

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Stichting Herstel Inheems Duin te Amsterdam (bezwaarde), ingediend door Vos & Vennoten Advocaten te Haarlem, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van dinsdag 21 april 2020, waarbij het verzoek tot handhaving van de zorgplicht, inhoudende om een groot deel van de populatie damherten in Natura 2000-gebied 'Kennemerland Zuid' in één seizoen af te schieten, is afgewezen.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 21 april 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 28 mei 2020, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

#### INHOUD VAN HET VERZOEK

Wegens aantasting van de flora en fauna in het Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid verzoekt bezwaarde om handhaving in dit gebied. Het gaat om een verzoek in het kader van de zorgplicht zoals opgenomen in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Het verzoek richt zich op de stand van de damherten in de Amsterdamse waterleidingduinen (hierna: AWD) welke binnen 1 jaar op een stand van de reeds geplande 800 gebracht dient te worden, maar liever nog naar een veel lagere stand van rond de 80 damherten.

#### GRONDSLAG EN INHOUD VAN BESTREDEN BESLUIT

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in:

- Artikel 1.11 en hoofdstuk 2 Wnb
- Faunabeheerplan damherten in het Noord- en Zuid-Hollandse duingebied 2016-2020
- Natura 2000 Beheerplan Kennemerland-Zuid 2018-2024

Verweerders hebben het handhavingsverzoek afgewezen.

Voor het afschot van de damherten tot een (rest)aantal van 800, in lijn met het Faunabeheerplan, hebben verweerders een ontheffing in het kader van de voormalige Flora- en faunawet verleend aan de Stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland (hierna: Faunabeheereenheid). Daarnaast hebben verweerders aan de Faunabeheereenheid een vergunning ingevolge de (voormalige) Natuurbeschermingswet 1998 afgegeven. Op grond van deze vergunning is het de Faunabeheereenheid toegestaan om gebruik te maken van de aan haar afgegeven Flora- en faunawet-ontheffing.

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

Vanwege de procedures tegen het Faunabeheerplan heeft de start van het beheer vertraging opgelopen. De graasdruk in de AWD is nog steeds hoog. Niet aangetoond is echter dat hierdoor ook de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar komen.

Momenteel stelt de Faunabeheereenheid in gezamenlijkheid met de samenwerkende partijen, een nieuw Faunabeheerplan damherten op. Het nieuwe Faunabeheerplan zal de basis vormen voor het aanvragen van een nieuwe ontheffing ingevolge Hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming en een nieuwe vergunning ingevolge Hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming teneinde het damhertenbeheer voort te zetten.

De zorgplicht is meegenomen in het bestaande Faunabeheerplan en wordt meegenomen in het nieuw op te stellen Faunabeheerplan. Voor zover bezwaarde stelt dat het oude Faunabeheerplan niet werkt, is er inmiddels concreet zicht op een nieuw Faunabeheerplan, waarin de ontwikkelingen tot nu toe worden meegewogen. In dit nieuwe Faunabeheerplan worden alle belangen meegenomen en afgewogen en wordt gekomen tot een onderbouwd voorstel voor het damhertenbeheer voor de komende jaren.

Nu er al concrete stappen zijn en worden ondernomen om te komen tot een voortgezet en aangepast beheer van de damhertenpopulatie in Natura 2000-gebied 'Kennemerland Zuid' zien verweerders geen reden om hieromtrent nu al handhavend op te treden.

## OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Vooraf merkt de Commissie het volgende op. De systematiek van de huidige Wnb (artikel 3:12) en de voorgaande Flora en Faunawet (artikel 29) is zo dat Faunabeheereenheden een Faunabeheerplan opstellen dat goedgekeurd wordt door verweerders. Vervolgens wordt door gedeputeerde staten aan Faunabeheereenheden een ontheffing en vergunning verleend om uitvoering te geven aan de beheersmaatregelen die opgenomen zijn in het Faunabeheerplan (in casu afschot).

### **Bezwaargrond 1: Graasdruk en Faunabeheerplan**

Verweerders stellen in het besluit dat, ondanks de hoge graasdruk, niet is aangetoond dat de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar komen. Dat standpunt is onjuist. Zowel uit het Faunabeheerplan als het Beheerplan inzake het Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid blijkt dat de hoge graasdruk een belangrijke belemmering is om instandhoudingsdoelstellingen te halen.

Bezwaarde stelt het Faunabeheerplan niet ter discussie, maar het feit dat de doelstellingen in dit plan niet gehaald worden. Het gaat niet om streefcijfers, want als de cijfers uit het plan niet behaald worden, dan blijven de instandhoudingsdoelstellingen ook buiten bereik en wordt er gehandeld in strijd met de Wnb en de Habitatrichtlijn. Bezwaarde mag er vanuit gaan dat de cijfers uit dit plan gehaald worden en dat alle inspanningen worden verricht die daartoe nodig zijn. Het nieuwe Faunabeheerplan is nog niet vastgesteld en alleen het oude plan kan daarom dienen als basis voor de afwijzing van het handhavingsverzoek.

### **Verweer:**

*Verweerders bestrijden niet dat de graasdruk van damherten een knelpunt is in het Natura 2000-gebied 'Kennemerland-Zuid'. Er worden daarom op dit moment al maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet in het geding komen als gevolg van die graasdruk.*

*Het vigerende Natura 2000 Beheerplan voor 'Kennemerland-Zuid' is het leidende document met betrekking tot het beheer van dat Natura 2000-gebied en de beheermaatregelen die binnen dat gebied worden genomen. In dat Beheerplan zijn geen specifieke maatregelen opgenomen die zien*

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

*op het verminderen van de populatie damherten. De aan het Beheerplan ten grondslag liggende gegevens gaven daartoe bij de vaststelling van dat Beheerplan simpelweg geen aanleiding. De enkele vaststelling dat graasdruk van damherten een knelpunt vormt voor het behalen van enkele van de instandhoudingsdoelstellingen voor het N2000-gebied is echter onvoldoende aanleiding om over te gaan tot beperking van de populatie van die diersoort.*

*De flora en fauna in de gebieden lijden wel onder de begrazing van deze gebieden door het grote aantal damherten. Daarom heeft de Faunabeheereenheid dan ook het Faunabeheerplan damherten 2016-2020 opgesteld. De Natura 2000-instandhoudingsdoelen profiteren daarvan mee. Het beheer van de damherten wordt voortgezet met een nieuw Faunabeheerplan damherten 2020-2026.*

*Er wordt dus op dit moment al het noodzakelijke gedaan om de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied 'Kennemerland-Zuid' te borgen. Verweerders hebben daarom geen reden om hieromtrent nog handhavend op te gaan treden in de vorm van een extra inzet op het met het geweer terugbrengen van de damhertenpopulatie.*

*Ten overvloede merken verweerders op, dat ook al zouden zij tegemoet willen komen aan het verzoek van bezwaarde en handhavend willen optreden (quod non), zij dezelfde overwegingen zouden moeten doorlopen als al in het Faunabeheerplan is gedaan om alle belangen op een zorgvuldige manier af te wegen, vergunningen en ontheffingen moeten aanvragen en de nodige juridische procedures moeten doorlopen, voordat kan worden overgegaan tot afschot.*

*Nu dit Faunabeheerplan damherten 2020-2026 specifiek is gericht op het voortgezette beheer van de damherten in de AWD en in Nationaal Park Zuid-Kennemerland, rekening houdt met alle andere te beschermen dieren, planten en overige omstandigheden en er concreet zicht is op de uitvoering van dit Faunabeheerplan, mochten verweerders zich bij het nemen van het besluit op het handhavingsverzoek hierop baseren. Immers juist bij de gevraagde afschot van een zo groot aantal damherten binnen één jaar als bezwaarde voorstaat, komt de bescherming van andere instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in het geding. Te denken valt naast een hoge betredings- en verstoringdruk op andere (beschermde) soorten ook aan de veiligheid van recreanten.*

*Nu de zorgplicht niet is overtreden en evenmin door bezwaarde concreet is aangegeven of en welke instandhoudingsdoelstellingen concreet in gevaar komen dan wel welke habitattypen of -soorten onherstelbaar zullen worden vernietigd of verdwijnen, omdat de afschot enkele seizoenen langer zal duren, is er ook geen andere concrete overtreding waartegen verweerders handhavend zouden kunnen optreden.*

## **Reactie bezwaarde:**

Voor zover in het verweerschrift staat dat er geen specifieke maatregelen zijn opgenomen in het Beheerplan, brengt bezwaarde het volgende naar voren.

Regulatie van de populatie damherten wordt in het Beheerplan bij alle, althans nagenoeg alle habitattypen genoemd als maatregel om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. In het Beheerplan wordt voor de uitwerking van deze maatregel verwezen naar het Faunabeheerplan 2016-2020. In het Faunabeheerplan is -onweersproken- uitdrukkelijk het streefcijfer van 800 damherten genoemd. Erkend wordt in het verweerschrift ook dat dit aantal binnen de periode van het Faunabeheerplan niet gehaald wordt. Gesteld wordt dat juist daarom een nieuw Faunabeheerplan 2020-2026 wordt opgesteld, waarin nieuwe doelen en maatregelen worden voorgesteld.

Uit dit verweer maakt bezwaarde op dat geaccepteerd wordt dat de hoge begrazingsdruk zal blijven bestaan, en dat de komende jaren de instandhoudingsdoelstellingen verder uit het zicht zullen raken en de kwaliteit van het Natura 2000-gebied de AWD verder zal verslechteren. Dat het niet verminderen van het aantal damherten ertoe leidt dat de instandhoudings-

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

doelstellingen uit het zicht raken blijkt overigens ook uit het Beheerplan. Zie in dat verband blz. 44, waar staat:

“De conclusie is dat overbegrazing door Damherten een negatief effect heeft op de kwaliteit van de meeste habitattypen. Het leidt tot een achteruitgang van de soortenrijkdom in zowel kruidenrijke vegetaties als boshabitat, en het belemmert bosverjonging.”

Niet voor niets is in het Faunabeheerplan 2016-2020 opgenomen dat uiterlijk in 2021 het streefaantal van 800 damherten moet zijn gehaald (zie paragraaf 7.1.).

Verweerders menen blijkbaar dat de Wnb en de Habitatrichtlijn hen de bevoegdheid geeft noodzakelijke maatregelen uit te stellen. Bezwaarde voert echter aan dat zulks in strijd is met de Wnb en met de Habitatrichtlijn.

Bezwaarde wijst in het bijzonder op artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn, en artikel 2.2. Wnb. Uit jurisprudentie<sup>1</sup> volgt dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds de verplichting om te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats (instandhoudingsmaatregelen) en anderzijds het voorkomen van verslechtering van de staat van instandhouding (de passende maatregelen). Voor de passende maatregelen volgt uit artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn dat lidstaten maatregelen moeten nemen om (dreigende) aantasting te voorkómen of tegen te gaan. Bezwaarde brengt naar voren dat het reguleren van het aantal damherten tot maximaal 800 dieren een passende maatregel is; zij is noodzakelijk om verslechtering van de staat van instandhouding te voorkómen of tegen te gaan.

Uitstel verlenen om verslechtering te voorkomen is ingevolge artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn bij dergelijke maatregelen niet toegestaan: dit brengt met zich mee dat de maatregel van het populatiebeheer van damherten onverwijld moet worden genomen.

Verweerders stellen dat zij, als zij tegemoet willen komen aan het handhavingsverzoek, zij dezelfde overwegingen moeten doorlopen als zij gedaan hebben in het Faunabeheerplan, vergunningen en ontheffingen moeten aanvragen en de nodige procedures moeten doorlopen. Bezwaarde wijst er echter op dat het handhaven van het streefcijfer van 800 damherten per 2021 al in het Faunabeheerplan is opgenomen, en dat voor het terugbrengen van het aantal dieren tot het streefcijfer al ontheffingen en vergunningen zijn verleend die ongeschonden de eindstreep bij de Raad van State hebben gehaald. Bezwaarde verzoekt de provincie niet meer dan uit te voeren hetgeen is vergund en opgenomen in het Faunabeheerplan en is geaccordeerd door de rechter.

Bezwaarde merkt op dat in het Faunabeheerplan een termijn van 5 jaar is opgenomen om het streefcijfer van 800 damherten te behalen. Dat betekent dat in 2021 het streefcijfer van 800 herten moet zijn gehaald.

In het verweerschrift wordt opgemerkt dat binnen zeer korte termijn het Faunabeheerplan 2020-2026 ter goedkeuring wordt aangeboden. Onduidelijk is welke concrete maatregelen in dit nieuwe plan binnen welke termijn genomen moeten worden. Overigens: nu de streefcijfers onder vigeur van het Faunabeheerplan 2016-2020 al bij lange na niet gehaald zijn, is er geen enkele reden om aan te nemen dat het Faunabeheerplan 2020-2026 dat wel tot gevolg zal hebben.

## Overweging commissie

Buiten geschil staat dat de graasdruk een knelpunt vormt bij het behalen van de instandhoudingsdoelen die gesteld zijn voor het onderhavige Natura 2000 gebied. Partijen zijn

---

<sup>1</sup> O.a. Raad van State 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en 1604

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

het ook eens dat afschot van de damherten een bruikbaar middel is om de populatie (aanzienlijk) terug te brengen, waar onder meer de flora en (kleine) fauna voordeel van zullen ondervinden. Het geschil in deze procedure spitst zich toe op de lengte van de periode die wordt genomen om de populatie terug te brengen. Verweerders geven aan dat momenteel beheer plaats vindt, dat een nieuw Faunabeheerplan opgesteld wordt en dat het beheer, inclusief afschot, van de damherten ook na 2020 zal voortduren. Inmiddels is dit plan ook daadwerkelijk goedgekeurd door verweerders.<sup>2</sup> Dit Faunabeheerplan zet in op voortzetting van de al ingezette beheermaatregelen om alsnog de streefstand van 800 damherten in de komende paar jaar te bereiken. Bezwaarde is van oordeel dat verder uitstel van het afschot in strijd is met het bepaalde in artikel 6 tweede lid van de Habitatrichtlijn. Er dient onverwijld overgegaan te worden tot het afschieten van een groot deel van de damherten, aldus bezwaarde.

De commissie merkt op dat, op grond van artikel 3.12 van de Wnb, passende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade aangericht door in het wild levende dieren onderdeel zijn van het Faunabeheerplan. Mede gelet op artikel 6 tweede lid van de Habitatrichtlijn, is het niet voldoende dat de maatregelen opgesteld worden; deze dienen ook uitgevoerd te worden. Hoewel de uitvoering vertraging opgelopen heeft en het streefcijfer tot op heden niet bereikt is, is er wel degelijk sprake van actieve uitvoering van het Faunabeheerplan en het nemen van maatregelen ter beperking van de populatie damherten en het beperken van de schade aan de flora en fauna in de AWD. Daarnaast zijn de Faunabeheereenheid en verweerders voornemens het afschot voort te laten duren. Verweerders hebben benadrukt dat de maatregelen zullen voortduren. Het feit dat een nieuw Faunabeheerplan goedgekeurd is, onderstreept dit.

Verweerders stellen dat als zij tot afschot over zouden willen gaan (wat niet zo is), zij de nodige (juridische) procedures moeten doorlopen. Op korte termijn tot afschot over gaan is voor verweerders niet mogelijk. Bezwaarde is van mening dat dit wel mogelijk is, nu dit in het huidige Faunabeheerplan opgenomen is en het afschot al vergund is. De commissie merkt op dit punt allereerst op dat de door verweerders verleende ontheffing tot afschot geldig is tot 17 november 2020. Het nieuwe Faunabeheerplan gericht op de regulering van de damhertpopulatie is inmiddels goedgekeurd. Dit plan loopt van 2020 tot 2026. Verder constateert de commissie dat verweerders niet zonder meer gerechtigd zijn om zelf tot afschot over te gaan; daartoe is een ontheffing en vergunning nodig, en die zijn op dit moment slechts verleend aan de Faunabeheereenheid (en verloopt op 17 november a.s.).

Voorts merkt de commissie op dat het handhavingsverzoek niet is afgewezen op basis van de aantallen die genoemd zijn in het Faunabeheerplan. Door verweerders wordt niet gesteld dat de aantallen reeds behaald zijn of nog behaald zullen worden dit jaar. Wel stellen verweerders dat niet is aangetoond dat door de hoge graasdruk de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar komen. Afschot dient wel plaats te vinden, maar de instandhoudingsdoelstellingen rechtvaardigen niet een grootschalig afschot binnen de looptijd van het huidige Faunabeheerplan.

De commissie wijst erop dat enerzijds de instandhoudingsdoelstellingen weliswaar nopen tot actieve uitvoering van het Faunabeheerplan, maar anderzijds de ontheffing tot afschot geen directe, handhaafbare verplichting inhoudt jegens de Faunabeheereenheid om daadwerkelijk tot dat afschot over te gaan. Het betreft hier een toestemming. Daarnaast strekt het Faunabeheerplan niet (direct) tot de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. In het Natura 2000 Beheerplan, dat hier wel op ziet, wordt verwezen naar de rol die de populatie damherten speelt, maar er zijn in dat Beheerplan geen specifieke maatregelen opgenomen die zien op het verminderen van de populatie damherten. De commissie ziet geen grond voor handhavend optreden nu niet is gebleken dat de instandhoudingsdoelstellingen concreet in gevaar komen of dat habitattypen of -soorten onherstelbaar zullen worden vernietigd of verdwijnen omdat het

---

<sup>2</sup> Zie: [https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2020/Oktobre\\_2020/Faunabeheerplan\\_damhert\\_goedgekeurd](https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2020/Oktobre_2020/Faunabeheerplan_damhert_goedgekeurd)

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

afschot langer dan de oorspronkelijke beheerperiode zal duren; de commissie heeft op basis van de stukken geen overtreding vastgesteld.

Bezwaarders en de commissie hebben nog geen inzicht in hetgeen bepaald is in het goedgekeurde Faunabeheerplan voor de periode 2020-2026. Wel is duidelijk dat het Faunabeheerplan inzet op voortzetting van de al ingezette beheermaatregelen om alsnog de streefstand van 800 damherten in de komende paar jaar te bereiken. Het is de commissie dan ook niet gebleken dat verweerders onvoldoende zorg dragen voor het Natura 2000-gebied of op korte termijn voornemens zijn om met deze zorg te stoppen.

## **Bezwaargrond 2: Zorgplicht**

Ten onrechte stellen verweerders dat de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb ten aanzien van het Natura 2000-gebied voldoende in acht wordt genomen. Met betrekking tot de zorgplicht ziet het verzoek erop dat de natuurlijke kwaliteiten van de AWD niet wordt aangetast. De te hoge graasdruk van damherten heeft tot gevolg dat de natuurlijke waarden van dit Natura 2000-gebied ontoelaatbaar wordt aangetast. Op basis van artikel 2.6 Wnb had echter ook opgetreden kunnen worden.

De memorie van toelichting bij artikel 1.11 Wnb spreekt van een beperkte zelfstandige betekenis, maar dat betekent niet dat het in het geheel geen zelfstandige betekenis heeft. Wanneer hoofdstuk 2 van de Wnb geen soelaas biedt om op te kunnen treden, dan heeft artikel 1.11 Wnb wel degelijk zelfstandige betekenis en kan ook worden ingeroepen om op te treden.

## **Verweer:**

*Met betrekking tot de zorgplicht en het terugbrengen van het aantal damherten verwijzen verweerders naar het bestreden besluit. Het aantal damherten is weliswaar nog niet teruggebracht naar 800, maar uit de tellingen van 2019 en 2020 blijkt het aantal al wel afgenomen te zijn. De bewering van bezwaarde hieromtrent is dan ook onjuist.*

*Met de goedkeuring van het Faunabeheerplan damherten 2016-2020 hebben verweerders aangegeven dat zij de doelen van dat Faunabeheerplan onderschrijven. Het terugbrengen van de omvang van de damhertenpopulatie zoals in dat Faunabeheerplan beschreven achten zij nodig. Van belang is echter te bedenken dat de activiteiten die daarvoor nodig zijn, het doden van een groot aantal damherten met gebruikmaking van het geweer, op een groot aantal plekken in het gebied, betreding te voet en met voertuigen, opsporen en afvoeren van geschoten dieren, allemaal plaatsvinden in een Natura 2000-gebied. Deze activiteiten hebben daarop hun invloed. En die invloed kan verslechterend zijn op de (overige) instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied. Betreding van het gebied kan schade toebrengen aan flora en aan in die flora levende fauna. Gebruik van het geweer, ook met een demper, kan invloed hebben op aanwezige vogels. Het gebruik van kunstlicht kan invloed hebben op vleermuizen. Het uitslepen en afvoeren van geschoten dieren kan invloed hebben op (samenstellende onderdelen van) beschermde habitats. Het is daarom dat er grenzen bestaan aan de mate van uitvoering, aan de gewenste snelheid van uitvoering en aan de gewenste intensiteit van uitvoering van de in het Faunabeheerplan damherten voorgestelde maatregelen. Ook dat is de zorgplicht waaraan verweerders hebben te voldoen bij de bescherming van het Natura 2000-gebied 'Kennemerland-Zuid'.*

*Dat heeft geleid tot een vergunning ingevolge artikel 19d van de Naturbescherminswet 1998. Deze vergunning stelt tot op dit moment beperkingen aan de uitvoering van het op basis van het Faunabeheerplan damherten (en de daarop afgegeven ontheffing) uit te voeren beheer van damherten in de AWD en in Nationaal Park Zuid-Kennemerland.*

## **Reactie bezwaarde:**

Bezwaarde voert aan dat uit het Faunabeheerplan 2016-2020 en uit rapportages bij de eerder verleende ontheffing blijkt dat de aantasting van natuurwaarden als gevolg van de activiteit afschieten beperkt is. Er wordt gewerkt met geluiddempers, waardoor een schot niet verstorend werkt. Er wordt blijkens bijlage 10 bij het Faunabeheerplan 2016-2020 niet met behulp van

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

kunstlicht of met restlichtversterkers geschoten. Uit deze stukken blijkt voorts niet dat betreding van flora een reële belemmering is voor de uitvoering van de populatieregulering. In het Faunabeheerplan wordt daarover althans niets opgemerkt. Het ligt niet in de rede dat een intensievere betreding gedurende een afgebakende periode dan ineens tot onaanvaardbare gevolgen leidt voor (met name) flora.

Dat blijkt ook uit de (ontwerp)onthefing op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 inzake het populatiebeheer van damherten in het Natura 2000-gebied Kennemerland waarin op pagina 10 staat:

Voor afschot wordt het duin betreden. Aan een enkele voetstap kan geen effect worden toegekend. Voorts valt betreding in het niet bij die door damherten en die door bezoekers die in een deel van het gebied vrij zijn buiten wegen en paden te lopen. Het eventueel versturende effect van afschot heeft geen gevolgen voor habitattypen. Effecten van afschot op habitattypen zijn met zekerheid uitgesloten.

Bezwaarde brengt overigens naar voren dat de AWD vrij toegankelijk zijn voor het publiek, zodat er toch al sprake is van een zekere druk als gevolg van recreatie.

Daarnaast veroorzaken de zeer grote aantallen damherten in de AWD ook schade als gevolg van betreding. In dat verband wijst bezwaarde op het rapport 'Vegetatiekartering Amsterdamse Waterleidingduinen, Boogkanaal en De Blink 2016-2018' van december 2018.

Zie pag. 67, waar staat:

Een groot deel van deze dichte struwelen is inmiddels gedegradeerd, veroorzaakt door betreding en begrazing door Damherten. Hierdoor is het nieuwe type K4i ontstaan. K2 en K3 zijn struwelen van noordhellingen en beide zijn zeldzaam geworden door intensieve vraat. Deze typen kunnen daardoor overgaan in ruige varianten van G6/G10 of tenslotte G14. K5 is veel minder ruig dan in het verleden door intensieve begrazing en tred van Damherten.

Zie ook pag. 86, waar staat:

De extreme betreding van Damherten doet vegetaties uiteenvallen en frustreert de ontwikkeling van nieuwe vegetaties.

Niet zozeer de betreding door de personen die het beheer uitvoeren, als wel dat van de damherten in het gebied leidt dus tot schade aan de flora.

## Overweging commissie

In artikel 1.11 van de Wnb, dat ziet op de zorgplicht, is het volgende opgenomen:

1. Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving.
2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in elk geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied, een bijzonder nationaal natuurgebied of voor in het wild levende dieren en planten:
  - a) dergelijke handelingen achterwege laat, dan wel,
  - b) indien dat achterwege laten redelijkerwijs niet kan worden gevergd, de noodzakelijke maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, of
  - c) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk beperkt of ongedaan maakt.

# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

In de Memorie van toelichting is over de zorgplicht onder meer opgenomen<sup>3</sup>:

'Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor in het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten. Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen. (...) Komt degene die een handeling verricht de zorgplicht niet na, dan biedt de zorgplicht de nodige handvatten voor het bevoegd gezag om op te treden, ook al is de norm open geformuleerd en niet vervat in precieze verboden. (...) Voor Natura 2000-gebieden heeft de voorgestelde zorgplicht een beperkte zelfstandige betekenis. Het wettelijke kader (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel) bevat voldoende instrumenten om ingeval sprake is van schadelijke handelingen beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningplicht (zie paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting). De zorgplicht heeft hier primair het karakter van het vastleggen van een algemeen beginsel ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van eenieder voor een zorgvuldige omgang met de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en de bij de voorbereiding en verrichting van handelingen te betrachten zorgvuldigheid.'

Op basis van hoofdstuk 2 van de Wnb (gebiedsbescherming) moeten verweerders er zorg voor dragen dat in hun provincie instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden. Ook verrichten verweerders in hun provincie feitelijke handelingen of laten deze verrichten, indien dat nodig is gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied.

Daarnaast speelt de soortenbescherming van hoofdstuk 3 van de Wnb een rol. Op basis daarvan zijn verweerders bevoegd om een Faunabeheerplan van de Faunabeheereenheid goed te keuren en om ontheffingen af te geven. Het duurzaam beheer van populaties van dieren dient terug te voeren te zijn op een door de Faunabeheereenheid opgesteld Faunabeheerplan.

De zorg voor het Natura-2000 gebied wordt gedeeltelijk vorm gegeven door het Faunabeheerplan en daarmee door populatiebeperking en afschot van de damherten. Gedeeltelijk, want leidend is het Natura 2000 Beheerplan dat van kracht is voor het gebied. Op grond van het Faunabeheerplan en de ontheffing is de Faunabeheereenheid niet verplicht om de populatie damherten terug te brengen naar 800, zij heeft hier toestemming voor. De commissie ziet in de wetsgeschiedenis van de zorgplicht geen ruimte voor verweerders, ook niet op basis van de zorgplicht, om de damherten in een hoger tempo dan is voorzien te doen afschieten (actief te handelen). De memorie van toelichting geeft wat betreft de zorgplicht als uitgangspunt dat handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben achterwege moeten worden gelaten. Het gaat om een zorgvuldige omgang met de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en de bij de voorbereiding en verrichting van handelingen te betrachten zorgvuldigheid. In combinatie met hoofdstuk 2 en 3 van de Wnb is door verweerders de wettelijk geëigende weg gevolgd door het goedkeuren van het Faunabeheerplan en het afgeven van de ontheffing en vergunning. Het is vervolgens aan de Faunabeheereenheid om dit afschot te realiseren.

De commissie constateert dat het – ook door verweerders als nodig beschouwd – afschot ernstig achterloopt. Enkele vertraging door procedures komt de commissie niet over als een overtuigend of doorslaggevend argument. De commissie dringt er dan ook op aan dat gedurende de volgende Faunabeheerplan-periode geen herhaling plaatsvindt van (vertraging van) de afgelopen periode.

---

<sup>3</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33348-3.html>



# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

Dit kunnen verweerders wellicht bereiken door bijvoorbeeld intensief met de Faunabeheereenheid te (blijven) overleggen en aan de hand van de verplichte jaarlijkse verslagen bij te sturen.

Partijen achten het terugbrengen van de populatie noodzakelijk. Er is overeenstemming dat de huidige graasdruk een negatief effect heeft op de bestaande flora. De discussie zit hem in het punt of de begrazing dusdanig schadelijk is dat afschot in een kort tijdsbestek prevaleert boven afschot verdeelt over een langere termijn. Bezwaarde tracht aan te tonen dat negatieve effecten van afschot op habitattypen zijn uitgesloten of beperkt zijn, terwijl de negatieve effecten op de habitat door de aanwezigheid van de damherten wel aanwezig zijn. De vergunning waar naar verwezen wordt, is echter gebaseerd op het Faunabeheerplan waarin de damhertenpopulatie gefaseerd over een periode van 5 jaar teruggebracht zou worden. De commissie kan zich voorstellen dat het afschot van honderden, zo niet duizenden, damherten in een kort tijdsbestek een ander effect op de habitattypen heeft dan verspreiding van dit afschot over enkele jaren. Oftewel, waar in de vergunning aangegeven is dat effecten op de habitat kunnen worden uitgesloten, kan volgens de commissie niet zonder meer gesteld worden dat bij afschot van een grote hoeveelheid damherten in een zeer korte periode ook geen negatieve effecten optreden.

## CONCLUSIE

De Commissie overweegt ten aanzien van de bezwaren het volgende. Partijen en de commissie onderkennen de urgentie van het belang van het afschot van damherten. Ook de commissie is van oordeel dat actie noodzakelijk is om de populatie damherten terug te brengen en daarmee de schade aan de flora en fauna te verminderen. Momenteel wordt zorggedragen voor het Natura 2000-gebied. Er is een Faunabeheerplan, met onderliggende ontheffing en vergunning, van kracht en er vindt beheer van de populatie damherten plaats. Voorts zijn verweerders en de Faunabeheereenheid voornemens om dit beheer voort te zetten en is het nieuwe Faunabeheerplan inmiddels goedgekeurd. Het voorgaande in acht nemende ziet de commissie geen grond voor handhavend optreden door het (doen) afschieten van een groot aantal damherten in een korte periode. Dat verweerder het verzoek om handhaving daarom heeft afgewezen, kan de commissie volgen. De commissie ziet in het vertraagde afschot geen overtreding van de zorgplicht ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen zoals deze uit de Habitatrichtlijn, artikel 1.11 en hoofdstuk 2 van de Wnb zijn opgenomen. Ook ziet zij geen grond voor handhavend optreden nu niet is gebleken dat de instandhoudingsdoelstellingen concreet in gevaar komen of dat habitattypen of -soorten onherstelbaar zullen worden vernietigd of verdwijnen omdat het afschot langer dan de oorspronkelijke beheerperiode zal duren.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 8 oktober 2020 gehouden raadkamerhoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen hoeft te worden.


Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift van Stichting Herstel Inheems Duin te Amsterdam, ingediend door Vos & Vennoten Advocaten te Haarlem, d.d. 28 mei 2020, te adviseren bezwaarde in haar bezwaren te ontvangen en deze bezwaren ongegrond te verklaren.


# Hoor- en adviescommissie

1435399/1510544

Haarlem 29 oktober 2020,

de Hoor- en adviescommissie,  
Kamer II

  
fungerend secretaris

  
mr. E.C. Berkouwer,  
voorzitter