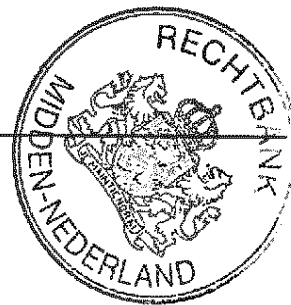


uitspraak



RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND
Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 20/3544, UTR 30/3813 en UTR 20/3828

uitspraak van de voorzieningenrechter van 30 november 2020 op de verzoeken om voorlopige voorziening in de zaken tussen

1. **Stichting Fauna4life**, gevestigd in Amstelveen, en **Stichting Animal Rights**, gevestigd in Den Haag
(gemachtigde: mr. M. van Duijn),
2. **Stichting Dierenradar**, gevestigd in Stolwijk
(gemachtigde: ██████████),
3. **Stichting De Faunabescherming**, gevestigd in Amstelveen
(gemachtigde: mr. B.N. Klootra)

samen: verzoekers

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht, verweerder,
(gemachtigde: ██████████).

Ook heeft als partij aan het geding deelgenomen:
Stichting Faunabeheereenheid Utrecht, gevestigd in Renswoude
(gemachtigde: ██████████).

Inleiding

In de provincie Utrecht ontstaat regelmatig schade aan landbouwgewassen, die wordt toegeschreven aan de begrazing door knobbelzwanen. Het doden van knobbelzwanen is verboden op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb). De faunabeheereenheid heeft een faunabeheerplan vastgesteld voor de periode 2019-2025. In lijn met de daarin beschreven voor de provincie beschreven maatregelen voor faunabeheer, heeft de faunabeheereenheid bij verweerder een ontheffing gevraagd om knobbelzwanen in de provincie te mogen doden met het geweer, en voor maatregelen met betrekking tot de eieren van knobbelzwanen (legselreductiemaatregelen).

Met het besluit van 13 augustus 2020 heeft verweerder deze ontheffing aan de faunabeheereenheid verleend.

Met het besluit van 31 augustus 2020 heeft verweerder dit besluit ingetrokken en de ontheffing opnieuw verleend, met gewijzigde en aanvullende voorschriften. De ontheffing voor het doden van knobbelzwanen geldt voor de periode van 1 december tot en met 14 juni, voor de duur van het faunabeheerplan. De ontheffing geldt voor de hele provincie, met

uitzondering van de wildbeheereenheden Lage Vuursche en De Schaffelaar. Verweerder legt aan het verlenen van de ontheffing het wettelijk criterium ten grondslag dat het doden van knobbelzwanen nodig is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen.

Fauna4life en Animal Rights, Dierenradar en de Faunabescherming hebben bij verweerder bezwaar gemaakt tegen de ontheffing. Daarover moet verweerder nog een besluit nemen.

Fauna4life en Animal Rights, Dierenradar en De Faunabescherming hebben de voorzieningenrechter verzocht om een voorziening te treffen, met als doel het afschieten van knobbelzwanen vanaf 1 december 2020 te voorkomen.

De zaak is behandeld op de zitting van 18 november 2020. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Namens Fauna4life en Animal Rights was daarnaast aanwezig [REDACTED] namens De Faunabescherming [REDACTED] en namens de faunabeheereenheid [REDACTED].

Overwegingen over het beoordelingskader

Wat beoordeelt de voorzieningenrechter in deze spoedprocedure?

1. De zaak is spoedeisend. De ontheffing geldt vanaf 1 december 2020, terwijl verweerder heeft toegelicht dat hij naar verwachting pas in februari 2021 een beslissing op de bezwaarschriften van verzoekers zal nemen. De voorzieningenrechter heeft daarom beoordeeld of het, gelet op de belangen die de betrokken partijen hierbij hebben, nodig is om het afschieten van knobbelzwanen in de tussentijd te verbieden door verweerders besluit te schorsen. De voorzieningenrechter geeft daarvoor een voorlopige beoordeling van de rechtmatigheid van de verleende ontheffing en daarmee van de kans van slagen van de bezwaarschriften, en hij weegt de belangen van partijen bij het al dan niet treffen van een voorlopige voorziening. Daarbij geldt dat hoe zekerder de voorzieningenrechter is over de rechtmatigheid van de ontheffing, hoe minder ruimte er is om gewicht toe te kennen aan de belangen van verzoekers bij een schorsing daarvan. De beoordeling door de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een eventuele beroepsprocedure niet.

2. De gronden die verzoekers in hun bezwaren bij verweerder naar voren hebben gebracht zijn omvangrijk en uiteenlopend. De voorzieningenrechter kan in deze procedure niet overal op ingaan: verzoekers krijgen nu geen antwoord op alles wat zij hebben aangevoerd. De voorzieningenrechter beperkt zich tot een beoordeling van de belangrijkste geschilpunten. Dat zijn de kleine zwaan en de wilde zwaan, en het vraagstuk van de belangrijke schade. De voorzieningenrechter gaat daarna ook in op een aantal duidelijke onrechtmatigheden in de ontheffing en de voorschriften, die door verweerder deels al worden erkend. Tot slot zal de voorzieningenrechter in het licht van deze rechtmatigheidstoets de belangen van partijen bij het al dan niet schorsen van de ontheffing wegen.

Wat beoordeelt de voorzieningenrechter niet?

3. Met de ontheffing zijn ook de legselreductiemaatregelen toegestaan, waar Dierenradar en De Faunabescherming het niet mee eens zijn. Dat deel van de ontheffing geldt echter pas in de periode van 1 maart tot en met 31 mei, waardoor dat nu nog niet spoedeisend is. Dierenradar en De Faunabescherming hebben er op de zitting daarom mee

ingestemd dat de voorzieningenrechter zich beperkt tot een beoordeling van het toegestane doden van knobbelzwanen.

4. De Faunabescherming vreest dat de ontheffing gevolgen heeft voor andere vogelsoorten, maar zij heeft er op de zitting mee ingestemd dat de voorzieningenrechter zich beperkt tot de kleine zwaan en de wilde zwaan. De weidevogels blijven nu buiten beschouwing.

5. De voorzieningenrechter gaat ook niet in op het betoog van Fauna4life, Animal Rights en Dierenradar over populatiebeheer. Verweerder heeft op de zitting toegelicht dat niet bedoeld is om de ontheffing te verlenen met het oog op populatiebeheer in die zin dat de populatie knobbelzwanen tot een specifiek niveau moet worden teruggebracht. Het afschieten heeft alleen als doel het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, in de zin van artikel 3.3 van de Wnb. In de ontheffing is ook een verwijzing naar de artikelen 3.17 en 3.18 opgenomen, die gaan over populatiebeheer. Dat had volgens verweerder ook weggelaten kunnen worden. De voorzieningenrechter overweegt dat verweerder in de beslissing op de bezwaarschriften wel duidelijk moet maken op welke wettelijke grondslag de ontheffing is verleend, maar de bezwaarprocedure geeft voldoende kans om dit recht te zetten. Omdat verweerder zelf ook vindt dat populatiebeheer niet het doel van de ontheffing is, blijft dat nu buiten beschouwing.

Overwegingen over de rechtmatigheid van de ontheffing

Moest verweerder ook naar de kleine zwaan en de wilde zwaan kijken?

6. De kleine zwaan en de wilde zwaan zijn van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Europese Vogelrichtlijn. Net als bij de knobbelzwaan is het verboden om deze soorten opzettelijk te doden. Het is ook verboden om deze soorten opzettelijk te storen, tenzij de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.¹

7. Verzoekers vinden dat verweerder niet heeft onderkend dat het afschieten van knobbelzwanen kan leiden tot het doden en verstoren van de kleine zwaan en de wilde zwaan. Zij wijzen erop dat de soorten vaak in gemengde groepen voorkomen en dat het voor jagers moeilijk is om de kleine zwaan en de en wilde zwaan te onderscheiden van de knobbelzwaan. Door de verwarring die zo kan ontstaan, zullen jagers ook op gemengde groepen schieten.

8. Verweerder is hierop in de ontheffing niet ingegaan. Hij heeft op zitting erkend dat gemengde groepen van knobbelzwanen, kleine zwanen en wilde zwanen ook in de provincie Utrecht voorkomen. Hoewel de kleine zwaan en de wilde zwaan beschermde soorten zijn, heeft de ontheffing daarop volgens verweerder geen betrekking. Als er gevaar dreigt dat deze soorten gedood of verstoord worden, dan moet dat in een handhavingsprocedure aan de orde worden gesteld.

¹ Deze verbodsbepalingen staan in artikel 3.1, eerste, vierde en vijfde lid, van de Wnb. De verbodsbepalingen uit artikel 3.5 van de Wnb zijn niet van toepassing, omdat daarin de soorten uit

9. De voorzieningenrechter volgt verweerder hierin. De rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) kent een vaste lijn over het vraagstuk van (gestelde) samenloop van het overtreden van verboden bij soortenbescherming. Deze lijn houdt in dat de diersoorten waarvoor de ontheffing is aangevraagd bepalend zijn voor de omvang van het geschil. Het bevoegd gezag moet op basis van de aanvraag besluiten en de diersoorten waarvoor geen ontheffing is gevraagd, kunnen in de bezwaarfase, in beroep of in hoger beroep niet worden beoordeeld.² In dit geval is de door de faunabeheereenheid gevraagde ontheffing beperkt tot de knobbelzwaan, zodat het geding zich moet beperken tot de gevolgen voor die soort. Omdat voor de kleine zwaan en de wilde zwaan geen ontheffing is gevraagd, kunnen de gevolgen van het afschieten van knobbelzwanen op deze soorten in deze procedure niet beoordeeld worden.

10. De voorzieningenrechter wijkt hiermee af van de uitspraken van de voorzieningenrechtbanken van de rechtbanken Noord-Nederland en Den Haag in soortgelijke zaken, waarnaar verzoekers verwijzen en waarbij toestemmingen voor het afschieten van knobbelzwanen zijn geschorst.³ De zaak uit Den Haag is al niet helemaal vergelijkbaar, omdat daarbij het goedkeuringsbesluit van een faunabeheerplan voorlag. De Noord-Nederlandse zaak ging wel over een Wnb-ontheffing. In deze drie uitspraken is (deels impliciet) als maatstaf gehanteerd of de soortenbescherming van de kleine zwaan en de wilde zwaan op voorhand in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het afschieten van knobbelzwanen. Hoewel een dergelijke maatstaf in de rechtspraak van de Afdeling wel wordt gehanteerd in zaken over ruimtelijke plannen, ziet de voorzieningenrechter geen aanknopingspunt om diezelfde lijn ook daarbuiten toe te passen bij de beoordeling van een ontheffing op basis van de Wnb. De voorzieningenrechter betreft hierbij dat ten aanzien van ruimtelijke plannen is voorzien in een krachtens wettelijk voorschrift gestelde eis om inzicht te geven in de uitvoerbaarheid van het plan.⁴ In de Wnb of onderliggende regelgeving is zo'n uitvoerbaarheidstoets niet geregeld. Of een Wnb-ontheffing uitvoerbaar is met het oog op andere mogelijk vereiste Wnb-ontheffingen kan in de procedure tegen zo'n ontheffing dus niet worden beoordeeld. De hiervoor genoemde rechtspraak van de Afdeling over dit soort besluiten biedt daarvoor geen ruimte.

11. De conclusie is dat de kleine zwaan en de wilde zwaan buiten het bereik van de ontheffingsprocedure voor de knobbelzwaan vallen en de voorzieningenrechter verwacht dat verzoekers in de bezwaarprocedure op dit punt geen gelijk krijgen. De mogelijke gevolgen voor de kleine zwaan en de wilde zwaan zijn dan ook geen reden voor het schorsen van de ontheffing voor de knobbelzwanen.

12. Dit betekent niet dat verzoekers hun zorgen over het mogelijke doden of verstoren van de kleine zwaan en de wilde zwaan niet door de rechter kunnen laten beoordelen. Verzoekers kunnen bij verweerder een handhavingsverzoek doen, waarbij zij wijzen op de volgens hen dreigende overtreding van de soortenbescherming uit de Wnb bij de gebruikmaking van de verleende ontheffing. Tegen een besluit daarover of het uitblijven daarvan staat vervolgens rechtsbescherming open bij, uiteindelijk, de bestuursrechter.

² De voorzieningenrechter verwijst naar de uitspraak van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1160.

³ Uitspraken van 22 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13809 en 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:10754 (faunabeheerplan Zuid-Holland) en uitspraak van 4 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1883 (ontheffing Fryslân).

⁴ In artikel 3.37 van de Wet ruimtelijke ordening, in samenhang met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en

Wat is 'belangrijke schade'?

13. Een volgend belangrijk geschilpunt tussen verzoekers en verweerder is of de ontheffing voldoet aan de wettelijke eis dat afschot van knobbelzwanen nodig is om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen.

14. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat aan het gestelde vereiste van belangrijke schade in de zin van de Wnb is voldaan, als is gebleken van een concrete dreiging van belangrijke schade. Bij de invulling van het begrip 'belangrijke schade' en bij het bepalen of sprake is van een concrete dreiging daarvan, heeft verweerder een zekere beoordelingsruimte. Op grond van deze rechtspraak is niet vereist dat belangrijke schade zich al heeft voorgedaan. Een besluit waarbij een ontheffing van het verbod op afschot is verleend, moet wel strikt noodzakelijk zijn en op een nauwkeurige en treffende motivering berusten. Uit het enkele gegeven dat een schadeveroorzakende diersoort en schadegevoelige gewassen in een gebied voorkomen kan niet de conclusie worden getrokken dat belangrijke schade zich in die gebieden voordoet. Daarbij komt aan de schadehistorie een belangrijke betekenis toe. De ontheffing moet zich beperken tot die specifieke situaties waarvoor op grond van de schadehistorie aannemelijk is gemaakt dat ten aanzien daarvan belangrijke schade is aangericht of dreigt te worden aangericht.⁵ Deze vaste rechtspraak is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, over de in de Vogelrichtlijn opgenomen bepalingen om af te wijken van de verboden met betrekking tot beschermde soorten. In die rechtspraak is het karakter van die bepalingen als uitzonderingsregeling benadrukt, die strikt moet worden uitgelegd.⁶

15. In de ontheffing is ingegaan op de ontwikkeling van de populatie knobbelzwanen in Utrecht. Vanaf 1990 is de populatie significant toegenomen. De groei van het aantal knobbelzwanen is in 2015 afgevlakt, maar daarna is de populatie weer langzaam toegenomen. Dit is zichtbaar gemaakt in een grafiek. Knobbelzwanen foerageren in de wintermaanden in groepen op landbouwpercelen. In een tabel zijn de getaxeerde schadebedragen veroorzaakt door knobbelzwanen aan grasland in de jaren 2012 tot en met 2017 en het aantal schademeldingen per jaar weergegeven. Daarnaast is in de ontheffing een tabel opgenomen met het aantal geschoten knobbelzwanen per wildbeheereenheid in de jaren 2012 tot en met 2017. De ontheffing verwijst verder naar het faunabeheerplan, waarin ook een tabel staat met getaxeerde schade in de jaren 2012 tot en met 2017, per wildbeheereenheid.

16. Verzoekers voeren terecht aan dat verweerder in de ontheffing niet heeft toegelicht wat onder belangrijke schade wordt verstaan. Uit het verweerschrift en de zitting blijkt dat verweerder schade van meer dan € 250,- per geval per bedrijf per jaar als belangrijke schade ziet. Dat komt overeen met verweerders beleid hierover.⁷ Een dergelijke beleidsmatige invulling van het begrip belangrijke schade wordt in de rechtspraak van de Afdeling niet onredelijk geacht.⁸ De voorzieningenrechter ziet er bovendien vooralsnog geen aanleiding voor dat verweerder bij het bepalen van de schade een correctie voor niet uitgekeerde schade en voor het drempelbedrag bij schadevergoedingen moet toepassen. Dat De Faunabescherming betoogt dat dat wel zou moeten, maar daarvoor biedt verweerders beleid geen aanknopingspunt. Daarin is immers geen relatie gelegd tussen ontstane schade

⁵ Bijvoorbeeld de uitspraak van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1534.

⁶ Bijvoorbeeld het arrest van 14 juni 2007, ECLI:EU:C:2007:341.

⁷ Beleidskader Wet natuurbescherming provincie Utrecht.

enerzijds, en uitgekeerde schadebedragen anderzijds. Als verweerder in de beslissing op bezwaar alsnog op de juiste wijze naar zijn beleid over belangrijke schade verwijst, verwacht de voorzieningenrechter dat hij daarmee voldoende motiveert hoe hij dit begrip in deze ontheffingsprocedure toepast.

17. De vraag die in het licht van het voorgaande beantwoord moet worden, is of verweerder met de vereiste nauwkeurige en treffende motivering onderbouwt dat knobbelzwanen in de gebieden waarvoor de ontheffing is verleend meer dan € 250,- aan schade aan gewassen per geval per bedrijf per jaar aanrichten. Als dat het geval is, wordt voldaan aan het wettelijk criterium dat het doden van knobbelzwanen noodzakelijk is. Deze beoordeling spitst zich toe op de gebieden van alle wildbeheereenheden in de provincie, met uitzondering van Lage Vuursche en De Schaffelaar die van de ontheffing zijn uitgezonderd.

Dreigt er belangrijke schade?

18. De voorzieningenrechter oordeelt dat deze nauwkeurige en treffende motivering ontbreekt. De voorzieningenrechter stelt daarvoor allereerst vast dat er voor de wildbeheereenheid Vijfheerenlanden helemaal geen gegevens over schadebedragen en meldingen zijn: niet in de ontheffing en ook niet in het faunabeheerplan. Verweerder heeft dit ter zitting ook erkend. Verweerder heeft toegelicht dat dit gebied is overgegaan van de provincie Zuid-Holland naar de provincie Utrecht, en dat de gegevens over de schadehistorie in Zuid-Holland beschikbaar zijn. Zonder nadere informatie daarover moet echter worden geconstateerd dat de ontheffing op dit punt in het geheel niet is gemotiveerd.

19. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is de motivering in de ontheffing voor de overige wildbeheereenheden ook onvoldoende. Met het alleen maar vermelden van de jaarlijkse totalen van de getaxeerde schadebedragen en van het jaarlijkse aantal schademeldingen over de periode 2012-2017 geeft de ontheffing onvoldoende en te grofmazig inzicht. Dat geldt ook voor de informatie die in het verweerschrift aanvullend nog is opgenomen over de jaren 2018 en 2019. Het faunabeheerplan geeft wel meer informatie, door de totalen te splitsen in schadebedragen per wildbeheereenheid per jaar, maar ook hier gaat het alleen over de periode 2012-2017. Hoewel deze bedragen kunnen wijzen in de richting van belangrijke schade, moet ook worden geconstateerd dat er wildbeheereenheden zijn met slechts lage schadebedragen, of waar schade in sommige jaren geheel ontbreekt. In aanvulling hierop heeft de faunabeheereenheid tijdens de zitting nog nadere gegevens genoemd over de jaren 2018 en 2019. Deze gegevens betreft de voorzieningenrechter niet bij zijn beoordeling, omdat ze te laat op tafel kwamen om nog te kunnen bespreken. Hoewel niet is uitgesloten dat verweerder in de bezwaarprocedure met alle beschikbare gegevens alsnog aan de hand van de schadehistorie kan laten zien dat zich in het hele gebied van de ontheffing een concrete dreiging van belangrijke schade voordoet, is hiervoor nog wel een slag te maken.

20. Daar komt de vraag nog bij of en hoe eerdere beheermaatregelen hebben doorgewerkt in de cijfers uit de schadehistorie. Het staat vast dat ook in voorgaande jaren steeds afschot van knobbelzwanen heeft plaatsgevonden, en verweerder gebruikt dat gegeven om nader te onderbouwen dat beheer (dus) nodig is om ergere schade te voorkomen. De voorzieningenrechter overweegt dat daarvoor wel nodig is dat verweerder inzicht geeft in het verband tussen de omvang van de schade en deze eerdere beheermaatregelen. Verzoekers betwisten namelijk dat de schade zonder die maatregelen

(veel) groter was geweest. De rechtspraak waar verweerder naar verwijst⁹ is voor deze motivering niet zonder meer toereikend, omdat in die zaak een vergelijking kon worden gemaakt tussen gebieden waarin in de voorliggende jaren wél, en een gebied waarin géén beheer had plaatsgevonden. Dat is bij de cijfers die verweerder gebruikt niet het geval.

Kan in de wintermaanden ook schade ontstaan?

21. De Faunabescherming en Dierenradar hebben ook het standpunt ingenomen dat knobbelzwanen in de wintermaanden niet of nauwelijks schade aan graslanden kunnen veroorzaken. Het afschieten van knobbelzwanen hoeft volgens hen daarom in ieder geval niet al vanaf 1 december te worden toegestaan. Ter onderbouwing hiervan verwijzen zij naar een rapport van SOVON en Altenburg & Wymenga (het SOVON-rapport).¹⁰ De Faunabescherming en Dierenradar hebben ook een rapport van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) ingebracht, waarin op dit SOVON-rapport is ingegaan. Het gaat om het StAB-rapport dat is opgesteld in de procedure over het beroep dat De Faunabescherming bij de rechtbank Den Haag heeft ingesteld tegen het Faunabeheerplan knobbelzwaan Zuid-Holland 2018 en waarin de StAB door die rechtbank als deskundige is benoemd.

22. Verweerder en de faunabeheereenheid zijn daarentegen van mening dat ook in de wintermaanden wel degelijk belangrijke schade kan optreden. Als in een periode veel neerslag valt, dan worden landbouwgronden namelijk gevoelig voor verslemping. Op de zitting is daaraan toegevoegd dat pas ingezaaide graslanden extra gevoelig zijn, waardoor ook schade kan ontstaan. Verweerder vindt dat de bevindingen over begrazing van graslanden door ganzen uit het SOVON-rapport niet zonder nadere wetenschappelijke onderbouwing kan worden doorgetrokken naar begrazing door knobbelzwanen. Op de zitting heeft verweerder verder toegelicht dat schades over het algemeen in april, voordat graspercelen voor het eerst gemaaid gaan worden, worden getaxeerd. De schadebedragen worden op basis van deze taxaties vastgesteld, waardoor daaronder ook schade kan zijn begrepen die al eerder, in de winter, is ontstaan.

23. Altenburg & Wymenga en SOVON hebben onderzoek gedaan naar de gevolgen van verjaging van ganzen in bepaalde gebieden en perioden op de aanwezigheid van ganzen, de vraat door ganzen, de fysieke schade aan het gras en de economische schade die dit veroorzaakt buiten en binnen ganzenfoerageergebieden. Volgens dit onderzoek maken graspercelen die vanaf 1 april niet meer worden begraaasd een groeispuurt. Rond de maaidatum is er geen verschil meer in grashoogte en er is geen vertraging in het moment waarop de maximale grashoogte wordt bereikt. Verder is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat de grasgroei op percelen die na 1 april wel nog worden begraaasd aantoonbaar achterblijft. In het StAB-rapport is opgemerkt dat het SOVON-rapport ook relevant is voor knobbelzwanen, omdat deze vogels net als ganzen graseters zijn. De StAB schrijft dat de uitkomsten van het SOVON-rapport “kunnen betekenen dat de getaxeerde schade aan graslanden die in de maanden januari, februari en maart is vastgesteld zich nog kan herstellen”.

24. De voorzieningenrechter kan uit het dossier niet opmaken dat de getaxeerde schade ook verband houdt met de wintermaanden. Door de systematiek die verweerder voor het taxeren kennelijk toepast, zijn de gegevens over de schadehistorie per definitie niet

⁹ Uitspraak van 11 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:37.

rechtstreeks herleidbaar tot schade uit de wintermaanden. Die gegevens volgen immers uit taxaties die pas vanaf april worden gedaan. Het ontbreekt aan inzicht in de aan die taxaties voorafgaande schademeldingen en de momenten waarop die zijn gedaan. Dit moet beter inzichtelijk gemaakt worden.

25. Aan verweerder moet wel worden toegegeven dat nog niet duidelijk is of de bevindingen uit het SOVON-rapport zonder meer vertaald kunnen worden naar knobbelzwanen. Die bevindingen zijn goed te volgen, maar de StAB heeft in het rapport geen harde, maar een voorzichtige conclusie getrokken over schade aan graslanden in februari en maart. De vraag of knobbelzwanen in de wintermaanden belangrijke schade kunnen veroorzaken aan graslanden is nog niet in de rechtspraak beslist. De voorlopigevoorzieningprocedure leent zich naar haar aard niet voor beantwoording van deze principiële vraag, waarvoor in een lopende beroepsprocedure bovendien al een deskundige is ingeschakeld.

26. De conclusie die hier wel kan worden gegeven is dat verweerders motivering ook over het optreden van belangrijke schade in de wintermaanden, in het licht van zijn schadehistorie, nog verbetering nodig heeft. Ook daar ligt dus nog werk voor verweerder in de bezwaarprocedure.

Is er een andere bevredigende oplossing?

27. De ontheffing mag alleen worden verleend als er geen andere bevredigende oplossing dan afschot, om belangrijke schade aan gewassen te voorkomen. De informatie in de ontheffing hierover is afkomstig uit het faunabeheerplan. Het beleid van verweerder is dat eerst alternatieve middelen ingezet moeten worden om knobbelzwanen te verjagen. Dit staat ook zo in de toelichting bij de ontheffing, maar is niet in de voorschriften gewaarborgd. Dit betekent dat met de ontheffing knobbelzwanen afgeschoten mogen worden voordat preventieve middelen zijn ingezet. Omdat dit in strijd is met het beleid en met verweerders bedoeling, vindt de voorzieningenrechter de ontheffing op dit punt onzorgvuldig. Verweerder heeft op de zitting toegezegd dat in de beslissing op de bezwaarschiften een aanvullende voorwaarde opgenomen zal worden waarin dit wordt vastgelegd.

28. Op de overige punten die verzoekers hebben aangevoerd over alternatieven voor afschot gaat de voorzieningenrechter nu niet in.

Mag voor zonsopgang en na zonsondergang geschoten worden?

29. Verzoekers zijn het niet eens met voorschrift 1, waarin is bepaald dat afschot vanaf een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang is toegestaan.

30. Verweerder heeft beleidsruimte bij het al dan niet toestaan van het gebruik van een geweer voor zonsopgang en na zonsondergang, die hij invult met het hiervoor al genoemde Beleidskader Wet natuurbescherming provincie Utrecht. Voor knobbelzwanen is het beleid dat de ontheffingsperiode voor afschot van 1 december tot 1 juni loopt. Het tijdstip van afschot is van 1 april tot 1 juni van 1 uur voor zonsopkomst tot 1 uur na zonsondergang en van 1 december tot 1 april van een ½ uur voor zonsopkomst tot een ½ uur na zonsondergang. De voorzieningenrechter stelt vast dat voorschrift 1 uit de ontheffing hiervan afwijkt. Omdat dit voorschrift niet in overeenstemming is met de beleidsregels en verweerder op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht gehouden is overeenkomstig de eigen

beleidsregels te handelen, kan dit voorschrift naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet op deze manier in stand blijven.

Is er een onderbouwing voor afschot op jachtvelden kleiner dan 40 hectare?

31. De Faunabescherming en Dierenradar zijn het ook niet eens met voorschrift 6, omdat niet is onderbouwd waarom afschot op jachtvelden kleiner dan 40 hectare noodzakelijk is.

32. Voorschrift 6 staat het gebruik van een geweer toe op jachtvelden kleiner dan 40 hectare, de wettelijke minimum oppervlakte. Met dit voorschrift heeft verweerder hiervan ontheffing verleend. In het verweerschrift en op de zitting heeft verweerder erkend dat niet is onderbouwd waarom het noodzakelijk is om afschot op kleinere percelen toe te staan. Omdat een motivering voor voorschrift 6 ontbreekt, is de voorzieningenrechter van oordeel dat de ontheffing ook op dit punt gebrekkig is.

Wat zijn de overige onrechtmatigheden?

33. Verweerder heeft op de zitting laten weten dat, hoewel in de ontheffing de meer omvattende term 'landbouwpercelen' staat, zij alleen is bedoeld ter voorkoming van belangrijke schade aan graspercelen. Gelet op de rechtszekerheid moet ook dat worden rechtgezet in de beslissing op de bezwaarschriften.

34. In voorschrift 3 is opgenomen dat de ontheffing uitsluitend gebruikt mag worden voor groepen bestaande uit 15 knobbelzwanen en meer. In het verweerschrift staat dat hierin per abuis niet is opgenomen dat het moet gaan om 15 knobbelzwanen die zich op en nabij mogelijke schadepercelen bevinden. Ook hier verhoudt de ontheffing zich dus niet tot verweerders bedoeling. Dit zal verweerder in de beslissing op de bezwaarschriften moeten herstellen.

35. Op grond van voorschrift 3 mag ook beheer bij groepen van minder dan 15 knobbelzwanen plaatsvinden, als deze een dreiging vormen voor het optreden van belangrijke schade. Dit mag als er een voldoende onderbouwing is en na toestemming door de regionale uitvoeringsdienst. Verweerder en de faunabeheereenheid hebben tijdens de zitting toegelicht dat daar in de praktijk behoefte aan bestaat, omdat in uitzonderingssituaties ook ingegrepen moet kunnen worden bij kleine groepen knobbelzwanen. Zonder in te gaan op deze behoefte constateert de voorzieningenrechter dat de mogelijkheid uit voorschrift 3 een nader afwegingsmoment schept over het gebruik van de ontheffing. Zo ontstaat als het ware een ontheffing binnen een ontheffing. Dit biedt onvoldoende zekerheid, ook omdat een belanghebbende tegen zo'n nadere toestemming niet kan opkomen. Dit voorschrift kan zo niet in stand blijven.

Overwegingen over de gevraagde voorlopige voorziening

Moet de ontheffing worden geschorst?

36. Uit de voorgaande voorlopige beoordeling van de belangrijkste punten over de rechtmatigheid van de ontheffing blijkt dat verweerder op verschillende onderdelen nog dieper zal moeten ingaan in de bezwaarprocedure. Tegen deze achtergrond weegt de voorzieningenrechter de belangen die partijen hebben bij het al dan niet schorsen van de ontheffing, in afwachting van de beslissing op de bezwaarschriften.

37. Verweerder heeft de taak om zorg te dragen voor een juiste toepassing van de wettelijke bepalingen over beschermde vogelsoorten, waaronder de knobbelzwaan. Als verweerder dit niet op de goede manier doet, zijn die soorten afhankelijk van organisaties zoals verzoekers om dit bij de bestuursrechter aan te kaarten. Het belang van verzoekers is hier het opkomen voor de beschermde knobbelzwaan.

38. Verweerder heeft ook een ander belang, namelijk het voorkómen van te grote landbouwschade in de provincie. Voor verweerder is dat doorslaggevend in deze procedure. Het belang van de faunabeheereenheid als houder van de ontheffing valt daarmee samen.

39. Hoewel er ook andere onrechtmatigheden in de ontheffing zijn geconstateerd, is het grootste struikelblok dat de voorzieningenrechter ziet de motivering van de 'belangrijke schade'. Dat aspect weegt hij dan ook zwaar, en dat doet hij vanuit het uit de wet volgende uitgangspunt dat beschermde vogelsoorten niet mogen worden gedood. Dat uitgangspunt vindt zijn oorsprong in de Europese Vogelrichtlijn. Ook verweerder is daaraan zonder meer gebonden. Vanuit die achtergrond worden er zware eisen gesteld aan de onderbouwing van een overheidsorgaan om in specifiek omschreven gevallen van dit verbod af te wijken. Uit de beoordeling door de voorzieningenrechter blijkt dat verweerder nog niet aan die eisen voldoet.

40. Alleen maar het voorkomen van landbouwschade in de komende wintermaanden, terwijl zelfs nog niet duidelijk is of zich dan schade voordoet, is onvoldoende om vooruit te lopen op de 'nauwkeurige en treffende motivering' die nog moet worden gegeven. Dat belang weegt niet op tegen dat van verzoekers. De voorzieningenrechter vindt dat daarom nu moet worden teruggevallen op de hoofdregel dat knobbelzwanen niet mogen worden gedood. Alle belangen afwegend zal de voorzieningenrechter dan ook overgaan tot het schorsen van de ontheffing gedurende de bezwaarprocedure. De verzoeken om voorlopige voorziening worden toegewezen.

Wat betekent dit?

41. Deze beslissing betekent niet dat het verlenen van een ontheffing door verweerder niet mogelijk is. Verweerder heeft het nu zelf in de hand om, als hij dat wenst, snel weer over de mogelijkheid tot afschot van knobbelzwanen te beschikken, door tijdig op de bezwaren van verzoekers te beslissen.

42. De schorsing betekent wel dat de faunabeheereenheid nu geen gebruik mag maken van de ontheffing. Knobbelzwanen mogen als gevolg van deze uitspraak niet afgeschoten worden in de provincie Utrecht. Dit geldt tot zes weken nadat verweerder op de bezwaren van verzoekers heeft beslist.

Griffierecht en proceskosten?

43. Omdat de voorzieningenrechter de verzoeken toewijst, bepaalt hij dat verweerder aan alle drie de verzoekers het door hen betaalde griffierecht van € 354,- vergoedt.

44. De voorzieningenrechter veroordeelt verweerder in de door verzoekers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de voorzieningenrechter voor Fauna4life en Animal Rights en De Faunabescherming op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.050,- (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,- en een wegingsfactor 1).

45. Dierenradar heeft verzocht om vergoeding van de proceskosten en reiskosten ten behoeve van de aanwezigheid op de zitting. De reiskosten komen voor vergoeding in aanmerking. De voorzieningenrechter stelt deze kosten op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht vast op € 18,06. Dierenradar heeft niet onderbouwd welke andere proceskosten dan reiskosten zij vergoedt wil hebben, zodat de voorzieningenrechter geen aanleiding ziet om een verdere proceskostenveroordeling uit te spreken.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst de verzoeken om voorlopige voorzieningen toe en schorst het besluit van 31 augustus 2020;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 354,- aan alle drie de verzoekers afzonderlijk te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de door Fauna4life en Animal Rights gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 1.050,-;
- veroordeelt verweerder in de door De Faunabescherming gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 1.050,-;
- veroordeelt verweerder in de door Dierenradar gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 18,06.

Deze uitspraak is gedaan door mr. K. de Meulder, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. S.C.J. van der Hoorn, griffier. De beslissing is uitgesproken op 30 november 2020 en zal openbaar worden gemaakt door publicatie op rechtspraak.nl.


griffier

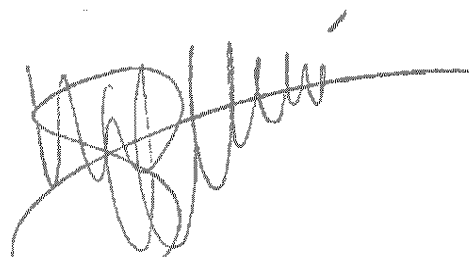

voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op: 30 NOV 2020

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Voor kopie conform de griffier





de Rechtspraak

Rechtbank
Midden-Nederland

AANTEKENEN | PER POST | PER FAX 070-7830025

Utopie Advocaten
tav de heer mr. M. van Duijn
Postbus 87
2501 CB 's-Gravenhage

Bestuursrecht

bezoekadres
Vrouwe Justitiaplein 1
3511 EX Utrecht

correspondentieadres
Postadres: Postbus 16005,
3500 DA Utrecht

t 088 36 20000
f Algemeen (088) 361 04 51
Voorlopige Voorzieningen
(088) 361 04 52
www.rechtspraak.nl

datum	30 november 2020
onderdeel	Team I
contactpersoon	dhr B. Steenbeek
doorkiesnummer	088-3611754
ons kenmerk	zaaknummer UTR 20 / 3544 NATUUR VI47
uw kenmerk	
bijlage(n)	
faxnummer afdeling	(088) 361 04 51
onderwerp	het verzoek van Stichting Fauna4Life te Amstelveen

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

Geachte heer,


Over het verzoek om een voorlopige voorziening met zaaknummer UTR 20 / 3544 NATUUR V147 deel ik u mee dat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Als u een rechtsmiddel kunt instellen tegen deze uitspraak, dan is dat onder de uitspraak vermeld.

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

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

Hoogachtend,


de griffier