

3 Inleiding

Met betrekking tot ganzen is zowel nationale als internationale wet- en regelgeving van belang. Internationale overeenkomsten zijn grotendeels verwerkt in de nationale wetgeving. Voor de interpretatie van de nationale wetgeving wordt in de rechtspraak 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. 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).

In dit hoofdstuk worden de nationale en internationale wet- en regelgeving, alsook de internationale verdragen behandeld die de kaders vormen voor het uitwerken van het maatregelenpakket voor dit faunabeheerplan.

3.1 Europese regelgeving

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) zijn door de Europese Unie opgesteld om de biodiversiteit in Europa in stand te houden. In deze richtlijnen wordt aangegeven voor 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 Vogelrichtlijn, bevat een lijst van 187 zeldzame of bedreigde vogelsoorten. Voor deze vogelsoorten en voor belangrijke overwinteringsgebieden van [trekvogels](#) moeten vogelrichtlijngebieden, Speciale Beschermingszones (SBZ), worden aangewezen. In de Habitatrichtlijn staat de bescherming van natuurlijke en half-natuurlijke habitats centraal. In de bijlagen van de Habitatrichtlijn worden 500 plantensoorten, 200 diersoorten (geen vogels, omdat die al onder de vogelrichtlijn vallen) en 198 habitattypes genoemd. Ze worden bovendien verdeeld over verschillende biogeografische regio's en in prioritaire en niet-prioritaire soorten. Ook voor de Habitatrichtlijn moeten Speciale Beschermingszones (habitatrichtlijngebieden) worden aangewezen. De gebieden die onder beide richtlijnen vallen, moeten uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden. Dit netwerk wordt [Natura 2000](#) genoemd.

De kolgans en de 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 getroffen¹. De brandgans is geplaatst op Bijlage I van de Vogelrichtlijn en valt onder artikel 4 lid 1 van de Vogelrichtlijn². Voor de brandgans moeten ook beschermingsmaatregelen worden getroffen, zoals het aanwijzen van speciale

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

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

beschermingszones ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones.

De grauwe gans en de grote Canadese gans³ 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. In Nederland vindt afschot plaats op basis van derogatie (uitzondering op een verbod).

Op grond van artikel 6 lid 3 Vogelrichtlijn kunnen de lidstaten voor de in bijlage III, deel B genoemde vogelsoorten (waaronder 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 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

De 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 Habitatrichtlijn, 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 (Tabel 1). Diersoorten genoemd in appendix III zijn de te beschermen diersoorten. Diersoorten van appendix II

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

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

De 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 in appendix II opgenomen soorten.

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

Het African-Eurasian Migratory Waterbird Agreement (AEWA) is zo'n verdrag dat is aangenomen binnen het kader van de Bonn-conventie. Het is ondertekend in 1995 en het trad in 1999 in werking. AEWA is gericht op het behoud en het herstel 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 de 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 management units (MU) 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 MU's deel uit van het EGMP.

Sinds begin 2018 werkt de EGMP aan het ISSMP voor de grauwe gans en de brandgans om zo de doelstellingen voor een gestructureerd en geïntegreerd beheer vorm te geven. De implementatie van het ISSMP gaat via het AFMP en is inclusief duurzaam gebruik van ganzenpopulaties (jacht en schadebestrijding). 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 namens FBE Nederland 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).

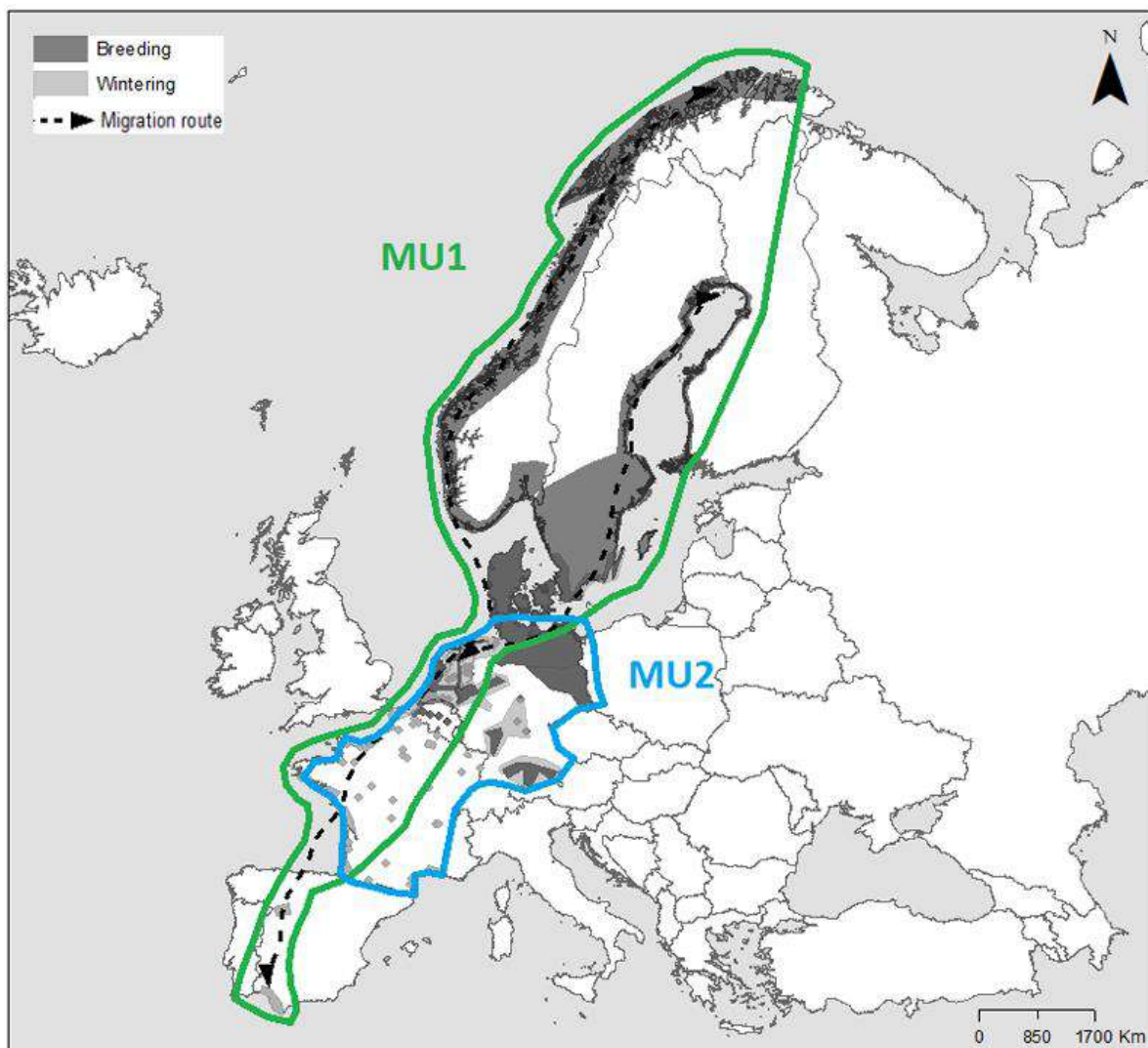
In 2021 hebben de provincies gezamenlijk besloten om de AEWA-aanpak leidend te laten zijn voor het ganzenbeleid. Daarbij is besloten een Taakgroep Ganzen in te stellen onder de IPO-werkgroep Natuurwetgeving. Deze Taakgroep heeft als doel te zorgen voor een goede doorvertaling en afstemming van de AEWA-ganzenaanpak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

Managementeenheden (Management Units/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.

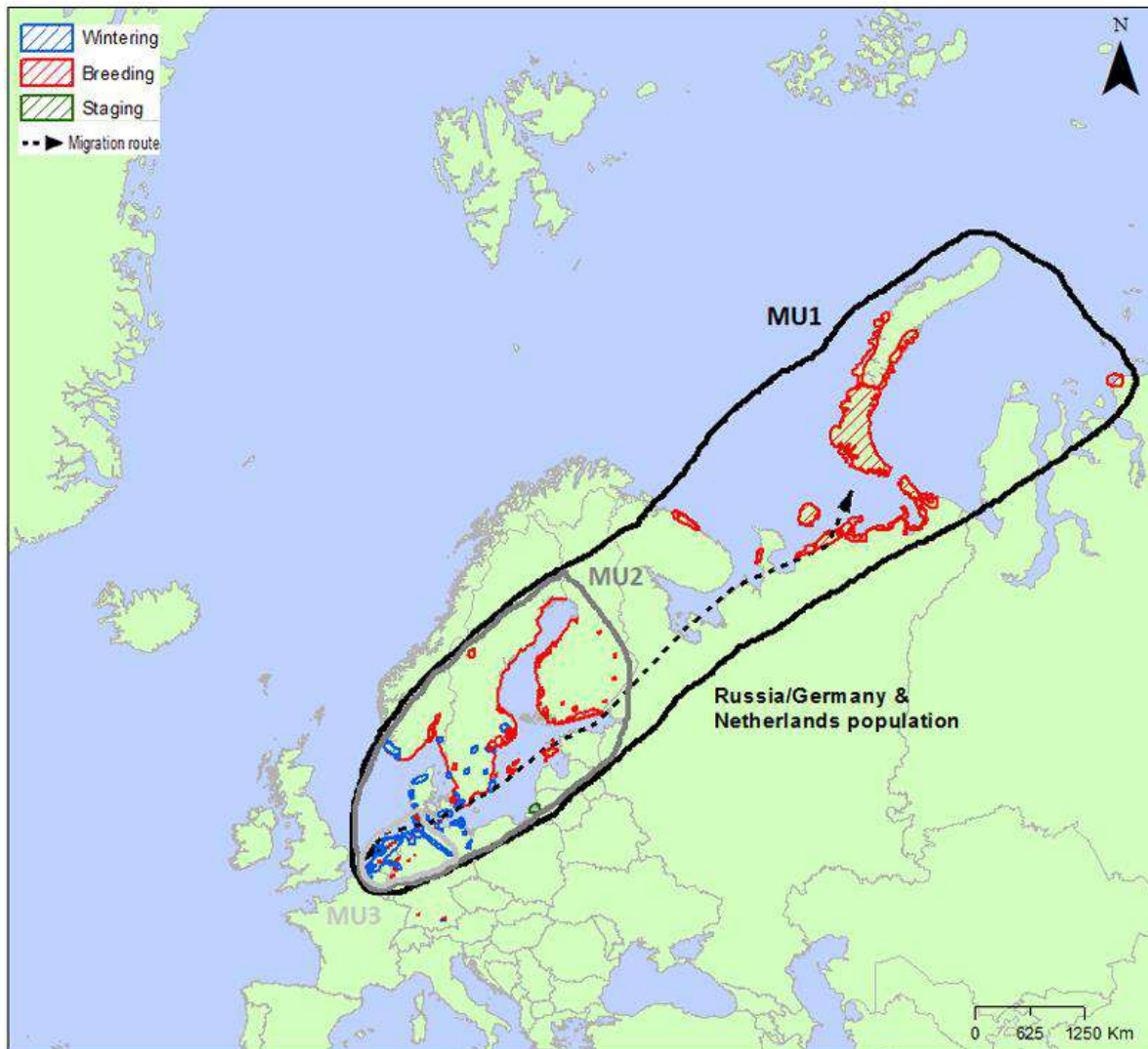
De landen die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van de NW/SW Europese populatie van de grauwe gans zijn Noorwegen (NO), Zweden (SE), Finland (FI), Denemarken (DK), Duitsland (DE), Nederland (NL), België (BE), Frankrijk (FR) en Spanje (ES). Ganzen uit deze populatie komen ook regelmatig voor in 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 schade- en risicofactoren, 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 trekgedrag 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 AFMP. De twee managementeenheden (MU's) worden ook weergegeven: MU1 voor de trekkende populatie (in het groen) en MU2 voor de standvogelpopulatie (in het blauw) (Nagy et al., 2021a).

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, trekkende populatie) en de broedpopulatie in de Noordzee in DE, NL en BE (MU3, standvogelpopulatie) (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 op de trekroute).



Figuur 2: Jaarlijkse verspreiding en belangrijkste trekroutes van de Rusland/Duitsland en Nederland populatie van de brandgans, inclusief broedgebieden (rood), overwinteringsgebieden (blauw) en gebieden die zowel tijdens het broedseizoen als het winterseizoen worden gebruikt (groen), zoals gepresenteerd in het AFMP. De drie managementeenheden (MU's) worden ook weergegeven: MU1 en MU2 voor de trekkende populatie (zwart en donkergrijs) en MU2 voor de standvogelpopulatie (lichtgrijs) (Nagy et al., 2021b).

Staat van Instandhouding

Volgens nationale en internationale wetgeving mag er geen afbreuk worden gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige Staat van Instandhouding (SvI) te laten voortbestaan. De Omgevingswet (Ow) vereist dat gewaarborgd is dat het beheer niet leidt tot verslechtering van de SvI van de betrokken vogelsoorten (artikel 8.74j lid 1 onder c, Bkl). De SvI is een maat voor de duurzaamheid van een populatie. Om de SvI te bepalen heeft de Europese Commissie voor soorten van de Habitatrichtlijn een methode ontwikkeld. Hoewel de Vogelrichtlijn de term 'gunstige Staat van Instandhouding' niet kent, kan uit artikel 2 van de Vogelrichtlijn wel een verplichting van algemene aard worden afgeleid. In een richtsnoer ('guidance document') uit 2008 over de toepassing van de Vogelrichtlijn stelt de Europese Commissie dat het begrip 'gunstige Staat van Instandhouding' impliciet vervat is in de vereisten van artikel 2 van de Vogelrichtlijn. Het is dan ook aannemelijk dat voor ganzen beschermd onder artikel 1 van de Vogelrichtlijn de borging van een gunstige Staat van Instandhouding een juridische verplichting is, die ook wordt geborgd door de Ow. In dit faunabeheerplan wordt dan ook de wettelijke definitie van de SvI aangehouden zoals beschreven in het Bkl

(Bijlage 1 bij artikel 1.1 Bkl). De methodiek voor het beoordelen van de SvI kent vier hoofdaspecten die worden meegewogen: verspreiding, populatie, leefgebied en toekomstperspectief. Een soort waarvoor een 'gunstige Staat van Instandhouding' van toepassing is, geldt dat:

- a. uit populatie-dynamische 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
- b. het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden; en
- c. 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 gunstige referentiepopulatie (GRP) is berekend om te voldoen aan onderdeel a. De GRP en de SvI zijn hierdoor nauw met elkaar verbonden. In paragraaf 7.5 wordt er nader ingegaan op de GRP.

Het beoordelen van de gunstige SvI van deze soorten kan plaatsvinden op verschillende niveaus, waaronder regionaal, provinciaal, landelijk en internationaal. Dit schaalniveau is op Europees niveau niet gedefinieerd. In een handreiking stelt de Europese Commissie voor om bij afwijking van het beschermingsregime rekening te houden met de SvI op het niveau van de betreffende netwerkpopulatie (metapopulatie), met de beperking dat dit niet landsgrensoverschrijdend geldt. Dit betekent dat het effect van het ganzenbeheer op de SvI op landelijk niveau moet worden bekeken, aangezien ganzen zich niet aan provinciegrenzen houden en tussen provincies migreren. Dit impliceert tegelijkertijd dat de inzet op provinciaal niveau erop gericht dient te zijn, een bijdrage te leveren aan deze nationale SvI.

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 AEWV-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 korthedshalve verwezen naar de artikelen 2.5.1 t/m 2.5.3 van het AEWV-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 Natura 2000-gebieden. Dit 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 Wnb) 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 gaat het om 162 natuurgebieden. Een aantal daarvan ligt in meerdere provincies, maar globaal liggen er 9 (deels) in Flevoland, 19 (deels) in Noord-Holland, 10 (deels) in Utrecht, 16 (deels) in

Zeeland en 21 (deels) in Zuid-Holland. 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, habitatrictlijnsoorten en habitattypen. Gedeputeerde Staten zijn verplicht zorg te dragen voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen ten aanzien van de in hun 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 voor ieder aangewezen Natura 2000-gebied een beheerplan worden opgesteld.

In het Natura 2000-beheerplan kan worden bepaald of 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.

Populatiebeheer is in de vijf provincies waar dit faunabeheerplan Ganzen 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 zijn opgenomen in het Natura 2000-beheerplan, geldt dat de activiteiten eerst moeten worden getoetst aan de hand van dezelfde beoordelingscriteria 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, is er wel een omgevingsvergunning nodig.

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. In 2027 moet aan de KRW-doelen zijn voldaan. 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 waar overheden met elkaar een maatregelenpakket afspreken, waaronder het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. 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).

Europese Zwemwaterrichtlijn (2006)

De Europese Zwemwaterrichtlijn heeft tot doel de milieukwaliteit en de gezondheid van de mens te beschermen. De regels uit deze richtlijn zijn aanvullend op die van de Kaderrichtlijn Water. De Zwemwaterrichtlijn is van toepassing op o.a. de zwemwaterlocaties in 'open water'. De richtlijn geeft ook de kwaliteit aan, waaraan zwemwateren minimaal moeten voldoen. Naast een verplichting voor monitoring en voorlichting moeten provincies en waterbeheerders ook passende maatregelen nemen voor het behoud of de verbetering van de zwemwaterkwaliteit. Deze verplichtingen zijn ook opgenomen in de Omgevingswet (Besluit kwaliteit leefomgeving paragraaf 2.2.3 en 11.2.4).

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 (beleidsneutraal) 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 kadertekst 'De Omgevingswet'). 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, tenzij soorten 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 veroorzaken aan bijvoorbeeld gewassen zoals gras of sla. 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 van de provincie (artikel 11.42, 11.50 en 11.56 Bal). Dit zijn de landelijke en provinciale vrijstellingen 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 onderbouwd dat de aangewezen vergunningvrije soorten (toen nog verwoord in termen van de Wnb 'vrijgestelde soorten') 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 voor bovengenoemde ganzensoorten 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 door de faunabeheereenheid vastgestelde faunabeheerplan voor het betrokken gebied. 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 eenieder, 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 (artikel 2 lid 7 Wet 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: 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 van nature 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 beschermde 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: Overzicht van het beschermingsregime van de brandgans, Canadese gans (grote en kleine), grauwe gans, kolgans en nijlgans

Beschermingsregime

EU-richtlijn

Nederlandse wetgeving

<i>Soort</i>	<i>Vogelrichtlijn</i>	<i>Omgevingswet</i>
<i>Brandgans</i>	Bijlage I – Artikel 4 lid 1 Bern-conventie – Appendix II Bonn-conventie – Appendix II	artikel 11.37 lid 1 onder a; Bal
<i>Canadese gans (grote en kleine)</i>	Bijlage II/A – Artikel 7 lid 2 Bern-conventie – Appendix III Bonn-conventie – Appendix II	artikel 11.37 lid 1 onder a; Bal
<i>Grauwe gans</i>	Bijlage II/A – Artikel 4 lid 2 Bijlage III/B – Artikel 6 lid 3 Bijlage II/A – Artikel 7 lid 2 Bern-conventie – Appendix III Bonn-conventie – Appendix II	artikel 11.37 lid 1 onder a; Bal
<i>Kolgans</i>	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
<i>Nijlgans</i>	-	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 wel 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.

3.3 Provinciale regelgeving: de omgevingsverordeningen

Faunabeheereenheden (FBE's)

FBE's zoeken naar oplossingen om schade aan natuur en landbouw te bestrijden en risico's voor de vliegveiligheid en volksgezondheid 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 FBE's zijn, die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen. Zowel in Flevoland, Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland is er één FBE. De wetgever stelt een aantal eisen aan een FBE waaruit blijkt dat een deze een belangrijke maatschappelijke taak heeft te vervullen. De positie en verantwoordelijkheden zijn onder Ow ongewijzigd ten opzichte van de Wnb. De provincie kan in een omgevingsverordening nadere regels stellen waaraan de FBE 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 FBE's bestaat uit een vertegenwoordiging van: de jachthouders uit het werkgebied van de FBE en maatschappelijke organisaties die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren in de regio waartoe het werkgebied van de FBE 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 FBE 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 (WBE's)

Jachthouders met een jachtakte vormen samen een Wildbeheereenheid. Dit zijn zelfstandige verenigingen die binnen hun werkgebied onder meer zorgen voor de praktische uitvoering van het faunabeheerplan. Verder moet de WBE 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 WBE's 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 WBE. Ook grondgebruikers en terreinbeheerders kunnen lid worden van een WBE. In de provinciale omgevingsverordening worden verdere regels gesteld over WBE's (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 ca. 285 WBE's (bron: jagersvereniging KNJV) die alle verschillen in omvang, organisatiestructuur en interne regelgeving. Binnen de vijf provincies zijn 63 wildbeheereenheden te onderscheiden (Bijlage 5: Overzicht WBE's).

Eisen gebruik geweer

De wet stelt eisen aan het gebruik van het geweer. In het Bal (art 11.76) staan deze eisen opgesomd. De bekendste is dat het gebruik van het geweer alleen mag plaatsvinden in een bejaagbaar veld van tenminste 40 ha. 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 afgelegd. In artikel 11.87 zijn eisen gesteld aan de (minimale) inhoud van de examens voor de jachtgeweeractiviteiten.

Literatuur

- Nagy, S., Heldbjerg, H., Jensen, G. H., Johnson, F., Madsen, J., Therkildsen, O., Meyers, E., & Dereliev, S. (2021a). *Adaptive Flyway Management Programme for the NW/SW European Population of the Greylag Goose (Anser anser)*. AEWA EGMP Programme No. 1. Bonn, Germany.
- Nagy, S., Heldbjerg, H., Jensen, G. H., Johnson, F., Madsen, J., Therkildsen, O., Meyers, E., & Dereliev, S. (2021b). *Adaptive Flyway Management Programme for the Russia/Germany & Netherlands Population of the Barnacle Goose (Branta leucopsis)*. AEWA EGMP Programme No. 3. Bonn, Germany.