

## 3 Wetgeving

Met betrekking tot ganzen is zowel nationale als internationale regelgeving van belang. Internationale overeenkomsten zijn grotendeels verwerkt in de nationale wetgeving. Voor de interpretatie van de nationale wetgeving wordt in de rechtsspraak echter regelmatig teruggevallen op de oorspronkelijke internationale afspraken. Voor de bescherming en de mogelijkheden voor beheer van trekvogels - waaronder de meeste ganzensoorten in dit plan vallen - gelden vooral internationale afspraken. In dit hoofdstuk worden daarom zowel de internationale als de nationale regelgeving behandeld. De problematiek met ganzen raakt ook aan afspraken met betrekking tot de Natura 2000-gebieden (een netwerk van natuurgebieden geselecteerd op grond van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben om de soortenrijkdom te waarborgen).

### 3.1 Europese regelgeving

#### ***De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) zijn door de Europese Unie opgesteld om de biologische biodiversiteit in Europa in stand te houden. In deze richtlijnen wordt aangegeven welke planten en dieren en hun natuurlijke habitats (leefgebieden) beschermd moeten worden door de lidstaten van de Europese Unie. De basis voor deze richtlijnen is gelegd in de internationale afspraken gemaakt tijdens de Conventie van Bern (1979) gericht op het behoud van wilde plant- en diersoorten in Europa en hun leefgebieden, alsmede in het Verdrag van Bonn (1979) waarin afspraken zijn gemaakt over de bescherming van (met name bedreigde) trekvogels.

De kolgans en grauwe gans zijn soorten als bedoeld in artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn en deze zijn opgenomen in Bijlage II, waarvoor als 'geregeld voorkomende trekvogels' beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen<sup>1</sup>. De brandgans is geplaatst op Bijlage I van de Vogelrichtlijn en valt onder artikel 4 lid 1 van de Vogelrichtlijn<sup>2</sup>. Voor de brandgans moeten ook beschermingsmaatregelen worden getroffen, zoals het aanwijzen van speciale beschermingszones ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones.

De grauwe gans en grote Canadese gans<sup>3</sup> vallen onder artikel 7 lid 2 (Bijlage II, deel A), en de kolgans valt onder artikel 7 lid 3 (bijlage II, deel B) van de Vogelrichtlijn als ganzensoorten waarop mag worden gejaagd in de lidstaten waarvoor deze soort is vermeld. Hierbij dienen de lidstaten erop toe te zien dat de jacht op deze soorten de pogingen tot instandhouding die in hun verspreidingsgebied worden ondernomen, niet in gevaar brengt. Nederland kent in tegenstelling tot andere lidstaten, geen 'jacht' op ganzen.

Op grond van artikel 6 lid 3 Vogelrichtlijn kunnen de lidstaten voor de in bijlage III, deel B genoemde vogelsoorten (waaronder de kolgans en grauwe gans) de hierna genoemde activiteiten op hun grondgebied toestaan en hierbij beperkingen opleggen indien de vogels op geoorloofde wijze zijn gedood of gevangen of op andere geoorloofde wijze verkregen: de verkoop, het vervoer voor verkoop en het in bezit hebben voor verkoop, alsmede het

<sup>1</sup> Grauwe gans: <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/grauwe-gans-anser-anser-ssp-anser>

Kolgans: <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/kolgans-anser-albifrons-ssp-albifrons>

<sup>2</sup> Brandgans: <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/brandgans-branta-leucopsis>

<sup>3</sup> Canadese gans: <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/grote-canadese-gans-branta-canadensis-ssp-canadensis>

ten verkoop aanbieden van levende en dode vogels, alsmede van gemakkelijk herkenbare delen van deze vogels of op uit deze vogels verkregen producten.

#### ***Jacht en beheer en schadebestrijding***

Op grond van artikel 7 van de Vogelrichtlijn is het mogelijk dat EU-lidstaten onder bepaalde omstandigheden de jacht op de soorten van Bijlage II kunnen openen. Grauwe gans en kolgans staan genoemd in Bijlage II. De

brandgans daarentegen staat genoemd in Bijlage I. Het openen van de jacht op deze soort (vanuit het perspectief van benutting) is niet mogelijk. Wel is het mogelijk aan de hand van artikel 9 lid 1 brandganzen te beheren (afschot, vangsten, nestbehandeling) als uitzondering op de verbodsbepalingen (dit wordt derogatie genoemd). Dit kan alleen wanneer andere maatregelen om schade te voorkomen of te verminderen niet of onvoldoende werken. Het fundamentele verschil tussen de plaatsing op Bijlage I of Bijlage II is dat EU-landen voor de soorten genoemd in Bijlage II (grauwe gans en kolgans) een open jachtseizoen kunnen hanteren. Bij soorten van Bijlage I (brandgans) kan vanuit de Vogelrichtlijn alleen beheer toegepast worden voor specifieke maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld landbouwschade, veiligheid van het luchtverkeer en/of bescherming van flora en fauna). In Nederland wordt dit geregeld via een vergunning voor een flora- en fauna-activiteit (onder de Wnb waren dit vrijstellingen of ontheffingen). In Nederland heeft de Staat bepaald dat de grauwe gans en de kolgans niet worden aangewezen als soorten waarop jacht is toegestaan. Net als bij de brandgans is beheer dus alleen mogelijk door middel van een vergunning voor een flora- en fauna-activiteit ter voorkoming van schade

#### ***Bern-conventie***

Conventie van Bern (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats) is een verdrag van de Raad van Europa dat in 1979 in Bern werd gesloten. Het doel is het behoud van (met name bedreigde) wilde dier- en plantensoorten. Het verdrag is verwerkt in de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn, en in de Omgevingswet. Op grond van de Conventie van Bern zijn de grauwe gans, kolgans en Canadese gans (grote en kleine) genoemd in appendix III en de brandgans in appendix II. Diersoorten genoemd in appendix III zijn de te beschermen diersoorten. Diersoorten van appendix II zijn de strikt te beschermen diersoorten. Voor deze soorten gelden strengere verboden voor het opzettelijk doden en vangen dan voor de diersoorten opgenomen in appendix III. In Nederland is deze bescherming geïmplementeerd via de Vogelrichtlijn in de Omgevingswet.

#### ***Bonn-conventie***

Conventie van Bonn (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) is een verdrag dat op initiatief van de Verenigde Naties in 1979 in Bonn werd gesloten. Het doel is het behoud van (met name bedreigde) trekkende diersoorten. In de Bonn-conventie zijn zowel de kolgans, de grauwe gans en de Canadese gans (grote en kleine) als de brandgans opgenomen in appendix II (Tabel 1). Het Verdrag bevat richtlijnen voor het sluiten van overeenkomsten tussen partijen en niet-partijen ter bescherming en behoud van trekkende soorten, de zogenaamde 'Bonn-overeenkomsten' ten behoeve van de bescherming van op appendix II opgenomen soorten.

### ***African Eurasian Waterbird Agreement (AEWA) en het European Goose Management Platform (EGMP)***

Het African-Eurasian Migratory Waterbird Agreement (hierna AEWA) is zo'n verdrag dat is aangenomen binnen het kader van het Bonn-conventie. Het is ondertekend in 1995 en het trad in 1999 in werking. AEWA is gericht op het behoud en herstellen van trekvogelpopulaties. De taken van het AEWA-verdrag zijn opgenomen in het Actieplan, dat juridisch bindend is voor alle landen die zich bij het Verdrag hebben aangesloten. Binnen dit kader worden veel verschillende activiteiten uitgevoerd, waaronder het aannemen en uitvoeren van managementplannen (International Single Species Management Plan, hierna ISSMP en Adaptive Flyway Management Programme, hierna AFMP) voor geselecteerde soorten, waaronder de grauwe gans en brandgans.

Na een succesvol managementplan voor adaptief beheer voor de kleine rietgans (*Anser brachyrhynchus*) op Svalbard (Spitsbergen) werd in mei 2016 het European Goose Management Platform (EGMP) opgericht. Het EGMP valt onder het raamwerk van AEWA. Het EGMP is gericht op het behoud en beheer van zowel afnemende als groeiende ganzenpopulaties in Europa, waarbij een gecoördineerde aanpak over de trekroutes wordt gehanteerd. Het EGMP begon met de ervaringen opgedaan met de Svalbardse kleine rietgans en werd later uitgebreid naar taigarietganzen (*Anser fabalis*). In 2017 werden vier extra populaties toegevoegd: 1) de Noordwest/zuidwest (NW/SW) Europese populatie van de grauwe gans, 2) de Rusland/Duitsland en Nederland populatie van de brandgans, 3) de Oost-Groenland/Schotland en Ierland populatie van de brandgans en 4) Svalbard/zuidwest (SW) Schotland populatie van de brandgans. Voor sommige specifieke populaties zijn managementeenheden opgezet die een aparte aanpak vereisen vanwege hun eigen demografie en/of verspreidingsgebied. Momenteel maken vier ganzensoorten (kleine rietgans, taigarietgans, grauwe gans en brandgans) en hun respectievelijke managementeenheden deel uit van het EGMP.

Sinds begin 2018 werkt de EGMP aan het ISSMP voor de grauwe gans en brandgans om zo hun doelstellingen voor een gestructureerd en geïntegreerd beheer vorm te geven. De implementatie van het ISSMP gaat via het AFMP en zijn inclusief duurzaam gebruik van ganzenpopulaties (jacht). Het opstellen van het AFMP wordt uitgevoerd door de Europese werkgroep voor internationaal ganzenbeheer (EGM IWG). Voorbereidingen voor de besluitvorming door de EGM IWG vinden plaats in taakgroepen, waaronder taakgroepen voor agricultuur (AG TF), de grauwe gans (GG TF) en de brandgans (BG TF). De rol van de taakgroepen, waar Nederland onderdeel van is, is als volgt:

1. Assisteren van de EGM IWG bij het coördineren en stimuleren van de uitvoering van het ISSMP voor de brandgans en grauwe gans en het bijbehorende AFMP;
2. Assisteren van de EGM IWG bij het stimuleren en ondersteunen van Rangepartners bij de uitvoering van het ISSMP voor de brandgans en grauwe gans en het bijbehorende AFMP;
3. Monitoren en rapporteren van de uitvoering van deze activiteiten aan de EGM IWG, indien nodig.

Voor Nederland zijn vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), provincies, Sovon, BIJ12 en de FBE Noord-Holland aangesloten bij de internationale taakgroepen.

Binnen het EGMP zijn nationale werkgroepen opgericht voor de uitvoering van acties die worden aanbevolen door de EGM IWG. Deze werkgroepen dragen bij aan de planning en

implementatie van het EGMP met betrekking tot specifieke populaties/soorten, evenals het waarborgen van effectieve monitoring en rapportage hierover. In 2016 besloten de provincies van Nederland om deel te nemen aan het EGMP/IWG en om de Nederlandse Werkgroep voor de AEWA-ganzenaanpak (WAG) op te richten. De WAG bestaat uit een vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV, die het nationale aanspreekpunt is voor het AEWA-verdrag, een trekkende/coördinerende provincie (Friesland), een tweede provincie (Zuid-Holland), BIJ12 Faunazaken, een adviseur vanuit de FBE's en een landelijke ganzenexpert (Sovon).

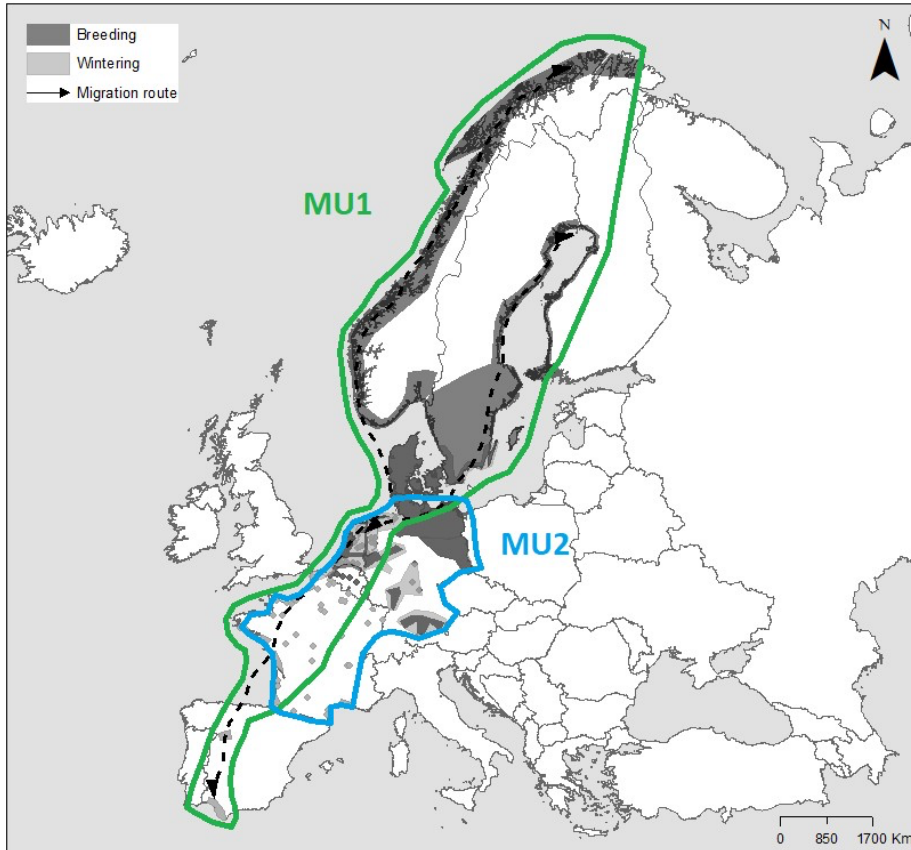
In 2021 hebben de provincies gezamenlijk besloten om de AEWA-aanpak leidend te laten zijn voor het ganzenbeleid. Daarbij is besloten om een Taakgroep Ganzen in te stellen onder de IPO-werkgroep Natuurwetgeving. Deze Taakgroep heeft als doel te zorgen voor een goede doorvertaling en afstemming van de AEWA-ganzenaanpak op nationaal, provinciaal en regionaal/lokaal niveau.

#### *Managementeenheden (MU's)*

Voor Nederland zijn de twee managementeenheden van de NW/SW Europese populatie van de grauwe gans en drie managementeenheden van de drie populaties van de brandgans relevant.

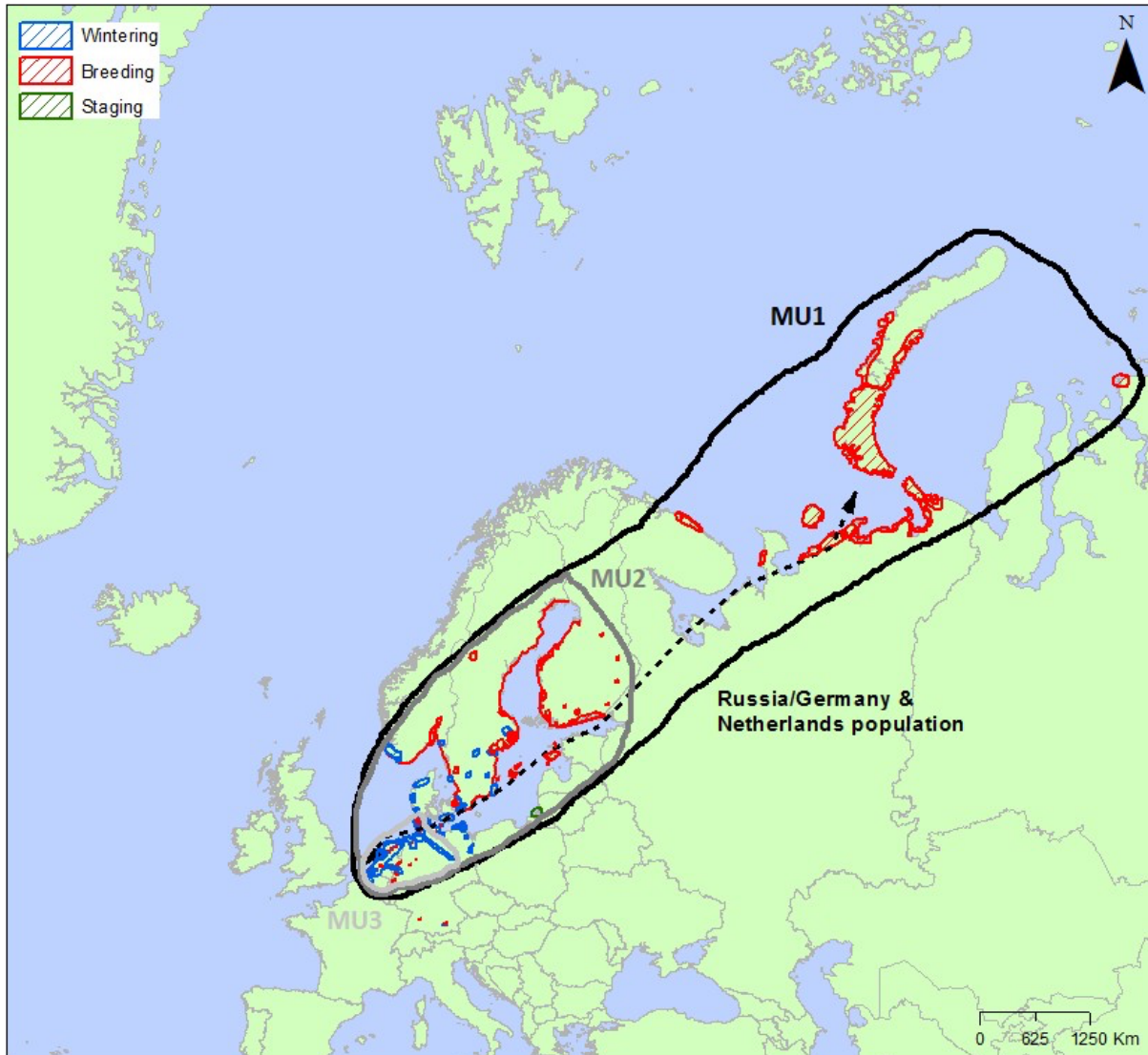
De landen die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van de NW/SW Europese populatie van de grauwe gans zijn Noorwegen (NO), Zweden (SE), Finland (FI), Denemarken (DK), Duitsland (DE), Nederland (NL), België (BE), Frankrijk (FR) en Spanje (ES). Ganzen uit deze populatie komen ook regelmatig voor in Polen, Tsjechië en Portugal. Maar omdat de aantallen daar minder dan 1% van de populatie zijn, worden deze niet meegenomen in de besluitvorming. Op basis van de herkenning van regionale verschillen in trekgewoonten en de conflicten tussen mens en dier, is besloten om voor deze populatie twee managementeenheden te definiëren.

MU1 omvat de broedpopulaties van NO, SE, FI en DK die vervolgens overwinteren in gebieden in NL, DE en BE. MU1 wordt daarom gezien als de trekkende populatie. Sommige vogels trekken naar de meest zuidelijke overwinteringsgebieden in FR en ES. MU2 omvat de standvogelpopulaties van NL, BE en DE, en omvat een kleinere populatie in FR (circa 8.000 individuen). De grauwe ganzen van MU2 worden als onderdeel van de standvogelpopulatie beschouwd, hoewel bekend is dat broedvogels in het oostelijke deel van Nederland meer trekgewoonten vertonen (Figuur 1).



*Figuur 1: Jaarlijkse verspreiding en belangrijkste trekroutes van de NW/SW Europese populatie van de grauwe gans, inclusief broedgebieden (grijs), overwinteringsgebieden (lichtgrijs) en gebieden die zowel tijdens het broedseizoen als het winterseizoen worden gebruikt (donkergrijs), zoals gepresenteerd in het ISSMP. De twee managementeenheden (MU's) worden ook weergegeven: MU1 voor de trekkende populatie (in het groen) en MU2 voor de standvogelpopulatie (in het blauw) (Bron: (Jensen et al., 2023).*

De betrokken landen voor de populatie van de brandgans in Rusland/Duitsland en Nederland omvatten Rusland (RU), Finland (FI), Estland (EE), Denemarken (DK), Zweden (SE), Noorwegen (NO), Duitsland (DU), Nederland (NL) en België (BE). Binnen dit gebied zijn drie managementeenheden vastgesteld, namelijk de broedpopulatie in RU die overwintert in NO, SE, DK, DU, NL, BE (MU1, trekkende populatie), de Baltische broedpopulatie in FI, SE, EE, NO en DK die ook overwintert in NO, SE, DK, DU, NL, BE (MU2, trekkend) en de broedpopulatie in de Noordzee in DE, NL en BE (MU3, standvogel populatie) (Figuur 2). Formeel maken de Noorse populatie in MU2 (broedt in de Oslofjord-regio) en de Belgische populatie in MU3 geen deel uit van het AFMP, omdat die populaties niet als natuurlijk voorkomend zijn erkend door de respectievelijke regeringen. Toch mengen de vogels uit deze (kleine) populaties zich in de winter met andere vogels. Daarom zijn ze wel opgenomen in de monitoringsopzet en het geïntegreerd populatiebeheer (IPM). Tijdens de winter mengen vogels uit alle managementeenheden zich in SE, DK, DE, NL en BE. De belangrijkste overwinteringslanden zijn NL en DE (in januari 2020 vormden ze 75% van de populatie in de trekroute).



Figuur 2: Management eenheden van de populatie Brandgans van Rusland/Duitsland en Nederland.

### **Voorkomen en verspreiding van verwilderde en hybride soorten**

Hybride ganzen en verwilderde exemplaren van gedomesticeerde ganzen worden niet beschermd door specifieke wettelijke verboden in internationale verdragen. Binnen het AEWA-verdrag, Annex 3, is aanvullend wel een verplichting opgenomen dat deelnemende partijen gehouden zijn om introducties tegen te gaan van soorten die een bedreiging kunnen vormen voor de 'van nature in het wild voorkomende vogelsoorten'. In dat verband wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelen 2.5.1 t/m 2.5.3 van het AEWA-verdrag, waarin is opgenomen dat deelnemende partijen maatregelen moeten nemen om introducties en ontsnappingen tegen te gaan. En ook, dat zo nodig maatregelen genomen moeten worden om aanwezige 'non-native' soorten als verwilderde en hybride ganzensoorten uit de vrije natuur te verwijderen.

### **Natura 2000-gebieden**

De implementatie van de Europese richtlijnen moet leiden tot een Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden, Natura 2000 genaamd. De aanwijzing van Natura 2000-gebieden is een belangrijk instrument om de biodiversiteit, zoals afgesproken

in de Vogel- en Habitatrichtlijn, te waarborgen. In Natura 2000-gebieden worden plant- en diersoorten die in Europa bedreigd zijn en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden.

De Omgevingswet ziet (net als de daarvoor geldende Wet natuurbescherming) toe op de aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden. Deze gebieden zijn van internationaal belang vanwege hun unieke voorkomen of bijvoorbeeld als overwinteringsplaats voor vogels. De daartoe bevoegde minister wijst Natura 2000-gebieden aan. In Nederland zijn 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Een aantal Natura 2000-gebieden ligt in meerdere provincies, maar globaal liggen er 21 (deels) in Zuid-Holland, 19 (deels) in Noord-Holland en nog eens 9 (deels) in Flevoland. In Bijlage 13 zijn deze gebieden per provincie op de kaart terug te vinden.

Bij het aanwijzen van een Natura 2000-gebied worden instandhoudingsdoelstellingen (IHD) voor het betreffende gebied geformuleerd. Daarbij kan het gaan om IHD ten aanzien van broedvogels en niet-broedvogels, habitatrichtlijnsoorten en habitattypen. Gedeputeerde Staten zijn verplicht zorg te dragen voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen ten aanzien van de in zijn provincie gelegen Natura 2000-gebieden en moeten ook, indien daar aanleiding voor bestaat, passende maatregelen nemen om verslechtering van de IHD van de Natura 2000-gebieden te voorkomen. Daarnaast moet er voor ieder aangewezen Natura 2000-gebied een beheerplan worden opgesteld.

In het Natura 2000-beheerplan kan worden bepaald of in Natura 2000-gebieden schadebestrijding en populatiebeheer mag plaatsvinden. In het beheerplan kan worden opgenomen onder welke voorwaarden activiteiten zoals faunabeheer in en rond het gebied vergunningvrij mogen worden uitgevoerd en welke bestaande activiteiten mogelijk vergunningplichtig zijn. Uitgangspunt is dat activiteiten geen significant negatieve invloed hebben op de IHD die gelden voor het desbetreffende Natura 2000-gebied.

Faunabeheer en schadebestrijding zijn in de drie provincies waar dit plan voor geldt, in een beperkt aantal Natura 2000-beheerplannen opgenomen als maatregel. Als de uitvoering van schadebestrijding of populatiebeheer niet is opgenomen in deze plannen, is naast een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit mogelijk ook een omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit vereist. Als schadebestrijding of populatiebeheer wel worden opgenomen in het Natura 2000-beheerplan, geldt dat de activiteiten eerst moeten worden getoetst aan de hand van dezelfde beoordelingscriteria als die gelden voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Als populatiebeheer een maatregel (instandhoudingsmaatregel of passende maatregel) is om juist Natura 2000-doelstellingen te realiseren, dan is een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit niet nodig. Indien echter bijvoorbeeld populatiebeheer van een soort nodig is om ervoor te zorgen dat het succes van een instandhoudingsmaatregel of passende maatregel ten behoeve van een Natura 2000-maatregel niet nadelig wordt beïnvloed, valt dit niet onder de uitzondering.

### ***Kaderrichtlijn Water***

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is in 2000 van kracht geworden en heeft onder meer als doel de bescherming en verbetering van aquatische ecosystemen en duurzaam gebruik van water. Oppervlaktewateren dienen daarom een 'goede ecologische toestand' (GET) te bereiken. Bij het voorbereiden van de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen (2009-2015) zijn de 'goede ecologische toestand' en de overige kwaliteitsklassen uitgewerkt in KRW-maatlatten voor natuurlijke watertypen. De provincies zijn verantwoordelijk voor het afleiden van de GET voor regionale wateren. Dit gebeurt in regionale waterplannen. Hoewel

de provincie formeel de GET moet vaststellen in het regionaal waterplan, levert het waterschap vanwege de kennis over watersystemen en als beheerder van het regionaal oppervlaktewaterlichaam meestal de GET aan. De KRW schrijft voor dat lidstaten een monitoringprogramma opstellen dat vanaf 2006 operationeel is. Het monitoringprogramma heeft als doel een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebiedsdistrict. In het bijzonder om inzicht te krijgen in de ecologische en chemische toestand en het ecologisch potentieel (artikel 8 en Bijlage V, KRW).

### 3.2 Nationale wetgeving: de Omgevingswet

De bescherming van de Nederlandse natuur was tot 1 januari 2024 geregeld in de Wet natuurbescherming (Wnb). Daarna is deze wet, samen met verschillende andere wetten die gingen over de openbare ruimte, zonder inhoudelijk belangrijke wijzigingen opgegaan in de Omgevingswet (Ow) en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten: het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Omgevingsregeling (Or). Net als in de Wnb zijn de internationale verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn opgenomen in de Omgevingswet (zie ook kadertekst). In het Nederlandse natuurbeleid vormt het Natuurnetwerk Nederland (NNN), inclusief de Natura 2000-gebieden, een belangrijke pijler om natuurgebieden te beschermen. Het NNN is een netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Dit netwerk moet natuurgebieden beter met elkaar en met het omringende agrarisch gebied verbinden. De provincies zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor invulling en uitvoering van het natuurbeleid.

De basis voor de Ow ten aanzien van de bescherming van ganzen is de Europese Vogelrichtlijn. Onder de Ow en het Bal zijn alle van nature in Nederland in het wild levende vogelsoorten als bedoeld in artikel 1 Vogelrichtlijn beschermd (artikel 11.37 lid 1 onder a, Bal). Het Bal verbiedt:

1. Het opzettelijk doden of opzettelijk vangen van van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn (artikel 11.37 lid 1 onder a, Bal);
2. Het opzettelijk vernielen of opzettelijk beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren van vogels als bedoeld onder a, of het opzettelijk wegnemen van nesten van die vogels (artikel 11.37 lid 1 onder b, Bal);
3. Het rapen en onder zich hebben van eieren van vogels als bedoeld onder a (artikel 11.37 lid 1 onder c, Bal);
4. Het opzettelijk storen van vogels als bedoeld onder a (art. 11.37 lid 1 onder d Bal), tenzij het storen niet van wezenlijke invloed is op de Staat van Instandhouding van de vogelsoort (artikel 11.37 lid 3 Bal).

Voor eventuele bestrijding van schade veroorzaakt door deze soorten en/of beheer van deze soorten is een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist, of soorten moeten zijn aangewezen als vergunningvrij (eerder onder de Wnb de provinciale en landelijke vrijstelling).

#### **Beheer en schadebestrijding vergunningvrij**

Bij schadebestrijding gaat het om maatregelen die een grondgebruiker mag nemen tegen dieren die schade aan bijvoorbeeld gewassen zoals gras of sla veroorzaken. Dat kan zonder vergunning op basis van een aanwijzing als vergunningvrij geval door de minister van Natuur en Stikstof (artikel 11.43, 11.51 en 11.57 Bal) of Gedeputeerde Staten (artikel 11.42, 11.50 en 11.56 Bal).

Dit zijn de landelijke en provinciale vrijstelling zoals die voorkwamen in de Wnb.



Soorten mogen alleen als vergunningvrij worden aangewezen als de activiteit voldoet aan artikel 8.74j lid 1 van het Bkl. Daarin staat dat:

- a. er geen andere bevredigende oplossing dan het verrichten van de activiteit bestaat;
- b. de activiteit nodig is:
  - 1°. in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
  - 2°. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
  - 3°. voor het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;
  - 4°. ter bescherming van flora en fauna;
  - 5°. voor onderzoek of onderwijs, het uitzetten of herinvoeren van soorten, of voor de daarmee samenhangende teelt; of
  - 6°. om het vangen, het onder zich hebben of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan; en
- c. de activiteit niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van deze soort.

Bij ministeriële regeling (artikel 11.43 en 11.57 Bal) zijn soorten aangewezen die landelijk vergunningvrij kunnen worden bestreden. Dit zijn: de Canadese gans (*Branta canadensis* en *Branta hutchinsii hutchinsii*), de houtduif (*Columba palumbus*), de kauw (*Corvus monedula*), de zwarte kraai (*Corvus corone corone*), het konijn (*Oryctolagus cuniculus*), de vos (*Vulpes vulpes*). Dat zijn soorten die niet in hun voortbestaan zijn bedreigd, die in het hele land schade veroorzaken en die een landelijk gelijke benadering vragen. Voor vogels is dit uitgewerkt in artikel 4.18 Or. In het tweede lid van dit artikel is nader bepaald dat een handeling alleen vergunningvrij is indien:

- a. het bestrijden gebeurt op door de grondgebruiker gebruikte gronden, of in of aan door hem gebruikte opstallen, om schade die in het lopende of daarop volgende jaar dreigt op te treden op die gronden, in of aan die opstallen of in het omringende gebied te voorkomen;
- b. de schade, bedoeld onder a, is aan te merken als:
  - 1° belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij, of wateren; of
  - 2° schade aan flora of fauna; en
- c. wordt voldaan aan artikel 4.19 Or. middelen en methoden die zijn toegestaan voor het bestrijden van soorten die zijn beschermd op grond van de Vogelrichtlijn.

Uit jurisprudentie (ABRvS 7 april ECLI:NL:RVS:2021:745, ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545) volgt dat door de minister onvoldoende is gemotiveerd dat de onderbouwing of de aangewezen vergunningvrije soorten (toen nog verwoord in termen van de Wnb 'vrijgestelde soorten') wel voldoen aan de gestelde eisen zoals die nu zijn verwoord in het Bkl (artikel 8.74j). Die onderbouwing wordt nu gevraagd van Gedeputeerde Staten en moet de facto worden gegeven in dit faunabeheerplan (zie volgende tekstblok).

### **Beheer en schadebestrijding met omgevingsvergunning**

In situaties waarin de vergunningvrije gevallen onvoldoende ruimte zouden bieden voor een adequate bestrijding van schade of als er geen vergunningvrije gevallen zijn aangewezen, kunnen Gedeputeerde Staten op grond van artikel 4.6 Ob een omgevingsvergunning verlenen voor schadebestrijding. Dit kan alleen binnen de in de Ow en de uitvoeringsregelgeving gestelde kaders, waaronder de in artikel 11.63 van het Bal opgenomen verplichting om te handelen in overeenstemming met het voor het betrokken gebied door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplan. Daarbij zijn ook de

beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit van belang.

### **Zorgplichten en dierenwelzijn**

De Ow kent in artikel 1.6 Ow een algemene zorgplicht en in de uitvoeringsregelgeving verschillende specifieke zorgplichten, waaronder een zorgplicht voor flora- en fauna activiteiten in art. 11.27 Bal. De algemene zorgplicht treedt terug als er een specifieke zorgplicht geldt. Voor de uitoefening van de jacht en activiteiten om populaties van van nature in Nederland in het wild levende dieren te beheren of om schade door dieren te bestrijden, houdt de specifieke zorgplicht in ieder geval in dat iemand die een in het wild levend dier doodt of vangt voorkomt dat het dier onnodig lijdt (artikel 11.27 lid 3 Bal). Aanvullend bevat artikel 11.28 Bal een algemene verplichting, gericht tot een ieder, om te voorkomen dat indien een in het wild levend dier wordt gedood of gevangen, het dier onnodig lijdt. Naast de zorgplicht geldt overigens ook het verbod op dierenmishandeling dat is neergelegd in artikel 2.1 lid 1 Wet dieren, nu deze bepaling ook van toepassing is op in het wild levende dieren.

Het is op grond van de Ow mogelijk om deze zorgplicht nader in te kleuren door het opnemen van maatwerkregels in de provinciale omgevingsverordening of door middel van door Gedeputeerde Staten vast te stellen maatwerkvoorschriften (artikel 11.29 en 11.31 Bal). Met deze maatwerkvoorschriften mag wel een nadere invulling van de zorgplicht worden gegeven, maar er mag niet van de zorgplicht worden afgeweken en evenmin mogen activiteiten worden vrijgesteld van de zorgplicht.

### **Exoten, verwilderde en hybride soorten**

Soorten die onder het beschermingsregime van de Ow vallen zijn: de grauwe gans, kolgans, brandgans en grote Canadese gans. De nijlgans en de kleinste Canadese gans (*B. hutchinsii minima*, een ondersoort van de kleine Canadese gans), worden niet beschouwd als soorten die van nature in Nederland voorkomen. Dergelijke soorten worden meestal aangeduid als exoten. Ze vallen niet onder artikel 1 van de Vogelrichtlijn, die betrekking heeft op alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de EU-lidstaten. Ze vallen dan ook niet onder het beschermingsregime van de Ow. Ook voor verwilderde en hybride soorten geldt onder de Ow geen specifiek beschermingsregime. Op al deze soorten is wel de algemene zorgplicht (artikel 1.6 Ow) en de specifieke zorgplicht (artikel 11.27 Bal) van toepassing.

Voor het beheer van exoten en verwilderde dieren is geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig. Het zijn immers geen beschermden soorten. Artikel 11.75 onder c Bal staat het gebruik van het geweer toe voor het bestrijden van verwilderde dieren of exoten, als dat in opdracht van Gedeputeerde Staten gebeurt, of als de betrokken diersoorten zijn aangewezen in een ministeriële regeling. De opdracht bepaalt de kaders waarbinnen afschot kan plaatsvinden.

Tabel 1: Beschermingsregime van de grauwe gans, kolgans, brandgans, Canadese gans en nijlgans

Soort	Beschermingsregime	
	EU-regeling Vogelrichtlijn	Nederlandse wetgeving Omgevingswet
Grauwe gans	Bijlage II/A – Artikel 4 lid 2	artikel 11.37 lid 1 onder a; Bal

	Bijlage III/B – Artikel 6 lid 3 Bijlage II/A – Artikel 7 lid 2 Bern-conventie – Appendix III Bonn-conventie – Appendix II	
Kolgans	Bijlage II/B – Artikel 4 lid 2 Bijlage III/B – Artikel 6 lid 3 Bijlage II/B – Artikel 7 lid 3 Bern-conventie – Appendix III Bonn-conventie – Appendix II	artikel 11.37 lid 1 onder a; Bal
Brandgans	Bijlage I – Artikel 4 lid 1 Bern-conventie – Appendix II Bonn-conventie – Appendix II	artikel 11.37 lid 1 onder a; Bal
Canadese gans (grote en kleine)	Bijlage II/A – Artikel 7 lid 2 Bern-conventie – Appendix III Bonn-conventie – Appendix II	artikel 11.37 lid 1 onder a; Bal
Nijlgans	-	artikel 1.6 Ow (algemene zorgplicht) artikel 11.17 Bal (specifieke zorgplicht)

### De Omgevingswet

Met de Ow is een beleidsneutrale overgang van de Wnb beoogd. De structuur van de wetgeving is echter aanzienlijk gewijzigd. Veel bepalingen zijn niet meer in de wet te vinden, maar op verschillende plaatsen in de uitvoeringsregelgeving. Daarnaast is met de komst van de Ow de hele wetssystematiek rond natuur gewijzigd zodat deze binnen het stelsel van de Ow past, waarbij deels ook met andere instrumenten wordt gewerkt die (beter) binnen de systematiek van de Ow passen.

Vrijstellingen en ontheffingen worden onder de Ow respectievelijk vergunningvrije gevallen en een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit genoemd. Dit is het aanknopingspunt voor regels over beschermde soorten (artikel 5.1 Ow). Onder een flora- en fauna-activiteit wordt verstaan een 'activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten'. Deze definitie omvat niet de gehouden dieren. Deze dieren vallen onder de bepalingen van de Wet dieren.

Uitgangspunt van de Ow is een verbod om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten (artikel 5.1 lid 2 onder g Ow). Welke handelingen precies vergunningplichtig zijn is uitgewerkt in de verbodsbepalingen in het Bal. Het gaat daarbij om verboden handelingen met vogels, strikt beschermde soorten en overige soorten (artikel 11.37 lid 1, artikel 11.46 lid 1 en artikel 11.54 lid 1 Bal);

Evenals onder de Wnb zijn er drie verschillende beschermingsregimes. Deze zijn nu echter uitgewerkt in verschillende regelingen, namelijk het Bal en het Bkl. Het beschermingsregime voor vogels die onder de werking van de Vogelrichtlijn vallen is opgenomen in paragraaf 11.2.2 Bal en artikel 8.74j en artikel 8.74o tot en met 8.74 q Bkl. Het beschermingsregime voor soorten die zijn opgenomen in Bijlage IV habitatrichtlijn, het verdrag van Bern en het verdrag van Bonn is neergelegd in paragraaf 11.2.3 Bal en artikel 8.74k, 8.74r en 8.74s Bkl. Het beschermingsregime voor overige soorten staat in paragraaf 11.2.3 en bijlage IX Bal en artikel 8.74k, 8.74r en 8.74s Bkl. Dit laatste regime geldt alleen voor de in bijlage IX Bal opgenomen soorten. De bescherming van deze soorten vloeit niet voort uit Europese verplichtingen en is minder strikt dan de andere twee regimes.

Belangrijke bepalingen over de faunabeheereenheden, de wildbeheereenheden en de jachthouders zijn opgenomen in hoofdstuk 8 van de Ow. Daarnaast bevat het Bal in

paragraaf 11.2.6 een bepaling over het handelen volgens het faunabeheerplan, in paragraaf 11.2.7 gedetailleerde bepalingen over de uitoefening van de jacht en in paragraaf 11.2.8 regels over het gebruik van middelen. De procedurele bepalingen voor de faunabeheereenheden, faunabeheerplannen en omgevingsvergunningen staan in het Ob. Anders dan onder de Ow bevat de Or aanvraagvereisten voor onder andere een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Ook is de landelijke aanwijzing van vergunningvrije gevallen (voorheen landelijke vrijstelling) geregeld in de Or.

### **De beschermingsstatus van de Canadese gans**

Ntb in samenwerking met Sovon

## **3.3 Provinciale regelgeving: de omgevingsverordeningen**

### ***Faunabeheereenheden***

Faunabeheereenheden zoeken naar oplossingen om mens-dier conflicten te voorkomen. Dat doen zij op basis van kennis en samen met betrokken partijen. De FBE vindt haar wettelijke bestaansrecht in artikel 8.1 van de Ow. Op grond van artikel 8.1 Ow moeten er binnen elke provincie één of meer faunabeheereenheden zijn, die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen. Zowel in Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland is er één faunabeheereenheid. De wetgever stelt een aantal eisen aan een faunabeheereenheid waaruit blijkt dat een faunabeheereenheid een belangrijke maatschappelijke taak heeft te vervullen. De positie en verantwoordelijkheden van de faunabeheereenheid zijn onder Ow ongewijzigd ten opzichte van de Wnb. De provincie kan in een omgevingsverordening nadere regels stellen waaraan de faunabeheereenheid moet voldoen. Dit volgt uit artikel 8.1 lid 3 Ow. Deze regels kunnen gaan over de invulling van de samenstelling van het bestuur en de toegang tot bestuursvergaderingen.

### ***Bestuur***

Het Ob (artikel 6.1) vereist dat het bestuur van faunabeheereenheden bestaat uit een vertegenwoordiging van: de jachthouders uit het werkgebied van de faunabeheereenheid en maatschappelijke organisaties die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren uit de regio waartoe het werkgebied van de faunabeheereenheid behoort. Vertegenwoordigers van andere dan de in het tweede lid bedoelde maatschappelijke organisaties en wetenschappers op het gebied van faunabeheer kunnen op uitnodiging van het bestuur van de faunabeheereenheid deelnemen aan de vergaderingen van het bestuur en het bestuur adviseren. In de Provinciale omgevingsverordeningen wordt nader invulling gegeven aan de bestuursamenstelling (Bijlage 10 Wettelijke eisen FBE).

### ***Wildbeheereenheden***

Jachthouders met een jachtakte vormen samen een Wildbeheereenheid. Zij zijn zelfstandige verenigingen die binnen hun werkgebied onder meer zorgen voor de praktische uitvoering van het faunabeheerplan. Verder moet de wildbeheereenheid ervoor zorgen dat het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren en de jacht worden uitgevoerd in samenwerking met en ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders.

De taken van wildbeheereenheden zijn geregeld in artikel 8.2 Ow. Op grond van deze bepaling moeten jachthouders aan wie een omgevingsvergunning voor een

jachtgeweeractiviteit (het gebruik van een geweer om in het wild levende dieren te doden) is verleend, lid worden van een wildbeheereenheid. Ook grondgebruikers en terreinbeheerders kunnen lid worden van een wildbeheereenheid. In de provinciale omgevingsverordening worden verdere regels gesteld over wildbeheereenheden (Bijlage 11 wettelijke eisen WBE). Deze regels hebben in elk geval betrekking op de omvang en begrenzing van het gebied waarover de zorg van een wildbeheereenheid zich uitstrekt.

Nederland is gebiedsdekkend ingedeeld in circa 285 WBE's (bron: jagersvereniging KNJV) die alle verschillen in omvang, organisatiestructuur en interne regelgeving. Binnen de drie provincies zijn 40 wildbeheereenheden te onderscheiden (Bijlage 5 Overzicht WBE's).

### ***Eisen gebruik geweer***

Voor het gebruik van het geweer stelt de wet eisen aan de ervan daarvan. In het Bal (art 11.76) staan deze opgesomd. De bekendste eisen zijn dat het gebruik van het geweer alleen mag plaatsvinden in een veld van tenminste 40 ha, waarbinnen bovendien een cirkel kan worden beschreven met een straal van 150 m. Indien gebruik wordt gemaakt van een geweer dient de jager in bezit te zijn van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit (tot voor kort bekend als jachtakte). Om voor zo'n omgevingsvergunning in aanmerking te komen is onder andere een jachtdiploma vereist, dat wordt verkregen als het theoretische en praktische deel van het jachtexamen met goed gevolg is afgenomen. In artikel 11.87 zijn de eisen gesteld aan de (minimale) inhoud van de examens voor de jachtgeweeractiviteiten.

## Literatuur

Jensen, G. H., Heldbjerg, H., Sørensen, Iben Hove, Clause, P., & Pedersen, C. L. (2023). Summer counts of Greylag Geese in Denmark 2022. *DCE-Danish Centre for Environment and Energy*, 25.

CONCEPT