

ECLI

ECLI:NL:RVS:2020:2210

Datum uitspraak

16 september 2020

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 september 2018 heeft GS van Flevoland op grond van de Wet natuurbescherming aan Staatsbosbeheer de opdracht gegeven om in de Oostvaardersplassen edelherten te doden met gebruikmaking van het geweer tot een doelstand van 490 edelherten in het belang van de bescherming van wilde flora en fauna en van de instandhouding van natuurlijke habitats, ter beperking van de omvang de populatie van dieren in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden en ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren. Deze procedure gaat over de opdracht van GS aan Staatsbosbeheer om de populatie edelherten door afschot terug te brengen tot het aantal van 490. Deze opdracht liep tot 1 januari 2020. De rechtbank heeft de opdracht op 12 november 2019 herroepen, waardoor vanaf die datum geen edelherten meer geschoten mochten worden. Er waren op dat moment nog ongeveer 1.500 edelherten in het gebied aanwezig.

Volledige tekst

201909163/1/A3.

Datum uitspraak: 16 september 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: GS),
2. Staatsbosbeheer, gevestigd te Amersfoort,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 november 2019 in zaken

19/1544 en 19/1619 in het geding tussen:

1. Stichting De Faunabescherming, gevestigd te Amstelveen,
2. Stichting Dierbaar Flevoland, gevestigd te Lelystad, en stichting Fauna4Life, gevestigd te Amstelveen

en

GS.

Procesverloop

Bij besluit van 19 september 2018 heeft GS op grond van artikel 3.18, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) aan Staatsbosbeheer de opdracht gegeven om in de Oostvaardersplassen edelherten te doden met gebruikmaking van het geweer tot een doelstand van 490 edelherten in het belang van de bescherming van wilde flora en fauna en van de instandhouding van natuurlijke habitats (artikel 3.17, eerste lid, onder b, van de Wnb), ter beperking van de omvang de populatie van dieren in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden (artikel 3.10, tweede lid, onder c, van de Wnb) en ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren (artikel 3.17, eerste lid, onder c, van de Wnb). De opdracht geldt tot 1 januari 2020.

Bij besluit van 6 maart 2019 heeft GS het door Dierbaar Flevoland en Fauna4Life daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 22 maart 2019 heeft GS het door De Faunabescherming tegen het besluit van 19 september 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 november 2019 heeft de rechtbank het door Dierbaar Flevoland en Fauna4Life tegen het besluit van 6 maart 2019 ingestelde beroep en het door De Faunabescherming tegen het besluit van 22 maart 2019 ingestelde beroep gegrond verklaard, de besluiten van 6 maart 2019 en 22 maart 2019 vernietigd, het besluit van 19 september 2018 herroepen en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben GS en Staatsbosbeheer hoger beroep ingesteld.

Dierbaar Flevoland en Fauna4Life hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

GS, Staatsbosbeheer, De Faunabescherming en Dierbaar Flevoland en Fauna4Life hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 juli 2020, waar GS, vertegenwoordigd door T. Brouwer en bijgestaan door mr. E.C.M. Schippers en mr. R.D. Rijnders, beiden advocaat te Den Haag, en bijgestaan door dr. F. Berendse en dr. A.M. Mouissie, Staatsbosbeheer, vertegenwoordigd door mr. A.J. Durville en mr. M. van Egmond, en De Faunabescherming, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en bijgestaan door [gemachtigde B], zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting Dierbaar Flevoland en Fauna4Life, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], en bijgestaan door [gemachtigde D] en dr. F.W.M. Vera, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De in deze uitspraak aangehaalde regelgeving is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt

van deze uitspraak.

1.1. De Oostvaarderplassen zijn ontstaan na de drooglegging van de Flevopolders. Het gebied ligt aan het Markermeer tussen Almere en Lelystad. Het bestaat uit een kerngebied met een moerasdeel grenzend aan het Markermeer en een graslanddeel (hierna het grazige deel). Daaromheen liggen de beboste gebieden het Oostvaardersbos, Kotterbos, Oostvaardersveld en Hollandse Hout. Het kerngebied bestaat uit 3.600 hectare moerasgebied en 1.880 hectare graslandgebied. Het gebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied en Natura-2000-gebied. In 2017 heeft de provincie Flevoland de verantwoordelijkheid voor het beheer van dit gebied overgenomen van het Rijk.

In het gebied zijn zogenaamde grote grazers geïntroduceerd, te weten: 32 heckrunderen in 1983, 20 konikpaarden in 1984 en 54 edelherten in 1992. Het aantal dieren is in de loop van de jaren gegroeid. In oktober 2017 bleek uit een telling dat er 230 heckrunderen, 1.050 konikpaarden en 3.950 edelherten in het gebied aanwezig waren. In de winter van 2017-2018 is meer dan de helft van het aantal edelherten gestorven door voedseltekort. Dit heeft geleid tot maatschappelijke onrust. Eind oktober 2018 was het aantal edelherten weer toegenomen tot 2.320. Samen met 200 heckrunderen en 610 konikpaarden was het aantal grote grazers in oktober 2018 ongeveer 3.130.

Deze procedure gaat over de opdracht van GS aan Staatsbosbeheer om de populatie edelherten door afschot terug te brengen tot het aantal van 490. Deze opdracht liep tot 1 januari 2020. De rechtbank heeft de opdracht op 12 november 2019 herroepen, waardoor vanaf die datum geen edelherten meer geschoten mochten worden. Er waren op dat moment nog ongeveer 1.500 edelherten in het gebied aanwezig.

Op 2 november 2018 is op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb vergunning verleend voor het uitvoeren van het afschot van de edelherten tot 1 januari 2020. Dat besluit is in rechte in stand gebleven.

1.2. In deze uitspraak wordt een aantal rapporten aangehaald. Dat zijn:

- 'Advies Beheer Oostvaardersplassen' van de Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen van april 2018 (hierna: het rapport van de commissie Van Geel).
- 'Effecten op wilde flora en fauna en natuurlijke habitats in de Oostvaardersplassen' van Sweco van 31 oktober 2018 (hierna: Sweco II-rapport).
- 'Ecologische beoordeling van het besluit van Gedeputeerde Staten van Flevoland om door afschot het aantal edelherten te reduceren als gevolg van een nieuw beleidskader voor het beheer van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen' van dr. F.W.M. Vera van 10 oktober 2019 (hierna: rapport Vera).
- Broedvogels van de buitenkaadse Oostvaardersplassen in 1997-2012 van Sovon, 2013 (hierna: rapport Sovon).

ICMO 2, Natural processes, animal welfare, moral aspects and management of the Oostvaardersplassen. Report of the second International Commission on Management of the Oostvaardersplassen (ICM02), 2010.

Proceduureel

Incidenteel hoger beroep van De Faunabescherming

2. Het door De Faunabescherming als incidenteel hoger beroep aangeduide stuk richt zich

niet tegen de uitspraak van de rechtbank of de overwegingen daarvan. De gronden die in dit stuk zijn geformuleerd zijn gronden die in beroep ook zijn ingediend maar waar de rechtbank niet aan toe is gekomen en waarover de rechtbank dus geen oordeel heeft gegeven. De rechtbank heeft het beroep van De Faunabescherming op andere gronden gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd en de opdracht herroepen. Hierdoor is het niet mogelijk dat de Faunabescherming door het instellen van incidenteel hoger beroep in een rechtens gunstiger positie komt te verkeren dan na de uitspraak van de rechtbank. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het stuk van 12 maart 2020 geen incidenteel hogerberoepschrift is als bedoeld in artikel 8:110, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en zal het derhalve ook niet als hoger beroepschrift behandelen (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:113](#)).

Het voorgaande neemt niet weg dat als de hoger beroepen van GS en Staatsbosbeheer gegrond worden verklaard en de aangevallen uitspraak wordt vernietigd, de Afdeling de door partijen bij de rechtbank ingediende beroepsgronden, voorzover dat nog nodig is, alsnog zal beoordelen. De Afdeling heeft het als incidenteel hoger beroep aangeduide stuk en de zienswijzen daarop van andere partijen als nadere stukken aangemerkt en als zodanig bij de beoordeling betrokken.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank oordeelt dat de noodzaakscriteria die ten grondslag liggen aan de opdracht tot het terugbrengen van de populatie naar een doelstand van 490 edelherten ecologisch onderbouwd moeten zijn omdat het ecologische criteria zijn. Het rapport van de commissie Van Geel voldoet daartoe niet. Hoewel de commissie deskundigen heeft bevraagd en documenten heeft geraadpleegd, zoals het rapport van Sovon uit 2013 en de twee rapporten van ICMO, de International Commission on Management of the Oostvaardersplassen (ICMO1 en ICMO2), is het toch geen ecologisch rapport, maar een beleidsmatig stuk. De doelstand is onderbouwd met een verkleining van het begrazingsgebied van 800 hectare en een begrazingsdruk van 1,4 dier per hectare. Omdat de verkleining en de begrazingsdruk, en daarmee de doelstand, alleen met het rapport van de Commissie Van Geel zijn onderbouwd, heeft deze onderbouwing geen ecologische basis en schiet deze te kort.

In het Sweco II-rapport is niet de 'nul-optie' onderzocht, te weten, wel het beheerplan voor het Natura 2000-gebied uit 2015 uitvoeren, maar niet ingrijpen in de populatie edelherten. De mogelijke positieve effecten van de beheermaatregelen voor de instandhouding van het gebied zijn niet beoordeeld. Dit had naar het oordeel van de rechtbank wel gemoeten om daarna op een logische manier de stap te kunnen zetten naar de vraag of een reset van de populatie grote grazers noodzakelijk is.

De rechtbank oordeelt dat Dierbaar Flevoland en Fauna4Life met het rapport Vera voldoende tegenover het Sweco II-rapport zetten. Daardoor is GS weer aan zet en is een extra onderbouwing nodig van het noodzaakscriterium van de bescherming van wilde flora en fauna en natuurlijke habitats.

Ook oordeelt de rechtbank dat GS niet voldoende heeft onderbouwd dat voldaan is aan het noodzaakscriterium van het voorkomen van onnodig lijden van de edelherten, terwijl met het rapport Vera en de toelichting van de deskundige op zitting is onderbouwd dat de massale sterfte een natuurlijk proces is. De onderbouwing van de commissie Van Geel en de Raad voor Dierenaangelegenheden voldoen niet.

Het noodzaakscriterium van de maximale draagkracht van het gebied is onderbouwd door te verwijzen naar de twee andere noodzaakscriteria. Omdat die niet voldoen is ook niet aan het

derde criterium voldaan, aldus de rechtbank.

Omdat de doelstand niet ecologisch onderbouwd is en niet voldaan wordt aan de noodzaakscriteria geeft de rechtbank geen oordeel over de vraag of er andere bevredigende oplossingen zijn en over wat De Faunabescherming en Dierbaar Flevoland en Fauna4Life verder nog hebben aangevoerd omdat de besluiten al vernietigd worden.

Wettelijk kader

4. Voor zover hier van belang kan GS op grond van artikel 3.18, eerste lid, van de Wnb aan Staatsbosbeheer opdracht geven om de omvang van de populatie edelherten te beperken als dat nodig is in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van natuurlijke habitats, ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren. De noodzaak kan ook verband houden met handelingen ter beperking van de omvang van de populatie van dieren in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden. De opdracht wordt uitsluitend verleend indien geen andere bevredigende oplossing bestaat, de opdracht nodig is in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de maatregelen niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

Hoger beroepen GS en Staatsbosbeheer

Noodzaakscriterium: bescherming van wilde flora en fauna en natuurlijke habitats

4.1. GS betoogt dat is voldaan aan het noodzaakscriterium bescherming van wilde flora en fauna en natuurlijke habitats. Doorslaggevend bij de beoordeling of een opdracht gegeven kan worden is of schade optreedt aan wilde flora en fauna of natuurlijke habitats. Dat is het geval en is onderbouwd met ecologische rapporten die ten grondslag liggen aan de opdracht. GS en Staatsbosbeheer betogen dat de rechtbank ten onrechte overweegt dat partijen het er over eens zijn dat bij de toepassing van dit noodzaakscriterium in ieder geval de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden betrokken. Voor het toepassen van de wettelijke ontheffingsgrondslag "bescherming van wilde flora en fauna en natuurlijke habitats" is niet vereist dat de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied wordt aangetast. De Wnb stelt deze eis niet. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat deze ontheffingsgrondslag ook kan worden toegepast ter bescherming van andere wilde flora of fauna of natuurlijke habitats. GS verwijst naar de uitspraak van de Afdeling over het afschot van de damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3510](#). Daarin staat dat als de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied niet in gevaar komen, dit niet betekent dat geen sprake kan zijn van schade aan flora en fauna.

GS en Staatsbosbeheer betogen dat in het Sweco II-rapport uitgebreid is onderbouwd dat de hoge begrazingsdruk ten koste is gegaan van de natuurlijke habitats en het leefgebied en aantal van verschillende soorten. De rechtbank kent teveel waarde toe aan het rapport Vera. Het rapport Vera bestrijdt de conclusies van Sweco niet, maar geeft een eigen visie op de ontwikkeling van het gebied. Staatsbosbeheer stelt dat die visie op ervaringen uit 2010/11 is gebaseerd en dat nieuwe ontwikkelingen in het gebied en nieuwe wetenschappelijke inzichten geen plaats hebben gekregen in het rapport Vera. Uitsluitend in hoofdstuk 7 van het rapport Vera wordt ingegaan op het rapport Sweco. Daarin wordt echter niet ingegaan op het toetsingskader van de opdracht. Het accent ligt op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, terwijl het toetsingskader "bescherming van wilde flora en fauna en natuurlijke habitats" veel ruimer is. Staatsbosbeheer betoogt dat de rechtbank het Natura

2000-beheerplan in een onjuist kader plaatst. Het beheerplan betreft beleid en is geen toetsingskader voor de opdracht. Daarnaast gaat het plan uit van een dalende populatie grazers. De getallen in het beheerplan dateren uit 2013. Sindsdien is de populatie aanzienlijk gestegen. Het beheerplan geeft geen richtlijnen voor de maximale aantallen grote grazers. Er wordt nog van uitgegaan dat de natuurlijke regulatie tot het gewenste resultaat leidt. Wel wordt een voorbehoud gemaakt voor het geval blijkt dat de begrazing de Natura 2000-doelen op de lange termijn in de weg staat. Het beheerplan gaat uit van een halfopen landschap met bosschages en struweel waar graslanden onderdeel van uitmaken en niet van een open grasland dat nu ontstaan is.

GS en Staatsbosbeheer betogen dat de rechtbank ten onrechte oordeelt dat de nuloptie, het alleen uitvoeren van de maatregelen uit het Natura-2000-beheerplan, onderzocht had moeten worden. Deze optie is, zoals ook door de deskundige bij de rechtbank toegelicht, niet expliciet genoemd in het Sweco II-rapport omdat evident was dat het enkel uitvoeren van die maatregelen onvoldoende is. De zeer intensieve begrazing door grote grazers is de oorzaak van het verdwijnen van riet, ruigte en struvelen en het ontstaan van een bijna geheel open gebied. Ook leidt die tot het teruglopen van de biodiversiteit door het verdwijnen of sterk in aantallen afnemen van een aanzienlijk aantal vogelsoorten en andere soorten. Het uitvoeren van de beheerplanmaatregelen verandert niets aan die begrazingsdruk. De 'nuloptie' leidt dan ook niet tot een wezenlijk herstel van de schade die door de zeer intensieve begrazing is ontstaan aan de vegetatie en de daaraan gebonden soorten. Aldus GS en Staatsbosbeheer.

4.2. De Afdeling heeft in de uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3510, overwogen dat het verenigbaar is met artikel 68, eerste lid, onder d, van de Flora en faunawet (hierna: Ffw) om effecten op flora en fauna die de biodiversiteit doen afnemen als schade aan flora en fauna aan te merken. De Afdeling overweegt in die uitspraak daarnaast dat het feit dat de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura-2000-gebied niet in gevaar komen, niet betekent dat in dat gebied geen sprake kan zijn van schade aan flora en fauna.

Het noodzaaks criterium in de Wnb dat een opdracht gegeven kan worden als dat nodig is in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van natuurlijke habitats, is de voortzetting van het criterium uit de Ffw. In lijn met de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling is het verenigbaar met artikel 3:17, in samenhang met artikel 3:18, van de Wnb om het voorkomen en tegengaan van effecten die de biodiversiteit doen afnemen in het belang te achten van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van natuurlijke habitats.

4.3. De conclusie van het Sweco II-rapport is dat de grote begrazingsdruk negatieve gevolgen heeft voor verschillende soorten zoogdieren en vogels en hun habitats in het grazige gebied. De habitatdiversiteit in het grazige gebied is afgenomen. Met name riet, ruigte, struiken en bomen zijn uit het gebied verdwenen of in omvang afgenomen. Als gevolg van de achteruitgang van de habitatdiversiteit in het gebied zijn verschillende soorten zoogdieren en vogels uit het gebied verdwenen of in aantal afgenomen. Dit betreft voornamelijk soorten die geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van droog riet, ruigte, struiken en bomen. Dit geldt in het bijzonder voor de Natura 2000-broedvogelsoorten blauwborst, snor en rietzanger, maar ook voor andere soorten fauna die voorkomen in rietland, ruigte en struweel waaronder broedvogelsoorten zoals bosrietzanger, kleine karekiet, grasmus, rietgors, zomertortel en spotvogel. Het aantal reeën is vanaf 1993 afgenomen en sinds 2009 zijn geen reeën meer waargenomen. De afname van ruigtes leidt tot afname van verschillende soorten muizen. De conclusie is dat het huidige aantal edelherten in de Oostvaardersplassen leidt tot schade aan wilde flora en fauna en tot schade aan natuurlijke habitats.

4.4. GS heeft met het rapport Sweco-II voldoende onderbouwd dat de biodiversiteit van flora en fauna in het grazige deel als gevolg van de toenemende begrazing is afgenomen. Het rapport Vera (paragraaf 7.5) bevestigt deze trend. Het rapport Vera plaatst de gevolgen van deze begrazing in een ander kader dan artikel 3.18 van de Wnb en gaat daarbij uit van een andere visie op het gewenste beheer. Vera kent namelijk een centrale rol toe aan de instandhoudingsdoelstellingen en de aangewezen soorten voor het Natura 2000-gebied. Hij plaatst de opdracht in het kader van het gewenste beheer voor het gehele Natura 2000-gebied.

Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3510](#), zijn de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied niet doorslaggevend voor de vraag of schade aan flora en fauna optreedt. De Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen kunnen wel een rol spelen bij de beoordeling of de opdracht uitvoerbaar is. Als de opdracht significante effecten kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen, is een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wnb vereist. Deze vergunning is in dit geval voorafgaand aan de opdracht verleend en is in rechte in stand gebleven, zodat de Afdeling van de uitvoerbaarheid van de opdracht uit kan gaan.

Het rapport Vera, dat van een ander kader en een andere visie uitgaat, biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het rapport Sweco-II zodanige gebreken of onjuistheden bevat dat GS niet van de conclusies van dit rapport mocht uitgaan. GS heeft toegelicht dat het Sweco II-rapport niet expliciet alleen het uitvoeren van de beheermaatregelen uit het beheerplan heeft onderzocht, omdat deze niet gericht zijn op het tegengaan van de schade in het grazige gebied. De beheermaatregelen zien vooral op het moerasgebied. Daarnaast zijn er enkele kleine ingrepen in het grazige deel, maar deze zien op vispassages, aanleg van poelen, verondiepen van een aantal plassen en periodieke overstromingsgebieden. Deze maatregelen bieden geen oplossing voor de geschetste aantasting van de habitatdiversiteit in het grazige gebied door overbegrazing. GS heeft zich op grond van het Sweco II-rapport in redelijkheid op het standpunt mogen stellen dat beperking van de populatie nodig is ter bescherming van de flora en fauna en de natuurlijke habitats. Dat in het verleden bewust gekozen is om grote grazers te introduceren om droog rietland en ruwtes te laten begrazen en daarmee een toename van kort grasland te laten ontstaan, betekent niet dat nu niet meer kan worden geconcludeerd dat de grote toename van het aantal grote grazers de biodiversiteit in het grazige gebied bedreigt en dat het daarom nodig is de populatie edelherten te beperken ter bescherming van de flora en fauna en de natuurlijke habitats. Bij het geven van de opdracht was GS niet gebonden aan het Natura-2000 beheerplan, wat er ook zij van het betoog dat de opdracht daar mee in strijd zou zijn.

De rechtbank heeft de motivering van GS dat de opdracht nodig is ter bescherming van de flora en fauna en de natuurlijke habitats dan ook ten onrechte onvoldoende geacht. De betogen van GS en Staatsbosbeheer slagen.

Noodzaakscriterium: voorkoming van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren

5. GS heeft ter zitting bij de Afdeling toegelicht niet langer het noodzaakscriterium "voorkomen van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren" aan de opdracht ten grondslag te leggen. Gelet daarop ziet de Afdeling af van de bespreking van de hoger beroepsgronden die daarop betrekking hebben.

Noodzaakscriterium: beperking van de omvang van de populatie van dieren in verband met de maximale draagkracht van het gebied

6. GS betoogt dat de rechtbank ten onrechte overweegt dat de maximale draagkracht van het gebied niet zelfstandig aan de opdracht ten grondslag is gelegd. Dat is volgens GS wel het geval. Dat het overschrijden van de maximale draagkracht kan leiden tot schade aan de flora en fauna en voedseltekorten betekent niet dat dit criterium geen zelfstandige grondslag is.

6.1. In het besluit op bezwaar is gemotiveerd dat op grond van de beschikbare oppervlakte, de begrazingsdruk, de voedselbeschikbaarheid en de aanwezigheid van edelherten, konikpaarden en heckrunderen de belasting van het gebied het toelaat dat een populatie van 500 edelherten in het gebied overblijft. Een te grote begrazingsdruk leidt tot overschrijding van de maximale draagkracht en dus tot schade. Met dit aantal is een grote variatie aan vegetaties in het gebied mogelijk en is er meer dan voldoende voedsel per grote grazer en is er ruimte voor behoud en ontwikkeling van verschillende vegetatietypen en -structuren. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat de maximale draagkracht niet zelfstandig aan de opdracht ten grondslag is gelegd en derhalve onvoldoende gemotiveerd is.

Het betoog van GS slaagt.

Onderbouwing doelstand

7. GS en Staatsbosbeheer betogen dat de rechtbank ten onrechte concludeert dat het rapport van de commissie Van Geel niet als ecologische onderbouwing van de noodzaakscriteria en de doelstand kan dienen omdat het een beleidsstuk is. Het rapport van de commissie Van Geel is gebaseerd op wetenschappelijke en ecologische rapporten en informatie. Op grond daarvan is een samenhangend kader voor beleid voor het gebied vastgesteld. Ook is een groot aantal deskundigen geraadpleegd voor het rapport. Volgens GS en Staatsbosbeheer is de opdracht dus wel degelijk voldoende ecologisch onderbouwd.

8. GS en Staatsbosbeheer betogen dat de beoogde doelstand van 490 edelherten is onderbouwd in paragraaf 5.3.2 van het rapport van de commissie Van Geel. Dit aantal is gebaseerd op een begrazingsdruk waarbij een natuurlijk sterftecijfer optreedt van 5 tot 10%. Dat is een - niet aan voedseltekorten gerelateerd - sterftecijfer dat ook elders in natuurgebieden gebruikelijk is. Dit sterftecijfer deed zich in het kerngebied van de Oostvaardersplassen voor in de jaren negentig. Toen was er een begrazingsdruk van 1,4 dier per hectare. Daarmee is ook de doelstand ecologisch onderbouwd, aldus GS en Staatsbosbeheer.

8.1. Provinciale Staten hebben op 11 juli 2018 het advies van de commissie Van Geel als Beleidskader beheer Oostvaardersplassen vastgesteld. In het kader van de Natura-2000-doelstellingen wordt een vernatting van het buitenkaadse deel van 500 hectare voorgesteld en zijn beschuttingsmaatregelen in een gebied van 300 hectare geadviseerd. De oppervlakte grasland die resteert na deze verkleining is 1080 hectare.

Op 20 juli 2018 is een convenant gesloten tussen GS en Staatsbosbeheer waarin in artikel 3, eerste lid, de uitvoering van de vernatting van 500 hectare en in artikel 3, tweede lid, onder a, het aanleggen van 300 hectare beschutting is vastgelegd.

Op 1 januari 2019 is het Faunabeheerplan Flevoland 2019-2023 van kracht geworden. In hoofdstuk 10.5 van dit plan staat dat het advies van de Commissie Van Geel als beleidskader voor het beheer van het Oostvaardersplassengebied als zodanig ook onderdeel uitmaakt van het Faunabeheerplan Flevoland 2019-2023.

In het rapport van de commissie Van Geel wordt de doelstand als volgt onderbouwd. De oppervlakte van 1080 ha grasland is overeenkomstig de oppervlakte rond de eeuwwisseling.

Die oppervlakte werd destijds voldoende groot geacht voor foeragerende ganzen. Uit de consultatie van deskundigen door de Commissie Van Geel is gebleken dat een - niet aan voedseltekorten gerelateerd - natuurlijk sterftcijfer van tussen de 5 en 10% ook elders in natuurgebieden aan de orde is. Deze situatie deed zich in het kerngebied ook voor in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Er was een natuurlijk sterftepercentage van 10. Er was sprake van gevarieerde vegetaties in het gebied. Op de grasvlaktes bleven grassen van voldoende kwaliteit voor aangroei na de winter en er was ruimte voor behoud en ontwikkeling van verschillende vegetatiesoorten en -structuren. De begrazingsdruk was toen 1,4 dier per hectare. Dat zou betekenen dat op een gebied van 1080 hectare een populatieomvang van rond de 1.500 dieren niet leidt tot bovenmatige wintersterfte, aldus het rapport van de Commissie Van Geel. In het besluit op bezwaar staat dat het aantal edelherten destijds ongeveer 500 dieren was.

8.2. De Afdeling is, anders dan de rechtbank, niet van oordeel dat het rapport van de commissie Van Geel enkel omdat dat een beleidsstuk zou zijn, niet ten grondslag gelegd kan worden aan de opdracht en de daarin opgenomen doelstand van de populatie edelherten. Doorslaggevend is niet de aard van het rapport, maar of daarin voldoende is onderbouwd of aan de vereisten van de Wnb is voldaan. Daarbij zijn uiteraard beoordelingskaders van belang die een ecologische beoordeling vergen. Die beoordeling is aan de hand van bestaande ecologische rapporten en raadpleging van deskundigen in het rapport van de commissie Van Geel gemaakt.

De doelstand van de populatie edelherten van 490 is bepaald aan de hand van de oppervlakte grasland die na voorgestelde maatregelen in het rapport van de commissie Van Geel resteert en een begrazingsdruk van 1,4 dier per hectare. De verkleining naar een oppervlakte grasland van 1080 ha staat in het rapport van de commissie Van Geel, dat als beleidskader is vastgesteld door Provinciale Staten en vervolgens overgenomen in het beheerplan. Daarnaast is het in het convenant met Staatsbosbeheer opgenomen. De verkleining is dus in het geldende beleid vastgelegd en er zijn concrete afspraken gemaakt over de realisatie. Bij het verstrekken van de opdracht is dan ook terecht de uit dit beleid voortvloeiende beschikbare oppervlakte van 1080 ha als uitgangspunt genomen voor de berekening van de doelstand. De opdracht strekt tot het verminderen van het aantal dieren en richt zich niet op een verkleining van de oppervlakte. Een ecologische onderbouwing van de noodzaak van die verkleining hoeft dan ook niet in de motivering van de opdracht te worden gegeven. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat dit wel nodig was.

De minister heeft in zijn besluit, onder verwijzing naar het rapport van de commissie Van Geel en de daarin geschetste situatie in de jaren negentig, onderbouwd dat een begrazingsdruk van 1,4 ha leidt tot een situatie waarin voldoende voedsel aanwezig is voor de grote grazers en een sterftcijfer optreedt dat vergelijkbaar is met andere natuurgebieden. Daarmee is de doelstand voldoende gemotiveerd. Dat heeft de rechtbank niet onderkend.

De betogen van GS en Staatsbosbeheer slagen.

Herroepen van de opdracht en goede procesorde bij de rechtbank

9. Omdat de Afdeling hiervoor heeft geoordeeld dat de rechtbank ten onrechte op grond van een motiveringsgebrek tot vernietiging van het besluit op bezwaar heeft geconcludeerd, komt de Afdeling niet toe aan de hoger beroepsgrond van GS en Staatsbosbeheer dat de rechtbank de opdracht ten onrechte heeft herroepen. Ook komt de Afdeling niet toe aan het betoog van Staatsbosbeheer dat zij in strijd met de goede procesorde door de rechtbank niet voldoende in de gelegenheid is gesteld om op het uitgebreide rapport Vera te kunnen

reageren doordat dit pas kort voor de zitting bij de rechtbank is ingediend.
Conclusie hoger beroep

10. De hoger beroepen van GS en Staatsbosbeheer zijn gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling hieronder de gronden die zijn aangevoerd in beroep bespreken, voor zover die nog bespreking behoeven.

Beoordeling beroepsgronden

11. De Faunabescherming betoogt dat de opdracht van GS in feite neerkomt op wijziging van het Natura 2000-beheerplan. Het afschot is in strijd met het beheerplan. De wijziging van het beheerplan dient plaats te vinden overeenkomstig artikel 2.3, zesde lid, van de Wnb en niet via een opdracht of ontheffing.

11.1. Het beheerplan wordt niet gewijzigd door de opdracht en het voldoen aan een beheerplan is geen voorwaarde voor een opdracht als bedoeld in artikel 3.18 van de Wnb.

Bovendien staat in het Natura 2000-beheerplan voor de Oostvaardersplassen dat het beheerplan zich alleen richt op de instandhoudingsmaatregelen voor de vogelsoorten waarvoor de Oostvaardersplassen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Het beheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen valt niet onder het Natura 2000-beheerplan maar onder het Managementplan Oostvaardersplassen 2011-2015 van Staatsbosbeheer, dat is opgesteld op basis van het advies van ICMO2. Deze twee plannen (Natura 2000-beheerplan en Managementplan) zijn nevensgeschikt aan elkaar, aldus het Natura 2000-beheerplan.

Een verandering van het beheer van de grote grazers kan dan ook geen verandering van het beheerplan zijn. In het beheerplan wordt weliswaar de rol en het nut van de edelherten binnen de Oostvaardersplassen beschreven, maar is niet omschreven hoe groot de populatie zou moeten zijn of op welke wijze het beheer van de edelherten plaats dient te vinden, zodat de opdracht ook niet in strijd kan zijn met het beheerplan.

12. De Faunabescherming betoogt dat niet is voldaan aan de alternatieventoets van artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb en artikel 3.18 van de Wnb. Niet is onderzocht of het verbinden met andere natuurgebieden of het uitplaatsen van paarden en runderen een alternatief is voor het afschieten van edelherten.

Dierbaar Flevoland en Fauna4Life betogen dat vergroting van het natuurgebied als alternatieve bevredigende oplossing aangemerkt kan worden. De randgebieden kunnen opnieuw opengesteld worden voor de grote grazers. GS kan, ondanks dat de regering heeft besloten het Oostvaarderswold niet aan te leggen, zelf zijn verantwoordelijkheid nemen en deze verbinding met het Horsterwold aanleggen. De gronden zijn slechts deels verkocht en de ruil met het rijksvastgoedbedrijf kan opnieuw besproken worden. Ook de Oostvaarderswissel kan aangelegd worden, aldus Dierbaar Flevoland en Fauna4Life

12.1. De alternatieven zijn in het besluit op bezwaar beoordeeld. Volgens het besluit op bezwaar is vergroting van het natuurgebied door een verbinding aan te leggen naar het Horsterwold geen reële oplossing. Het Kabinet Rutte I heeft besloten het Oostvaarderswold (of Oostvaarderswissel) niet aan te leggen. Daardoor wordt dus geen corridor gerealiseerd naar het Horsterwold en ontstaat geen extra ruimte voor de grote grazers. De gereserveerde gronden voor de aanleg van het Oostvaarderswold zijn inmiddels deels verkocht aan particuliere ondernemers ten behoeve van landbouwkundig gebruik en deels via ruil overgedaan aan het Rijksvastgoedbedrijf. Bovendien heeft het creëren van een dergelijke

verbinding tijd nodig. Die tijd is niet beschikbaar, gelet op de noodzaak die bestaat voor reductie van de aantallen grote grazers op korte termijn. Voor het Hollandse Hout geldt dat openstelling hiervan evenmin een oplossing vormt voor het probleem. Dat komt onder meer omdat edelherten in het Hollandse Hout weliswaar beschutting kunnen vinden, maar onvoldoende voedsel. En dat is juist het knelpunt. Daarnaast vermeldt het besluit dat het vergroten van het natuurgebied in het algemeen slechts een tijdelijke oplossing is. Bij meer beschikbare ruimte en dus meer voedsel zullen de aantallen dieren zich snel uitbreiden en binnen enkele jaren is er dan alsnog een vergelijkbare situatie als nu het geval is. Het afvangen en uitplaatsen van alle konikpaarden en heckrunderen uit het gebied waardoor er minder edelherten afgeschoten hoeven te worden is volgens het besluit op bezwaar geen bevredigende oplossing. De paarden, runderen en herten begrazen het gebied op een verschillende manier. Die verschillende soorten begrazing zijn in het gebied allemaal nodig voor variëteit aan begroeiing die nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de vogelsoorten waarvoor de Oostvaardersplassen als Natura 2000-gebied zijn aangewezen.

12.2. GS heeft aldus gemotiveerd waarom de aangedragen alternatieven geen bevredigende oplossingen bieden. In hetgeen Dierbaar Flevoland en Fauna4Life en De Faunabescherming hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat die motivering onjuist of onvoldoende is.

De betogen van Dierbaar Flevoland en Fauna4Life en De Faunabescherming falen.

Conclusie beroep

13. De beroepen van Dierbaar Flevoland en Fauna4Life en De Faunabescherming zijn ongegrond.

Slotsom

14. De hoger beroepen van GS en Staatsbosbeheer zijn gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van Dierbaar Flevoland en Fauna4Life en De Faunabescherming tegen de besluiten van GS van 6 maart en 22 maart 2019 alsnog ongegrond verklaren.

15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van het college van gedeputeerde staten van Flevoland en Staatsbosbeheer gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 12 november 2019 in zaken 19/1544 en 19/1619;

III. bepaalt dat de griffier van de Raad van State aan Staatsbosbeheer het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 519,00 (zegge: vijfhonderdnegentien euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt;

IV. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen van stichting De Faunabescherming en stichting Dierbaar Flevoland en stichting Fauna4Life ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. C.M.

Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Rietberg, griffier.
w.g. Van Altena w.g. Rietberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2020

725.

Bijlage

Wet natuurbescherming

Artikel 2.3, onder b,

Tot de inhoud van het beheerplan behoort in elk geval een beschrijving van de voor het Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen:

- a. nodige instandhoudingsmaatregelen, bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid. eerste volzin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en passende maatregelen, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn;
- b. de beoogde resultaten van de maatregelen, bedoeld in onderdeel a.

Artikel 3.5

1. Het is verboden in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, met uitzondering van de soorten, bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te doden of te vangen.

[...]

Artikel 3.8

1. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van een of meer van de verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6, tweede lid, ten aanzien van dieren of planten van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten.

[...]

5. Een ontheffing of een vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;

b. zij is nodig:

1°. in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

2°. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom;

3°. in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische

aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

4°. voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of

5°. om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;

c. er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Artikel 3.10

1. Onverminderd artikel 3.5, eerste, vierde en vijfde lid, is het verboden:

a. in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers van de soorten, genoemd in de bijlage, onderdeel A, bij deze wet, opzettelijk te doden of te vangen;

[...]

2. Artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing op de verboden, bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat, in aanvulling op de redenen, genoemd in het vijfde lid, onderdeel b, de noodzaak voor de ontheffing of vrijstelling ook verband kan houden met handelingen:

[...]

b. ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes, of begraafplaatsen;

c. ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omringende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden;

d. ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren;

[...]

Artikel 3:17 Wnb

1. Ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie van vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, of van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, verlenen gedeputeerde staten ontheffing als bedoeld artikel 3.3, eerste, vierde en vijfde lid, 3.4,

tweede lid, 3.8, eerste en vijfde lid, 3.9, tweede lid, of 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, indien deze beperking nodig is:

[...]

b. ingeval van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid:

1°. in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding

van de natuurlijke habitats;

2°. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom, of

3°. in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, of

c. ingeval dieren van soorten als bedoeld in 3.10, eerste lid, met uitzondering van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid:

1°. om de redenen genoemd in onderdeel b;

[...]

3°. ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren, [...]

Artikel 3:18 Wnb

1. Gedeputeerde staten kunnen aan faunabeheereenheden of wildbeheereenheden, aan andere samenwerkingsverbanden van personen, of aan personen opdracht geven om, in afwijking van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 3.1, 3.4, eerste lid, 3.5, 3.9, eerste lid, en 3.10, eerste lid, de omvang van een bij de opdracht aangeduide populatie van vogels of van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, te beperken als dat nodig is om de onderscheidenlijke redenen, genoemd in artikel 3.17, eerste lid, onderdelen a, b en c. De artikelen 3.3, vierde en vijfde lid, 3.8, vijfde lid, en 3.10, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing op die opdracht.