaarde I heeft voorts aangevoerd dat de vos niet de belangrijkste predator van weidevogel is en, belangrijker nog, niet de belangrijkste reden van de achteruitgang van de populatieomvang van de weidevogel. De belangrijkste redenen van de achteruitgang zijn intensivering van de veeteelt, vernietiging van de variatie van de biotoop, gebrek aan insecten, de vele graslanden met uitsluitend Engels raaigras, het vroege maaien van enorme oppervlakten tegelijk, de wijze van bemesting met kilometerslange gier- of sleepslangen, et cetera. Bovendien is er afgezien van de vos nog een groot aantal andere diersoorten dat weidevogellegels of -kuikens eet, zoals de kraai, ekster, meeuw en rat. De vos is voor veel van deze predatoren een natuurlijke vijand, wat betekent dat minder vossen leidt tot meer andere predatoren. Daarnaast zijn weidevogels meer een toevallige aanvulling op het menu van de vos, mogelijk gemaakt onder meer door gebrek aan schuilplaatsen in het meestal korte gras. De muskusrat, haas en muis vormen het stapelvoedsel van de vos. Er is dus sprake van een complex systeem, waardoor het slechts één aspect eruit pakken niet het gewenste resultaat oplevert. De vos speelt bovendien een zeer belangrijke rol in het ecosysteem. De vos ruimt afval op, waaronder kadavers en prooidieren. Jarenlange vervolging van de vos heeft weinig tot geen positief effect gehad op de populatieomvang van de weidevogel. Dit kan worden verklaard doordat bij hoge jachtdruk het aantal jongen per worp groter is om de vrijgekomen leefgebieden te 'bevossen', aldus Bezwaarde I.

Beoordeling bezwaargrond

Volgens uw college is de verleende ontheffing nodig ter bescherming van de weidevogel. Uw college heeft in het verweerschrift verwezen naar hoofdstuk 4 van het Faunabeheerplan, onder 4.1, en met name naar de tekst onder het kopje "Invloed van de vos als predator van weidevogels", waarin volgens uw college uitgebreid is beschreven en onderbouwd aan de hand van verschillende onderzoeken dat de vos één van de belangrijkste predatoren van weidevogels is. Ook onderzoek in de provincie Zuid-Holland op het gebied van kuikenoverleving heeft



uitgewezen dat predatie de belangrijkste factor lijkt te zijn en dat ook de predatie van de vos een aandeel hierin vormt. Uw college heeft benadrukt dat ook uit voormelde uitspraak van de Afdeling van 13 september 2023 volgt dat de ontheffing nodig is.

De bezwarencommissie overweegt dat in hoofdstuk 4 van het Faunabeheerplan, onder 4.1, onder “Invloed van de vos als predator van weidevogels” onder verwijzing naar een reeks rapporten en onderzoeken is geconcludeerd dat de vos verantwoordelijk is voor een zeer groot deel van verliezen van weidevogels, sterk predeert op kuikens en ook predeert op volwassen weidevogels. Onder 4.1 staat ook dat in het rapport van Egas & Van der Velden (2020) is geconcludeerd dat het uitgevoerde vossenbeheer (nachtelijk en jaarrond) als onderdeel van het totale maatregelenpakket effectief is gebleken in de periode 2015-2021 voor het grootste deel van het ontheffingsgebied en dat daarmee de weidevogelpopulatie in het hele ontheffingsgebied stabiel is gebleven. Het verbod op vossenbeheer in 2022 heeft direct geleid tot een sterke afname van het aantal bekende legsels én een toename van het aantal gepredeerde legsels in het hele ontheffingsgebied, zo valt te lezen. Bezwaarden I en II hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusie niet klopt. Dat er ook andere oorzaken zijn waardoor de populatieomvang van de weidevogel sterk onder druk staat en dat de vos niet de enige predator is van de weidevogel doet aan het voorgaande niet af. De stelling dat het doden van vossen niet leidt tot een afname van de vossenstand, is evenmin aannemelijk gemaakt. De bezwarencommissie wijst er in dit verband voorts nog op dat in Hoofdstuk 7 van het Faunabeheerplan, onder 7.1, onder “Tijd van het jaar van vossenbeheer” onder verwijzing naar een verslag van R. van den Biesen van 2019 over een bezoek aan Bremer Blockland op 1 juni 2019 staat dat is gebleken dat het doden van vossen geen aanzuigende werking heeft op nieuwe vossen en dat het ‘lege’ territorium namelijk werd overgenomen door de naastliggende vos, die dan een groter territorium kreeg, hetgeen er uiteindelijk voor zorgde dat er minder vossen per hectare voorkwamen.

De bezwarencommissie overweegt verder dat de bij de ontheffing behorende kaart van de beheergebieden mede gelet op de gebruikte kleine schaal de duidelijkheid over de omvang van de bufferzone van de beheergebieden niet ten goede komt. Zij heeft evenwel geen aanknopingspunten voor twijfel dat steeds een bufferzone van maximaal 5 kilometer is aangehouden. Daarbij betreft zij dat uw college ter hoorzitting heeft verklaard dat de bufferzone nergens breder is dan 5 kilometer en dat dit goed is nagerekend. De Faunabeheereenheid heeft toegelicht dat bij het bepalen van deze afstand gebruik is gemaakt van een GIS-programma.

De bezwarencommissie concludeert dat uw college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de ontheffing nodig is ter bescherming van de weidevogel in de beheergebieden waar de ontheffing geldt.

De bezwarencommissie overweegt in het kader van de noodzaak van de ontheffing voorts nog het volgende. De ontheffing is verleend tot en met 30 januari 2032. Dit is een aanzienlijk lange periode. Ter hoorzitting heeft uw college als reden voor deze lange periode naar voren gebracht dat het beheer langdurig nodig wordt geacht en dat in de vorige ontheffingsperiode als gevolg van juridische procedures bijna geen gebruik kon worden gemaakt van de ontheffing. Volgens uw college zal veel worden gedaan aan monitoring en zal het faunabeheer na 5 jaar worden geëvalueerd.

De bezwarencommissie heeft geconstateerd dat in hoofdstuk 7 van het Faunabeheerplan, onder 7.2, “Beheer ter bescherming van boerenlandvogels in leefgebied open grasland” staat dat als uit evaluatie blijkt dat het beheer moet worden aangepast, aanpassing van de ontheffing wordt gevraagd. Onder 8.2, “Monitoring” staat dat de Faunabeheereenheid jaarlijks de beheergegevens verzamelt en publiceert en dat daarnaast een telling wordt opgezet en daarna jaarlijks wordt



uitgevoerd om het aantal vossen in Zuid-Holland te monitoren. Dit gebeurt in afstemming met het monitoringsprogramma van het Actieplan boerenlandvogels.

De bezwarencommissie overweegt dat, daargelaten dat zij niet heeft kunnen achterhalen waar staat dat het vossenbeheer na een periode van 5 jaar zal worden geëvalueerd, deze omstandigheid en genoemde monitoring niet aan de lange duur van de ontheffing afdoen. Ook gelet op de perioden die in faunabeheerplannen en ontheffingen ten aanzien van het doden van andere dieren, zoals de bever, de knobbelzwaan en het konijn, zijn opgenomen en door uw college zijn toegestaan, is de onderhavige periode lang. De duur van de vorige ontheffing voor het beheer van de vos was ongeveer 4,5 jaar. Immers, deze ontheffing was verleend op 27 december 2018 en liep tot 30 juni 2023. Waarom de ontheffing nu voor een beduidend langere periode nodig wordt geacht, is naar het oordeel van de bezwarencommissie niet deugdelijk gemotiveerd. Dat vossenbeheer vanwege juridische procedures onder de vorige ontheffing voor het beheer van de vos voor langere tijd niet mogelijk is geweest, is volgens de bezwarencommissie geen gegronde reden voor de lange duur van de onderhavige ontheffing. Weliswaar staat in het Faunabeheerplan dat tussentijdse aanpassing van de ontheffing wordt gevraagd als de evaluatie uitwijst dat dit nodig is, maar indien dit volgens de Faunabeheereenheid niet nodig is, blijft de ontheffing dus onverkort doorlopen, zonder dat andere partijen hiertegen iets kunnen ondernemen. De bezwarencommissie is onder de gegeven feiten en omstandigheden van mening dat de periode waarvoor de ontheffing is verleend naar beneden dient te worden bijgesteld. Zij adviseert voor de duur van de periode aansluiting te zoeken bij de kortere duur die uw college in soortgelijke gevallen heeft toegestaan.

Bezwaargrond

Bezwaarde I heeft gesteld dat uw college bij het verlenen van de ontheffing niet heeft voorgeschreven dat vossen niet onnodig lijden. Zij heeft in dit verband aangevoerd dat niet is bepaald op welke wijze gevangen vossen gedood moeten worden om onnodig lijden te voorkomen en dat tenminste een schoontijd moet gelden waarbinnen het jagen op de vos en vernieling van zijn verblijfplaats niet zijn toegestaan. Dit om te voorkomen dat jongen vreselijk zullen leiden en een ellendige dood zullen sterven.

Beoordeling bezwaargrond

Uw college heeft verwezen naar artikel 3.24, eerste lid, van de Wnb, waarin is voorgeschreven dat "een ieder die een in het wild levend dier doodt of vangt voorkomt dat het dier onnodig lijdt". Ook heeft uw college erop gewezen dat op p. 3 van het bestreden besluit staat dat bij het gebruik van de ontheffing de zorgplicht in acht dient te worden genomen. Voorts heeft uw college in het verweerschrift onder verwijzing naar p. 53 van het Faunabeheerplan toegelicht dat het gebruik van vangkooien niet vaak wordt toegepast. Vangkooien kunnen binnen de bebouwde kom worden toegepast omdat daar vaak een vos niet direct (met het geweer) gedood kan worden. Naar aanleiding van de vraag van de bezwarencommissie tijdens de hoorzitting hoe het zit met de schoontijd heeft de Faunabeheereenheid naar voren gebracht dat het vossenbeheer in principe wordt uitgevoerd vanaf december tot 1 april en dat daarna alleen in uiterste gevallen wordt opgetreden, zoals ook in het Faunabeheerplan staat.

De bezwarencommissie overweegt dat met artikel 3.24, eerste lid, van de Wnb en de in het bestreden besluit opgenomen zorgplicht afdoende is gewaarborgd dat vossen bij het vangen en doden niet onnodig lijden. Naar het oordeel van de bezwarencommissie hoeft uw college gelet hierop niet voor te schrijven op welke wijze gevangen vossen moeten worden gedood. Wat betreft de schoontijd - deze periode loopt normaal van 1 april tot 30 juni - overweegt de bezwarencommissie het volgende. In het Faunabeheerplan in hoofdstuk 7, onder 7.1, onder "Tijd van het jaar voor vossenbeheer" staat dat het grootste effect van het beheer van vossen kan



worden verwacht in de maanden februari en maart. Als één van de redenen hiervoor is genoemd dat de vrouwelijke dieren drachtig zijn en verwijdering leidt tot het voorkomen van een nest jonge vossen. Verderop in deze paragraaf staat dat ongeveer half maart de lage stand moet zijn bereikt omdat het broedseizoen dan begint. Dit is nodig om predatie effectief te voorkomen maar ook om verstoring door afschot tijdens de broedperiode zoveel mogelijk te beperken en om in de periode dat er jonge vossen zijn het doden van zogenoemde moervossen zoveel mogelijk te beperken. Het kan echter wel nodig zijn om in de periode vanaf half maart tot eind juni alsnog vossen te verwijderen, zo valt te lezen. Naar het oordeel van de bezwarencommissie volgt hieruit dat op grond van het Faunabeheerplan rekening moet worden gehouden met de schoontijd en met jonge vossen. De bezwarencommissie ziet gelet hierop geen aanknopingspunten voor het oordeel dat uw college ten onrechte aan de ontheffing geen nadere voorschriften heeft verbonden om onnodig lijden van vossen te voorkomen.

Tot slot overweegt de bezwarencommissie het volgende. Voor zover Bezwaarde I met het door haar gestelde dat het gebruik van het geweer tijdens de nachtelijke uren niet alleen zeer veel verstoring voor alle aanwezige dieren veroorzaakt, maar dat ook de kans op verwonden van dieren 's nachts groter is, betoogt dat uw college ten onrechte ontheffing heeft verleend voor het gebruik van het geweer in de nacht, slaagt dit betoog niet. Hierbij neemt de bezwarencommissie in aanmerking dat in hoofdstuk 7 van het Faunabeheerplan, onder 7.1, onder "Beheer Algemeen" staat dat beheer tussen zonsondergang en zonsopgang veel effectiever is dan beheer overdag. Hierbij is vermeld dat beheer gedurende de nacht voor minder verstoring van andere dieren zorgt. De bezwarencommissie ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen. Hierbij neemt de bezwarencommissie in aanmerking dat de Afdeling in voormelde uitspraak van 13 september 2023 reeds hetzelfde heeft geoordeeld over het gebruik van het geweer in de nacht.

Advies

De bezwarencommissie adviseert het betreden besluit te herroepen, voor zover de ontheffing is verleend tot en met 30 januari 2032 en de ontheffing met inachtneming van hetgeen zij hierover heeft overwogen voor een kortere periode te verlenen en het bestreden besluit voor het overige in stand te laten.

Proceskosten

Bezwaarden II hebben op voet van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb verzocht om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar hebben moeten maken. Op grond van deze bepaling worden de kosten die bezwaarden in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs hebben moeten maken uitsluitend vergoed voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.



Als uw college het bestreden besluit conform het advies van de bezwarencommissie herroept wat betreft de periode van de verleende ontheffing, zal het aan Bezwaarden II de proceskosten moeten vergoeden.

De bezwarencommissie ontvangt te zijner tijd graag een afschrift van uw besluit op bezwaar.

Hoogachtend,

De bezwarencommissie,
Namens deze,



De secretaris,

