

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

over de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van [REDACTED] te Noordwijk (bezwaarde) en van Stichting De Faunabescherming, gevestigd te Amstelveen (bezwaarde), ingediend door [REDACTED] van Prakken d'Oliveira Advocaten (gemachtigde) tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 24 maart 2025, waarbij een omgevingsvergunning is verleend aan de Faunabeheereenheid (FBE) voor verjaging met ondersteunend afschot van de brandgans, grauwe gans, de grote Canadese gans en de kolgans en verwilderde gedomesticeerde en hybride ganzen in al hun verschijningsvormen ter voorkoming van belangrijke schade aan kwetsbare gewassen.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Het bestreden besluit van 24 maart 2025 is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Het bezwaarschrift van de heer [REDACTED] is binnen de bezwaartermijn (via de rechtbank) ontvangen op 3 april 2025. Bezwaarde woont niet in Noord-Holland. Bezwaarde is gevraagd wat zijn belang is bij het bestreden besluit nu hij niet in Noord-Holland woont. Bezwaarde heeft in het algemeen aangegeven waarom hij tegen afschot van ganzen is, maar heeft niet aangegeven wat zijn belang is en is evenmin op de hoorzitting verschenen.

Op grond van artikel 1:2 van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.' Als een natuurlijk persoon zich beroept op de bepalingen van de Omgevingswet die strekken tot de bescherming van plant- en diersoorten, beroept hij zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. Dit kan anders zijn als de belangen van een omwonende bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn directe woon- en leefomgeving zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk ook strekken tot bescherming van zijn belangen. In dit geval is bezwaarde geen omwonende, omdat hij in een andere provincie woont. De commissie adviseert de heer [REDACTED] niet-ontvankelijk te achten in zijn bezwaar.

Het bezwaarschrift namens Stichting De Faunabescherming is te laat ingediend. Er kon, ingevolge artikel 6:7 en 6:8 van de Awb, tot en met 6 mei 2025 bezwaar worden ingediend. Het bezwaarschrift is op 12 mei 2025 verzonden en op 13 mei 2025 ontvangen. In artikel 6:11 van de Awb is geregeld dat niet-ontvankelijkverklaring van een na afloop van de bezwaartermijn ingediend bezwaarschrift achterwege blijft, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

Als de reden voor het te laat indienen geeft gemachtigde aan dat in de publicatie staat dat het bezwaarschrift tot en met 12 mei 2025 kon worden ingediend.

In het Provinciaal blad staat bij het kopje 'reactietermijn' inderdaad 12-05-2025. De datum van verzending van het besluit is niet in deze publicatie opgenomen. Verweerders geven aan dat zij gelet op de omstandigheid dat door de publicatie enige verwarring is ontstaan over de einddatum, de termijnoverschrijding in dit geval verschoonbaar achten.

De commissie merkt op dat van een professionele gemachtigde op zich verwacht mag worden dat hij op de hoogte is van de termijn waarbinnen bezwaar moet worden ingediend. Het is echter te begrijpen dat de fout in de publicatie bezwaarde en gemachtigde op het verkeerde been heeft

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

gezet. De commissie acht de termijnoverschrijding daarom, mede gelet op de versoepeling in de jurisprudentie (zie de uitspraak van 30 januari 2024 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, ECLI:NL:CBB:2024:31) in dit geval verschoonbaar.

De doelstellingen zoals opgenomen in de statuten van de stichting en de feitelijke activiteiten van de stichting passen bij de activiteiten die het besluit en bezwaar bestrijken. De commissie adviseert Stichting De Faunabescherming ontvankelijk te achten in haar bezwaar.

## 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 (Ow), artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Ow, artikel 11.37, lid 1, Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en artikel 8.74j van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

## INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Het besluit behelst een omgevingsvergunning voor verjaging met ondersteunend afschot van de brandgans, de grauwe gans, de grote Canadese gans, de kolgans en verwilderde gedomesticeerde en hybride ganzen in al hun verschijningsvormen in het gehele werkgebied van de FBE Noord-Holland ter voorkoming van belangrijke schade aan kwetsbare gewassen.

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

artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal, voor het opzettelijk doden of opzettelijk vangen van exemplaren van de brandgans, de grauwe gans, de grote Canadese gans en de kolgans;

artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder d, van het Bal, voor het opzettelijk storen van de brandgans, de grauwe gans, de grote Canadese gans en de kolgans;

artikel 11.76, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal, voor het gebruik van het geweer in een jachtveld dat niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen;

artikel 11.76, derde lid, aanhef en onder e, van het Bal, voor het gebruik van het geweer binnen de in een omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour jacht en onmiddellijk aan die bebouwingscontour grenzende terreinen;

artikel 11.83, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal, voor het gebruik van het geweer voor zonsopgang en na zonsondergang;

artikel 11.83, eerste lid, aanhef en onder c, van het Bal, voor het gebruik van het geweer binnen de afpalingskring van een eendenkooi.

Voor de uitvoering 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);

slag-, snij- of steekwapens (artikel 8.74p, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bkl);

het doden met gebruikmaking van het geweer voor zonsopgang en na zonsondergang (artikel 8.74q, eerste lid, aanhef en onder e, sub 4°, aanhef en onder i, van het Bkl);

het doden met gebruikmaking van het geweer binnen de in een omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour jacht of terreinen die onmiddellijk aan de bebouwingscontour grenzen (artikel 8.74q, eerste lid, aanhef en onder e, sub 4°, aanhef en onder ii, van het Bkl);

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).

De vergunning geldt vanaf de dag na verzending van het besluit tot en met 11 maart 2032.

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

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

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 betreffende soorten.

## VERLOOP VAN DE PROCEDURE

- De bezwaarschriften zijn ontvangen op 3 april en 13 mei 2025.
- De gronden van Stichting De Faunabescherming zijn ontvangen op 28 mei 2025.
- Op 26 juni 2025 is het verweerschrift ingediend.
- Op 10 juli 2025 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Bezwaarden zijn niet verschenen op de hoorzitting. Verweerders en de derde-belanghebbende wel. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies toegevoegd wordt.

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

### **Bezwaar 1. Over het aantonen van de noodzaak**

Bezwaarde vindt dat verweerders onvoldoende aantonen dat de ganzen schade veroorzaken aan gewassen. De noodzaak voor verjaging met ondersteund afschot is daarmee onvoldoende aangetoond.

Het bestreden besluit geeft onvoldoende aan wanneer de vermeende schade is opgetreden in Noord-Holland en door welke ganzensoort de schade aan gewassoorten zou zijn aangericht. Het ontbreekt aan onderscheid gemaakt tussen schade veroorzaakt in de zomer en winter.

Ook gegevens over en data van de taxaties ontbreken. Verder ontbreken gegevens over de uitgekeerde schade die in de regel lager is dan de getaxeerde schade, omdat getaxeerde schade bijvoorbeeld niet tot uitkering komt, wanneer er onvoldoende preventieve maatregelen zijn genomen of de schade niet aan één enkele soort kan worden toegerekend.

Uit het Interprovinciaal Faunabeheerplan Ganzen 2025-2031 (het Ganzenplan) volgt dat de schade veroorzaakt door de grote en kleinste Canadese gans, nijlgans, Indische gans en verwilderde gedomesticeerde en hybride ganzen niet volledig met cijfers van BIJ12 onderbouwd kan worden. Volgens het Ganzenplan geven de cijfers een onvolledig beeld van de werkelijke schade per soort. Uit het Ganzenplan volgt dat alleen iets gezegd kan worden over het geschatte aandeel van de schade die ontstaat als deze soorten samen met andere ganzensoorten foerageren. Gegevens over situaties waar deze soorten niet in combinatie met andere ganzensoorten voorkomen, ontbreken.

Voor het begrip “belangrijke schade aan gewassen” hanteert de provincie een drempel van € 250,- per geval. Verweerders onderbouwen niet dat de schade een zekere omvang heeft die het economisch belang van de bedrijven raakt. In twee uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 24 februari 2022 (ECLI:NL:RBMNE:2022:666 en ECLI:NL:RBMNE:2022:1008) wordt overwogen dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) zich nog niet expliciet heeft uitgelaten hoe het hanteren van een drempelbedrag ter invulling van de beoordeling van belangrijke schade zich verhoudt tot het economisch belang van een bedrijf, en dat het om meer moet gaan dan gewoon ongemak en normaal bedrijfsrisico zoals het Gidsdocument beschrijft.

Bezwaarde vindt het uitgangspunt van verweerders om in alle gevallen een drempelbedrag van € 250,- te hanteren ter invulling van het begrip belangrijke schade ontoereikend. Of schade van die omvang kan worden aangemerkt als belangrijke schade in de zin van artikel 8.74j, eerste lid, onder b, van het Bkl is afhankelijk van de grootte van een bedrijf, de omvang van de betreffende teelt en de te verwachten opbrengsten.

Bezwaarde wijst op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waaruit volgt dat de afwijkingsprocedure van artikel 9 van de Vogelrichtlijn 2009/147/EG niet is bedoeld om schade van geringe omvang te voorkomen en dat schade van een zekere omvang vereist is.

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

## Verweer

Verweerders delen het standpunt van bezwaarde niet. Zij merken op dat in de voorgaande beheerperioden schadebestrijding door verjaging met ondersteunend afschot op kwetsbare gewassen ook al mogelijk was. Daardoor bleef deze schade beperkt. Deze schade aan kwetsbare gewassen is niet opeens verdwenen.

In figuur B7-8 op pagina 154 van Deel B van het Ganzenplan staat de totale schade per ganzensoort over de jaren (2005-2023) weergegeven, dit is inclusief overjarig grasland, dat niet als kwetsbaar gewas wordt beschouwd. Uit figuur B7-3 op pagina 150 van Deel B van het Ganzenplan blijkt voor de provincie Noord-Holland wat de getaxeerde schade per gewas over de periode 2017-2023 was. De schade aan de kwetsbare gewassen (alles behalve eerste en overige snede gras) bedroeg in die periode ruim € 4.000.000,- dat overeenkomt met 6,25% van de totale schade veroorzaakt door ganzen in de provincie Noord-Holland. Weliswaar staat hierin niet gespecificeerd wat de schade per soort per jaar is, maar daaruit blijkt wel dat sprake is geweest van aanzienlijke schade aan de kwetsbare gewassen in de provincie Noord-Holland. Verweerders kunnen desgewenst de schade per soort per jaar aan de kwetsbare gewassen inzichtelijk maken, nu die informatie in het Ganzenplan is gebaseerd op de informatie van BIJ12 Faunazaken. Uit de meest recente gegevens over 2024 blijkt dat de schade aan kwetsbare gewassen het afgelopen jaar verder is toegenomen. Zo is de getaxeerde schadevergoeding voor de brandganzen € 10.850,-. De getaxeerde schade aan kwetsbare gewassen veroorzaakt door de grauwe gans is met ruim € 2.500.000,- gestegen, naar € 4.086.974,- en voor de kolgans was dat in 2024 € 22.835,-.

Overigens volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling onder meer de uitspraak van 28 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1701) dat niet hoeft te worden gespecificeerd door welke ganzensoort schade is aangericht.

## Ontbreken van schadegegevens Canadese ganzen

De verwilderde gedomesticeerde en hybride ganzen zijn niet beschermd, hiervoor hoeft dus geen onderbouwing van de schade(historie) voor deze soort te worden gegeven. De grote Canadese gans is de afgelopen jaren landelijk vrijgesteld, waardoor er geen schadetegemoetkoming werd uitgekeerd voor deze soort en schade door deze soort slechts incidenteel is getaxeerd, namelijk alleen in geval van mengschades met andere ganzensoorten. Deze cijfers geven dus een onvolledig beeld van de werkelijke schade per soort. Ondanks de zeer beperkt uitgevoerde taxatie bedraagt de schade op kwetsbare gewassen door de Canadese gans in Noord-Holland enkele duizenden euro's per jaar. Op grond van de ecologie van de grote Canadese gans mag worden aangenomen dat deze soort evenveel eet als de even grote grauwe gans. Naar rato van de aanwezige aantallen zal de schade daardoor vergelijkbaar zijn.

## Taxatie

In paragraaf B7.1 vanaf pagina 145 van Deel B van het Ganzenplan staat de methode van taxeren beschreven. Figuur B7-1 op pagina 148 van Deel B van het Ganzenplan laat het verschil zien tussen getaxeerde schade en uitgekeerde schade. De getaxeerde schade ligt dicht bij de werkelijke schade dan de uitgekeerde schade. Dit komt doordat niet alle schade die is getaxeerd wordt vergoed. Zo wordt er in Noord-Holland 5% eigen risico ingehouden, dit is een aantal jaar zelfs 20% geweest. In de overige figuren van hoofdstuk B7 van Deel B van het Ganzenplan is daarom de getaxeerde schade gebruikt, omdat deze schade een accurater beeld geeft van de daadwerkelijke schade die optreedt.

Gezien het vorenstaande menen verweerders dat deze bezwaargrond niet kan slagen.

Over het begrip belangrijke schade aan gewassen merken verweerders op dat de waarde van kwetsbare gewassen hoger is dan bijvoorbeeld overjarig gras, waardoor de schade per hectare aan die kwetsbare gewassen sneller zal oplopen als er geen verjaging met ondersteunend afschot zal plaatsvinden. Een aangevreten bloemkool is direct in zijn geheel onverkoopbaar. Daarnaast betreffen de meeste kwetsbare gewassen ook kapitaal intensieve gewassen: gewassen die flinke investeringen vereisen, maar ook hoge opbrengsten kennen.

De totale schade aan kwetsbare gewassen is beduidend lager dan aan grasland, maar de schade per hectare voor gewassoorten zoals sla, bonen of bieten is wel hoger dan voor grasland. Dat het totaal lager is, kan voor een groot deel worden verklaard door een verschil in oppervlakte van deze gewassen. In paragraaf B7.1, Deel B van het Ganzenplan staat dat de gemiddelde schade

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

per hectare voor grasland € 242,- bedraagt en voor kwetsbare gewassen € 3.347,- per hectare. Met deze vergunning wordt daarom geprobeerd schade aan die gewassen te voorkomen. Tegen de uitspraak van (in ieder geval) 24 februari 2022, die door bezwaarde is aangehaald, is hoger beroep (zaaknr: 202202196/1/A3) ingesteld. Het is derhalve de vraag of de Afdeling die uitspraak zal bevestigen. Verweerders zien genoeg aanknopingspunten op grond waarvan de Afdeling juist tot een vernietiging van deze uitspraak zou kunnen komen. Verweerders lichten dat als volgt toe.

In de Nota van Toelichting staat het volgende:

De afwijkingsgrond "ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, Visserij en wateren" strekt er niet toe dreigende schade van geringe omvang te voorkomen. Dat voor deze afwijking van de algemene beschermingsregeling schade van een zekere omvang vereist is, beantwoordt immers aan de omvang van de bescherming die de richtlijn wil bieden. Wat tot het normale bedrijfsrisico behoort valt niet onder de schade die tot een afwijking kan leiden.' Verweerders menen dat een drempelbedrag van € 250,- per geval, per bedrijf, per jaar geen gering bedrag is. Dit bedrag is overigens een minimum bedrag. Op de te verlenen tegemoetkoming wordt in de provincie Noord-Holland een eigen risico van 5% ingehouden, waarbij een ondergrens van € 250,- per bedrijf per meldingsjaar wordt aangehouden (zie artikel 5, tweede lid, van de Beleidsregel tegemoetkoming schade Noord-Holland). Wat onder de beleidsregel onder 'het normale bedrijfsrisico' valt, wordt dus al ingehouden bij het uitkeren van de tegemoetkoming.

Ook de Afdeling heeft reeds geoordeeld dat zij het niet onredelijk acht dat voor de beoordeling of sprake is van een concrete dreiging van belangrijke schade uitgangspunt is dat zich in de laatste twee faunabeheerplannen binnen het werkgebied van de WBE ten minste één geval van € 250,- getaxeerde schade heeft voorgedaan, zie de uitspraak van 22 november 2017. Zoals hiervoor aangegeven kunnen verweerders dat desgewenst ook per WBE per jaar de schade inzichtelijk maken aan de hand van informatie van BIJ12 Faunazaken, die ten grondslag ligt van het Ganzenplan.

Daarnaast komt volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling beoordelingsruimte toe voor de invulling van het begrip belangrijke schade. Het is onwerkbaar om per bedrijf de omvang van de schade te berekenen aan de hand van de omzet en kosten. Immers, veel agrariërs hebben jaarlijks wisselende teelten op (jaarlijks) wisselende percelen, waardoor de schade, omzet en kosten per jaar kan variëren, en dit op bedrijfsniveau over meerdere jaren zou moeten worden berekend.

Daarbij weten verweerders wel wat de totale schade in Noord-Holland is, deze is immers door de taxateurs van BIJ12 vastgesteld. Dat niet alle getaxeerde schade wordt uitgekeerd, betekent niet dat de schade er niet is. Immers, om tot uitkering te komen, moet ook aan andere voorwaarden worden voldaan, zoals de verplichting om tweemaal per week een actie uit te voeren waarmee de schadeveroorzakende soort wordt verjaagd. Ook niet iedereen dient een verzoek tot schadevergoeding in om eigen moverende redenen. De daadwerkelijke schade is dan ook hoger dan de getaxeerde schade.

Tot slot zijn er verder geen andere uitspraken van de Afdeling bekend, waarin die redenering van bezwaarde wordt gevolgd of een dergelijke uitleg wordt gegeven. Daarentegen is er wel na de door bezwaarde aangehaalde uitspraken, op 19 april 2023, door de Afdeling in lijn met de vaste jurisprudentie het schadebedrag van € 250,- als belangrijke schade geaccepteerd. Ook recentelijk heeft rechtbank Overijssel in haar uitspraak van 20 mei 2025 nog geoordeeld dat zij geen aanleiding ziet om af te wijken van het uitgangspunt van de Afdeling dat het bedrag ad € 250,- voldoende is om als ondergrens te hanteren.

Zoals reeds in het bestreden besluit en onder bezwaargrond 1 is gemotiveerd, is de schade aan kwetsbare gewassen in deze provincie aanzienlijk, hetgeen ook met de recente cijfers over 2024 wordt bevestigd, en is die ook aan te merken als belangrijke schade.

Gelet op de vaste jurisprudentie van de Afdeling (in ieder geval is er geen indicatie dat de Afdeling haar lijn heeft gewijzigd), hanteren verweerders als drempelwaarde een schade van 5%, met een ondergrens van €250,- per geval per bedrijf per jaar, in lijn met de richtsnoeren van BIJ12 en tevens aansluitend bij artikel 5, derde lid, van de Beleidsregel tegemoetkoming schade Noord-Holland.

Verweerders vinden dat deze bezwaargrond niet kan slagen.

Overweging commissie

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

## Over de vergunning

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. Onder schadelijke handelingen bij vogels vallen:

- het opzettelijk doden of vangen ervan
- het opzettelijk vernielen of beschadigen van hun nesten, rustplaatsen of eieren
- het opzettelijk wegnemen van hun nesten
- het rapen en onder zich hebben van hun eieren
- het opzettelijk storen ervan

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

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

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 in dit geval de reden voor de vergunningaanvraag.

## Over de 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 ganzen en hoe die schade wordt getaxeerd.

Bezwaarde stelt dat de schade aan de gewassen niet is uitgesplitst naar schade per ganzensoort per gewas en dat evenmin blijkt in welke periode in het jaar de schade is opgetreden.

Verweerders merken op dat zij desgewenst de schade per soort per jaar aan de kwetsbare gewassen inzichtelijk kunnen maken, daar zij wel beschikken over de betreffende gegevens.

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.

De commissie is van oordeel dat voldoende wordt aangetoond dat er belangrijke schade is aan gewassen in Noord-Holland door ganzen.

Figuur B7-1 op pagina 148 van Deel B van het Ganzenplan geeft zowel de totale getaxeerde als de uitgekeerde schade per provincie voor de periode van 2017 t/m 2023 voor de ganzensoorten brandgans, Canadese gans, grauwe gans, kolgans, nijlgans, rietganzen, rotgans en verwilderde boerengans weer. De getaxeerde schade bedroeg € 66.935.379, waarvan 86,5% tot uitbetaling is gekomen.

Figuur B7-3 op pagina 150 van Deel B van het Ganzenplan geeft vervolgens een verdeling van de getaxeerde schade per gewas per provincie voor de periode 2017 t/m 2023 voor de ganzensoorten brandgans, Canadese gans, grauwe gans, kolgans, nijlgans, rietganzen (kleine, toendra- en taigarietgans), rotgans en verwilderde boerengans. Er is een verdeling gemaakt in gras, graszaad, groenten, peen, sla, wintergraan, zomergraan, overige gewassen en overige sneden. Een belangrijk deel van de schade ziet op gras, eerste snede, maar uit de informatie blijkt dat ook bij overige gewassen sprake was van aanzienlijke schade. Een nog verdere specificering

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

van de gewassen waaraan belangrijke schade is aangericht behoefde naar het oordeel van de commissie niet te worden gegeven.

Figuur B7-5 op pagina 152 van Deel B van het Ganzenplan geeft vervolgens de totale getaxeerde schade per provincie van 2017 t/m 2023 per ganzensoort weer.

De commissie treft verder in figuur B7-8 op pagina 154 van Deel B van het Ganzenplan een uitsplitsing aan van de schade per ganzensoort in de periode van 2005 tot 2023. Uit de grafiek kan tevens de schade per jaar worden afgelezen.

In de periode 2005-2023 bedroeg de schade aan de kwetsbare gewassen (alles behalve eerste en overige snede gras) ruim € 4.000.000,-.

De commissie is van oordeel dat verweerders gelet op de ter beschikking staande gegevens konden concluderen dat er sprake is van concrete dreiging van belangrijke schade aan gewassen.

Verweerders hebben overigens aangegeven dat zij desgewenst de schade per soort per jaar aan de kwetsbare gewassen inzichtelijk kunnen maken. De informatie in het Ganzenplan is namelijk gebaseerd op een database van BIJ12 waarin al deze informatie gedetailleerd beschikbaar is.

De commissie geeft verweerders in overweging om deze informatie met oog op informatievoorziening aan bezwaarde te overleggen.

## **Over de vraag of er sprake is van belangrijke schade**

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

Bezwaarde vindt het uitgangspunt om in alle gevallen een drempelbedrag van € 250,- te hanteren ter invulling van het begrip belangrijke schade ontoereikend en verwijst daartoe naar een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 24 februari 2022 waarin die rechtbank het schadebedrag van € 250,- niet accepteert.

De Afdeling heeft zich nog niet uitgesproken in het hoger beroep in die zaak, maar in haar uitspraak van 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545 heeft de Afdeling het bedrag van € 250,- als uitgangspunt geaccepteerd. De commissie ziet in de uitspraak van een lagere rechtbank van een eerdere datum dan de uitspraak van de Afdeling geen reden om niet uit te gaan van € 250,- als drempelbedrag ter invulling van het begrip belangrijke schade.

## **Bezwaar 2. Alternatieven onvoldoende onderzocht**

Bezwaarde vindt dat de alternatieven voor het doden van ganzen onvoldoende zijn onderzocht. Verjaging werkt afschrikwekkend en is effectief. Verweerders hadden bij de beoordeling dienen te betrekken dat telers akoestische en visuele afschrikmiddelen zoals lasers, drones en BirdAlert kunnen inzetten om ganzen te verjagen. In de Eempolder in de provincie Utrecht worden ganzen in de late winter en het vroege voorjaar met drones en lasers verjaagd naar speciale rustgebieden om schade aan gewassen te beperken. De schade aan gewassen zou met 50% zijn afgenomen.

### **Verweer**

*Verweerders volgen bezwaarde niet in het standpunt dat de alternatieven onvoldoende zijn onderzocht en dat verjaging met een drone, laser of bird alert, onder de huidige omstandigheden een goed alternatief is voor verjaging met ondersteunend afschot.*

*Verweerders verwijzen daarvoor naar hoofdstuk B9 van het Ganzenplan. Paragraaf B9.1 geeft een uitgebreide beschrijving van alle typen preventieve maatregelen, die genomen kunnen worden, en de werking daarvan. Samenvattend volgt daaruit de volgende conclusie:*

*"Desondanks is uit de stapeling van onderzoeken, gecombineerd met wetenschappelijke kennis over het gedrag van ganzen, wel duidelijk de grote lijn op te maken: de meeste middelen werken lokaal en kortdurend." (Pagina 184, Deel B Ganzenplan).*

*(Kort) samengevat is in paragraaf B9.2 voorts uitgelegd dat ganzengedrag als leidraad is gebruikt voor verjaging. Daarmee wordt bedoeld dat is gekeken naar het gedrag van ganzen en*

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

*wat de inzet van bepaalde middelen voor effect heeft op dat gedrag, waarbij meerdere factoren een rol spelen die daarop van invloed zijn.*

*Ganzen leren snel, waardoor ze kunnen leren bepaalde gebieden te mijden, maar ook dat bepaalde verjaagmiddelen geen daadwerkelijk gevaar inhouden (gewenning). De toevoeging van ondersteunend afschot aan verjagende middelen maakt dat er minder snel gewenning optreedt, omdat dit daadwerkelijk gevaar toevoegt. Daarbij wordt opgemerkt dat voordat verjaging met ondersteunend afschot kan worden ingezet, eerst minimaal twee andere preventieve maatregelen in werking moeten zijn dan wel zijn toegepast. Dit is vastgelegd in voorschrift 6 en overeenkomstig de Preventiekit Ganzen.*

*In de pilot Eemland heeft ook ondersteunend afschot plaatsgevonden om effectief te kunnen verjagen, zie paragraaf 4.4 van het Eemland verslag. Anders dan het filmpje doet suggereren heeft er niet uitsluitend verjaging met drone, laser en bird alert plaatsgevonden:*

*‘Naast de gecoördineerde verjaagacties heeft ook het beheer plaatsgevonden, zoals dat ook in voorgaande jaren is uitgevoerd. Dit reguliere beheer bestaat uit afschot van de verschillende ganzensoorten op basis van de vigerende ontheffingen en het behandelen van eieren in het broedseizoen.’*

*Deze bezwaargrond kan dan ook gelet op het vorenstaande niet slagen. Verjaging zonder ondersteunend afschot is op dit moment dan ook voor de provincie Noord-Holland geen goed alternatief.*

## Overweging commissie

Een vergunning wordt, gelet op artikel 8.74j, lid 1, aanhef en onder a van het Bkl, uitsluitend verleend indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

Bezwaarde meent dat er andere bevredigende oplossingen bestaan en noemt daartoe verjaging met een drone, laser of bird alert.

De commissie constateert dat in voorschrift 6 en 7 van de vergunning het volgende staat:

*6. Voor het gebruik van deze vergunning voor verjaging met ondersteunend afschot op kwetsbare gewassen dienen minimaal twee soorten preventieve maatregelen in werking te zijn of toegepast te worden op het perceel. De preventieve maatregelen dienen toegepast te worden conform de Faunaschade PreventieKit voor ganzen.*

*7. De preventieve maatregelen, als bedoeld in voorschrift 6, dienen voorafgaand aan het verjagen met ondersteunend afschot geregistreerd te zijn in FaunaSpot.*

De commissie maakt hieruit op 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. Tijdens de hoorzitting is nader toegelicht hoe gecontroleerd wordt of er inderdaad minimaal twee soorten preventieve maatregelen in werking zijn of worden toegepast op het perceel. Betreffende maatregelen dienen in FaunaSpot geregistreerd te worden, maar daarnaast controleert de taxateur bij de schadetaxatie ook of er preventieve maatregelen worden toegepast. De commissie is gelet hierop van oordeel dat verweerders voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor het voorkomen van belangrijke schade aan kwetsbare gewassen dan verjaging met ondersteunend afschot.

## **Bezwaar 3. Over de staat van instandhouding**

In het bestreden besluit is opgenomen dat zodra de Gunstige Referentie Populatie van een vergunde ganzensoort is bereikt, en populatiebeheer niet meer mogelijk is, het aan verjaging ondersteunend afschot beperkt dient te worden met een maximum aantal te doden ganzen zodat de betreffende populatie voldoende ruimte heeft om te groeien. Dit aantal dient voor 1 december met het bevoegd gezag afgestemd te worden voor het daaropvolgende beheerseizoen (vergunningvoorschrift 15). De verschuiving van het toetsingsmoment zorgt ervoor dat voor bezwaarde niet controleerbaar is of het bestreden besluit leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de ganzensoorten.

Verweerders verzekeren onvoldoende dat het bestreden besluit niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de brandgans, de grauwe gans, de grote Canadese gans en de kolgans. Het bestreden besluit is in strijd met artikel 8.74j, eerste lid, onder c van het Bkl.

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

*Verweer:*

*Voorheen, onder de oude ontheffingen (voor populatiebeheer), werd uitgegaan van streefstanden. De staat van instandhouding wordt nu gegarandeerd aan de hand van de Gunstige Referentie Populatie, ook wel GRP. Simpel gezegd komt het er op neer dat voor Nederland is bepaald hoeveel ganzen (individueën en broedparen) er aanwezig moeten zijn om ervoor te zorgen dat een gezonde populatie behouden blijft van een omvang waarbij de soort ook zijn ecologische betekenis voor het ecosysteem behoudt. Aan de hand van die aantallen is per soort en per provincie een verdeling gemaakt, naar rato van het aantal ganzen die in de onderscheiden provincies verblijven, gebaseerd op de aantallen van de juli-tellingen van 2017-2021 (zie voorschrift 15 van het bestreden besluit).*

*In het bestreden besluit is de systematiek van de GRP summier uitgelegd, nu de volledige uitleg in het Ganzenplan zelf staat, zie Deel B, onder andere paragraaf B6.5.*

*In dit geval betreft het een vergunning voor verjaging met ondersteunend afschot, hetgeen niet is te vergelijken met een vergunning in het kader van populatiebeheer, waar het juist erom gaat om de omvang van de populatie te beperken. In deze vergunning gaat het om het verjagen met ondersteunend afschot. Ongeacht de ganzensoort is namelijk een maximum van 4 ganzen per verjaagactie opgelegd. Het doel is immers dat op deze wijze de ganzen worden afgeschrikt, zodat ze de betreffende percelen met kwetsbare gewassen verlaten en niet snel terugkeren. Met uitzondering van de brandgans komen de huidige aantallen nog lang niet in de buurt van de GRP. Voor de brandgans is daarom op dit moment geen populatiebeheer mogelijk en is in voorschrift 16 specifiek voor de brandgans een maximum aantal van 2.000 brandganzen voor 2025 opgenomen.*

*Dit is, zoals in het bestreden besluit reeds is gemotiveerd, gebaseerd op de metingen uit de jaren 2022 en 2023 toen er geen populatiebeheer op de brandgans mogelijk was, maar wel verjaging met ondersteunend afschot. In deze twee jaren is, ondanks ruim 2.000 gedode brandganzen per jaar en hoge mortaliteit door vogelgriep, de populatie toegenomen.*

*In de vergunning is de GRP per soort opgenomen, zie voorschrift 15. Het bereiken van de GRP wordt gemonitord door de jaarlijkse juli-telling. De resultaten van deze telling worden jaarlijks door de FBE gepubliceerd. Hierdoor kan bezwaarde ook de ontwikkeling van de verschillende ganzenpopulaties volgen.*

*Mede gelet op de huidige populatiegrootte van de grauwe gans, de meest voorkomende soort in Noord-Holland en de soort die de meeste schade veroorzaakt, bestaat geen enkele aanleiding te veronderstellen dat de staat van instandhouding als gevolg van verjaging met ondersteunend afschot in het geding komt. Dit geldt tevens voor de kolgans. Voor de grote Canadese gans is in Noord-Holland een minimum van 500 broedparen opgenomen. Dit is de minimale populatie voor heel Nederland om een duurzaam voortbestaan van de soort te garanderen, waardoor met het aanhouden van diezelfde aantallen broedparen voor de provincie Noord-Holland de staat van instandhouding is gegarandeerd. Daarnaast is verjaging met ondersteunend afschot nu beperkt tot uitsluitend de kwetsbare gewassen en per verjaagactie mogen minder ganzen gedood worden; de huidige vergunning biedt daarbij minder ruimte dan de eerdere mogelijkheden onder de Omgevingsverordening.*

*Ook deze bezwaargrond kan gelet op het vorenstaande niet slagen.*

## 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 commissie is van oordeel dat verweerders ruim voldoende motiveren dat de staat van instandhouding van de verschillende ganzensoorten inclusief de brandgans niet in het geding komt met de verlening van de bestreden vergunning. Verweerders kunnen hun standpunt goed onderbouwen met cijfers over de populatiegrootte en zij leggen uit hoe zij de populatie monitoren. Verweerders geven tevens aan hoe bezwaarde de ontwikkeling van de verschillende ganzenpopulaties kan volgen.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

# Hoor- en adviescommissie

2025-2399791, 2025-2407499

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 (verweerdere) van 7 maart 2024 te adviseren

- Het bezwaar van de heer [REDACTED] niet-ontvankelijk te verklaren;
- Stichting de Faunabescherming in haar bezwaren te ontvangen en het bestreden besluit in stand te laten.

Haarlem, donderdag 10 juli 2025

de Hoor- en adviescommissie,  
Kamer IV



[REDACTED],  
fungerend secretaris



[REDACTED],  
voorzitter