

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

over de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van

- V.o.f. P.F.M. Dekker te Andijk van 1 april 2026, ontvangen 2 april 2026
 - C. en Y. Vlaar B.V. te Hauwert van 27 maart 2026, ontvangen 31 maart 2026
 - Caulifresh B.V. te Enkhuizen, [REDACTED], van 28 maart 2026, ontvangen 31 maart 2026
 - T. en H. Vlaar B.V. te Andijk van 30 maart 2026, ontvangen 2 april 2026
 - R.N. Slagter B.V. te Andijk van 28 maart 2026, ontvangen 2 april 2026
 - P. J. Laan en Zonen Andijk B.V. te Andijk van 28 maart 2026, ontvangen 2 april 2026
 - Telersvereniging RoDeKo te Broek op Langedijk van 2 april 2026, ontvangen 7 april 2026
 - Maatschap P.P. Konst & N.P.H. Konst te Hoofddorp, ingediend en ontvangen op 6 april 2026
 - Maatschap Landbouwbedrijf P.C. van Wijk te Hoofddorp, ingediend en ontvangen op 7 april 2026
 - Gijzenberg Bio te Nieuw-Vennep, ingediend en ontvangen op 8 april 2026
 - [REDACTED] te Nieuw-Vennep, ingediend en ontvangen op 8 april 2026
 - Steenwijk Abbenes v.o.f. te Abbenes, ingediend en ontvangen op 9 april 2026
 - J. Buijsman B.V. te Lutjebroek van 2 april 2026, ontvangen op 13 april 2026
 - V.o.f. Weel van Straaten te Grootenbroek van 17 mei 2026, ontvangen op 21 mei 2026
 - [REDACTED] te Nieuw-Vennep, ingediend en ontvangen op 8 april 2026
 - Wildbeheereenheid Haarlemmermeer e.o. te Sassenheim ingediend en ontvangen op 8 april 2026
 - Stichting Fauna4Life en Stichting Animal Rights te Amstelveen van 31 maart 2026, ontvangen 2 april 2026
 - Stichting Samenwerkende Vogelwerkgroepen Noord-Holland te Castricum van 8 april 2026, ontvangen 9 april 2026
- (bezwaarden)

tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 16 februari 2026, waarbij een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna activiteit voor het verjagen met ondersteunend afschot van de houtduif is verleend.

ONTVANKELIJKHEID

Het bestreden besluit van 16 mei 2026 is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Over de tijdigheid

Er kon, ingevolge artikel 6:7 en 6:8 van de Awb, tot en met 9 april 2026 bezwaar worden ingediend.

Alle bezwaarschriften zijn tijdig ontvangen met uitzondering van dat van J. Buijsman B.V., en van V.o.f. Van Weel Van Straaten. Het bezwaarschrift van J. Buijsman B.V. is gedateerd op 2 april 2026, per post verzonden en ontvangen op 13 april 2026. De envelop ontbreekt waardoor niet gecontroleerd kan worden op welke dag het bezwaarschrift bij de post is aangeboden. Nu het binnen een week na het einde van de bezwaartermijn is ontvangen, dient bezwaarde naar het oordeel van de commissie gelet op de gecombineerde verzend- en ontvangststheorie het voordeel van de twijfel te krijgen en dient zijn bezwaarschrift ontvankelijk te worden verklaard.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Het bezwaarschrift van V.o.f Van Weel Van Straaten is gedateerd op 17 mei 2026 en ontvangen op 21 mei 2026. Tijdens de hoorzitting is aan bezwaarde gevraagd wat de reden voor de te late indiening is. Bezwaarde heeft aangegeven dat hij eerder niet op de hoogte was van de mogelijkheid van het indienen van bezwaar. Gelet op de publicatie in het Provinciaal Blad conform de regelgeving is de commissie van oordeel dat er geen sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding en dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

Over het belang

Op grond van artikel 7:1 juncto artikel 8:1 van de Awb kan alleen door een belanghebbende bezwaar worden gemaakt tegen een besluit in de zin van de Awb. Op grond van artikel 1:2 Awb wordt onder belanghebbende verstaan: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.'

De commissie heeft zich afgevraagd of de WBE en [REDACTED] belanghebbende bij het bestreden besluit zijn. Wildbeheereenheden en jagers worden immers vertegenwoordigd in de Faunabeheereenheid.

Hierover merkt de commissie op dat de Faunabeheereenheid uiteenlopende organisaties vertegenwoordigt die een rol of taak hebben bij het faunabeheer. Zo zijn er bestuursleden namens Land- en Tuinbouw Organisatie Noord, afdeling Noord-Holland, de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer en de Wildbeheereenheden, Staatsbosbeheer, Stichting Landschap Noord-Holland, Vereniging Natuurmonumenten, Waternet, Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Stichting Goois Natuurreservaat, Hollands Particulier Grondbezit, de Agrarische Collectieven Noord-Holland en een expertlid dierenwelzijn en diergedrag.

Een aanvraag voor een vergunning betreft daardoor een gewogen aanvraag die probeert recht te doen aan alle vertegenwoordigde partijen. De vertegenwoordigde partijen hebben echter niet allemaal hetzelfde belang. Het kan daardoor in de praktijk zo zijn dat bepaalde partijen ondanks vertegenwoordiging in een overkoepelend orgaan toch een tegengesteld belang kunnen hebben. Als een derde belangen heeft die tegengesteld zijn aan die van de eerstbetrokkene, heeft de derde een ander, 'eigen' belang.

De commissie is derhalve van oordeel dat WBE en [REDACTED] ontvankelijk dienen te worden verklaard. De commissie verwijst naar een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland waarin de WBE beroep mocht instellen tegen een Faunabeheerplan¹.

GRONDSLAG

De grondslag van het besluit betreft onder meer

- artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder e, van het Omgevingsbesluit
- artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder k van de Omgevingswet (hierna: Ow)
- artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet
- artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder a end, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
- artikel 11.40, eerste lid, aanhef en onder a, Besluit activiteiten leefomgeving
- artikel 8.74j, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders verlenen een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit op grond van bovengenoemde artikelen ten behoeve van verjaging met ondersteunend afschot van de houtduif

¹ [Rechtbank Noord-Holland 19 februari 2026, ECLI:NL:RBNHO:2026:7645](#)

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

en het aanwijzen van middelen voor het verjagen met ondersteunend afschot van de verwilderde (stads)duif op kwetsbare gewassen in het gehele werkgebied van de FBE Noord-Holland.

Het gaat hierbij om een omgevingsvergunning voor de volgende schadelijke handelingen en soorten:

- het opzettelijk doden en vangen van exemplaren van de houtduif (artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder a van het Bal);
- het opzettelijk storen van exemplaren van de houtduif (artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder d van het Bal)

Voor de uitvoering, inclusief de uitvoering op de verwilderde (stads)duif, worden de volgende middelen, methoden en installaties aangewezen:

- het geweer (artikel 8.74p, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bkl)
- honden, met uitzondering van lange honden (artikel 8.74p, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bkl)
- aantoonbaar gefokte haviken, slechtvalken en woestijnbuizerds (artikel 8.74p, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bkl)
- het doden door middel van cervicale dislocatie (artikel 8.74q, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bkl)
- het doden met gebruikmaking van het geweer in een jachtveld dat niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen, voor zover deze binnen een bejaagbaar veld liggen (artikel 8.74q, eerste lid, aanhef en onder e, aanhef en sub 1° van het Bkl, gelezen in samenhang met artikel 11.76, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal)
- het doden met gebruikmaking van het geweer binnen de afpalingskring van een eendenkooi (artikel 8.74q, eerste lid, aanhef en onder e, sub 4°, aanhef en onder iii, van het Bkl, gelezen in samenhang met artikel 11.83, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bal)

De vergunning geldt vanaf de dag na verzending van het besluit tot en met 27 januari 2032.

De vergunning is voorzien van een aantal algemene en specifieke voorschriften.

Verweerders hebben de vergunningaanvraag getoetst aan elk van de volgende voorwaarden:

- er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
- er is een geldig wettelijk belang;
- de activiteit leidt niet tot verslechtering van de staat van instandhouding van de houtduif (de verwilderde stadsduif is geen beschermde soort).

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

- De bezwaarschriften zijn ontvangen tussen 31 maart 2026 en 21 mei 2026.
- Op 23 april 2026 zijn de aanvullende gronden ontvangen van Stichting Samenwerkende Vogelwerkgroepen Noord-Holland.
- Op 4 juni 2026 is het verweerschrift ingediend.
- Op 18 juni 2026 heeft de hoorzitting plaatsgevonden, alwaar (het merendeel van de) bezwaarden, verweerders en derde-belanghebbende zijn verschenen.

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

Bezwaar 1. Over andere bevredigende oplossingen

De telers stellen dat de verleende vergunning geen bevredigende oplossing is omdat er alsnog schade ontstaat. Een bevredigende oplossing zou een gehele openstelling van de jacht zijn voor alle partijen of een combinatie van de huidige vergunning met mogelijkheden voor reële schadevergoeding na taxatie.

De Stichting Fauna4Life c.s. stelt dat er voldoende andere bevredigende oplossingen aanwezig zijn. De toename in schadetegemoetkomingen vormt naar haar mening geen bewijs voor de stelling dat preventieve middelen op zichzelf onvoldoende zijn. Als voorbeelden van verschillende alternatieve middelen noemen zij het vogelafweerpistool en het afdekken van gewassen. Volgens bezwaarde volgt uit de schadepreventiekit van BIJ12 dat het vogelafweerpistool zeer

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

effectief is. Dit geldt volgens bezwaarde ook voor andere middelen met een onvoorspelbaar karakter.

De SVN vindt ook dat er andere bevredigende oplossingen aanwezig zijn en wijst erop dat het afschermen van gewassen als alternatief slechts in beperkte mate is toegepast en daarmee ook niet is getoetst. In het FBP wordt gesteld dat deze methode gering werkzaam is, omdat de duiven door het net pikken en het arbeidsintensief is. Volgens bezwaarde betekent dit laatste niet dat een alternatief niet bevredigend is. De 8,5 miljoen uitgekeerde schadevergoeding in 2024 had kunnen worden ingezet ter voorkoming van schade.

Verweer

Het standpunt van de telers over een gehele openstelling van de jacht, valt buiten de reikwijdte van deze procedure. Dit is immers geen bevoegdheid die de Omgevingsdienst of de provincie Noord-Holland toekomt en kan dus ook niet worden gezien als andere bevredigende oplossing. Volledigheidshalve merken verweerders op dat gehele openstelling van de jacht niet haalbaar is, gelet op de staat van instandhouding van de houtduif.

Ten aanzien van het standpunt van Stichting Fauna4Life cs geldt dat de toename in schadetegemoetkomingen niet het enige bewijs is voor de gebrekkige werking van preventieve maatregelen zonder afschot. Verweerders verwijzen naar hoofdstuk 6 van het FBP. Het gaat om een combinatie van preventieve maatregelen, versterkt door verjaging met ondersteunend afschot. Voor het vogelafweerpistool en alle andere middelen met een onvoorspelbaar karakter geldt dat houtduiven ook hier gewend aan raken, aangezien de duiven leren dat het vogelafweerpistool slechts een geluid is, en geen reële dreiging oplevert. Om de effectiviteit te waarborgen is het dus noodzakelijk dat deze worden gecombineerd met maatregelen waarvan een dodelijk effect uitgaat.

Het afschermen van gewassen, is niet overal toepasbaar is. Deze oplossing is afgewogen onder 6.3 van het FBP. Het doel van het afschermen van gewassen is om te voorkomen dat duiven bij het gewas kunnen komen. In de fruitteelt worden de doeken vaak op een frame van palen gespannen, maar voor de akkerbouw, ingezaaid grasland of afrijpend graan of graszaad is het minder geschikt. Groente en andere akkergewassen worden vaak op wisselende percelen geteeld, waardoor investeringen in vaste inrichtingen, zoals toegepast in de fruitteelt, niet lonend zijn. Als netten ter afscherming worden toegepast, worden deze daarom meestal los op het gewas gelegd, zodat ze 'kunnen meegroeien' met het gewas. De ervaring is echter dat de duiven dan nog steeds gemakkelijk op het gewas landen en door de mazen van het net pikken, terwijl de gewenste boerenlandvogels of kleine zoogdieren in de netten verstrikt kunnen raken. De netten moeten ook steeds worden verwijderd voor gewasbewerkingen. Doordat de omgevingsvergunning is verleend, zal de aanspraak op schadevergoeding komen te vervallen. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat het uitkeren van tegemoetkomingen van schade een wettelijke verplichting was voor de provincie. Het is niet zo dat de provincie ervoor kon kiezen om geen tegemoetkoming van schade te betalen aan de akkerbouwers en dit geldt te steken in het voorkomen van schade.

Overweging commissie

Het verjagen van dieren, in dit geval houtduiven, is een onderwerp dat weerstand oproept. Enerzijds vinden natuurbeschermingsorganisaties dat er te veel middelen worden toegestaan. Anderzijds stellen de telers dat zij te weinig mogelijkheden hebben om de houtduiven te verjagen en dat zij als gevolg daarvan schade lijden.

Er geldt op grond van artikel 11.37, lid 1 van het Bal een vergunningplicht voor het plegen van schadelijke handelingen bij vogels. Het gaat om vogels die in Nederland in het wild leven en daar van nature voorkomen. Het gaat dus niet om vogels die in gevangenschap zijn geboren, gefokte vogels of ontsnapte vogels die zijn verwilderd.

De beoordelingsregels voor het wel of niet verlenen van een omgevingsvergunning voor het plegen van schadelijke handelingen bij vogels staan in artikel 8.74j van het Bkl. Het verlenen van een omgevingsvergunning mag alleen als:

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

- de activiteit nodig is vanwege bepaalde belangen
- geen andere bevredigende oplossing mogelijk is
- de instandhouding van de vogelsoort niet verslechtert

Verweerders moeten dus een beschikking afgeven waarin wordt beoordeeld of de activiteit daadwerkelijk nodig is, of er geen andere bevredigende oplossingen mogelijk zijn en of de instandhouding van de vogelsoort niet verslechtert.

De bezwaargronden onder 1. richten zich op de vraag of er andere bevredigende oplossingen mogelijk zijn.

In hoofdstuk 6 van het Faunabeheerplan worden verschillende preventieve maatregelen besproken en wordt ingegaan op de voor- en nadelen en de effectiviteit ervan bij houtduiven. Verweerders hebben door hiernaar te verwijzen gemotiveerd waarom de door bezwaarden aangedragen alternatieven geen bevredigende oplossing bieden.

Verweerders en vergunninghouder weerleggen naar het oordeel van de commissie voldoende dat de alternatieve middelen die Stichting Fauna4Life cs en de SVN noemen onvoldoende resultaten geven om schade te voorkomen. Netten zijn kapitaalintensief, werken niet bij alle gewassen omdat er bijvoorbeeld door heen gepikt wordt, en kunnen bij sommige gewassen niet geplaatst worden. Ook het vogelafweerpistool blijkt onvoldoende te werken, omdat de duiven inmiddels hebben geleerd dat het geluid verder geen andere effecten heeft.

De commissie begrijpt uit het bestreden besluit voorts dat verweerders een combinatie van diverse middelen voor ogen staat en dat vergunninghouder pas mag verjagen met ondersteunend afschot nadat andere preventieve maatregelen zijn toegepast. Er wordt dus niet meteen tot afschot overgegaan.

In wat bezwaarden aanvoeren, ziet de commissie geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de motivering van het besluit onjuist of onvoldoende is.

De commissie begrijpt dat bezwaarden (de telers) graag volledige openstelling van de jacht zouden willen en meer mogelijkheden voor schadevergoedingen. Maar dit valt buiten het bestek van deze procedure, dus daar kan de commissie geen uitspraken over doen.

Bezwaar 2. Over de effectiviteit van het middel en het gebruik van lokvogels

De telers stellen dat verjagen met ondersteund afschot onvoldoende effectief is om de schade te beperken. Volgens hen is door de beperkende maatregelen, die nu in de vergunning staan, geen effectief afschot mogelijk. Een paar bezwaarden lichten toe dat dit komt doordat:

- de periode waarin schadebestrijding is toegestaan wordt beperkt;
- er strengere voorwaarden en procedures gelden voor het verkrijgen van toestemmingen voor afschot;
- er beperkingen zijn in het gebruik van middelen;
- er een vermindering van flexibiliteit is.

Eén bezwaarde vult aan dat de preventieve maatregelen die in het besluit zijn voorgeschreven, niet genoeg helpen. Volgens hem raken duiven eraan gewend en laten ze zich niet blijvend verjagen.

Twee telers stellen dat het noodzakelijk is voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de maatregelen dat er ook lokvogels kunnen worden ingezet. Dit zou nu niet worden toegestaan in de omgevingsvergunning. Eén teler vindt dat het besluit onduidelijk is over de vraag of er lokkers zijn toegestaan en dat dit uit het besluit zou moeten volgen.

De WBE stelt dat het in de praktijk zeer lastig is om duiven effectief te verjagen. Het is volgens haar niet mogelijk om het perceel volledig af te dekken, waardoor duiven tussen de jagers door invallen. Hierdoor neemt het verjagende effect af. Gelet hierop zijn volgens bezwaarde lokmiddelen noodzakelijk voor de effectiviteit van de vergunning. Lokmiddelen dragen naar haar mening bij, omdat zij het mogelijk maken om duiven die reeds in de nabijheid van het perceel

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

aanwezig zijn binnen effectieve schootafstand te brengen. Volgens haar worden de duiven niet door lokmiddelen aangetrokken, maar primair door de aanwezigheid van gewassen. Daarom beïnvloeden lokmiddelen slechts het gedrag van de duiven die al in de omgeving zijn. Van een tegenstrijdig signaal is geen sprake, aldus bezwaarde.

Verweer

Om de schade aan kwetsbare gewassen te voorkomen is het nodig om ervoor te zorgen dat houtduiven zich niet op of bij kwetsbare gewassen kunnen bevinden en ze dus te verjagen. Er zijn verschillende middelen die hiervoor kunnen zorgen, deze zijn geanalyseerd in hoofdstuk 6 van het Faunabeheerplan (FBP). De meeste maatregelen zijn voor een korte duur verjagend. Duiven herkennen bepaalde situaties namelijk snel en leren of ergens daadwerkelijk gevaar vanuit gaat, zo volgt uit de wetenschappelijke literatuur. Het daarbij incidenteel afschieten van enkele houtduiven (aan verjaging ondersteunend afschot) bevordert de werking van preventieve maatregelen en daarmee het verjagen, vanwege de dodelijke dreiging. Verweerders stellen zich dus op het standpunt dat gezien de in het FBP geanalyseerde wetenschappelijke literatuur, gestaafd met de praktijk, verjaging met ondersteunend afschot wel effectief is. Het standpunt van de telers geeft geen reden om aan deze onderbouwing te twijfelen.

Ten aanzien van de bezwaren dat er strengere voorwaarden en procedures gelden voor het verkrijgen van toestemmingen voor afschot en een gestelde vermindering van flexibiliteit merken verweerders het volgende op. Bezwaarden lijken als uitgangspunt te hanteren dat afschot van houtduiven zo makkelijk mogelijk moet zijn, en de omgevingsvergunning hun flexibiliteit daarin beperkt. De focus van de omgevingsvergunning is echter niet het doden van houtduiven, maar deze dieren zo effectief mogelijk te verjagen. De voorwaarden die aan de omgevingsvergunning zijn gesteld, dienen dat doel. Wat overblijft is dat een uitvoerder een machtiging moet verkrijgen van de FBE NH via Faunaspot en er minimaal twee preventieve maatregelen (conform de beschrijving in de preventiekit duiven) zijn toegepast op het perceel. Daarop kan de uitvoerder direct aan het werk, als een grondgebruiker dat verzoekt. Verjaagacties kunnen op elk moment plaatsvinden en hoeven dus niet vooraf gepland te worden. Niet kan worden ingezien dat de effectiviteit van de omgevingsvergunning hierdoor wordt ingeperkt.

Ten aanzien van het bezwaar dat de periode, waarin schadebestrijding is toegestaan, wordt beperkt merken verweerders het volgende op. De gestelde beperking vloeit voort uit de periode van het jaar waarin de vergunning noodzakelijk is. Vóór 1 maart is er nauwelijks tot geen kwetsbaar gewas geplant of gezaaid waar houtduiven schade aan zouden kunnen aanrichten. Rond 15 oktober is het overgrote gedeelte van de kwetsbare gewassen van het land, waardoor er geen noodzaak meer is voor verjaging met ondersteunend afschot. Daarnaast is dit de start van het jachtseizoen (15 oktober tot en met 31 januari) voor de houtduif, waardoor de schade eventueel beperkt kan worden door middel van de jacht. Buiten de vergunde periode kan een houtduif geen belangrijke schade aanrichten aan gewassen (en is afschot op basis van het jachtrecht mogelijk) en is verjaging met ondersteunend afschot dus niet nodig.

Ten aanzien van de bezwaargrond over de effectiviteit van de preventieve maatregelen stellen verweerders het volgende. Preventieve maatregelen hebben op zichzelf niet het gewenste effect, daarom is het mogelijk om op de percelen met kwetsbare gewassen, waar al minimaal twee preventieve maatregelen zijn getroffen, tot verjaging met ondersteunend afschot over te gaan. Hierdoor leren de houtduiven dat er wel degelijk gevaar uitgaat van die maatregelen, waardoor de houtduiven die percelen zullen gaan mijden.

Het gebruik van lokvogels draagt niet bij aan het doel waarvoor de vergunning is verleend. Het doel is om de houtduiven van de percelen met kwetsbare gewassen te verjagen. Het is niet het doel om de duiven naar de percelen te lokken, of om duiven binnen de perceelsgrenzen naar de schutter te lokken om zoveel mogelijk duiven uit de populatie te nemen, het gaat hier immers niet om populatiebeheer. Wanneer een uitvoerder een houtduif beter in het vizier wil krijgen om een verjaagactie te starten, dan kan deze zich ook verplaatsen. Verjagen is niet synoniem aan doden.

Overweging commissie

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Verweerders hebben aangegeven dat er ondersteunend afschot wordt toegestaan, maar dat er restricties aan dat afschot worden opgelegd.

Zo moeten er op grond van de Beleidsregel tegemoetkoming faunaschade Noord-Holland 2025 twee preventieve middelen uit de FBP ingezet worden. Daarnaast kan de vergunning alleen gebruikt worden tussen 1 maart en 15 oktober.

Verweerders motiveren zowel in het besluit als in het verweerschrift op voldoende wijze waarom deze restricties gelden. Zij leveren hier ook een wetenschappelijke onderbouwing voor aan. De commissie is van oordeel dat de toegestane middelen, nu er ondersteunend afschot wordt toegestaan, voldoende effectief zouden moeten zijn.

Voor wat betreft het gebruik van lokvogels wijzen verweerders erop dat het gaat om verjaging en niet om populatiebeheer. Verweerders vinden het gebruik van lokmiddelen horen bij de jacht en niet bij verjaging.

De WBE stelt daarentegen dat zij de houtduif niet kunnen afschieten als ze hem niet kunnen lokken. Het gaat daarbij niet om het lokken vanaf een ander perceel, maar om het dichterbij lokken om te kunnen schieten. Om bestrijding van schade met ondersteunend afschot te kunnen intensiveren is het noodzakelijk dat jagers lokmiddelen kunnen inzetten om het ondersteunend afschot te intensiveren.

De commissie merkt op dat in de aanvraag geen verzoek voor het gebruik van lokmiddelen of lokvogels aantreft. In het omgevingsrecht is het uitgangspunt dat een overheidsorgaan niet meer mag vergunnen dan er is aangevraagd. De aanvraag vormt het juridische kader voor de vergunning. Het bevoegd gezag toetst enkel wat op papier staat en mag dat niet ambtshalve uitbreiden. Aangezien verweerders niet meer kunnen vergunnen dan de aanvrager heeft aangevraagd, is er geen ruimte om het gebruik van lokmiddelen te vergunnen. Deze bezwaargrond kan dan ook geen doel treffen. Wellicht kunnen bezwaarden zelf een aanvullende vergunning aanvragen.

Bezwaar 3 Over de effectiviteit van het afschot

Stichting Fauna4 Life/Stichting Animal Rights en de Samenwerkende Vogelwerkgroepen stellen zich op het standpunt dat de effectiviteit van het afschot niet is onderbouwd. De schadehistorie hiervoor ontbreekt. Volgens bezwaarden kan de periode met schade-uitkeringen niet worden vergeleken met de periode waarin het hele jaar mocht worden geschoten. Bezwaarden stellen dat de omvang van de schade niets zegt over de effectiviteit van het afschot van houtduiven.

Verweer

Dat de jaren waarin een schadetegemoetkoming is uitgekeerd geen overlap hebben met de jaren waarin afschot (onder de vrijstelling) was toegestaan, betekent niet dat verjaging met ondersteunend afschot niet effectief kan zijn. Verweerders verwijzen naar hetgeen zij onder bezwaargrond 1 hebben aangegeven. Hoeveel de schade beperkt zal worden, is niet te zeggen, maar dat verjaging met ondersteunend afschot ervoor zorgt dat houtduiven (langer) wegblijven van een perceel waarop kwetsbare gewassen worden geteeld en daardoor dus minder schade op het perceel kunnen aanrichten, staat buiten kijf.

Overweging commissie

Uit de in het FBP geanalyseerde wetenschappelijke literatuur, gestaafd met de praktijk, blijkt dat verjaging met ondersteunend afschot wel effectief is.

Bezwaar 4. Over de gunstige staat van instandhouding

Stichting Fauna4Life cs en de SVN stellen dat door het gebruik van de PBR-rekenmethode, op basis waarvan 16.500 houtduiven mogen worden afgeschoten, de gunstige staat van instandhouding van de populatie houtduiven in gevaar komt. Zij menen dat voor het bepalen van de hoeveelheid afschot uit zou moeten worden gegaan van populatiemodellering en er niet meer dan 8700 houtduiven kunnen worden onttrokken zonder dat de gunstige staat van instandhouding in het geding komt.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Zij brengen naar voren dat ook SOVON dit onderschrijft. Het argument dat er ondanks een hoger jaarlijks afschot toch sprake was een lichte stijging van het aantal houtduiven is niet voldoende. Het jaarlijks afschot was vanaf 2022 lager was en een lichte toename moet worden gezien als een licht herstel na een jarenlange forse afname.

Volgens bezwaarden is niet aangetoond dat het afschot van dit grote aantal houtduiven noodzakelijk is ten behoeve van schadebestrijding. De redenatie dat het aantal houtduiven dat gedood werd in de periode van de landelijke vrijstelling als indicatie kan worden gezien voor de hoeveelheid duiven dat geschoten moet worden om schade te beperken klopt niet. Er was toen nog geen schaderegeling en dus was ook niet bekend hoeveel schade er in die periode werd aangericht.

De heer [REDACTED] stelt daartegen over dat de gunstige staat van instandhouding in het plan ten onrechte uitsluitend gebaseerd is op de situatie binnen de provincie Noord-Holland. De populatie in Noord-Holland maakt deel uit van een grotere, internationale populatie.

Door deze beperkte benadering zou volgens bezwaarde een vertekend beeld ontstaan, hetgeen gevolgen heeft voor de noodzaak en proportionaliteit van de gekozen maatregelen.

Verweer

Voor de beoordeling van de staat van instandhouding van de houtduif wordt er onderscheid gemaakt tussen twee verschillende populaties: de populatie broedvogels en de populatie niet-broedvogels. De broedpopulatie bevindt zich het hele jaar door in Nederland, de niet-broedpopulatie komt rond half oktober naar Nederland en gaat in maart weer terug naar hun broedgebieden in voornamelijk Duitsland en Scandinavië.

De broedpopulatie van de houtduif in Nederland wordt door Sovon geschat op 290.000-580.000 individuen. Voor Noord-Holland wordt deze populatie geschat tussen de 20.59-41.180 individuen. Dit betekent dat ongeveer 7% van de totale geschatte populatie in Noord-Holland voorkomt.

De landelijke staat van instandhouding van de houtduif is door Sovon als matig ongunstig beoordeeld. Echter, laat de trend van de broedpopulatie van de houtduif in Nederland en in Noord-Holland de afgelopen 12 jaar een significante toename zien.

Om te onderzoeken of verjaging met ondersteunend afschot van de broed populatie van de houtduif mogelijk is zonder dat het tot een verslechtering van de staat van instandhouding leidt, heeft Sovon, op verzoek van de provincie Noord-Holland, een modelstudie gedaan. In het onderzoek zijn drie verschillende modellen gebruikt: een soort-specifiek model (hierna: populatiemodel), een Potential Biological Removal model (hierna: PBR-model) en het ORNIS-criterium. De drie modelberekeningen geven geen eenduidig beeld van de hoeveelheid houtduiven die gedood kunnen worden zonder risico's op verslechtering van de staat van instandhouding. De uitkomsten van de drie modellen, variëren van minder dan 600 stuks per jaar (ORNIS-criterium), 8.700 (populatiemodel) tot 16.500 per jaar (het PBR-model).

De drie modellen kennen nader te overwegen aspecten. Het ORNIS-criterium geeft een zeer voorzichtige schatting van de mogelijkheden. Deze berekening wordt eigenlijk alleen toegepast bij het vrijwel ontbreken van gegevens over een populatie. Het uitgangspunt is hierbij dat de toegevoegde sterfte niet meer mag zijn dan 1 % van de natuurlijke sterfte. Er wordt geen rekening gehouden met de natuurlijke aanwas en herstellend vermogen van een populatie. Bij houtduiven zijn de cijfers over 'natuurlijke sterfte' alleen bekend uit populaties waarin al afschot plaatsvindt. Het is dan ook niet aannemelijk dat de uitkomst van deze berekening een realistische weergave is van de werkelijkheid. De historische gegevens ondersteunen deze conclusie. Het populatiemodel geeft eveneens door de onzekerheid in de beschikbare data maar ook door de aard van het model een zeer veilige schatting van het maximaal aantal houtduiven dat jaarlijks gedood kan worden zonder dat de staat van instandhouding verslechtert. Dit model beschouwt wel de jaarlijkse reproductie, maar houdt eveneens geen rekening met het natuurlijk herstellvermogen en is (door gebrek aan betere gegevens) de overlevingskans bepaald uit populaties waarin reeds afschot plaatsvindt. De beschikbare gegevens vertonen grote variatie wat resulteert in een zeer groot betrouwbaarheidsinterval rond de berekende uitkomst van 8.700 (variërend van 0 tot 28.500). Sovon typeert deze uitkomst dan ook als 'worst-case'. De praktijkcijfers uit recente jaren ondersteunen de conclusie dat dit wel een zeer voorzichtige inschatting is. Bij een afschot van gemiddeld 19.500 duiven per jaar vertoonde de populatie immers nog altijd een lichte jaarlijkse toename. Het is dus waarschijnlijk dat er meer houtduiven gedood kunnen worden zonder negatief effect op de staat van instandhouding van de houtduif.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Het PBR-model is eenvoudiger van opbouw, maar houdt in tegenstelling tot het populatiemodel (op eenvoudige wijze) wel rekening met een herstellend vermogen van de populatie. Daarentegen wordt de omvang van de huidige populatie juist weer lager ingeschat dan in het populatiemodel. De uitkomst van het PBR-model is bijna 2x zo hoog als die van het populatiemodel maar nog altijd lager dan de praktijkcijfers uit recente jaren laten zien.

Om een keuze te maken tussen de genoemde modellen is gekeken naar de praktijkcijfers over afschot en de populatieontwikkeling in de afgelopen jaren.

In de jaren 2018-2022, waarin naast de jacht uitvoering werd gegeven aan de landelijke vrijstelling zonder kwantitatieve beperkingen aan het afschot, werd jaarlijks in Noord-Holland 13 tot 15% van de totale populatie (circa 19.500 individuen) houtduiven afgeschoten. Hoewel in die periode geen gedocumenteerde gegevens over schade beschikbaar zijn, is op basis van het volledig wegblijven van signalen uit de sector aangenomen dat afschot voldoende heeft bijgedragen aan het voorkomen van belangrijke schade. In diezelfde periode vertoonde de populatie houtduiven in Noord-Holland een lichte groei. De schatting uit het PBR-model van 16.500 individuen komt het meest overeen met deze praktijkcijfers. Aangezien de uitkomst van het PBR-model onder het afschot van 19.500 individuen per jaar ligt en de populatie bij een afschot van 19.500 individuen per jaar nog een lichte stijging liet zien, wordt hiermee de conclusie onderbouwd dat het doden van 16.500 houtduiven per jaar geen negatief effect zal hebben op de staat van instandhouding van de houtduif.

Voor het aan verjaging ondersteunend afschot is het ook van belang dat een maatregel daadwerkelijk tot een reductie van de schade kan leiden. Wanneer het maximumaantal houtduiven dat jaarlijks gedood mag worden te laag is om de schade te beperken, moet er veel tegemoetkomingen voor faunaschade worden uitbetaald door de provincie. Het aantal houtduiven dat gedood werd in de periode waarin de landelijke vrijstelling nog van kracht was kan als indicatie gezien worden voor de hoeveelheid houtduiven waarmee effectief schade bestreden of voorkomen kan worden. Schadebestrijding kon toen zonder beperking in aantal uitgevoerd worden, waardoor zo veel bestrijding plaats kon vinden als een akkerbouwer nodig vond om de schade te beperken. Het resultaat uit het PBR-model komt het meest overeen met dit aantal.

De meeste duiven van de trekvogelpopulatie bevinden zich in de winter op zandgronden in het oosten en zuiden van Nederland. Gezien de zeer lage aantallen trekvogels in Noord-Holland en de uitvoeringsperiode van de vergunning, vindt er vrijwel geen afschot plaats op de niet-broedvogelpopulatie.

Het PBR-model biedt daarmee voldoende zekerheid om te concluderen dat met het maximum van 16.500 te doden houtduiven per jaar de staat van instandhouding niet verslechtert.

Ten aanzien van de bezwaargrond dat de populatie houtduiven in Noord-Holland behoort tot een grotere internationale populatie en dat de staat van instandhouding aan die grotere internationale populatie moet worden beoordeeld, merken verweerders het volgende op.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de staat van instandhouding van een soort, onder meer, moet worden beoordeeld op basis van het lokale gebied. De Afdeling overweegt bovendien dat door te kijken naar de effecten van de soortenbeschermingsonthefing in het lokale gebied van de betrokken vogel- en vleermuissoorten, gekeken wordt naar het gebied waarin de effecten van de ontheffing het meest merkbaar zijn.

Dit volgt ook uit jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie waar in het arrest van 10 oktober 2019² het volgende wordt overwogen:

"Zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het bovendien over het algemeen noodzakelijk de impact van een afwijking te beoordelen op het niveau van het grondgebied van een plaatselijke populatie om vast te stellen wat het effect ervan is op de staat van instandhouding van de betrokken populatie op grotere schaal. Aangezien een dergelijke afwijking overeenkomstig de in punt 41 van het onderhavige arrest geformuleerde overwegingen moet beantwoorden aan nauwkeurige vereisten en aan specifieke situaties, zullen de gevolgen van een dergelijke afwijking immers over het algemeen het meest rechtstreeks merkbaar zijn in

² HvJ EU 10 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 59.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

het lokale gebied waarop die afwijking betrekking heeft. Zoals blijkt uit de stukken waarover het Hof beschikt, hangt de staat van instandhouding van een populatie op nationaal of biogeografisch niveau ook af van het cumulatieve effect van de verschillende afwijkingen die van invloed zijn op lokale gebieden."

Door de effecten op de staat van instandhouding van de houtduif op het lokale niveau te beoordelen, heeft de provincie het grootste mogelijke effect op de staat van instandhouding in kaart gebracht. Tegen een grotere internationale populatie zouden de lokale effecten wegvallen en zou het potentieel mogelijk zijn om de gehele populatie af te schieten. Dat is niet de bedoeling. Met het gekozen maximum is een balans gevonden tussen het behouden van de populatie houtduiven in Noord-Holland en het effectief kunnen voorkomen van belangrijke schade.

Overweging commissie

Een vergunning mag, gelet op artikel 8.74j, lid 1, aanhef en onder c van het Bkl, alleen verleend worden wanneer de staat van instandhouding van de vogelsoort niet verslechtert.

De staat van instandhouding van een soort is volgens artikel 1 onder 1 van de Habitatrichtlijn het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De 'staat van instandhouding' wordt als 'gunstig' beschouwd wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

De commissie is van oordeel dat verweerders ruim voldoende motiveren dat de staat van instandhouding van de houtduif niet in het geding komt met de verlening van de bestreden vergunning. Verweerders kunnen hun standpunt goed onderbouwen met cijfers over de populatiegrootte. Zij onderbouwen daarbij concreet de keuze voor het BRP-model.

Over de vraag of er rekening moet worden gehouden met de lokale of internationale populatie merkt de commissie op dat de gunstige staat van instandhouding in de eerste plaats en noodzakelijkerwijs op lokaal en nationaal niveau moet bestaan en worden beoordeeld.

Bezwaar 5 Over belangrijke schade

Stichting Fauna4Life cs voert aan dat wordt gesteld dat er sprake is van belangrijke schade als een schade is getaxeerd van 250 euro of hoger bij het perceel. Volgens haar is dit in strijd met de Vogelrichtlijn en moet het gaan om meer dan het normale bedrijfsrisico. Een bedrag op zich is onvoldoende om te beoordelen of er sprake is van belangrijke schade. Bezwaarde stelt dat niets bekend is over de individuele schadegevallen, wat betreft de hoogte van het bedrag, de omvang van het perceel en de opbrengst van het betreffende gewas.

De SVN stelt dat uit de jurisprudentie volgt dat aan de schadehistorie belangrijke betekenis wordt toegekend en dat deze in de vergunning ontbreekt, en dat de vergunning daarom niet had kunnen worden verleend. Omdat ook een taxatierichtlijn voor een deel van de gewassen waaraan schade door de houtduif wordt toegeschreven (kool- en bladgewassen) ontbreekt vindt bezwaarde dat daarmee de veronderstelde schade onvoldoende wordt onderbouwd en dat de vergunning ook om deze reden niet verleend had mogen worden.

Verweer

Wanneer schade aan gewassen tot belangrijke schade gerekend wordt, volgt voor Noord-Holland uit artikel 1, aanhef en onder a, van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Holland: "door wettelijk beschermde diersoorten aangerichte schade aan landbouwgewassen die door of vanwege BIJ12/Unit Faunafonds is getaxeerd op € 250,- of hoger per perceel waarop schade is

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

aangericht;"

Op 1 april 2026, na de datum van het verlenen van de omgevingsvergunning, heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarin haar eerdere rechtspraak over belangrijke schade wordt genuanceerd³. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat voor het onderbouwen van belangrijke schade niet zomaar kan worden uitgegaan van een getaxeerd bedrag van € 250,-. Dit betekent overigens niet dat een drempelbedrag van € 250,- voor het aannemen van belangrijke schade onvoorstelbaar is geworden. Het gaat er volgens de Afdeling om dat per bedrijfstak of gewas wordt onderbouwd waarom een bepaald schadebedrag meer is dan "ongemak" en het normale bedrijfsrisico overtreft. Verweerders hebben kennisgenomen van deze uitspraak en op dit moment wordt het schadebeleid in het licht hiervan onderzocht en geëvalueerd. Hierbij speelt ook de uitspraak van de Afdeling van 27 mei 2026⁴ een rol.

Daarin heeft de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 1 april 2026, handvatten geboden op welke wijze onderbouwd kan worden dat er sprake is van concrete dreiging van ernstige schade voor een categorie van gewassen of bedrijven. Deze uitspraak wordt hierna toegelicht, waarop wordt aangegeven dat in het onderhavige geval ook aan de maatstaven van de Afdeling wordt voldaan.

De uitspraak ging, onder meer, over de manier waarop belangrijke schade was onderbouwd in een op 18 december 2020 verleende ontheffing voor het doden van hazen met een geweer in de provincie Zeeland. Deze ontheffing was, onder andere, gebaseerd op door Bijl2 getaxeerde schade over de jaren 2010 tot en met 2014 en 2018. Dit zijn uitgesplitste gegevens, geen schattingen, maar daadwerkelijk getaxeerde schades aan gewassen. Ook de gegevens van het schaderegistratiesysteem mochten van de Afdeling gebruikt worden ter onderbouwing van de ontheffing omdat deze gegevens laten zien wat de gewassen zijn, wat het geschatte oppervlakte is, het geschatte schadebedrag, en de diersoort waaraan de schade kan worden toegeschreven. In veel gevallen was de geschatte schade meer dan € 600,-. De Afdeling concludeert dat deze gegevens voldoende zijn om aan te nemen dat er sprake was van concrete dreiging van ernstige schade.

Op basis van deze handvatten kan ook voor Noord-Holland worden geoordeeld dat er sprake is van concrete dreiging van ernstige schade. Binnen het beheergebied van de FBE NH is in 2024 € 9 miljoen aan getaxeerde schade geregistreerd en € 8.5 miljoen uitgekeerd aan akkerbouwers naar aanleiding van de gewasschade door houtduiven aan kwetsbare gewassen. De schade is niet evenredig verdeeld over de verschillende gewassen, de WBE's en de maanden van het jaar. Hoewel schade door houtduiven verspreid door heel Noord-Holland voorkomt, vindt veruit de grootste schade plaats waar veel kwetsbare gewassen worden geteeld (de schade volgt het gewas).

Uit het 'Bronbestand Ruimtelijke Monitor Faunaschade per wildbeheereenheid (2024)' van BIJ12 volgt dat er in 2024 meer dan € 9 miljoen aan getaxeerde schade is geregistreerd door akkerbouwers in de provincie Noord-Holland vanwege schade aan kwetsbare gewassen door de houtduif, zie ook onderstaande tabel. In een tabel laten verweerders de getaxeerde schadecijfers per wildbeheereenheid en gewas te zien.

Verweerders splitsen deze schadebedragen in het navolgende uit naar individuele melding. In 2023 zijn er in totaal 83 meldingen en in 2024 zijn er 289 meldingen gedaan van schade door houtduiven. In een tabel geven verweerders weer hoeveel schade er getaxeerd is en uitbetaald is in de jaren 2023 en 2024.

Jaar	Aanvragen	Totaal getaxeerd	Totaal betaald
2023	174	€ 1.626.650,13	€ 1.544.025,11
2024	496	€ 9.351.713,36	€ 8.842.663,85

Deze bedragen kunnen worden opgedeeld tot een gemiddelde en een mediaan per schademelding. Het gemiddelde wordt beïnvloed door extremen in de reeks (zeer hoge of lage waarden), de

³ ABRvS 1 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1827.

⁴ ABRvS 27 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3059.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

mediaan geeft de middelste waarde aan: 50% van de bedragen ligt daaronder en 50% daarboven. De mediaan geeft daarmee een indicatie over de hoogte van een 'typerende' schade.

	Getaxeerd bedrag/melding		uitbetaald/melding	
Schadejaar	gemiddelde	mediaan	gemiddelde	mediaan
2023	€ 19.598,19	€ 7.839,00	€ 18.602,71	€ 7.447,05
2024	€ 32.358,87	€ 22.197,00	€ 30.597,45	€ 20.842,06

De schade is op volgende wijze over de meldingen verdeeld:

	2023	2024
schadebedrag	Frequentie	Frequentie
0-250	2	2
251-500	4	11
501-1000	8	13
1001-2000	8	15
2001-4000	9	11
4001-8000	12	20
8001-16000	12	39
Meer	28	178
totaal	83	289

Van de 83 meldingen in 2023 is er in 69 gevallen (83%) sprake van een getaxeerd schadebedrag van meer dan € 1000,-. In 2024 geldt dat er 263 meldingen, van de 289 (91 %), een getaxeerd schadebedrag hebben van meer dan € 1000,-.

Op basis van de gegevens in bovenstaande tabellen over de omvang van de schade en de verspreiding van de locaties daarvan is het duidelijk dat door de hele provincie sprake is van concrete dreiging van ernstige schade. De schade door houtduiven beperkt zich niet tot een specifiek gebied. Het is daarom noodzakelijk dat de vergunning wordt verleend voor de hele provincie, zodat overal waar 'belangrijke schade aan kwetsbare gewassen' zou kunnen optreden, deze ook voorkomen of beperkt kan worden.

De hiervoor genoemde jurisprudentie en analyse van de schadehistorie zullen verweerders gebruiken om in de beslissing op bezwaar ambtshalve het risico op ernstige schade nader te onderbouwen.

Overweging commissie

Een van de belangen die genoemd wordt in artikel 8.74j eerste lid onder b van het Bal is het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren. Het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen is de reden voor de vergunningaanvraag.

Deze bezwaargrond richt zich op de vraag of er sprake is van belangrijke schade.

Bezwaarde en verweerders verschillen van mening over de vraag of voldoende is aangetoond dat er belangrijke schade is aan gewassen in Noord-Holland door houtduiven en hoe die schade wordt getaxeerd.

Aan het gestelde vereiste van belangrijke schade is voldaan, indien 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, komt het bestuursorgaan een zekere beoordelingsruimte toe. Niet vereist is dat belangrijke schade zich al heeft voorgedaan, maar er moet wel sprake zijn van een noodzakelijkheid die op een nauwkeurige en treffende motivering berust. Uit het enkele gegeven dat een schadeveroorzakende diersoort en schadegevoelige gewassen in een gebied voorkomen, kan niet de conclusie worden getrokken dat zich in die gebieden belangrijke schade voordoet. Daarbij komt aan de schadehistorie belangrijke betekenis toe.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Onder ‘belangrijke’ schade valt geen schade van kleine omvang en evenmin schade die tot het normale bedrijfsrisico behoort.

Waar in een uitspraak van 19 april 2023⁵ de Afdeling het bedrag van € 250,- als uitgangspunt accepteerde zijn er inmiddels twee uitspraken, waar verweerders ook naar verwijzen waarin de eerdere rechtspraak over belangrijke schade wordt genuanceerd. De Afdeling is van oordeel dat er een aanvullende onderbouwing van het college nodig is om aannemelijk te maken dat sprake is van belangrijke schade. Het moet immers gaan om schade die meer is dan ongemak en het normale bedrijfsrisico overtreft.

Verweerders hebben naar aanleiding van deze uitspraken in het verweerschrift uitgebreid uitgelegd en met schadegegevens onderbouwd waarom er in dit geval sprake is van belangrijke schade aan de teelt door de houtduif. Verweerders zijn van plan deze onderbouwing op te nemen in de beslissing op bezwaar.

Gelet op de recente uitspraak van de Afdeling van 27 mei 2026 mochten verweerders naar het oordeel van de commissie de gegevens van het schaderegistratiesysteem gebruiken ter onderbouwing van de beschikking. Dat is weliswaar nog niet gebeurd in de bestreden beschikking, maar met de uitgebreide toelichting in het verweerschrift wordt dat gebrek hersteld.

Bezwaar 6 Over de lastenverdeling

De telers stellen dat door het vervallen van de schaderegeling het ook niet meer mogelijk is om deze extra schade vergoed te krijgen. Hierdoor zou onevenredigheid ontstaan tussen de omvang van de schade en de beschikbare mogelijkheden om deze schade te beperken. Bezwaarden menen dat wanneer schade niet (voldoende) kan worden voorkomen door beperkte mogelijkheden voor schadebestrijding, deze niet volledig voor de rekening van de individuele agrariër kan worden gelaten. Het ontbreken daarvan zou leiden tot een onevenredige lastenverdeling.

Een der bezwaarden stelt dat er doordat er de afgelopen drie jaar geen schadebestrijding mocht plaatsvinden de aanwezigheid van de duif is vermenigvuldigd in zijn omgeving en dat dit door verkeerd beleid is ontstaan. Er is een populatie gecreëerd die niet houdbaar is voor de telers. Deze populatie zal niet snel opnieuw beheersbaar worden. De telers zijn de dupe van dit onjuiste beleid. Er moet een mogelijkheid komen om schade vergoed te krijgen.

Verweer

Verweerders zien niet in op basis waarvan bezwaarmakers tot de conclusie komen dat de vergunde vorm van verjaging met ondersteunend afschot onvoldoende effectief zou zijn om de schade te voorkomen dan wel te beperken. Bezwaarden voeren niets aan waaruit het tegendeel zou moeten blijken. Verweerders zien op voorhand niet in waarom de gekozen manier van schade voorkomen niet effectief is.

Het belang van de akkerbouwer is meegenomen in de wijze waarop een verjaagactie wordt gestart. In het geval dat er minimaal twee preventieve maatregelen zijn toegepast op het perceel kan een uitvoerder, die beschikking heeft over alle noodzakelijke vergunningen en toestemmingen, direct aan het werk gaan op het moment dat een akkerbouwer verzoekt om verjaging met ondersteunend afschot.

Verjaagacties kunnen op elk moment plaatsvinden en hoeven dus niet vooraf gepland te worden. Er hoeft niet gewacht te worden tot er schade is om aan de voorwaarden te voldoen. De houtduiven kunnen verjaagd worden voordat er daadwerkelijk schade heeft opgetreden.

Ten slotte wordt opgemerkt dat er geen evenredigheidstoets kan plaatsvinden tussen de omgevingsvergunning en het al dan niet kunnen beroepen op schadevergoeding op basis van de Beleidsregel tegemoetkoming faunaschade Noord-Holland 2025. Dit zijn separate stelsels en regelingen. Deze bezwaargrond valt dus buiten de reikwijdte van deze procedure.

⁵ ECLI:NL:RVS:2023:1545

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Overweging commissie

Het bestreden besluit heeft alleen betrekking op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna activiteit voor het verjagen met ondersteunend afschot van de houtduif. Het gaat dus niet over het vergoeden van eventueel toch nog te ontstane schade. Deze bezwaargrond valt dan ook buiten de reikwijdte van het bestreden besluit. Het betreft een bestuurlijke keuze die is neergelegd in een beleidsregel waar de commissie in het kader van deze procedure geen oordeel over kan geven.

Bezwaar 7 Over het maximum afschot

Eén van de telers stelt dat het maximum afschot van 16.500 houtduiven, te weinig is om de schade aan gewassen goed te kunnen beperken. Volgens hem zullen op veel plekken grote aantallen duiven aanwezig zijn en de schade snel oplopen. Als er dan een te laag maximum geldt, wordt het moeilijk om op tijd en op een effectieve manier in te grijpen.

Een andere teler geeft aan dat er veel witte vlekken in het gebied zijn, waar niet geteld is en dat juist daar heel veel houtduiven zitten. De tellingen kloppen dus niet.

Verweer

Verweerders onderstrepen dat met deze omgevingsvergunning de grondgebruiker in de gelegenheid wordt gesteld schade te bestrijden/te voorkomen, door middel van verjaging met ondersteunend afschot. Het doel is verjagen, niet het doden van zoveel mogelijk houtduiven. Of het schadedoel (lager dan belangrijke schade) wordt bereikt ligt vooral aan de inspanningen die grondgebruikers daarvoor plegen binnen de mogelijkheden die de omgevingsvergunning biedt. In het FBP zijn diverse suggesties opgenomen.

De grootte van de groep houtduiven maakt niet uit voor het verjagen. Een grote groep zal even makkelijk verjaagd worden als een kleine groep, wanneer ondersteunend afschot plaatsvindt.

De derde-belanghebbende heeft toegelicht dat zij moeten voldoen aan de voorwaarden voor een vergunning en dat zij hun aanvraag moeten onderbouwen met de beschikbare cijfers. Die cijfers zijn inderdaad voor verbetering vatbaar, daarom heeft de provincie Sovon gevraagd om advies om de monitoring te verbeteren. Als er minder gegevens beschikbaar zijn, moet de vergunning qua afschot een veilige marge bevatten. Het kan dus geen reden zijn om het afschot op te hogen.

Overweging commissie

De commissie is van oordeel verweerders terecht opmerken dat afschot geen doel maar een middel is om de houtduiven te verjagen. Het is niet de bedoeling van de vergunning om aan populatiebeheer te doen. Mocht er in de toekomst meer cijfermateriaal beschikbaar komen, dan is dat wellicht aanleiding voor andere maatregelen, maar op grond van de beschikbare cijfers is daar thans geen aanleiding voor.

Bezwaar 8 Over de monitoring

Stichting Fauna4Life cs en SVN merken op dat de monitoring die is opgenomen in de vergunning alleen voorziet in het aantal geschoten houtduiven. Hierdoor zou volgens bezwaarden slechts het quotum worden bewaakt en niet de effecten op de ontwikkeling van de broed- en winterpopulatie in beeld worden gebracht. De adviezen van Sovon ten aanzien van de monitoring van zowel de broedpopulatie als die van de winterpopulatie houtduiven moeten worden opgevolgd.

Bezwaarden twijfelen aan de controleerbaarheid van de aantallen die worden gedood. Jagers zouden zelf het aantal geschoten houtduiven moeten doorgeven, waardoor het niet na te gaan zou zijn of deze doorgegeven aantallen juist zouden zijn. Het voorkomen van onnodige sterfte is volgens bezwaarden niet geborgd in de omgevingsvergunning.

Verweer

De monitoring die is opgenomen in de omgevingsvergunning ziet inderdaad alleen op het aantal geschoten houtduiven. Bij de verlening van de omgevingsvergunning is beoordeeld of het afschot effect heeft op de staat van instandhouding. De omgevingsvergunning had niet verleend mogen worden als de staat van instandhouding een negatief effect zou ondervinden van het afschot. Monitoring, anders dan op het aantal geschoten houtduiven, is daarmee niet relevant voor deze omgevingsvergunning.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Dat betekent niet dat de provincie niets doet. Op dit moment is de monitoring van houtduiven al voldoende om de ontwikkeling op provinciaal niveau te kunnen volgen.

Daarbovenop is de provincie de monitoring van de populatie houtduiven aan het uitbreiden via het Netwerk Ecologische Monitoring via de broedvogelmonitoring en via het Punt Transect Tellingen project. Met Sovon worden hierover afspraken gemaakt zodat de aantalsontwikkeling nog nauwgezet kan worden gevolgd, waardoor het mogelijk wordt om op een groter detail niveau te kunnen inzoomen. Dit is toegelicht in paragraaf 10.1 van het FBP.

Het registreren van het aantal geschoten houtduiven is een handhavingskwestie en kan in deze procedure niet aan de orde komen. Maar voor de volledigheid wordt het volgende opgemerkt. De monitoring ten behoeve van betrouwbaarheid wordt gedaan door middel van Faunaspot. Faunaspot neemt een steekproef uit de verzameling ingevoerde registraties en controleert die handmatig. Daarbij is de foto bij de registratie leidend. Er wordt gekeken of bijvoorbeeld het aantal geregistreerde dieren klopt met het aantal op de foto, of dat de soort op de foto overeenkomt met de geregistreerde soort. Eventuele foute registraties worden gecorrigeerd of verwijderd. Op basis van deze steekproef wordt ingeschat hoeveel onjuiste registraties de hele verzameling bevat. Het validatieproces voldoet aan de wetenschappelijke betrouwbaarheidseisen en is ingericht op basis van advies van Biometris. Dit is één van de grootste groepen kwantitatieve wetenschappers in Noordwest-Europa. Biometris ontwikkelt statistische en wiskundige methoden voor de kwantificering van biologische processen en processen in de leefomgeving

Overweging commissie

In de beschikking is beoordeeld hoeveel houtduiven er afgeschoten mogen worden zonder dat dit effect heeft op de staat van instandhouding. Zolang er niet meer afschot plaatsvindt dan het maximum toegestane aantal zal er dus geen effect zijn op de staat van instandhouding. Dat betekent dat gemonitord dient te worden hoeveel afschot er plaatsvindt, hetgeen ook gebeurt.

Het registreren van het aantal geschoten houtduiven betreft zoals verweerders ook stellen een handhavingskwestie.

Bezwaar 9 Over de seizoensgebonden instroom

De heer [] en de heer [] voeren aan dat uit het onderzoek van Sovon zou blijken dat jaarlijks tussen de 200.000 en 1.000.000 houtduiven vanuit Duitsland, Frankrijk en België naar Nederland trekken in de periode waarin voedsel in ruime mate beschikbaar is, met name in de zomermaanden. Juist in deze periode zou de meeste schade optreden. Bezwaarmakers stellen dat het faunabeheerplan onvoldoende rekening zou houden met deze substantiële instroom, waardoor een onvolledig beeld ontstaat van de populatieomvang en de schadeproblematiek. Bezwaarden stellen dat het in het besluit opgenomen maximum van 16.500 houtduiven niet in verhouding staat tot de instroom in de zomer, waardoor het quotum te weinig ruimte biedt om schade aan gewassen te beperken.

Verweer

Anders dan bezwaarden stellen, vindt de meeste instroom plaats in de winter. In de winter worden er weinig tot geen gewassen geteeld, waardoor er weinig kans op schade is. De niet-broedvogelpopulatie neemt de afgelopen jaren af, met meer dan een halvering in de laatste 15 jaar, waarvan de meeste van de doortrekkende duiven zich niet in Noord-Holland bevinden, maar ten oosten en zuiden van de provincie Utrecht. Noord-Holland ervaart dus weinig effecten van de instroom, al helemaal weinig tijdens het broedseizoen en de maanden waarin de houtduif voor schade zorgt.

Overweging commissie

De commissie begrijpt uit het verweer dat het standpunt van bezwaarden niet klopt. Daarnaast geldt ook voor deze bezwaargrond dat het doel verjagen is en niet het doden.

Bezwaar 10 Over het aanwijzen van alle gebieden

De samenwerkende vogelwerkgroepen vinden dat de vergunning ten onrechte ook geldt in gebieden waar geen of nagenoeg geen sprake zou zijn van schade aan gewassen.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

Zij hebben bezwaar tegen het aanwijzen van alle gebieden (WBE's) in de vergunning. Als gebieden waar minder schade optreedt buiten de vergunning worden gelaten leidt dat tot een aanzienlijke reductie van het aantal te doden houtduiven.

Tijdens de hoorzitting is voorts aangegeven dat de beoordeling of een gewas een kwetsbaar gewas is, subjectief lijkt. De telers lijken zelf te mogen bepalen of een gewas kwetsbaar is.

Verweer

De vergunning maakt het enkel mogelijk dat in het gehele werkgebied van de FBE NH verjaging met ondersteunend afschot kan plaatsvinden op kwetsbare gewassen.

Bestrijding op gewassen waarop geen schadedreiging bestaat (i.c. blijvend grasland) is daarmee al uitgesloten (het grootste deel van Noord-Holland). Hiervoor is het wel noodzakelijk dat op een perceel een kwetsbaar gewas wordt geteeld dat aantrekkelijk is voor duiven en dat er minimaal twee preventieve maatregelen zijn getroffen (behalve bij afrijpend graan en graszaad), op de wijze zoals voorgeschreven in de Faunaschade Preventiekit. Daarna zou er verjaging met ondersteunend afschot van houtduiven kunnen plaatsvinden. Op deze wijze is het alleen mogelijk om de vergunning te gebruiken op de percelen waar het risico bestaat dat belangrijke schade aan kwetsbare gewassen zal optreden. Op percelen waar geen schade aan kwetsbare gewassen is te verwachten/is ontstaan, mag de vergunning niet worden gebruikt. Elk jaar worden deze kwetsbare gewassen op een ander perceel geteeld, waardoor het niet mogelijk is om de vergunning vooraf tot bepaalde gebieden of percelen te beperken.

Overweging commissie

De commissie begrijpt dat een beperking tot bepaalde gebieden of percelen niet werkt omdat er wisselteelt plaatsvindt en er dus steeds op andere percelen geteeld wordt. De commissie is van oordeel dat daarmee voldoende is onderbouwd dat er in het gehele werkgebied verjaging met ondersteunend afschot kan plaatsvinden. Er wordt immers een beperking gesteld, omdat er wel sprake moet zijn van kwetsbare gewassen.

Of een gewas kwetsbaar is of niet volgt uit de Beleidsregel tegemoetkoming faunaschade Noord-Holland 2025.

Bezwaar 11. Aantal te doden duiven per verjaagactie

Stichting Fauna4life cs vindt het voorschrift dat er tot vier houtduiven per verjaagactie afgeschoten mogen worden ontoereikend gemotiveerd. Het is volgens haar onduidelijk of het afschieten van vier houtduiven bijdraagt aan het verjagen en of het de duiven zou leren om weg te blijven.

Bij de SVN roept het doden van vier vogels per verjaagactie vragen op, omdat het niet gaat om populatiebeheer. Bezwaarden menen dat het onduidelijk is of het lerende vermogen van houtduiven daadwerkelijk is aangetoond in het FBP en dat, desondanks, wordt geconcludeerd dat verjaagmethoden herhaaldelijk moeten worden ingezet waarbij de houtduiven ook daadwerkelijk gevaar moeten ervaren. Bezwaarden vinden dat dit zou moeten volgen uit wetenschappelijk onderzoek en ervaringscijfers. Zij stellen dat het volstaat om één houtduif per verjaagactie te doden, mede gelet op het feit dat uitzonderingen op verbodsbepalingen dienen te worden te begrensd tot het strikt noodzakelijke.

Verweer

Het afschot is nodig ter ondersteuning van de verjaging. Zonder afschot is de werking van de preventieve maatregelen onvoldoende effectief om belangrijke schade te voorkomen. Bij de limiet per verjaagactie is de balans gezocht tussen de praktijk van de uitvoering en een begrenzing om het verjagend bedoelde karakter te borgen.

Het aantal per verjaagactie te doden vogels is dermate laag dat het verjagende karakter van het afschot wordt gewaarborgd, maar de omgevingsvergunning ook uitvoerbaar is in de praktijk. Uit de praktijk blijkt dat uitvoerders normaliter in groepjes optrekken, waardoor er meerdere schoten tegelijkertijd kunnen/zullen worden gegeven.

Overweging commissie

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

De commissie constateert dat er een maximum aantal houtduiven geschoten mag worden zodat de populatie niet in het geding komt. Dat er vier houtduiven per actie geschoten mogen worden lijkt voort te komen uit praktische overwegingen, omdat uitvoerders in groepen optrekken en er soms tegelijk geschoten wordt.

De commissie kan zich dit goed voorstellen en ziet hierin, zolang de populatie niet in het geding komt, geen reden om het bezwaar gegrond te verklaren.

Bezwaar 12 Over kraaien

Een van de bezwaarden vindt het noodzakelijk dat er ook voor kraaiachtigen een regeling komt, omdat deze vogels ook veel schade zouden aanrichten.

Verweer

De verleende vergunning ziet op verjaging met ondersteunend afschot van houtduiven ter voorkoming van schade aan kwetsbare gewassen. Kraaiachtigen kunnen niet in deze procedure aan bod komen.

Overweging commissie

Deze bezwaargrond valt buiten de reikwijdte van het bestreden besluit.

Bezwaar 13 Jagen op stoppeland

Een van de bezwaarden vindt het verbod op jagen op stoppeland onvoldoende gemotiveerd. Houtduiven zouden op het stoppeland schade veroorzaken aan het vervolggewas.

Reactie:

Het verjagen van houtduiven op stoppelanden is niet toegestaan omdat op een stoppeland normaliter alleen oogstresten liggen. Deze oogstresten leveren geen opbrengstverlies op voor de akkerbouwer en zorgen ervoor dat houtduiven een plek hebben om te foerageren zonder dat ze schade veroorzaken.

In sommige gevallen wordt het stoppeland al ingezaaid met een vervolggewas. In het geval dat dit volggewas onder de noemer kwetsbaar gewas valt, kan een uitvoerder op dat moment uitvoeren, zolang is voldaan aan de rest van de vereisten van de vergunning.

Overweging commissie

De commissie volgt het standpunt van verweerders.

Bezwaar 14 Voorschriften

Een van de bezwaarden vindt dat de voorschriften onvoldoende aansluiten op factoren als gewasstadium, weersomstandigheden en dagelijkse trekbewegingen.

Verweer

Kwetsbare gewassen die schadegevoelig zijn voor de houtduif kunnen worden beschermd door verjaging met ondersteunend afschot ongeacht hun groeistadium.

Vanaf aanplanten tot en met oogsten kan verjagen met ondersteunend afschot worden ingezet, zolang is voldaan aan de voorschriften uit de vergunning. Weersomstandigheden en dagelijkse trekbewegingen zijn hiervoor niet relevant.

Overweging commissie

De commissie volgt het standpunt van verweerders.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De stukken en het besprokene tijdens de hoorzitting geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 7 maart 2024 te adviseren

- V.o.f. Weel van Straaten te Grootenbroek niet-ontvankelijk te verklaren in haar bezwaren

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-55 t/m 57, 59 t/m 66, 72 t/m 76, 79, 87, 115

- De overige bezwaarden in hun bezwaren te ontvangen en het bestreden besluit in stand te laten, onder toevoeging van de door verweerders in het verweerschrift genoemde aanvullingen.

Haarlem, donderdag 18 juni 2026

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer II



fungerend secretaris



voorzitter