

Stichting Faunabeheer Eenheid Groningen
T.a.v. N. van Grinsven
Postbus 20
9300 AA RODEN

Datum 19 december 2024
Dossiernummer K75665
Documentnummer 2024-175011
Behandeld door Team VTH
Telefoonnummer 050 - 316 4911
E-mail natuurvergunningen@provinciegroningen.nl
Antwoord op Uw gedoogverzoek d.d. 3 december 2024
Onderwerp Gedoogverklaring verjaging overwinterende ganzen

Geachte mevrouw Van Grinsven,

Op 3 december 2024 is uw bericht ontvangen, waarin u namens Stichting Faunabeheer Eenheid Groningen (hierna: Faunabeheereenheid) verzoekt om een tijdelijke gedoogverklaring voor het verjagen van overwinterende ganzen met ondersteunend afschot op kwetsbare gewassen. Hierbij geven wij onze reactie op uw verzoek.

Inhoud verzoek

U heeft op 3 december 2024 schriftelijk om een tijdelijke gedoogverklaring gevraagd met betrekking tot het verjagen van overwinterende ganzen met ondersteunend afschot op kwetsbare gewassen. In uw verzoek licht u toe dat u dit verzoek doet omdat er nog niet is besloten op de vergunningaanvraag die u voor deze activiteit heeft gedaan op 9 oktober 2024. Tevens geeft u aan dat de noodzaak tot bescherming van gewassen urgent is.

De vergunningaanvraag van 9 oktober 2024 ziet op de verjaging met ondersteunend afschot van overwinterende ganzen, conform het deelplan Ganzen van het faunabeheerplan 2024-2029. De aanvraag sluit aan op de afspraken die zijn gemaakt in het Groninger Ganzenakkoord. In de aanvraag is beschreven dat schadebestrijding noodzakelijk is om te voorkomen dat de huidige schade aan gewassen ongecontroleerd toeneemt. Het voorgestelde beheer bestaat uit een gecombineerde aanpak van niet-lethale verjaagmiddelen, waarbij afschot ondersteunend wordt ingezet om de werking van deze niet-lethale verjaagmiddelen te versterken en te behouden. Zonder inzet van ondersteunend afschot zou er gewenning optreden, waardoor de verjaging niet meer goed werkt en de gewasschade toeneemt. De aanvraag ziet op de grauwe gans, brandgans en kolgans. De vergunningaanvraag heeft als doel om de schade door ganzen te reduceren tot het niveau zoals dat is afgesproken in het Groninger ganzenakkoord. Deze doelen houden in dat de schade verder

geconcentreerd wordt in de aangewezen ganzenfoerageergebieden en de totale schade door ganzen in stappen wordt terugbracht naar 2.400.000 kilogram droge stof en daarna naar 2.100.000 kilogram droge stof. Het wettelijk belang waarvoor de aanvraag is gedaan is dan ook het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen.

Het beoogde uitvoeringsgebied voor de vergunning zijn de werkgebieden van de wildbeheereenheden (hierna: WBE's) met schadehistorie in de periode 2019 tot en met 2024. Dit zijn de WBE's Bierum e.o., Duurswold e.o., Eemsmond, Fivelgo, Hunsingo, Meedhuizen e.o., Noordelijk Westerkwartier, Oldambt, Oude Veenkoloniën, Stadskanaal, Westerkwartier en Westerwolde. De periode van beheer loopt volgens de vergunningaanvraag van 1 oktober tot en met 31 mei, waarbij het beheer op kwetsbare gewassen in de hele periode mogelijk is. Het beheer op niet-kwetsbare gewassen, zoals blijvend grasland, vindt niet plaats in de periode waarin er winterrust is afgesproken en maakt ook geen onderdeel uit van het gedoogverzoek. Dit wordt verder toegelicht onder de overwegingen in deze brief.

In de vergunningaanvraag worden de middelen en methoden genoemd waarvoor de Faunabeheereenheid vergunning aanvraagt. Dit zijn de kogel- en het hagelgeweer. Daarnaast worden honden en jachtvogels (havik, slechtvalk en woestijnbuizerd) genoemd. Ook wordt vergunning gevraagd voor het gebruik van slag-, snij- en steekwapens om in nood verkerende gewonde vogels uit het lijden te verlossen. Dit is enkel bedoeld voor vogels die niet direct gedood zijn bij het ondersteunend afschot. Tot slot is ook verzocht om af te mogen wijken van enkele regels gesteld aan het gebruik van het geweer; te weten de omvang van het jachtveld, het gebruik van een geluiddemper, het gebruik van het geweer een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang.

Gedoogverklaring

Wij verklaren in beginsel om niet handhavend te zullen optreden tegen de verjaging met ondersteunend afschot van overwinterende brandgans, grauwe gans en kolgans op percelen met kwetsbare gewassen in het werkgebied van de WBE's Bierum e.o., Duurswold e.o., Eemsmond, Fivelgo, Hunsingo, Meedhuizen e.o., Noordelijk Westerkwartier, Oldambt, Oude Veenkoloniën, Stadskanaal, Westerkwartier en Westerwolde door houders van een geldige omgevingsvergunning jachtgeweeractiviteit (jachtakte).

Wij gedogen deze activiteit uiterlijk tot en met 31 mei 2025 of tot een eerder moment waarop de door u aangevraagde omgevingsvergunning is verleend en in werking is getreden. Deze termijn sluit aan bij de beheerperiode in de door u aangevraagde vergunning.

Wij gedogen de activiteiten, zoals genoemd in bovengenoemde aanvraag en gedoogverzoek, zonder dat voor deze activiteiten de vereiste omgevingsvergunning(en) in werking is (zijn), onder de navolgende motivering en voorwaarden.

Door voorwaarden aan een gedoogverklaring te verbinden, kunnen de te gedogen activiteiten op verantwoorde wijze plaatsvinden. Zo worden de belangen, die op zichzelf voor handhaving pleiten, maar niet doorslaggevend kunnen zijn, toch zo goed mogelijk gewaarborgd.

Het bestuursorgaan heeft bij het gedogen beleidsvrijheid ten aanzien van het verbinden van voorwaarden.

Beginselplicht handhaving

De beginselplicht tot handhaving is vastgelegd in artikel 18.1 onder c van de Omgevingswet (hierna: Ow). Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Op basis van vaste jurisprudentie geldt dat in gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, het zich in beginsel aan dit beleid dient te houden.

Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van concreet zicht op legalisatie bij overmachtssituaties of wanneer een beroep op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel gerechtvaardigd is. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.¹

Juridisch kader

Op grond van artikel 5.1, lid 2, aanhef en onder g van de Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten. In dit geval bestaat de flora- en fauna-activiteit uit het doden van brandgans, grauwe gans en kolgans. Op grond van artikel 11.37, lid 1, aanhef en onder a van het Besluit activiteiten Leefomgeving (Bal) is hiervoor een vergunning vereist. Daarnaast wordt bij de activiteit afgeweken van de regels die in paragraaf 11.2.8 van het Bal zijn gesteld aan het geweer. Zo wil de Faunabeheereenheid afwijken van de eisen aan het jachtveld (artikel 11.76 van het Bal), een geluiddemper gebruiken (artikel 11.79 van het Bal), het geweer gebruiken voor zonsopgang en na zonsondergang (11.83, lid 1 aanhef en onder a van het Bal) en binnen de in een omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour jacht of op terreinen die onmiddellijk aan die bebouwingscontour grenzen en binnen de afpalingskring van een eendenkooi (artikel 11.83, lid 1 aanhef en onder b en c van het Bal).

Ingevolge artikel 2.3 van de Ow in samenhang met artikel 4.6 lid 1 onder e Omgevingsbesluit, zijn wij, Gedeputeerde Staten, met betrekking tot uw aangevraagde activiteit bevoegd gezag ten aanzien van toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving van het voorgeschrevene in de Omgevingswet.

Gedogen

De provincie Groningen heeft geen specifiek beleid voor het gedogen van activiteiten. De noodzaak en redelijkheid van gedogen zal dus per geval gemotiveerd moeten worden. Uit jurisprudentie en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht leiden we af dat we bij bijzondere omstandigheden kunnen afzien van de beginselplicht tot handhaving, bijvoorbeeld wanneer concreet zicht op legalisatie bestaat. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

¹ Beleidsregel handhavingsstrategie omgevingsrecht e.a. provincie Groningen, Provinciaal blad 2024, 3438.

Overwegingen en belangenafweging

Wij zijn van mening dat gedogen als regel geen aanbeveling verdient en moet worden voorkomen. In dit geval vinden wij echter dat gedogen past binnen de grenzen die aan gedogen worden gesteld. Er is voor de activiteit een vergunningaanvraag in behandeling, waar op betrekkelijk korte termijn een besluit te verwachten is. Tot 1 december jl. was er een toestemming op grond van de Wet natuurbescherming voor het ondersteunend afschot van grauwe gans, brandgans en kolgans (dossiernr. K17505, documentnr. 2019-080347, d.d. 5 december 2019). Door het aflopen van deze ontheffing is er sprake van een overgangssituatie met concreet zicht op legalisatie, waardoor wij concluderen dat handhavend optreden onevenredig is.

Omdat de gevraagde omgevingsvergunning niet tijdig is verleend en in werking getreden om schade aan kwetsbare gewassen voldoende te voorkomen, wordt gevraagd om de aangevraagde activiteiten vooruitlopend op het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning en het in werking treden hiervan te gedogen.

De vergunningaanvraag sluit aan op het deelplan Ganzen van het Faunabeheerplan 2024-2029. Dit faunabeheerplan hebben wij op 26 november jl. goedgekeurd (dossiernr. K76498, documentnr. 2024-160042). Ganzen veroorzaken al jaren grote schade aan gewassen in de provincie Groningen. De schade door overwinterende brandganzen lag in de periode 2019 tot en met 2023 jaarlijks rond 500.000 euro. De schade door overwinterende grauwe ganzen is in dezelfde periode gestegen van ca. 135.000 euro in 2019 naar ruim 575.000 euro in 2023. De schade door overwinterende kolganzen fluctueert wat meer van jaar tot jaar, maar lag in 2023 op ruim 175.000 euro en gemiddeld jaarlijks rond 90.000 euro in de periode 2019 tot en met 2023.

Het gedoogverzoek ziet specifiek op ondersteunend afschot op kwetsbare gewassen, ook omdat er winterrust van toepassing is op blijvend grasland. Winterrust betekent geen afschot op overjarig/blijvend grasland gedurende een aantal maanden in de winter. Hoewel de schade door ganzen met name wordt veroorzaakt aan grasland, veroorzaken ganzen ook schade aan kwetsbare gewassen zoals wintergraan. Voor kwetsbare gewassen geldt ook juist dat door intensieve verjaging met ondersteunend afschot veel schade voorkomen wordt.

De provincie Groningen heeft een drietal ganzenfoerageergebieden aangewezen die van kracht zijn in de periode van 1 oktober tot 1 april. Als er veel brandganzen aanwezig zijn, kan de periode verlengd worden tot 15 mei, omdat deze soort vaak pas wat later in het seizoen wegtrekt. De ganzenfoerageergebieden liggen bij het Zuidlaardermeer, het Leekstermeer en het Schildmeer. Daarnaast kunnen ganzen ook foerageren in de N2000-gebieden en het NNN. Daarnaast is er winterrust van toepassing op het blijvend grasland. Hierdoor is er ook bij intensieve verjaging op kwetsbare gewassen - met ondersteunend afschot - ruim voldoende gelegenheid voor trekkende ganzen om te foerageren.

De aantallen overwinterende brandganzen, grauwe ganzen en kolganzen in Nederland - en ook in Groningen - nemen al jaren toe. Dit is ook uitgebreid toegelicht in het goedgekeurde faunabeheerplan voor de provincie Groningen. De provincies hebben onderling afspraken gemaakt over de gunstige referentiepopulaties van de trekkende ganzen. De gunstige referentiepopulatie is te zien als een soort ondergrens van de populatieomvang. Voor kolgans als niet-broedvogel is de gunstige referentiepopulatie 11.608 exemplaren, voor brandgans 9.697

exemplaren en voor grauwe gans 4.386 exemplaren (Sovon-rapport 2023/63). De huidige populatieomvang ligt voor kolgans op ongeveer 19.000 exemplaren, voor brandgans op 28.700 en voor grauwe gans op 10.900. Oftewel, voor alle drie de soorten geldt dat de huidige populatieomvang ruimschoots boven de te bewaken ondergrens ligt. Ook in de voorbije jaren heeft er ondersteunend afschot van de drie ganzensoorten plaatsgevonden, zonder dat dit een wezenlijk effect heeft gehad op de populaties van overwinterende ganzen. Het gedoogverzoek ziet ook enkel op ondersteunend afschot op kwetsbare gewassen en is verder vergelijkbaar met het beheer zoals dat de voorbije jaren is uitgevoerd. Daarmee is een effect op de gunstige staat van instandhouding van grauwe gans, kolgans en brandgans als gevolg van de activiteiten die onder dit gedoogverzoek vallen, uitgesloten.

Krachtens artikel 11.31 van het Bal kunnen wij afwijkingen van de regels gesteld in paragraaf 11.2.8 van het Bal toestaan. Dit betreft de regels met betrekking tot het geweer. In het goedgekeurde faunabeheerplan is onderbouwd dat de mogelijkheid om verjaging met ondersteunend afschot minimaal één uur voor zonsopgang tot één uur na zonsondergang cruciaal is voor een effectieve uitvoering. Met betrekking tot de gronden waarop het geweer wordt gebruikt, constateren wij dat het voor een effectieve schadebestrijding noodzakelijk is om verjaging met ondersteunend afschot toe te passen op de percelen waar de schade ontstaat. Die percelen voldoen niet altijd aan de eisen die aan een jachtveld zijn gesteld en die percelen kunnen ook aan de bebouwde kom grenzen. Het is mogelijk dat een jager voor meerdere doeleinden in het veld aanwezig is, bijvoorbeeld voor de bestrijding van invasieve exoten, waarbij de geluiddemper wordt gebruikt. In het belang van de uitvoering is het dan niet handig dat er andere eisen aan het geweer zijn gesteld waardoor de jager een tweede geweer moet meenemen. De werking van de geluiddemper is daarnaast niet dusdanig dat dit de effectiviteit van het ondersteunend afschot bij de verjaging in de weg staat. Het schot wordt niet dusdanig gedempt dat ganzen niet meer leren de associatie te leggen tussen de verjaging en het afschot. Voor het gebruik van de geluiddemper is een aanvullende toestemming op grond van de Wet wapens en munitie nodig. In artikel 8.74p en 8.74q van het Besluit kwaliteit leefomgeving is geregeld welke middelen en methoden wij kunnen toestaan voor het doden van beschermde vogels. Er zijn geen andere middelen en methoden aangevraagd dan in de betreffende artikelen zijn genoemd.

Wij zijn, gelet op bovenstaande overwegingen, van mening dat handhavend optreden een disproportionele werking zal hebben indien de gevraagde activiteiten worden gestart en uitgevoerd zonder de gevraagde en vereiste omgevingsvergunning(en).

Overige opmerkingen

Voor zover niet strijdig met de gedoogverklaring blijven de overige voorschriften, die volgen uit rechtstreeks werkende regelgeving onverkort van toepassing.

De gedoogde activiteiten vinden geheel plaats voor uw eigen risico. Deze verklaring heft de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de Faunabeheereenheid voor schade die het gevolg is van de gedoogde activiteit niet op.

Het gedogen geldt alleen voor zover het onze handhavingsbevoegdheid betreft. Deze gedoogverklaring is een verklaring van ons dat wij vooralsnog niet handhavend op zullen treden bij een overtreding van de regels genoemd in deze brief conform de gestelde voorwaarden genoemd in deze brief. Er kan alsnog handhavend opgetreden worden,

bijvoorbeeld bij een verzoek om handhaving. Deze verklaring weegt dan mee in de afweging om al dan niet over te gaan tot handhavend optreden. Deze gedoogverklaring laat de zelfstandige handhavingsbevoegdheden van andere organen, zoals onder meer het Openbaar Ministerie, onverlet.

In het geval u handelt in strijd met de gedoogvoorwaarden, zijn wij gehouden te overwegen de gedoogverklaring in te trekken en alsnog handhavend op te treden tegen het feit dat er activiteiten plaatsvinden zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning in werking is.

Tegen het toewijzen van uw verzoek tot gedogen kunnen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend omdat een gedoogverklaring niet kwalificeert als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Heeft u nog vragen?

Voor vragen kunt u contact opnemen met Team VTH via natuurvergunningen@provinciegroningen.nl. U kunt ook contact opnemen met het algemene telefoonnummer van de provincie Groningen 050-316 4911.

Om u snel van dienst te kunnen zijn, raden wij u aan om het dossiernummer K75665 te vermelden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van

Groningen:

Namens dezen:

M.D.N. Deenik MSc

Teamleider VTH

Domein Uitvoering

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

Gedoogvoorwaarden

De volgende voorwaarden zijn aan deze gedoogverklaring verbonden:

Algemeen

1. De activiteiten worden gedoogd tot het moment dat de gevraagde omgevingsvergunning is verleend en inwerking getreden, doch tot en met uiterlijk 31 mei 2025.
2. Deze gedoogverklaring ziet enkel op kolgans (*Anser albifrons*), brandgans (*Branta leucopsis*) en grauwe gans (*Anser anser*) en de genoemde handelingen in het gedoogverzoek, dat wil zeggen afschot ondersteunend aan de verjaging op percelen met kwetsbare gewassen² in het werkgebied van de WBE's Bierum e.o., Duurswold e.o., Eemsmond, Fivelgo, Hunsingo, Meedhuizen e.o., Noordelijk Westerkwartier, Oldambt, Oude Veenkoloniën, Stadskanaal, Westerkwartier en Westerwolde.
3. Ringen die aan de poten van gedode vogels worden aangetroffen moeten, onder vermelding van datum en plaats van doden worden toegezonden aan het NIOO Vogeltrekstation. Postbus 50, 6700 AB Wageningen.
4. De faunabeheereenheid dient uitvoerders van het ondersteunend afschot te wijzen op de voorwaarden die aan deze gedoogverklaring zijn verbonden door een kopie van deze voorwaarden aan de uitvoerder te verstrekken.

Documenten

5. De uitvoerder van de activiteiten dient in het veld te beschikken over:
 - a. een (digitale) kopie van deze gedoogvoorwaarden;
 - b. een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit (de jachtakte);
 - c. de schriftelijke, ondertekende en gedagtekende toestemming van de grondgebruiker tot betreden van de desbetreffende gronden door de aanwezige houders van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit.

Specifieke voorwaarden

6. De activiteiten zijn niet toegestaan binnen de ganzenfoerageergebieden in de periode dat deze gebieden in werking zijn en niet binnen de Vogelrichtlijngebieden. Ook dient de winterrust op overjarig/blijvend grasland in acht te worden genomen (voor grauwe gans en brandgans tot 1 maart en voor kolgans tot 1 april). Ook zijn de activiteiten niet toegestaan op percelen waar slechts oogstresten aanwezig zijn.
7. De activiteiten zijn enkel toegestaan wanneer na het aantoonbaar inzetten van tenminste twee verschillende verjaagmiddelen in voldoende aantallen, blijkt dat deze onvoldoende effect hebben.
8. Ter ondersteuning van de verjaging mogen per dag en per schadeperceel maximaal 15 ganzen (Grauwe ganzen en/of kolganzen en/of brandganzen) worden gedood met maximaal 8 geweren. Per jachtaktehouder mogen per dag en per perceel maximaal 8 ganzen (Grauwe ganzen en/of kolganzen en/of brandganzen) worden gedood, waarbij bovenstaand maximum van 15 ganzen per dag en per schadeperceel niet mag worden overschreden.
9. Voor het doden van de genoemde diersoorten mag gebruik worden gemaakt van het hagel- en/of kogelgeweer en jachtvogels (havik, slechtvalk en woestijnbuizerd)
10. Voor het apporteren van geschoten vogels en nazoek mogen honden gebruikt worden.
11. Slag-, snij- en steekwapens mogen slechts gebruikt worden om in nood verkerende, gewonde vogels uit het lijden te verlossen.

² Kwetsbare gewassen zoals in bovenstaand voorwaarden, zijn gedefinieerd in de 'beleidsregels tegemoetkoming faunaschade Groningen'. Dit betreft gewassen geteeld voor akkerbouw, weidebouw, veehouderij, pluimveehouderij, tuinbouw - daaronder begrepen fruitteelt en het kweken van bomen, bloemen en bloembollen - en elke andere vorm van bodemcultuur hier te lande, alsmede teelt in open grond van groentegewassen, met uitzondering van weide-, hooi- of graszaadpercelen waarvan het grasgewas minimaal zes maanden oud is en granen en graszaad in de periode waarin het gewas afrijpt.

12. De activiteiten zijn niet toegestaan wanneer de grond met sneeuw of ijzel is bedekt of wanneer vogels zich bevinden in of bij wakken of bijten in het ijs.