

BR 2025/67

Kroniek Natuurbeschermingsrecht - Soortenbescherming (deel 1)

Mr. drs. F. Onrust, datum 04-09-2025

Datum	04-09-2025
Auteur	Mr. drs. F. Onrust ^[1]
JCDI	JCDI:BSD24113:1
Vakgebied(en)	Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning Natuurbeschermingsrecht / Soortenbescherming Omgevingsrecht (V) Natuurbeschermingsrecht (V)
Wetgang	Art. 3.10, 3.17 en 3.18 Wnb; art. 8.1 Ow; art. 8.74j, 8.74k en 8.97 Bkl; art. 11.27, 11.37, 11.54 en 11.63 Bal

1. Inleiding

Dit betreft het eerste deel van de jaarlijkse kroniek Natuurbeschermingsrecht. In dit deel staat het soortenbeschermingsrecht centraal.

In deze kroniek (deel 1) worden de ontwikkelingen van het afgelopen jaar voor wat betreft soortenbescherming, waaronder ook beheer en schadebestrijding, in de periode 16 september 2024 tot en met 8 augustus 2025 beschreven. Eerst komen kort de relevante wijzigingen in de wet- en regelgeving en beleid aan de orde, waarna een selectie uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de: Afdeling) en rechtbanken aan de hand van deelonderwerpen wordt besproken.

2. Nieuwe en toekomstige wet- en regelgeving

Ondanks het feit dat de Omgevingswet nu al ruim een jaar geleden in werking is getreden, geldt nog steeds dat veel jurisprudentie die in deze kroniek aan de orde komt nog is gewezen onder het oude recht, dat wil zeggen: de Wet natuurbescherming (Wnb). Voor het soortenbeschermingsrecht is van belang dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de figuur van de ontheffing niet meer bestaat. In plaats daarvan wordt voor dezelfde afwijkingen nu een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verleend. De jurisprudentie gewezen onder de Wnb blijft onverminderd relevant, omdat het toetsingskader gelijk is gebleven.

In de vorige kroniek wees ik reeds op de verschillende beleidswijzigingen om na-isolatie eenvoudiger mogelijk te maken na de uitspraak van de Afdeling^[2] uit 2023. Het rijk heeft ook in deze kroniekperiode een aanvulling gedaan in het na-isolatie dossier. Per 7 maart 2025 is e-DNA (of omgevings-DNA) aangewezen als erkende maatregel in paragraaf 4.7.4 van de Omgevingsregeling, ter invulling van de zorgplicht uit artikel 11.27 lid 1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).^[3] De e-DNA-methode detecteert DNA-sporen van vleermuizen in spouwmuren. De gedachte is dat isolatiebedrijven daardoor jaarrond kunnen vaststellen of vleermuizen aanwezig zijn. Bij een negatieve testuitslag kan na-isolatie van grondgebonden woningen zonder verdere ecologische onderzoeken plaatsvinden, wat tijd en kosten bespaart, zo beschrijft de toelichting. Let wel, de aanwijzing geldt specifiek voor het vaststellen van de aanwezigheid van vleermuizen bij na-isolatie, maar ziet niet op andere soorten en dekt niet de volledige zorgplicht, zoals het voorkomen of minimaliseren van nadelige gevolgen. De toelichting merkt daar niets over op. In de toelichting staat dat bij een positieve test de

toepassing van de natuurvriendelijke isolatiemethode (NVI) moet worden uitgevoerd. Dit staat dus alleen in de toelichting en is juridisch niet onderbouwd. NVI is zelf geen erkende maatregel en biedt daarnaast geen garantie tegen schadelijke handelingen, maar vormt een werkwijze. Sterker nog, ik denk dat de kans op schadelijke handelingen bij een positieve test groot is; dan is immers bekend dat de soort aanwezig is. Bij een positieve test is volgens mij een vergunning vereist. Een bericht op www.volkshuisvestingnederland.nl van 21 juli 2025 stelt (alsnog?) dat na een positieve e-DNA-test een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist is. Hoewel dit bericht positief is, vraag ik mij af wat de juridische waarde van dit bericht is. Het bericht bereikt natuurlijk niet iedereen die Omgevingsregeling en toelichting leest en kan de (niet-bindende) toelichting bij de Wijziging Omgevingsregeling omgevings-DNA niet aanpassen, waardoor onduidelijkheid blijft bestaan over de toepassing van NVI en wat te doen bij een positieve testuitslag.

3. Jurisprudentie op het gebied van soortenbescherming

In het hiernavolgende worden recente uitspraken van de Afdeling en rechtbanken besproken. De jurisprudentie wordt aan de hand van verschillende deelonderwerpen behandeld.

3.1 Belanghebbende-begrip en relativiteit

De uitleg van het belanghebbende-begrip is niet gewijzigd in deze kroniekperiode. Dat laat onverlet dat ik een aantal uitspraken onder de aandacht wil brengen.

In een procedure^[4] over een ontheffing ten behoeve van onder meer werkzaamheden voor de aanleg van nieuwe natuur en een golfbaan, werd betoogd dat ontheffinghouder geen belanghebbende zou zijn, omdat gronden in het gebied inmiddels in erfpacht zijn uitgegeven aan de feitelijke uitvoerder van de werkzaamheden in het gebied. De erfpachtsituatie doet niets af aan het feit dat ontheffinghouder eigenaar is van de gronden in het gebied waarvoor de ontheffing is verleend en dus rechtstreeks wordt geraakt in zijn eigendomsbelang, zo overweegt de Afdeling.

Omwonenden van een windpark worden niet als belanghebbende aangemerkt bij een verleende ontheffing op grond van de Wnb, omdat zij op respectievelijk 370 meter en 495 meter afstand tot de voor hen dichtstbijzijnde voorziene windturbine wonen. De rechtbank^[5] overweegt dat de aanvaringen van vogels en vleermuizen met de windturbines dus minimaal op genoemde afstanden van de woningen tot de windturbines plaatsvinden. De woningen van deze eisers liggen daarmee op een te grote afstand van de turbines om van het doden van vogels en vleermuizen gevolgen (van enige betekenis) te ondervinden. Eisers zijn daarmee niet-ontvankelijk. De rechtbank wijst er (ten overvloede) op dat indien eisers wel ontvankelijk zouden zijn, hun beroepen evenmin zouden slagen. Omdat de beroepen dan niet zouden voldoen aan het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zouden hun beroepen dan ongegrond zijn, gezien de afstanden tussen de woningen van eisers en de voor hen dichtstbijzijnde turbine.

Op 2 juli 2025 heeft de Afdeling^[6] in procedure tegen een verleende opdracht ex artikel 3.18 Wnb, waarbij onder meer afschot van reeën ten behoeve van de verkeersveiligheid in Friesland was toegestaan, geoordeeld dat de Vereniging Nederlandse Melkveehouders Vakbond geen belanghebbende is bij dat besluit. Het statutaire doel dat de vereniging behartigt, betreft het sociaal-economische belang van de melkveehouders in het algemeen. De leden worden niet geraakt in dit belang door het besluit. De vereniging heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat de opdracht ex artikel 3.18 Wnb negatieve gevolgen heeft voor haar leden. Ook een organisatie (uit de uitspraak^[7] volgt niet wat voor rechtspersoon) werd niet als belanghebbende aangemerkt omdat - kort gezegd - de statutaire doelstelling niet gericht is op algemene of collectieve natuurbelangen, maar vooral op het behoud van een landgoed conform de Natuurschoonwet 1928. Er is geen bewijs dat de organisatie de belangen van de das of flora en fauna in het algemeen behartigt. Daarom was het college van burgemeester en wethouders (het college) niet verplicht om de feitelijke werkzaamheden van de organisatie mee te nemen in de beoordeling. Het betoog van de organisatie dat zij zich al jarenlang inzet voor het versterken van de natuur en de biodiversiteit van het landgoed en dat in het kader van haar belanghebbendheid ook de feitelijke werkzaamheden in de beoordeling meegenomen moeten worden, slaagt

niet. Een stichting^[8] die bezwaar en beroep heeft ingesteld tegen de verleende omgevingsvergunning voor 52 woningen heeft als statutaire doelstelling het bevorderen van het behoud van flora, fauna en woongeluk in de buurt (specifiek gebouw in specifieke buurt in statuten genoemd) en het verrichten van al wat hiermee verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn. Deze statutaire doelstelling voldeed op zichzelf weliswaar om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, maar de stichting kon om de reden dat zij onvoldoende feitelijke werkzaamheden verricht toch niet als belanghebbende worden aangemerkt.

Ook de uitleg van het relativiteitsvereiste is niet gewijzigd. Als de afstand tussen gronden met beschermde diersoorten en de woning van een betrokkene meer dan 100 meter bedraagt, wordt aangenomen dat de belangen van omwonenden bij een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving niet voldoende samenhangen met het belang van soortenbescherming (Omgevingswet of Wnb). De normen voor soortenbescherming beogen dan niet de belangen van degenen die de procedure zijn gestart te beschermen, ^[9] omdat de kwaliteit van hun leefomgeving onvoldoende verband houdt met de bescherming van de betrokken diersoorten. Dat is dus anders bij beschermde soorten op een afstand van minder dan 100 meter vanaf de woning, waarbij dan geldt dat ook de aantasting (schadelijke handeling) binnen die 100 meter moet plaatsvinden.^[10] Een voorbeeld geeft de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 juli 2025^[11] waarbij eisers in een handhavingprocedure wonen op een afstand van minder dan 100 meter van de rietkragen en zij ook vanuit hun woning en tuin direct zicht op die rietkragen hebben. De rechtbank is daarom van oordeel dat de kwaliteit van de directe leefomgeving van eisers voldoende verband houdt en verweven is met de bescherming van de in de rietkragen levende diersoorten. Een eigenaar van een woning binnen 100 meter die de woning niet (meer) bewoont, kan zich echter niet op de normen uit de Wnb beroepen.^[12] Als iemand op meer dan 100 meter afstand woonachtig is, is het eveneens niet voldoende om te stellen dat dassen op het terrein van eisers foerageren. Dat eiser eigenaar of pachter is van een perceel waarop zich een dassenburcht bevindt en dat eisers nestkasten op hun perceel hebben waarin zich verschillende vogel- en vleermuissoorten bevinden, maken dit niet anders. Het is uiteraard ook niet voldoende dat een appellant (slechts) van voorzieningen in de omgeving van het project gebruikmaakt en de mogelijke aantasting van de natuur in dit gebied daardoor als aantasting van zijn eigen woon- en leefomgeving beschouwt.^[13] De rechtbank oordeelt dat wilde dieren aan niemand toebehoren, zodat eisers geen recht kunnen ontlenen aan de aanwezigheid van deze dieren op hun percelen om in rechte op te treden ter bescherming van het algemeen belang van soortenbescherming, zoals geregeld in de Wnb.^[14] Voor het ter discussie kunnen stellen van de zorgvuldige totstandkoming van een quickscan, geldt ook dat het beschermingsbelang van de onderliggende materiële norm, dus in dit geval het natuurbelang, bepalend is.^[15]

Voor rechtspersonen dient te worden gekeken of de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden geheel of gedeeltelijk samenvallen met de natuurbelangen die de Wnb beoogt te beschermen.^[16] Bij een voetbalclub zijn dan geen natuurbelangen.^[17] Ter zitting was in dit geval nog aangevoerd dat haar belangen wel met natuurbelangen samenvallen, omdat het bouwplan zal leiden tot een wijziging van de vliegroutes van vleermuizen, waardoor de club mogelijk in haar voetbalactiviteiten wordt beperkt. De rechtbank acht dit niet aannemelijk, gelet op hetgeen is opgenomen in de quickscan over de vliegroutes.

3.2 Beschermde soorten

De beschermde soorten zijn onderverdeeld in vogels, strikt beschermde soorten en overige soorten. Er zijn echter ook soorten die niet beschermd zijn. Verwilderde dieren zijn bijvoorbeeld niet beschermd, omdat de bescherming ziet op 'in het wild levende soorten'. In een voorlopige voorzieningenprocedure^[18] over een opdracht ex artikel 3.18 Wnb (schadebestrijding) in de Hoeksche Waard wordt gesteld dat de damherten verwilderde dieren zijn. De voorzieningenrechter oordeelt, verwijzend naar een eerdere uitspraak van de rechtbank, dat verwilderde damherten ook buiten de kernleefgebieden (Veluwe, Amsterdamse Waterleidingduinen en Zeeland) kunnen voorkomen en mogelijk ook elders in Nederland. De voorzieningenrechter ziet geen reden om daar nu anders over te oordelen. Volgens het beheeradvies is uitgebreid genetisch onderzoek nodig om de herkomst van damherten in de Hoeksche Waard met zekerheid vast te kunnen stellen en dat onderzoek is niet uitgevoerd. Nog daargelaten dat dit pas een voorlopig oordeel is, ben ik van mening dat het een zware eis zou zijn als eerst uitgebreid genetisch onderzoek moet worden uitgevoerd naar de herkomst van de damherten. Voor de uitvoerbaarheid zou het mooi zijn als er ook nog andere manieren zijn om vast te stellen of dit een verwilderde populatie betreft zonder de aanwezigheid van

wilde soorten.

3.3 Wolf

De beschermingsstatus van de wolf binnen de Habitatrichtlijn is gewijzigd van 'strikt beschermd' (Bijlage IV) naar 'beschermd' (Bijlage V). Deze aanpassing is op 14 juli 2025 in werking getreden.^[19] De gedachte is dat dit lidstaten meer flexibiliteit geeft bij het beheer van wolvenpopulaties, terwijl de soort nog steeds beschermd blijft onder zowel de Habitatrichtlijn als het Verdrag van Bern. Daarvoor moet in Nederland het Besluit kwaliteit leefomgeving aangepast worden.^[20]

Hier wordt een drietal uitspraken besproken^[21] over de wolf waarin het gewijzigde beschermingsregime aan de orde komt. Het betreft drie verzoeken om voorlopige voorziening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (art. 5.1 lid 2, onder g, Omgevingswet), met openbare veiligheid als wettelijk belang voor het verstoren of doden van de wolf. Het college van Gedeputeerde Staten (Gedeputeerde Staten) van Utrecht verleende een omgevingsvergunning (op grond van art. 11.46 lid 1, onder a, Bal) voor het doden van een specifieke wolf (aangeduid als: GW3237m), vanwege twee bijtincidenten, bevestigd door DNA-onderzoek. De vergunning is getoetst aan artikel 8.74k Bkl. Verzoeksters verzochten om schorsing. De voorzieningenrechter wees dit af na een voorlopige rechtmatigheidstoets, omdat de noodzaak (het wettelijk belang openbare veiligheid) is onderbouwd, alternatieven zoals gebiedsafsluiting niet als andere bevredigende oplossing beschouwd kunnen worden en afschot geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding. Bij de toets aan de staat van instandhouding wordt meegewogen dat sprake is van grensoverschrijdende populatie-uitwisseling.^[22] De wijziging van de beschermingsstatus van de wolf heeft geen invloed op de inwerkingtreding van de vergunning en de omgevingsvergunning is hierdoor ook niet van rechtswege vervallen, zo overweegt de voorzieningenrechter. Wel zullen Gedeputeerde Staten bij het nemen van de beslissing op de bezwaren moeten kijken of er nog een rechtsgrondslag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Van belang hierbij is dat ter implementatie van de wijziging van de beschermingsstatus een algemene maatregel van bestuur in de maak is waarbij de wolf wordt toegevoegd aan bijlage IX van het Bal. Dit sluit aan bij het minder strenge regime van bijlage V van de Habitatrichtlijn. Mogelijk is die wijziging in werking getreden voor het nemen van de beslissing op bezwaar. Het is dus niet ondenkbaar dat er ook bij het nemen van de beslissing op bezwaar een rechtsgrondslag voor de omgevingsvergunning zal zijn. Verder hebben Gedeputeerde Staten op de zitting toegelicht dat eventueel ook met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de bepaling over het gebruik van een geweer in artikel 11.75 van het Bal. Omdat op dit moment sprake is van een verleende omgevingsvergunning, volgt de voorzieningenrechter de Faunabescherming niet in haar standpunt dat nu gelet op het bepaalde in artikel 11.75, eerste lid aanhef en onder c Bal, geen gebruik mag worden gemaakt van een geweer. In de belangenafweging weegt het risico op ernstig letsel zwaarder dan de onomkeerbare gevolgen van afschot.

Gedeputeerde Staten van Gelderland^[23] verleenden een omgevingsvergunning (art. 11.46 lid 1, onder a, Bal) voor het doden van een probleemwolf (zo benoemd in de uitspraak) op de Hoge Veluwe, vanwege dreigende situaties en een bijtincident, met openbare veiligheid als grondslag. Verzoeksters verzochten schorsing. De voorzieningenrechter wees dit af na een voorlopige rechtmatigheidstoets, waarbij de voorzieningenrechter overwoog dat de noodzaak is onderbouwd, alternatieven zoals aversieve conditionering (gebruik van een paintballgeweer) of gebiedsafsluiting niet effectief zijn en het afschot de populatie niet schaadt vanwege dezelfde grensoverschrijdende populatie-uitwisseling als benoemd in de hiervoor beschreven Utrechtse zaak. Het belang van de openbare veiligheid weegt zwaarder dan de onomkeerbare gevolgen van afschot. De voorzieningenrechter overwoog nog wel dat in de omgevingsvergunning wordt gesteld dat de staat van instandhouding van de wolf gunstig is, maar dat Gedeputeerde Staten op zitting erkenden dat deze ongunstig is, wat een motiveringsgebrek opleverde. De voorzieningenrechter ziet echter geen reden tot schorsing, omdat afschot in uitzonderlijke gevallen mogelijk is, zelfs bij een ongunstige staat van instandhouding. Gedeputeerde Staten moeten in de bezwaarprocedure motiveren dat afschot de populatie niet verslechtert of herstel belemmert. De voorzieningenrechter wijst reeds op een rapport van een deskundige die concludeert dat het uitnemen van individuele probleemwolven geen significante impact heeft op de Nederlandse wolvenpopulatie, mede door de Noordwest-Europese context. De wolf is niet betrokken bij voortplanting, waardoor nadere motivering hierover niet nodig is. Negatieve gevolgen voor de roedel door het uitnemen van een vaderwolf worden erkend, maar wegen niet zwaar genoeg voor schorsing. In de meest recente uitspraak van de

voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland^[24] is een herhaald verzoek om schorsing gedaan. In die uitspraak wordt met de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf in de belangenafweging reeds rekening gehouden. De voorzieningenrechter overweegt dat de omgevingsvergunning voor afschot van de wolf is verleend onder het toen geldende zwaardere beschermingsregime, toen de wolf dus nog strikt beschermd was. De voorzieningenrechter heeft eerder in deze procedure de verleende vergunning getoetst aan alle voorwaarden die onder dit zwaardere beschermingsregime golden en voorlopig geoordeeld dat de bezwaren van (onder meer) verzoeksters tegen de omgevingsvergunning geen redelijke kans van slagen hebben. Omdat hij enerzijds dus al geoordeeld heeft dat de omgevingsvergunning voor afschot van de betreffende wolf naar zijn voorlopig oordeel rechtmatig is verleend en anderzijds het beschermingsregime van de wolf op het moment van dat oordeel juist zwaarder was, geldt voor dit herhaald verzoek om voorlopige voorziening dat (nog altijd) een groter belang wordt toegekend aan het niet-schorsen van de omgevingsvergunning dan aan het belang dat verzoeksters hebben bij schorsing daarvan.

3.4 Omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit

Voor de meeste verleende omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit geldt dat degene aan wie de toestemming wordt verleend niet de intentie zal hebben om beschermde dier- of plantensoorten te storen, vernielen of zelfs doden. Het doel van de activiteit is meestal in het geheel niet gericht op beschermde soorten en de initiatiefnemer is zich wellicht niet eens bewust van de aanwezigheid van de beschermde soorten. De aanvrager wil bijvoorbeeld bouwen of een andere activiteit uitvoeren. Echter, indien de uitvoering van het initiatief leidt tot een schadelijke handeling als bedoeld in artikel 11.37 Bal (vogels), artikel 11.46 Bal (strikt beschermde soorten) en/of artikel 11.54 Bal (overige soorten) (voorheen: overtreding van een verbod uit hoofdstuk 3 Wnb (soortenbescherming)), mag in beginsel de activiteit, de handeling of het project dat de verboden handeling tot gevolg heeft niet uitgevoerd worden. Er kan echter een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit worden verleend (voorheen: ontheffing) indien aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan: (i) er is geen sprake van een andere bevredigende oplossing; (ii) er kan een wettelijke ontheffingsgrond worden ingeroepen; en (iii) er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Indien aan deze vereisten wordt voldaan, dan kan de vergunning (voorheen ontheffing) verleend worden.

De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is bepalend voor de vraag welke dier- of plantensoorten in een bezwaar-, beroeps- of hogerberoepsprocedure aan de orde gesteld kunnen worden. De klacht dat een vergunning tevens verleend had moeten worden voor andere soorten kan niet in de procedure tegen de verleende vergunning worden ingebracht, maar vereist een aparte handhavingprocedure. De rechtbank Overijssel^[25] heeft bevestigd dat deze vaste jurisprudentie onder de Omgevingswet nog altijd van belang is. Daarnaast is van belang voor welke activiteiten een vergunning is verleend. De omgevingsvergunning^[26] die in de procedure bij de rechtbank aan de orde was, zag niet op de activiteit slopen. Daarvoor is een afzonderlijke omgevingsvergunning aan vergunninghouder verleend. Bovendien is een gebiedsgerichte ontheffing verleend en die ziet wel op het geheel of gedeeltelijk slopen van een gebouw op deze locatie. Daarom is de ruimtelijke onderbouwing die niet ingaat op de effecten van sloop naar het oordeel van de rechtbank op dit punt voldoende gemotiveerd.

Inmiddels is de positieve weigering in het gebiedsbeschermingsrecht erg bekend bij intern salderen. Maar reeds langer bestaat deze figuur in het soortenbeschermingsrecht. Het gaat om de weigering van een aanvraag om een vergunning (of voorheen ontheffing) omdat deze niet nodig/vereist is.^[27] Er zijn bijvoorbeeld geen beschermde soorten aanwezig of er worden geen schadelijke handelingen uitgevoerd. De figuur zal naar verwachting onder de Omgevingswet eveneens gebruikt kunnen worden. De figuur is niet wettelijk vastgelegd, maar dat was onder de Wnb ook niet het geval. In de uitspraak van de Afdeling van 30 april 2025^[28] stond zo'n positieve weigering centraal. Er was in dat geval een ontheffing verleend en deels was de aangevraagde ontheffing geweigerd omdat deze niet nodig was.

3.5 Mitigerende maatregelen en compensatie

Eerder in deze kroniekkreeks is uiteengezet hoe uitleg moet worden gegeven aan het begrip ‘mitigerende maatregelen’ in het soortenbeschermingsrecht. Die uitleg wijkt af van de uitleg van hetzelfde begrip binnen de gebiedsbescherming. Omdat in het soortenbeschermingsrecht niet de discussie speelt dat mitigerende maatregelen altijd in een passende beoordeling moeten worden opgenomen, is de ‘status’ van de maatregelen op het eerste gezicht wellicht minder van belang. Maar er bestaat wel een verschil tussen maatregelen die worden getroffen en de vraag of daarmee een vergunning kan worden vermeden of niet. De hoofdregel is dat indien een mitigerende maatregel volledig voorkomt dat een schadelijke handeling wordt verricht (voorheen: verbodsbepaling wordt overtreden), dan is geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist. Onder mitigerende maatregelen vallen ook maatregelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan het behoud van een gunstige staat van instandhouding. Die maatregelen voorkomen niet dat een vergunning is vereist en spelen een rol bij de beoordeling van de vraag of de vergunning verleend kan worden.

De Afdeling stelt in een uitspraak van 23 juli 2025^[29] vast dat het standpunt van Gedeputeerde Staten dat een ontheffing vanwege de voorgenomen mitigerende en compenserende maatregelen niet langer nodig is, onjuist is. Naar het oordeel van de Afdeling kan op basis van de ecologische rapporten niet worden uitgesloten dat er onvoldoende alternatieve foerageergebieden beschikbaar zijn om de aantasting van het (weliswaar secundair foerageergebied in de vorm van grasland en een klein gedeelte aan bosgebied) foerageergebied voor de das op te vangen. Daarbij betreft de Afdeling dat in de ecologische rapporten de voorschriften uit de ontheffing in haar conclusies betrokken worden. De Afdeling overweegt nog eens dat alleen maatregelen die zien op het voorkomen dat de in de Wnb opgenomen verboden worden overtreden, kunnen worden betrokken bij de beoordeling of een van de daar opgenomen verboden wordt overtreden. In dit geval is in de ontheffing onder meer voorgeschreven dat het foerageergebied van de das op een bepaalde manier beheerd moet worden en dat een dichte haag rond het parkeerterrein moet worden aangeplant. Naar het oordeel van de Afdeling wordt met deze maatregelen niet voorkomen dat het verbod van artikel 3.10 van de Wnb wordt overtreden, nu niet vaststaat dat de optimalisatie van het grasland en de aanplant van de haag is gerealiseerd voordat met de werkzaamheden is begonnen. Gelet hierop geven deze ecologische rapporten ook geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van het in de ontheffing gehanteerde uitgangspunt dat het aannemelijk is dat de ontwikkeling een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb oplevert.

Mitigerende maatregelen om te voldoen aan de toets van de staat van instandhouding van de soorten (ook wel compenserende maatregelen genoemd) stonden ter discussie in de uitspraak van de Afdeling^[30] over een verleende ontheffing voor het woningbouwproject Bloemendalerpolder. In deze procedure werd betoogd dat de veegontheffing de compensatieopgave uit de totaalontheffing niet haalt. Er zou onjuist zijn berekend hoeveel compensatiegebied nodig is, omdat bepaalde effecten niet voldoende zijn meegenomen. Daarnaast zou de hectareboekhouding, die bijhoudt hoeveel gronden uit het leefgebied worden onttrokken, ondeugdelijk zijn. De Afdeling overweegt dat met de verwijzing naar de totaalontheffing en toepassing van hetzelfde systeem voor compensatiegebied voldoende is geborgd dat aan de compensatieverplichting moet worden voldaan.

3.6 Opzet

Indien er sprake is van een schadelijke handeling als bedoeld in artikel 11.37 Bal (vogels), artikel 11.46 Bal (strikt beschermde soorten) en artikel 11.54 Bal (overige soorten) (voorheen: een verbodsbepaling uit hoofdstuk 3 Wnb), mag de activiteit of handeling niet worden uitgevoerd zonder vergunning. Voor het overgrote deel van de schadelijke handelingen geldt het zogenoemde opzetvereiste. Voor het rapen en onder zich hebben van vogeleieren en het beschadigen of vernielen van voortplantings- of rustplaatsen van strikt beschermde soorten geldt geen voorwaardelijke opzet, maar dient het verbod nog strikter uitgelegd te worden. De handeling is dan óók verboden als dit niet (voorwaardelijk) opzettelijk gebeurt.

Opzet in deze bepalingen betreft zogenoemde voorwaardelijke opzet, zo volgt uit de jurisprudentie. In zaak C-784/23 bij het Hof van Justitie (het Hof)^[31] ging het onder meer over houtkap tijdens de broedperiode en de vraag of daarmee de verboden van de Vogelrichtlijn werden overtreden. De eerste prejudiciële vraag zag op de reikwijdte van de verbodsbepalingen in artikel 5 van de Vogelrichtlijn. Het Hof oordeelde dat de verboden op opzettelijk doden of vangen van vogels (onder a) en het vernielen of beschadigen van nesten en eieren (onder b) *voorwaardelijk* gelden, ongeacht of de activiteit primair gericht is op het schaden van vogels of de staat van de populatie. Deze verboden zijn van toepassing zolang de mogelijkheid van schade wordt aanvaard

(oftewel: voorwaardelijke opzet). Daarentegen is het verbod op opzettelijke storing tijdens de broedperiode (onder d) beperkt tot storingen die een wezenlijke invloed hebben op het behoud van populaties op een bevredigend niveau, rekening houdend met ecologische, wetenschappelijke, culturele, economische en recreatieve eisen. De tweede en derde prejudiciële vraag stellen aan de orde of houtkapmethoden zoals kaalslag en schermslag tijdens de broedperiode onder deze verboden vallen. Het Hof oordeelt dat dergelijke activiteiten, waarbij de aanwezigheid van nestelende vogels is vastgesteld via wetenschappelijke gegevens (bijvoorbeeld bostype, leeftijd en inspecties ter plaatse), impliceren dat de mogelijkheid van doden, vernielen van nesten/eieren of storen wordt aanvaard. Dit maakt kaalslag en schermslag onderhevig aan de verboden van artikel 5 (onder a en b) Vogelrichtlijn, ongeacht of de vogelsoorten in een ongunstige staat verkeren. Voor artikel 5(d) Vogelrichtlijn geldt dat de storing significant moet zijn voor het populatiebehoud, wat afhankelijk is van de schaal en impact van de houtkap. Het voorzorgsbeginsel (art. 191 lid 2 VWEU) rechtvaardigt het gebruik van wetenschappelijke waarnemingen om nestelende vogels vast te stellen, waarbij de aanwezigheid van circa tien vogelparen per hectare voldoende grond biedt om de verboden toe te passen, zo stelt het Hof.

3.7 Schadelijke handelingen - nesten en vaste rust- en verblijfplaatsen/foerageergebieden en vliegroutes

Voor beantwoording van de vraag of sprake is van de schadelijke handeling 'het beschadigen of vernielen van voortplantings-, rustplaatsen en nesten', dient eerst te worden bepaald wat als voortplantings-, rustplaats of nest kan worden aangemerkt. Vaste jurisprudentie is dat dit niet enkel het daadwerkelijke nest of de daadwerkelijke voortplantings- of rustplaats betreft, maar ook het essentiële deel van het leefgebied dat hoort bij die voortplantings- of rustplaats. Het gaat om leefgebied dat maakt dat de plaats als voortplantings- of rustplaats kan functioneren, maar niet het gehele leefgebied.

Foerageergebied van beschermde soorten is in beginsel niet beschermd.^[32] Vaste rechtspraak van de Afdeling is echter dat er twee situaties zijn waarin foerageergebied (en overigens vliegroutes) wel beschermd is.^[33] In de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2025^[34] wordt dit herhaald. De eerste uitzondering betreft gevallen waarbij een foerageergebied samenvalt met een vaste voortplantings- of rustplaats. De tweede uitzondering betreft gevallen waarbij een essentieel foerageergebied zodanig wordt aangetast dat daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken diersoort wordt aangetast. Onder een essentieel foerageergebied wordt verstaan: een foerageergebied dat van wezenlijk belang is voor het functioneren van de voortplantings- of rustplaats wanneer er geen alternatieve foerageergebieden zijn om eventuele aantasting daarvan op te vangen. Als de aantasting van het foerageergebied tot gevolg heeft dat (in dit geval) een dassenclan op één moment in zijn geheel van deze plaats vertrekt, of dat de omvang van een dassenclan geleidelijk afneemt, bijvoorbeeld omdat het reproductievermogen vermindert, dan wordt daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen aangetast. In deze procedure werden een theehuis en parkeerplaats gebouwd en was de vraag aan de orde of het grasland waarop dat theehuis en de parkeerplaats werden gebouwd essentieel (en daarmee beschermd) foerageergebied betrof. In de beslissing op bezwaar is aan de motivering van het besluit toegevoegd dat het grasland waar wordt gebouwd, belangrijker is voor de das dan dat aanvankelijk werd gedacht. Het grasland is namelijk primair foerageergebied voor de das, wat betekent dat de das er jaarrond foerageert. Ook heeft het college aan de motivering toegevoegd dat naast het verdwijnen van 0,33 ha aan grasland als primair foerageergebied voor de das, ook 1,7 ha aan bosgebied als secundair foerageergebied voor de das zal verdwijnen. Dit leidt echter niet tot een wijziging of intrekking van de ontheffing, omdat het resterende grasland wordt geoptimaliseerd voor de das. De werkzaamheden die zorgen voor het aantasten van het secundair foerageergebied zijn bij een later wijzigingsbesluit uit de ontheffing geschrapt. Het college heeft zich, gelet op de wijzigingen, in hoger beroep op het standpunt gesteld dat de ontheffing vanwege de voorgenomen mitigerende en compenserende maatregelen niet langer nodig is. Volgens het college leidt de ontwikkeling niet langer tot een overtreding van artikel 3.10 van de Wnb. Van de oorspronkelijke 1,7 ha aan bosgebied die zou worden onttrokken aan het foerageergebied van de das, wordt nu nog maar een klein gedeelte aan bosgebied onttrokken. Bovendien wordt de onttrekking van het foerageergebied kwalitatief gecompenseerd, doordat het resterende grasland wordt geoptimaliseerd voor de das. De Afdeling overweegt echter dat hoewel de maatregelen zijn aangepast, de eerdere onderbouwing van de ontheffing overeind blijft. De recente ecologische rapporten bevestigen dat de situatie ten tijde van het besluit niet is veranderd en deze bieden geen reden om te veronderstellen dat voldoende alternatieve foerageergebieden beschikbaar zijn.

Als (een deel van) het essentieel foerageergebied verloren gaat, is het mogelijk dat nog altijd geen sprake is van een schadelijke handeling. Dat is, zoals in het voorgaande besproken, het geval indien er voldoende foerageergebied resteert of als de kwaliteit van het foerageergebied wordt verhoogd. Zo werd in ecologisch onderzoek geconcludeerd dat het verloren gegane foerageergebied in de omgeving kan worden opgevangen en dat het niet-essentieel foerageergebied betreft. De rechtbank Gelderland^[35] overweegt dat geconcludeerd is dat de aanleg en het gebruik van de villa's waarop de ontheffing zag, niet zorgen voor verlies van een dusdanige oppervlakte essentieel foerageergebied dat dit verlies leidt tot het verlaten of minder gebruikmaken van de hoofdburcht. Het college is daarom niet verplicht om te voorzien in een compensatie voor het verloren gegane foerageergebied. In de ontheffing is wel een verplichting opgenomen om een (ander?) deel van het foerageergebied te compenseren. Ik neem daarom aan dat voor een deel wordt aangenomen dat sprake is van een overtreding van het verbod (schadelijke handeling onder de Omgevingswet), immers zouden anders geen ontheffing en geen compensatie vereist zijn. Maar wellicht is vanwege de beroepsgronden de vraag of de ontheffing überhaupt wel vereist is gewoonweg niet aan de orde geweest.

3.8 Schadelijke handeling - verstoren

Het (ver)storen van vogels en strikt beschermde soorten is verboden en daarom in het Bal als schadelijke handeling aangewezen. Het verstoren van 'overige soorten' is niet verboden. Zie onder het kopje 'opzet' het arrest van het Hof van 1 augustus 2025 over de uitleg van het verstoringsverbod van vogels.

Boerema wijst in zijn annotaties^[36] bij een aantal wolvenzaken op de interessante verschillen in de benadering van de vergunning zoals verleend voor het mogen verstoren van de wolf met een paintballgeweer en de vergunning voor het mogen doden van een wolf. Het verbod op opzettelijke verstoring (art. 12 lid 1, onder b, Habitatrichtlijn) wordt strikt geïnterpreteerd in de *Paintball*-uitspraak, verwijzend naar HvJ EU (ECLI:EU:C:2024:595 (*WWF Österreich*)). Boerema betoogt dat verstoring met een paintballgeweer, gericht op schuw maken, de gunstige staat van instandhouding van wolven kan bevorderen en dus niet per se in strijd is met de Habitatrichtlijn. Daarnaast verwijst hij naar A-G Kokott (Zweedse houtkapzaak) en de Europese Commissie, die stellen dat het verstoringsverbod vooral geldt voor handelingen die de staat van instandhouding schaden, met name tijdens gevoelige periodes (voortplanting, trek). Sporadische verstoringen zonder negatieve gevolgen (bijvoorbeeld gebruik van een paintballgeweer om schade te voorkomen) vallen mogelijk buiten dit verbod.

In de *Wolvenafschot*-uitspraak wordt geoordeeld dat de noodzaak (openbare veiligheid) voldoende is onderbouwd door bijtincidenten en dreigende situaties. Boerema stelt dat de strikte toepassing van HvJ EU-jurisprudentie (doden als laatste redmiddel) een mildere benadering van de paintball als afschrikmiddel had kunnen rechtvaardigen, zodat uiteindelijk niet op doden uitgekomen had hoeven worden.

In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 24 januari 2024^[37] staat een ontheffing voor het gebruik van een paintballgeweer om wolven met afwijkend gedrag in het Nationale Park De Hoge Veluwe af te schrikken (verstoren), door aversieve conditionering, centraal. In de tussenuitspraak die aan deze einduitspraak voorafging, werd geoordeeld dat onvoldoende inzicht was gegeven in het afwijkend gedrag/probleemgedrag van de wolf en de overige omstandigheden bij de verschillende waarnemingen van de wolf. Na de tussenuitspraak^[38] werd een rapport van een wolvendeskundige ingebracht. In dit rapport is beschreven wat in zijn algemeenheid normaal en afwijkend gedrag is voor een wolf. Daarnaast is uiteengezet waaruit blijkt dat bij meerdere wolven in het Park sprake is van afwijkend gedrag. Ter onderbouwing daarvan zijn veertien geselecteerde waarnemingen van wolven in het Park over een periode van ongeveer twee jaar beoordeeld op afwijkend gedrag. Ten slotte staat in het rapport beschreven wat het gevaar van dat afwijkend gedrag is voor de openbare veiligheid. De rechtbank overweegt dat de ontheffing hiermee voldoende is gemotiveerd.

3.9 Andere bevredigende oplossing

Een van de criteria waaraan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (voorheen: ontheffing

Wnb) moet voldoen, is dat er - kort gezegd - geen andere bevredigende oplossing mag bestaan voor de voorgenomen handeling of activiteit.

De Afdeling^[39] herhaalt nog eens dat voor de motivering dat geen andere bevredigende oplossing bestaat, kan worden verwezen naar de beoordelingen en afwegingen die in het kader van de vaststelling van het (voorafgaande) bestemmingsplan zijn gemaakt.^[40] In deze procedure stelt de Afdeling vast dat de Mobiliteitsvisie en het convenant aan het bestemmingsplan ten grondslag zijn gelegd. Gedeputeerde Staten hebben daarom voor de alternatievenafweging van de ontheffing kunnen verwijzen naar de Mobiliteitsvisie en het convenant. De rechtbank Midden-Nederland^[41] oordeelt anders in een procedure waarin in bezwaar de ontheffing voor het project is ingetrokken. In beroep is naar voren gebracht dat sprake is van een onherroepelijk bestemmingsplan en dat daarmee de aanvaardbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling vast is komen te staan. De rechtbank gaat hier echter (in afwijking dus van voornoemde Afdelingsjurisprudentie) niet in mee en stelt dat dit nog niet betekent dat de ontwikkeling in die vorm, ook in het licht van de Wnb, de enige bevredigende oplossing zou zijn. De beroepen van eiser (de ontwikkelaar) zijn gericht tegen het in bezwaar alsnog intrekken van de eerder verleende natuurontheffing voor het project. Gedeputeerde Staten hebben de ontheffing ingetrokken, omdat eiser volgens hen onvoldoende heeft onderbouwd dat bouwen zonder de grens met het omliggende Natuur Netwerk Nederland te overschrijden financieel niet haalbaar zou zijn. Volgens eiser is een financiële onderbouwing niet nodig, omdat bouwen zonder de grens met het omliggende Natuur Netwerk Nederland te overschrijden om allerlei andere redenen al geen toereikend alternatief is. De rechtbank gaat ook daar niet in mee. De alternatieventoets op grond van de Wnb moet zeer ruim worden opgevat, zo overweegt de rechtbank. Aanpassing van het ontwerp, de omvang en de oppervlakte van het woningbouwplan van eiser zijn alternatieven die moeten worden betrokken. Gelet op dit ruime toetsingskader hebben Gedeputeerde Staten in redelijkheid een (financiële) onderbouwing van eiser kunnen verlangen, zo stelt de rechtbank.

Een verwijzing naar de onderbouwing van een eerdere verleende ontheffing (totaalonthefing genoemd) bij verlening van een ontheffing (veegonthefing genoemd) waarin wijzigingen en aanpassingen worden doorgevoerd ten opzichte van die eerdere (totaal)onthefing, wordt door de Afdeling akkoord bevonden.^[42] De Afdeling acht van belang dat de veegonthefing ziet op werkzaamheden in het kader van het project Bloemendalerpolder en dat voor dat project al in het MER ten behoeve van de bestemmingsplannen en in het kader van de totaalonthefing is onderbouwd dat sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang en dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn. Dat de transitiestroken voor de weg- en woningbouw wat breder zijn dan voorzien in de totaalonthefing, doet hier niet aan af, omdat de onderbouwing ziet op het gehele project en niet specifiek op de gronden zoals benoemd in de totaalonthefing.

3.10 Wettelijke belangen

Vervolgens geldt als vereiste voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit dat de activiteit moet worden uitgevoerd in het kader van een wettelijk belang. Het in te roepen wettelijke belang of belangen hangt af van de soort waarvoor de vergunning wordt verleend. Voor vogels is het aantal in te roepen belangen het meest beperkt (art. 8.74j Bkl), gevolgd door de strikt beschermde soorten (art. 8.74k Bkl) en ten slotte de overige soorten (art. 8.74l Bkl) waarvoor de meeste belangen aan de vergunning ten grondslag gelegd kunnen worden.

In de uitspraak van de Afdeling^[43] inzake een ontheffing voor de das voor het realiseren van een windpark werd naar voren gebracht dat het belang “andere dwingende redenen van groot openbaar belang” (als bedoeld in art. 3.8 vijfde lid, aanhef, en onder b, aanhef, en onder 30, van de Wnb) niet aan de ontheffing ten grondslag gelegd had mogen worden. De Afdeling gaat hier niet in mee. Gemotiveerd is door het bevoegd gezag dat klimaatverandering en de elektriciteitsvoorziening de belangrijkste redenen zijn waarom dit belang wordt ingeroepen. De Afdeling wijst erop dat in eerdere uitspraken reeds is overwogen dat dit belang aan de ontheffing voor een windpark ten grondslag kan worden gelegd. Dat het slechts om drie windturbines gaat, doet er niet aan af dat de plaatsing van de windturbines bijdraagt aan het behalen van de klimaatdoelstelling, zo overweegt de Afdeling.

Voor overige soorten (voorheen art. 3.10 Wnb) kunnen de meeste wettelijke belangen worden ingeroepen. In

de uitspraak van de rechtbank Gelderland^[44] is een ontheffing aan de orde, verleend voor de das. In het bestreden besluit is in het belang van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden of van kleinschalige bouwactiviteiten, met inbegrip van het daaropvolgende gebruik van het gebied of het gebouwde, de ontheffing verleend. De rechtbank oordeelt dat het college heeft kunnen besluiten dat de ontheffing nodig is in het kader van kleinschalige bouwactiviteiten. In het bestreden besluit is opgenomen dat de ontheffing is verleend met het oogmerk om op het landgoed vijftien villa's te realiseren en daarna te gaan gebruiken. Dat kan niet zonder het woon- en leefgebied van de das tot op zekere hoogte te verstoren en het beschadigen of vernielen van de voortplantings- of rustplaatsen van de das op het landgoed. Dat villa's de woningnood in Nederland niet oplossen, maakt niet dat dit belang niet aan de ontheffing ten grondslag gelegd mocht worden. Daarbij merkt de rechtbank op dat ook deze vijftien villa's in een zekere woonbehoefte zullen voorzien en tot op zekere hoogte bijdragen aan het verminderen van de woningnood. Wat betreft de stelling dat het project slechts de economische belangen van de projectontwikkelaar dient, merkt de rechtbank op dat het inherent is aan het realiseren van woningen dat naar alle waarschijnlijkheid ook economische belangen van de projectontwikkelaar een rol spelen bij de ontwikkeling van het projectgebied.

3.11 Gunstige staat van instandhouding

Als sprake is van een schadelijke handeling kan alleen een vergunning worden verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Voor vogels mogen de handelingen waarvoor de vergunning wordt verleend niet leiden "tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort". Cumulatieve effecten moeten bij de beoordeling van de staat van instandhouding worden betrokken, tenzij uiteengezet wordt waarom met cumulatie van andere projecten geen rekening hoefde te worden gehouden. Voor de ontheffing van Windpark Agro-Wind^[45] is de cumulatie van aanvaringsslachtoffers onder vleermuizen onderzocht bij de beoordeling van de staat van instandhouding. De effecten van het bestaande windpark Laarakkerdijk en het in gebruik zijnde deel van Windpark Arendonk zijn meegenomen als onderdeel van de staat van instandhouding. Voor het nog op te richten Windpark De Pals en twee nieuwe turbines bij Windpark Arendonk zijn de te verwachten aanvaringsslachtoffers expliciet betrokken in de cumulatieve effectbeoordeling. Tijdens de zitting wezen de stichtingen (appellanten) op een lijst van andere windparken die volgens hen ook betrokken hadden moeten worden in de cumulatietoets. Zij konden niet specificeren wat de status van deze parken is of waarom deze relevant zijn voor de cumulatieve effecten op de staat van instandhouding van vleermuissoorten. De Afdeling oordeelde dat deze lijst daarom niet tot het oordeel kan leiden dat het onderzoek naar de cumulatie van aanvaringsslachtoffers van vleermuizen op dit punt gebrekkig is.

Toepassing van het 1%-criterium (ook wel ORNIS-criterium genoemd) is toegestaan bij de beoordeling van het effect op de staat van instandhouding. De Afdeling overweegt in haar uitspraak van 26 maart 2025^[46] over Windpark Agro-Wind dat het 1%-criterium ook kan worden toegepast bij de beoordeling van de staat van instandhouding van betrokken vleermuispopulaties die onder druk staan, maar in dat geval dient het criterium wel omzichtig te worden gehanteerd.

In een Estlandse zaak C-629/23 bij het Hof^[47] staat de uitleg van de Habitatrichtlijn in verband met een Ests jachtquotum van 140 wolven voor het seizoen 2020/2021 centraal. Het besluit was aangevochten door een milieuorganisatie. Het Hof overweegt dat de gunstige staat van instandhouding primair nationaal moet worden beoordeeld, maar grensoverschrijdende populatie-uitwisselingen kunnen worden meegewogen, zonder dat er een verplichte formele samenwerking tussen lidstaten geldt. Een 'kwetsbare' IUCN-classificatie sluit een gunstige staat van instandhouding niet uit. De beoordeling van de staat van instandhouding moet de cumulatieve criteria van artikel 1, onder i, Habitatrichtlijn volgen. Deze bepaling definieert de 'gunstige staat van instandhouding' voor soorten. Specifiek stelt artikel 1 Habitatrichtlijn dat een soort in een gunstige staat van instandhouding verkeert wanneer aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: (i) levensvatbaarheid: de populatie is op lange termijn levensvatbaar; (ii) stabiel verspreidingsgebied: het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort is stabiel of neemt toe; en (iii) voldoende habitat: er is voldoende habitat beschikbaar om de populatie op lange termijn in stand te houden. Het Hof benadrukt dat een 'kwetsbare' classificatie op de IUCN Rode Lijst niet automatisch betekent dat deze voorwaarden niet zijn vervuld, omdat de IUCN-criteria verschillen van die van de Habitatrichtlijn. Economische, sociale en culturele factoren mogen worden

meegewogen, maar niet ten koste van de beschermingsverplichting. Beheersmaatregelen zoals jacht moeten verenigbaar zijn met deze criteria. Daarbij moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast in geval van onzekerheden. De nationale rechter moet beoordelen of het Estse quotum aan de richtlijn voldoet, waarbij de nadruk op een wetenschappelijke onderbouwing moet worden gelegd.

3.12 Gedragscode

Een andere figuur dan de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit waarmee schadelijke handelingen (overtreding verbodsbepalingen) uitgevoerd mogen worden, betreft de gedragscode. Onder de Wnb was voor een gedragscode de goedkeuring vereist van de minister. In artikel 3.31, eerste lid, van de Wnb was opgenomen dat de verbodsbepalingen niet van toepassing zijn op handelingen die zijn beschreven in en aantoonbaar worden uitgevoerd overeenkomstig een door de minister goedgekeurde gedragscode en die plaatsvinden in het kader van een bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw, een bestendig gebruik, of ruimtelijke ontwikkeling of inrichting. De minister keurde een gedragscode uitsluitend goed als deze voldeed aan de in artikel 3.31, tweede lid, van de Wnb genoemde voorwaarden. Onder de Omgevingswet worden gedragscodes niet meer goedgekeurd door de minister, maar aangewezen in de Omgevingsregeling. Voor het aanwijzen in de Omgevingsregeling geldt dat een gedragscode inhoudelijk aan de vereisten moet voldoen die voorheen voor goedkeuring golden. Goedgekeurde gedragscodes onder de Wnb blijven gelden zolang de termijn van de goedkeuring nog loopt. Voor het verrichten van een flora- en fauna-activiteit volgens zo'n gedragscode, geldt geen vergunningplicht voor die activiteit.

De rechtbank Gelderland^[48] heeft het beroep tegen het besluit tot goedkeuring van de door VBNE opgestelde 'Gedragscode soortenbescherming bosbeheer 2022' gegrond verklaard. De rechtbank heeft het goedkeuringsbesluit vernietigd. De Gedragscode voldoet niet aan de in artikel 3.31, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wnb genoemde voorwaarde voor goedkeuring. In de Gedragscode is namelijk onvoldoende onderbouwd dat de toegestane omvang van groepenkap en schermkap nodig is ter bescherming van de wettelijke belangen. Verder komt de rechtbank tot de conclusie dat onvoldoende is onderbouwd dat de gedragsregels zoals opgenomen in de Gedragscode geen wezenlijke invloed hebben op de betrokken soorten. De minister mocht de Gedragscode daarom niet goedkeuren.

3.13 Onderzoek en deskundigen

Zoals altijd merk ik in deze kroniek op dat het inhoudelijk weerleggen van een deskundig advies in beginsel een contra-expertise vereist.^[49] Het niet-gemotiveerd bestrijden van de resultaten van een ecologisch deskundigenonderzoek dat aan een ontheffing ten grondslag is gelegd, betekent dat het bevoegd gezag een ontheffing op die rapporten mocht baseren.^[50] Verrassend was daarom de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland over een omgevingsvergunning voor het bouwen van een horecapaviljoen, waarin werd geoordeeld dat het onderzoek naar beschermde soorten onvoldoende was. Dit kwam aan de orde bij de vraag of een natuurtoestemming aangehaakt moest worden. De rechtbank is van oordeel dat in het ecologisch rapport onvoldoende naar voren komt op welke wijze gebouwd gaat worden en of dit invloed heeft op de in het gebied voorkomende soorten. Uit het rapport valt niet op te maken hoe dit is onderzocht. De rechtbank meent dat in het rapport onduidelijk is of bepaalde bomen wel of niet zijn meegenomen; over die bomen heeft eiseres onbetwist gesteld dat bij die bomen vleermuizen voorkomen. De rechtbank meent dat het op de weg van het college had gelegen om naar aanleiding van de beroepsgronden van eiseres een nadere reactie van het ecologisch bureau te vragen, of anderszins onderzoek te doen naar de aanwezigheid van beschermde soorten. Het besluit is daarom naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende zorgvuldig voorbereid. De rechtbank lijkt het hier voldoende te vinden dat eiseres zonder deskundige contra-expertise stelt dat er mogelijk vleermuizen aanwezig zijn. Het bevoegd gezag wordt door deze stelling verplicht om dit nader te onderzoeken.

In de procedure^[51] over de ontheffing voor een theehuis en parkeerplaats werd door de dassenwerkgroep gesteld dat Gedeputeerde Staten niet of in ieder geval onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt dat met de verleende ontheffing geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. De ecologische informatie waarop de ontheffing is gebaseerd, zou

onjuist en onvolledig zijn. Alle ecologische rapporten hebben namelijk een dassenburcht op 200 meter afstand van de locatie over het hoofd gezien. De Afdeling stelt voorop dat het bestuursorgaan op het advies van een deskundige mag afgaan, nadat is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, of de redenering daarin begrijpelijk is en of de getrokken conclusies daarop aansluiten. Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan (vergewisplicht). De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de aan de orde zijnde ontheffing in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is verleend vanwege het feit dat in de onderzoeken een dassenburcht op circa 200 meter afstand van de locatie over het hoofd is gezien. Het college heeft namelijk toegelicht dat het bestaan van deze burcht geen consequenties heeft voor de conclusie dat met de ontwikkeling geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de das in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. De dassenwerkgroep heeft geen redenen gegeven waarom het bestaan van deze burcht daar wel verandering in brengt. De rechtbank Gelderland^[52] overweegt - onder verwijzing naar de vergewisplicht - dat het bevoegd gezag de ecologische onderzoeken ten grondslag mocht leggen aan de besluitvorming ondanks (eveneens) gemiste dassenburchten en een ander oordeel na de zienswijzen over de geschiktheid van het gebied als foerageergebied.

In een procedure^[53] over een bestemmingsplan werd de deskundigheid van de ecooloog die de quickscan had uitgevoerd die aan het plan ten grondslag was gelegd zeer in twijfel getrokken. Appellanten vonden dat het adviesbureau niet deskundig genoeg was, omdat het bureau maar één medewerker heeft, geen lid is van het Netwerk Groene Bureaus (NGB) en volgens hen niet voldeed aan het vleermuisprotocol en daarom geen onderzoeken volgens het protocol uit mag voeren. De Afdeling oordeelde dat er geen wettelijke verplichting is tot NGB-lidmaatschap. Daarnaast heeft het bevoegd gezag toegelicht dat de deskundige voldeed aan alle RVO-criteria, hbo-opgeleid is en twintig jaar ervaring heeft. Gelet op die toelichting ziet de Afdeling met de STAB (die tevens was gevraagd op het gebied van soortbescherming te adviseren) geen reden om te twijfelen aan de deskundigheid van de ingeschakelde deskundige, ook niet als het gaat om het werken met het vleermuisprotocol. Daarom bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat de quickscan onzorgvuldig tot stand is gekomen en de gemeenteraad (de raad) niet heeft mogen uitgaan van de bevindingen uit de quickscan.

De Afdeling overweegt in een uitspraak van 15 januari 2025^[54] in een procedure over een omgevingsvergunning voor een melkveehouderij en de daaraan ten grondslag gelegde quickscan, anders dan de rechtbank, dat deze aan het project ten grondslag kon worden gelegd. De rechtbank oordeelde dat de onderbouwing voor een goed woon- en leefklimaat onvoldoende was, omdat het college niet heeft gemotiveerd waarom de quickscan nog actueel is. Dit vond de rechtbank nodig vanwege projectwijzigingen en tijdsverloop. De Afdeling overweegt dat de tijd die voorbijgaat een rapport op zichzelf niet automatisch niet-actueel maakt. Er moet een concrete reden zijn waarom de informatie verouderd zou zijn. Die reden ziet de Afdeling niet.

In een voorlopige voorzieningenprocedure bij de Afdeling^[55] staat een bestemmingsplan centraal ten behoeve van een nieuwbouwwijk en de sloop van een manege. Voor het bestemmingsplan is een ecologisch rapport gemaakt. Er werd door het college geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig geacht voor de boomkikker. Maar de voorzieningenrechter oordeelt dat het plan niet zorgvuldig is voorbereid, omdat het veldonderzoek naar de boomkikkers nog niet was afgrond en verwerkt in het ecologisch rapport toen het plan werd goedgekeurd.

3.14 Aanhaakverplichting

Onder de Omgevingswet geldt geen verplichting meer om een natuurtoestemming voor soortenbescherming (voorheen: ontheffing, nu omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit) aan te haken. Een voorbeeld waarin de (voorzieningen)rechter^[56] dit duidelijk uiteenzet, geeft de uitspraak over een omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand. De voorzieningenrechter overweegt dat artikel 11.37 van het Bal weliswaar het wegnemen van nesten van bepaalde vogels of het verstoren van deze vogels zonder omgevingsvergunning verbiedt, maar dat de vergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit (art. 5.1 lid 2, onder g, Ow) losstaat van het toetsingskader van het besluit dat nu wordt beoordeeld. Er is geen

verplichting om een vergunning voor flora- en fauna-activiteiten gelijktijdig aan te vragen met een omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand. De vraag of een flora- en faunavergeving nodig is en of deze kan worden verleend, valt buiten de scope van de huidige procedure.^[57]

Op grond van artikel 2.2aa, aanhef, en onder a, Bor (Besluit omgevingsrecht) bestond de aanhaakverplichting als niet eerst een ontheffing Wnb was aangevraagd en eerst een aanvraag voor een omgevingsvergunning (Wabo) werd gedaan. Er moet dan uiteraard wel een natuurtoestemming voor soortenbescherming vereist zijn.^[58] Het alsnog aanvragen van een natuurtoestemming voor soortenbescherming ontslaat in beginsel niet van de aanhaakverplichting van artikel 2.2aa, aanhef, en onder a, Bor. De Afdeling en rechtbanken passeren dat gebrek in dat soort situaties echter vrijwel altijd. De rechtbank Den Haag^[59] besluit in een procedure over een omgevingsvergunning voor bouwen om de rechtsgevolgen in stand te laten omdat een definitieve aanvraag inmiddels in behandeling is genomen.

3.15 Beheer en schadebestrijding en populatiebeheer

Beheer en schadebestrijding en populatiebeheer zien op ingrepen waarbij beschermde soorten worden gedood en/of verjaagd van hun vaste rust- en verblijfplaatsen ter voorkoming van (meestal) schade. In geval van populatiebeheer wordt de populatie van de soort beperkt of wordt hierin ingegrepen. Beheer en schadebestrijding zijn niet zonder meer toegestaan. De schadelijke handelingen uit het Bkl gelden immers ook voor beheer en schadebestrijding. Indien er sprake is van schadelijke handelingen door de uitvoering van het schadebeheer, dient de betreffende handeling altijd te worden uitgevoerd op basis van een verleende omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Vergunningen dienen in ieder geval te voldoen aan de algemene vereisten die gelden, te weten: (i) geen andere bevredigende oplossing; (ii) een wettelijk belang (zie wel art. 8.74k lid 2 Bkl voor een beperking van de belangen); en (iii) er mag geen afbreuk aan de staat van instandhouding worden gedaan. Daarnaast spelen andere toetsingscriteria mee, zoals 'belangrijke schade' en 'noodzaak'. Artikel 4.6 Ob geeft de mogelijkheid aan Gedeputeerde Staten om een omgevingsvergunning te verlenen voor een flora- en fauna-activiteit (waaronder schadebestrijding wordt begrepen). Voor schadebestrijding en populatiebeheer moet (daarnaast) worden voldaan aan artikel 11.63 Bal. In artikel 11.63 Bal is de verplichting opgenomen om te handelen overeenkomstig een vastgesteld faunabeheerplan. Voorheen was de ontheffing voor schadebestrijding geregeld in artikel 3.17 Wnb.

De verleende ontheffing of vergunning dient uiteraard uitvoerbaar te zijn. In de procedure^[60] over de ontheffing voor afschot van onder andere de knobbelzwaan is in beroep gewezen op een eerdere uitspraak van de Afdeling waarin werd geoordeeld dat het daar aan de orde zijnde faunabeheerplan niet kon worden uitgevoerd zonder dat een verbodsbepaling van de Wnb werd overtreden, omdat door afschot van de knobbelzwaan willens en wetens de niet te verwaarlozen kans werd aanvaard dat de kleine zwaan werd gedood of verstoord. De rechtbank overweegt dat de verwijzing naar deze uitspraak van de Afdeling niet opgaat, omdat in dit geval voorschriften aan de ontheffing zijn verbonden die het risico op afschot van de kleine zwaan aanmerkelijk verkleinen.

3.16 Faunabeheerplannen

Een faunabeheerplan wordt goedgekeurd door Gedeputeerde Staten (art. 8.1 lid 2 Ow). Dat was onder de Wnb ook het geval. Het faunabeheerplan richt zich op: (i) het beperken van de omvang van populaties van in het wild levende dieren; (ii) het bestrijden van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers; en (iii) de uitoefening van de jacht. Dit zijn allemaal flora- en fauna-activiteiten. De uitvoering van die activiteiten moet in overeenstemming met het faunabeheerplan worden uitgevoerd.

In de ministeriële regeling (Omgevingsregeling) of in een omgevingsverordening kunnen vergunningvrije gevallen worden aangewezen;^[61] daarbij moeten de instructieregels voor de betreffende soorten worden gevolgd.^[62] Met de aanwijzing in de ministeriële regeling of omgevingsverordening wordt voor soorten bepaald dat deze landelijk of provinciaal schade veroorzaken. Met de aanwijzing mag echter nog niet worden overgegaan tot doden of verstoren van de soorten die zijn aangewezen. De aanwijzing geeft een basis voor het mogen doden van de soorten, maar er mag feitelijk niet eerder worden overgaan tot de schadelijke

handelingen dan tot het moment waarop er een faunabeheerplan is goedgekeurd. Zowel de aanwijzing van de soorten in de ministeriële regeling en omgevingsverordening als het faunabeheerplan moeten voldoen aan de vereisten:^[63] (i) dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat; (ii) dat de afwijking gerechtvaardigd is op grond van een van de in de betrokken bepalingen genoemde belangen; en (iii) dat er geen sprake is van een verslechtering van de staat van instandhouding van de soorten. Aan de hand van deze voorwaarden dient Gedeputeerde Staten te toetsen of aan de landelijke en provinciale vrijstelling uitvoering kan worden gegeven in het werkgebied van de faunabeheereenheid. Voor de jachtsoorten moet het college beoordelen of de gestelde schade in voldoende mate is onderbouwd en de redelijke staat van instandhouding is gewaarborgd. In deze kroniekkreeks kwam reeds aan de orde dat de Afdeling op 7 april 2021 en 19 april 2023 uitspraak heeft gedaan over de landelijk en provinciaal vrijgestelde soorten. Kort gezegd volgt uit deze uitspraken dat (landelijke en provinciale) vrijstellingen pas mogen worden gebruikt nadat is getoetst aan de criteria zoals hiervoor genoemd. Het faunabeheerplan moet daarmee aan dezelfde eisen voldoen als een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. De Afdeling oordeelde in voornoemde uitspraken dat die motivering voor de landelijke soorten niet kan worden gehaald uit de toelichting op het Besluit natuurbescherming. Omdat de toelichting op het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet gelijk is aan de toelichting onder het Besluit natuurbescherming, is die motivering ook ontoereikend voor de situatie onder het Bal. Voor de provinciale soorten voldeden destijds de omgevingsverordeningen ook niet.

Bij de rechtbank Gelderland lag een goedkeuringsbesluit van een faunabeheerplan voor dat aan deze vereisten getoetst moest worden, oftewel: (i) geen andere bevredigende oplossing; (ii) wettelijk belang; en (iii) de gunstige staat van instandhouding van de soort. Gedeputeerde Staten moeten voor goedkeuring van het faunabeheerplan hun onderzoek niet alleen toespitsen op het eigen grondgebied. En daarnaast moeten zij aan voornoemde eisen uit de Wnb toetsen naar het moment van het goedkeuringsbesluit voor het faunabeheerplan.^[64] Met name het vaststellen dat sprake is van belangrijke schade is niet voor alle soorten die zijn vrijgesteld voldoende onderbouwd, meent de rechtbank. De rechtbank is van oordeel dat voor de veldmuis voldoende is aangetoond dat sprake is van belangrijke schade. Daarbij overweegt de rechtbank dat voor beantwoording van de vraag of sprake is van belangrijke schade, niet beoordeeld hoeft te worden wat de schade betekent voor individuele bedrijven. De rechtbank^[65] stelt hier expliciet dat zij de door eiseres genoemde uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland^[66] niet volgt, maar wel de vaste jurisprudentielijn van de Afdeling.^[67] De Wnb stelt niet de eis dat per individueel bedrijf aan de hand van concrete bedrijfsgegevens een ondergrens voor belangrijke schade moet worden vastgesteld. Voor de Canadese gans is de schade niet voldoende inzichtelijk gemaakt, zo stelt de rechtbank. De gegevens die de faunabeheereenheid in het faunabeheerplan gebruikt om de verwachte schade te schatten, zijn deels te oud en te ongericht. Er is een onderzoek uit 2021 opgenomen, maar of de verwachtingen over populatie en schade uit dat onderzoek werkelijkheid zijn geworden, kan niet worden vastgesteld. Ook is niet inzichtelijk gemaakt waarop het verwachte schadebedrag is gebaseerd. Nu het college bij de goedkeuring niet beschikte over recentere schadegegevens dan uit 2021, en deze onvolledig zijn, is de rechtbank van oordeel dat het college onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat ten tijde van het bestreden besluit sprake is van belangrijke schade. Voor de houtduif wordt geaccepteerd dat is verwezen naar schadegegevens uit de provincie Noord-Holland. De rechtbank meent dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat houtduiven in Gelderland geen schade aan gewassen zouden veroorzaken, terwijl ze dat in Noord-Holland aan vergelijkbare gewassen wel doen. Een vergelijking voor het konijn met Limburgse schadecijfers kan echter niet zonder meer. Onduidelijk is of en in hoeverre de situatie in beide provincies vergelijkbaar is, omdat in Limburg is gemeten in een korte specifieke periode met sneeuw. Voor de vos is de omvang van de schade op geen enkele wijze in kaart gebracht. Hierdoor kan niet worden vastgesteld dat sprake is van belangrijke schade in Gelderland. Voor schade door de fazant en haas in het jachtseizoen geldt ook dat de schade op geen enkele manier in kaart is gebracht. Voor de wilde eend is weliswaar een getaxeerde schade van € 5.809,- gemeld, maar nog daargelaten of een dergelijk bedrag als voldoende belangrijke schade kan worden gezien ter onderbouwing van de doelstelling in het faunabeheerplan, is van belang dat deze schade eenmalig is vastgesteld in 2020. In de jaren daarvoor is niet of nauwelijks relevante schade getaxeerd. Daarmee is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk dat sprake is van schade door in het jachtveld aanwezige wilde eenden die moet worden voorkomen. Voor de kauw is onvoldoende gemotiveerd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn. Het onderzoek waarnaar het college in het verweerschrift verwijst over de verstoring van kraaiachtigen met lasers is uit 2002. De door eiseres genoemde onderzoeken zijn van recentere datum en wijzen in een andere richting. Ook de mogelijkheid van het gebruik van netten, zoals door eiseres bepleit, is

door het college onvoldoende gemotiveerd bestreden.

In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland^[68] ligt een goedkeuringsbesluit van een faunabeheerplan in Drenthe voor. In dat goedkeuringsbesluit lijkt echter geen rekening te zijn gehouden met het toetsingskader voor de vrijstellingen zoals dat volgt uit de eerdergenoemde Afdelingsuitspraken. De voorzieningenrechter stelt dat niet duidelijk is of de door de minister gegeven toelichting en onderbouwing voor wat betreft de aanwijzing van vergunningsvrije gevallen nu wel deugdelijk is. De voorlopige voorzieningenprocedure leent zich niet voor een exceptieve toetsing en verricht daarom een belangenafweging. De voorzieningenrechter schorst het goedkeuringsbesluit gedeeltelijk. Het beheer van de Canadese gans en de kraai mag niet worden uitgevoerd op grond van het faunabeheerplan. De vos mag bejaagd worden omdat de bescherming van de kwetsbare weidevogelpopulatie in Drenthe zwaarder weegt dan de bescherming van de vos, die een algemene soort is en in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Onderzoek toont aan dat de weidevogelpopulatie onder grote druk staat door predatie door de vos, en schorsing van het besluit zou leiden tot onomkeerbare toename van predatie. Hoewel landschapsindeling ook een rol speelt, en er een aparte ontheffing voor de vos verleend had kunnen worden, rechtvaardigt dit niet het negeren van het belang van de weidevogels, zo stelt de rechtbank.

3.17 Wildbeheereenheden

De Afdeling heeft op 16 april 2025^[69] geoordeeld dat een wildbeheereenheid niet onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten werkzaam is en daarmee niet onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) valt. De wildbeheereenheid is een stichting en geen bestuursorgaan. Uit het systeem van artikel 3.17, eerste, tweede en derde lid, van de destijds geldende Wnb, volgt dat het college een ontheffing verleent aan de faunabeheereenheid. De faunabeheereenheid kan de onder de ontheffing toegestane handelingen laten uitoefenen door wildbeheereenheden. Uit de Wnb noch uit de faunabeheerplannen kan worden afgeleid dat de wildbeheereenheden zich bij hun werkzaamheden moeten richten naar opdrachten of aanwijzingen van het college. Het college heeft dit bevestigd op de zitting bij de Afdeling. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de wildbeheereenheden niet onder verantwoordelijkheid van het college werkzaam zijn, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. Dit betekent dat het college niet was gehouden om de plannen van aanpak bij de wildbeheereenheden op te vragen om vervolgens inhoudelijk te toetsen of die informatie openbaar kon worden gemaakt op grond van de Wob.

3.18 Opdracht met gedoogplicht

Gedeputeerde Staten konden op grond van artikel 3.18 lid 1 Wnb opdracht geven om de omvang van de populatie van een soort te beperken als dat nodig was in het belang van de redenen genoemd in artikel 3.17 lid 1, onderdelen a, b en c, van de Wnb. De opdracht hield ook de mogelijkheid in om zonder toestemming van de grondeigenaar de gronden te betreden. Daarnaast moest de opdracht voldoen aan de vereisten: (i) geen andere bevredigende oplossing; (ii) een wettelijk belang; en (iii) geen aantasting van de staat van instandhouding van de soort. Onder de Omgevingswet is de figuur van de opdracht gewijzigd. Er bestaat een opdracht voor het beheer van exoten en verwildeerde dieren en een opdracht voor het beheer van beschermde soorten. De toegang tot gronden voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is nu een gedoogplicht als bedoeld in artikel 10.29 lid 1 Omgevingswet.^[70] Een rechthebbende moet de aanwezigheid op zijn gronden van personen of groepen van personen die populatiebeheer uitvoeren op grond van de opdracht en vergunning gedogen. Een rechthebbende op de grond moet in beginsel door het bevoegd gezag minimaal 48 uur van tevoren schriftelijk op de hoogte worden gesteld van het voornemen om beheermaatregelen te treffen. Naast de opdracht en gedoogplicht is een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist, verleend op basis van een faunabeheereenheid (art. 11.63 lid 3 Bal). Er kan bij maatwerkvoorschrift of maatwerkregel worden afgeweken van de verplichting dat er een faunabeheerplan aan de opdracht ten grondslag moet liggen (art. 11.44 lid 6 en art. 11.63 lid 3 Bal). Gedeputeerde Staten kunnen de vergunning aanvragen ten behoeve van de faunabeheereenheid. In het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet^[71] staat dat de mogelijk civielrechtelijke afspraken over de te verrichten werkzaamheden buiten de scope van het Aanvullingsbesluit vallen.

Bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland^[72] is de nieuwe figuur van de opdracht voor beheer aan de orde. De voorzieningenrechter gaat eerst uitgebreid in op deze nieuwe figuur (in dit geval: een omgevingsvergunning voor populatiebeheer van damherten gebaseerd op art. 11.63 derde lid, onder b, Bal). Verzoekers stellen dat niet is voldaan aan artikel 11.63 Bal, omdat geen opdracht van Gedeputeerde Staten aanwezig is om de populatie terug te brengen, zoals vereist en blijkt uit de Nota van Toelichting (*Stb.* 2021, 22, p. 275). Gedeputeerde Staten betogen dat de vergunning zelf de opdracht is, maar de voorzieningenrechter volgt dit niet. Noch in het besluit, noch in het dossier is een duidelijke opdracht opgenomen; dat is wel vereist ook al is de opdracht vormvrij. Het artikel vereist dat uit bewoordingen moet voortvloeien dat Gedeputeerde Staten aan een partij opdragen om de omvang van de populatie terug te brengen. Dat geldt temeer gezien het bevoegdheidscheppende karakter van de opdracht. Ook ontbreekt een aanvraag voor de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten onrechte, zo stelt de rechtbank. Het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen Gedeputeerde Staten en een vergunninghouder (de faunabeheereenheid) vereist civielrechtelijke afspraken, en een vergunning is slechts een toestemming, geen opdracht, zo stelt de voorzieningenrechter. Gedeputeerde Staten hebben gewezen op bepaalde stukken. De voorzieningenrechter meent dat deze stukken niet eenduidig kenbaar maken dat een aanvraag is ingediend. Zonder aanvraag kan geen omgevingsvergunning, ook niet ambtshalve, worden verleend, waardoor het besluit onbevoegd is genomen. Over het genomen maatwerkvoorschrift om af te wijken van de verplichting om het beheer uit te voeren op basis van een faunabeheerplan, oordeelt de voorzieningenrechter dat onvoldoende is gemotiveerd waarom populatiebeheer zonder faunabeheerplan is toegestaan.

3.19 Andere bevredigende oplossing

Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die wordt verleend voor beheer en schadebestrijding, kan alleen verleend worden indien er (onder andere) geen andere bevredigende oplossing bestaat. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag^[73] kreeg een interessante vraag voorgelegd over een verleende ontheffing voor het vangen en doden van de vos en vernielen van vaste rust- en verblijfplaatsen van de vos en de andere bevredigende oplossing. Aan de orde was de vraag of het begrip ‘andere bevredigende oplossing’, gelet op de ‘Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de Habitatrichtlijn’, zo moet worden uitgelegd dat éérst alle maatregelen getroffen moeten worden (in dit geval mogelijke rasten moeten worden geplaatst) vóórdat het college de ontheffing voor het vangen en doden van de vos kan verlenen. De beoordeling van deze vraag leent zich echter niet voor een voorlopige voorzieningenprocedure, dus we zullen het oordeel in de hoofdzaak moeten afwachten. Over de ontheffing voor het opzettelijk verstoren en doden van knobbelzwanen oordeelt de rechtbank^[74] dat voldoende is onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat om schade te voorkomen. De rechtbank overweegt dat, hoewel onderzoek naar verjaging van knobbelzwanen beperkt is, er wel meer onderzoek is naar ganzen. Die studies tonen aan dat visuele en akoestische verjaging slechts tijdelijk effectief zijn en vaak (daarnaast) afschot vereisen. Specifieke studies over knobbelzwanen bevestigen dit. Verjaging is tijdelijk en alleen zinvol met afschot, of onpraktisch door hoge kosten en beperkingen voor agrarische percelen. Genoegzaam is onderbouwd dat afschot een bewezen, kosteneffectieve methode is om schade aan graslanden te beperken. Dit wordt ondersteund door studies en praktijkervaringen van BIJ12 faunazaken.

De rechtbank Limburg^[75] overweegt dat Gedeputeerde Staten de ontheffingen voor het vangen en verplaatsen van spreeuwen en ondersteunend afschot van spreeuwen ten behoeve van het voorkomen van schade aan blauwebessenteelt mochten weigeren, omdat in de aanvraag onvoldoende was onderbouwd dat geen sprake was van een andere bevredigende oplossing, zoals overnetten. Eisers stelden in het algemeen dat overnetten planologisch en kostentechnisch geen optie is, maar Gedeputeerde Staten verzochten om individuele informatie per teler en perceel over de planologische (on)mogelijkheden (in bestemmingsplannen). Ook verzochten Gedeputeerde Staten om individuele informatie over de kosten in relatie tot de bedrijfsvoering (machinaal of handpluk). De faunabeheereenheid geeft aan dat dit verzoek om informatie afwijkt van de eerdere praktijk waarin collectieve aanvragen werden gehonoreerd. De rechtbank oordeelt dat Gedeputeerde Staten deze informatie mochten verlangen voor een zorgvuldige motivering. De faunabeheereenheid leverde algemene informatie, maar geen specifieke gegevens per teler/perceel over planologische belemmeringen of kosten van overnetten. Ook ontbrak informatie over de effectiviteit en kosten van visuele/akoestische

preventieve maatregelen. De rechtbank overweegt dat een concreet standpunt per gemeente over de planologische mogelijkheden van overnetten wel mogelijk is. De bewijslast ligt bij eisers, zo stelt de rechtbank en omdat zij onvoldoende specifieke informatie leverden, mocht verweerder de ontheffingen weigeren. Daarbij wordt verwezen naar een andere uitspraak van de rechtbank Limburg^[76] van dezelfde datum waarin voor het teeltseizoen 2023 en verder wel ontheffingen aan enkele telers zijn verleend, die hebben aangetoond dat ook in afwijking van de geldende bestemmingsplannen overnetten planologisch niet mogelijk was en dus niet in aanmerking kwam als andere bevredigende oplossing.

Door de rechtbank Noord-Holland^[77] wordt geoordeeld dat in de ontheffing voldoende aannemelijk is gemaakt dat er geen andere bevredigende oplossing is om de weidevogels in Wieringen te beschermen tegen de kauw en de zwarte kraai. Voor zover eisers hebben aangevoerd dat de ontheffinghouder het landschap in Wieringen, naast de genoemde preventieve maatregelen die zijn gericht op voorkomen van predatie door de kauw en de zwarte kraai, met andersoortige maatregelen meer geschikt moet maken als leefgebied voor de weidevogels, treft dit geen doel. Deze oplossing is namelijk niet gericht op bescherming van de weidevogels tegen de predatie door de kauw en de zwarte kraai en kan dus niet als bevredigende oplossing worden aangemerkt voor het beschermen van de weidevogels, waardoor de kauw en de kraai niet hoeven te worden gedood.

3.20 Wettelijk belang

Een ontheffing beheer en schadebestrijding en opdracht ex artikel 3.18 Wnb en nu de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, moeten worden verleend op grond van een wettelijk belang. Ik bespreek vier uitspraken over ontheffingen ex artikel 3.17 en de opdracht ex artikel 3.18 Wnb voor afschot van reeën en damherten in het belang van de verkeersveiligheid. Deze uitspraken laten zien dat de rechtbanken allemaal verkeersveiligheid erkennen als wettelijk belang om af te wijken van de strikte bescherming van diersoorten onder de Habitatrichtlijn, maar de rechtbanken verschillen in de vereiste motivering en onderbouwing van dit belang.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag^[78] oordeelt over een opdracht ex artikel 3.18 Wnb voor damherten dat onvoldoende is gemotiveerd dat de verkeersveiligheid in gevaar komt, omdat het aantal aanrijdingen het risico niet voldoende onderbouwt. De rechtbank Midden-Nederland^[79] acht in een ontheffing voor afschot van reeën in Flevoland de noodzaak voor verkeersveiligheid wél voldoende onderbouwd. Dit baseert de rechtbank op faunabeheerplannen en een Aanbevelingsrapport ter vermindering van aanrijdingen met reeën, dat een positieve relatie aantoonde tussen populatieomvang en aanrijdingen. Een meetreeks (2013-2017) toont een lineair verband, terwijl de jaren 2018-2022 een stabiele voorjaarsstand laten zien met clustering van aanrijdingen, wat eveneens een positieve relatie bevestigt. Een lineair verband is volgens de rechtbank niet vereist. Daarnaast wordt een berekend valwildpercentage boven 10% (2019-2023) gehanteerd en niet het standaardvalwildpercentage van 5%. Met gemiddeld meer dan één aanrijding per dag is de verkeersveiligheid aantoonbaar in gevaar. Elke aanrijding, ongeacht de ernst, kan leiden tot ongebeheerde uitwijkmanoeuvres, wat een risico vormt. De rechtbank oordeelt dat daarmee voldoende aannemelijk is gemaakt dat het verminderen van de reeënpopulatie noodzakelijk is voor de verkeersveiligheid.^[80]

De rechtbank Noord-Nederland^[81] wijst een ontheffing voor afschot van reeën in Drenthe af, omdat het faunabeheerplan geen inzicht biedt in aanrijdingen per wildbeheereenheid en de streefnorm van 600 aanrijdingen (6% van de getelde reeën) niet aantoonde dat er een noodzaak is. De verwijzing naar de Leidraad en de landelijke 5%-norm volstaat niet zonder inzicht in de aard en ernst van ongevallen, zo overweegt de rechtbank. De rechtbank Zeeland-West-Brabant^[82] oordeelt over een ontheffing op grond van artikel 3.17 Wnb voor afschot van reeën dat de noodzaak van afschot van reeën in Zeeland onvoldoende gemotiveerd is. De onderbouwing is gebaseerd op een overschrijding van het valwildpercentage van 5% uit het faunabeheerplan. De rechtbank overweegt dat de Afdeling dit percentage als redelijk aanvaardde bij gebrek aan een beter alternatief. Maar zij meent dat een algemene verwijzing naar deze grenswaarde het strikte beschermingsregime voor reeën miskent, dat afschot alleen in uitzonderlijke gevallen toestaat. De Leidraad wijst op een landelijke sterfte van 5% door aanrijdingen, met schattingen tot 10%, maar legt geen direct verband tussen overschrijding van 5% en een acuut verkeersrisico. Bovendien hebben aanrijdingen meerdere oorzaken, zoals gedrag van reeën en mensen, en moet per locatie worden bepaald wat een acceptabel aantal

aanrijdingen is. Verweerder moet in een nieuw besluit per locatie motiveren waarom afschot noodzakelijk is voor verkeersveiligheid.

De voorzieningenrechter overweegt dat in tegenstelling tot uitspraken van rechtbank Noord-Nederland,^[83] Gedeputeerde Staten de relatie tussen afschot en verkeersveiligheid hebben onderbouwd met lokale gegevens uit Reewildbeheerplannen en het valwildsysteem, waaruit een daling van aanrijdingen (2023-2024) blijkt, gekoppeld aan reeënpopulatiedichtheid. Er wordt een valwildpercentage (8%) aangehouden dat afwijkt van dat besproken in de uitspraken van rechtbank Zeeland-West-Brabant^[84] en Noord-Nederland.^[85] Het 8%-valwildpercentage is daarnaast geen norm voor gevaar, maar een streefwaarde. Het college gebruikt meerdere variabelen (aanrijdingen, letsel) en maatwerk per wildbeheereenheid.

Binnen de rechtbanken wordt, zoals het voorgaande duidelijk maakt, wisselend omgegaan met de onderbouwing van de noodzaak om in te grijpen in het beheer van beschermde soorten in het belang van de verkeersveiligheid.

In een voorlopige voorzieningenprocedure bij de rechtbank Den Haag^[86] staat een verleende ontheffing voor het jaarrond vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of verblijfplaatsen van de vos en vangen en doden van de vos centraal. De voorzieningenrechter beslist dat met de verwijzing naar het faunabeheerplan aannemelijk is gemaakt dat de verleende ontheffing bijdraagt aan het belang van de bescherming van de populaties van de zilvermeeuw en de kleine mantelmeeuw in het havengebied van Rotterdam en dat vossen graafschade kunnen veroorzaken aan onder meer de taluds van wegen, spoorwegen, waterkeringen en tankdijken. Het college heeft ook aannemelijk gemaakt dat er geen andere bevredigende oplossing voor het voorkomen van graafschade is dan het vernielen van vaste voortplantings- en rustplaatsen van de vos.

Het vangen en doden van kraaien is volgens eisers niet nodig voor de bescherming van weidevogels.^[87] De rechtbank overweegt dat voldoende inzichtelijk is gemaakt en onderbouwd waarom de verleende ontheffing noodzakelijk is en bijdraagt aan het belang van de bescherming van akker- en weidevogels. Het precieze aandeel van een predator in de predatie van bodembroeders en het effect van de ontheffing op de stand van bodembroeders hoeft niet bekend te zijn. Wel moeten Gedeputeerde Staten voldoende aannemelijk maken dat de ontheffing bijdraagt aan het belang van bescherming van bodembroeders. Dat is gebeurd. De rechtbank merkt nog op dat de noodzaak van de ontheffing voor de bescherming van de doelsoorten niet per gebied aannemelijk hoeft te worden gemaakt. De zwarte kraai is mobiel en kan in en rond alle aangewezen leefgebieden voor akker- en weidevogels voorkomen.

3.21 Staat van instandhouding

Voorafgaand aan de verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (ten behoeve van beheer en schadebestrijding) dient ook te worden getoetst aan de staat van instandhouding van de betreffende soort. De rechtbank^[88] oordeelt dat in de ontheffing voor het doden van edelherten met een geweer in de Oostvaardersplassen voldoende is gemotiveerd dat met de ontheffing geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populatie van de edelherten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Daarbij was een belangrijke vraag welke grootte een levensvatbare populatie moest hebben. De rechtbank overweegt dat Gedeputeerde Staten voldoende hebben aangetoond dat zowel natuurlijke als kunstmatige uitwisseling met andere edelhertenpopulaties mogelijk is, wat een genetisch gezonde en levensvatbare populatie in de Oostvaardersplassen waarborgt. In het besluit is voldoende gemotiveerd dat met de doelstand van 500 edelherten op de lange termijn geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de edelherten in de Oostvaardersplassen.

3.22 Belangrijke schade

Naast de algemene voorwaarden die voor elke omgevingsvergunning voor een flora en fauna-activiteit gelden, moet bij een vergunning in het kader van beheer en schadebestrijding tevens sprake zijn van 'belangrijke schade'.

Bij de invulling van het begrip 'belangrijke schade' komt Gedeputeerde Staten beoordelingsruimte toe. Het is

niet vereist dat de belangrijke schade zich al heeft voorgedaan. Vaste jurisprudentie is dat hiervan ook sprake is indien is gebleken van een *concrete dreiging* van belangrijke schade.

In de praktijk en vaste jurisprudentie worden schades boven de € 250,- meegenomen bij het vaststellen van de schade in het kader van de vraag of sprake is van belangrijke schade. In deze kroniekkreeks besprak ik eerder een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland^[89] waarin wordt geoordeeld dat niet van dit bedrag van € 250,- mag worden uitgegaan bij het bepalen van belangrijke schade. Tot op heden is de jurisprudentie van de Afdeling niet gewijzigd op dit punt. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag^[90] laat zich uit over het bedrag van € 250,- en overweegt dat het vaste rechtspraak is dat het bestuursorgaan bij het bepalen of sprake is van belangrijke schade een zekere beoordelingsruimte heeft. Een beleidsmatige invulling van het begrip 'belangrijke schade' door uit te gaan van een schadebedrag van ten minste € 250,- per geval heeft de Afdeling eerder niet onredelijk geacht. De voorzieningenrechter overweegt vervolgens nog dat het begrip 'belangrijke schade' geldt voor vogels en uit de Vogelrichtlijn is overgenomen, terwijl 'ernstige schade' (uit de Habitatrichtlijn) betrekking heeft op andere dieren. De rechter ziet geen reden om anders te oordelen over 'ernstige schade' en vindt de beleidsmatige invulling met een bedrag van € 250,- redelijk. Verzoekers hebben geen gronden aangevoerd die naar voorlopig oordeel afwijking van deze rechtspraak rechtvaardigen. Uit een uitspraak van de rechtbank Gelderland^[91] volgt dat Gedeputeerde Staten een andere beleidsmatige grens hanteren voor het bepalen van belangrijke schade. In Gelderland wordt bij schade aan (landbouw)gewassen binnen de provincie gesproken van belangrijke schade als de schade binnen een specifieke wildbeheereenheid groter of gelijk is aan € 500,-. Verder is vereist dat de soort in Gelderland meer dan € 10.000,- aan schade veroorzaakt. De rechtbank accepteert de onderbouwing van de belangrijke schade op basis van dit uitgangspunt en stelt dat zij daarmee niet aansluit bij de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, maar wel bij de vaste rechtspraak^[92] van de Afdeling.

3.23 Noodzaak

Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die wordt verleend in het kader van populatiebeheer moet aan nog een extra eis voldoen. De noodzaak van de vergunning moet worden gemotiveerd. Populatiebeheer is volgens de toelichting^[93] aan de orde als sprake is van een bovenmatige stand van de betrokken soorten, waardoor overlast of schade ontstaat. Als er geen causaal verband is tussen de omvang van de populatie en de schadeveroorzakende soorten, is er geen noodzaak tot populatiebeheer, maar hooguit van schadebestrijding.^[94]

De rechtbank Overijssel^[95] is van oordeel dat het oorzakelijk verband tussen de schade en het aantal grauwe ganzen waarop de opdracht ex artikel 3.18 Wnb ziet voldoende is onderbouwd. Aangegeven is dat als het aantal ganzen met een bepaald percentage toeneemt, de schade ook toeneemt, maar dat is niet automatisch hetzelfde percentage. Uit de gegevens - zoals die zijn opgenomen in de aanvraag, het beheerplan en het primaire besluit en zoals nader toegelicht ter zitting - volgt dat het aantal overzomerende grauwe ganzen in Overijssel blijft toenemen en dat ook de getaxeerde gewasschade (en dan met name in de winterperiode) een stijgende lijn laat zien. Hoewel de gegevens over de omvang van de populaties grauwe ganzen en de hoogte van de schade aan gewassen van jaar tot jaar enige fluctuaties laten zien, komt uit deze gegevens het algemene beeld naar voren dat bij grotere ganzenpopulaties er ook een grotere schade is aan gewassen. Gedeputeerde Staten hebben daarom aannemelijk mogen achten dat een oorzakelijk verband bestaat tussen het aantal overzomerende grauwe ganzen en de schade aan gewassen.

Over de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor het opzettelijk vangen, verdoven en zenderen van de wolf en verstoren met een paintballgeweer, oordeelt de voorzieningenrechter op 16 september 2024^[96] dat de noodzaak voor de activiteiten onvoldoende is onderbouwd. In de uitspraak van de voorzieningenrechter^[97] over de opdracht tot populatiebeheer van damherten op grond van artikel 11.63 lid 3 Bal, wordt ook geoordeeld dat de onderbouwing van de noodzaak onvoldoende is. De voorzieningenrechter acht aannemelijk dat het aantal verkeersongevallen met damherten toeneemt naarmate de populatie toeneemt. De voorzieningenrechter is van oordeel dat, nu de natuur zelf niet toereikend is de roedel tot een beperkte omvang te houden, populatiebeheer nodig is. Maar de voorzieningenrechter is ook van oordeel dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van een noodzaak tot het ingrijpen zoals nu is vergund. De beoogde populatieomvang (80-90 damherten) lijkt vooral te zijn gebaseerd op verkeersveiligheid,

maar de beschermde status van damherten vereist dat hun vrije beweging en voortplanting zwaar wegen. Het college moet motiveren waarom de populatieomvang moet worden teruggedrongen tot de streefstand en waarom de verkeersveiligheid geen beperktere reductie van de populatieomvang rechtvaardigt.

3.24 Uitvoerbaarheidstoets en ETFAL

In het kader van een bestemmingsplan kan soortenbescherming een rol spelen uit een oogpunt van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. De bepaling over de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan uit het Besluit ruimtelijke ordening komt onder de Omgevingswet niet terug. De raad hoeft niet meer aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie er ook zal komen. In het omgevingsplan wordt bepaald dat een functie op een zekere locatie 'kan' komen. Voor een omgevingsplan en een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geldt de toets aan ETFAL (evenwichtige toedeling van functies aan locaties).

Voorheen betrof de toets bij bestemmingsplannen enkel een uitvoerbaarheidstoets. Standaard overweegt de Afdeling in bestemmingsplanprocedures bij aangevoerde gronden over een al dan niet vereiste ontheffing op grond van de Wnb dat dit een vraag naar de uitvoerbaarheid van het plan betreft:

“De vraag of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Maar de raad mag het plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.”^[98]

Onder de Omgevingswet moet vastgesteld kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd. Het is de vraag hoe de toets aan de soortenbeschermingsbepalingen onder de Omgevingswet door de Afdeling zal worden beoordeeld. Goed denkbaar is dat de 'oude' lijn daarbij aangehouden blijft. Op de IPLO-website staat hierover dat het niet nodig is aspecten uitgebreid te laten onderzoeken bij een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als er voor die aspecten nog aparte toestemmingen/vergunningen nodig zijn. Zo is de beoordeling van de effecten van de aangevraagde activiteit op aanwezige flora en fauna in het algemeen bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit niet nodig. Onderzoek naar beschermde soorten kan plaatsvinden bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit. Dat is anders als er twijfels zijn over de uitvoerbaarheid; in dat geval kan een quickscan worden gevraagd. Dit is een andere beoordeling dan de beoordeling of een concrete nadere invulling van een toegelaten activiteit binnen de regels voor natuurbescherming past. De voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland^[99] oordeelt dat in voorliggend geval in het kader van de uitvoerbaarheidstoets kon worden volstaan met een kwalitatieve beoordeling van de aspecten gebiedsbescherming en soortenbescherming en een quickscan niet benodigd was.

De quickscan die aan een bestemmingsplan ten grondslag wordt gelegd, moet wel ter inzage worden gelegd. De Afdeling^[100] stelt vast dat de quickscan voor het perceel niet met het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen en ook niet bij het vastgestelde plan als bijlage is gevoegd. De raad heeft de quickscan tijdens de beroepsprocedure ook niet als stuk overgelegd, maar heeft er enkel op gewezen dat de quickscan als vergaderstuk is te vinden op de website van de raad. De Afdeling acht dit onvoldoende en overweegt dat appellant hierdoor niet inhoudelijk heeft kunnen reageren op de quickscan. De Afdeling oordeelt daarom dat de raad het plan voor het perceel in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig heeft voorbereid. Een quickscan kan overigens deel uitmaken van een ruimtelijke onderbouwing en behoeft geen apart rapport te zijn.^[101]

Het is daarom in de regel niet nodig een quickscan natuur op te vragen, alleen als het bevoegd gezag dit nodig vindt voor de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties omdat er twijfels zijn over de uitvoerbaarheid. Dit is een andere beoordeling dan de beoordeling of een concrete nadere invulling van een toegelaten activiteit binnen de regels voor natuurbescherming past.

[102]

In de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2025 stond een bestemmingsplan centraal. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het opnemen van een voorwaardelijke verplichting over de maatregelen ter bescherming van de vleermuis in het plan niet nodig is, omdat bij het achterwege blijven van die maatregelen niet op voorhand vaststaat dat de realisering van het plan zal leiden tot overtreding van verbodsbepalingen ten aanzien van de vleermuizen en bij overtreding van die bepalingen handhavend zal kunnen worden opgetreden.

3.25 Bestuursrechtelijke handhaving en strafrecht

Een verzoek om handhaving moet voldoende worden gemotiveerd en voldoende concreet zijn. Als het verzoek niet voldoende concreet is, dan is het niet als aanvraag aan te merken en hoeft het bestuursorgaan ook geen besluit te nemen op het handhavingsverzoek.

De afwijzing van een verzoek om handhaving dient ook goed gemotiveerd te worden. Die motivering was volgens de Afdeling^[103] onvoldoende na een verzoek om handhaving waarbij verzoeker (een stichting) erop had gewezen dat rugstreeppadden de woonwijk Bloemendalerpolder zullen intrekken en daardoor zullen worden gedood, met name omdat zij in rioolputten kunnen vallen en daar niet uit kunnen komen. De Afdeling overweegt dat dit handhavingsverzoek moet worden gezien als een verzoek om herhaling om een overtreding te voorkomen. In dat licht hadden Gedeputeerde Staten moeten bezien of sprake was van een overtreding en of handhavend moest worden opgetreden om herhaling van die overtreding te voorkomen. Een ander deel van het verzoek om handhaving zag op het maaien van de veenweidegebieden en het schonen van de watergangen. Gedeputeerde Staten hadden het verzoek afgewezen en stelden dat sprake is van normaal agrarisch gebruik en daarom geen overtreding aan de orde is. De Afdeling overweegt echter dat het enkele feit dat al sinds jaar en dag agrarisch beheer wordt uitgevoerd, niet betekent dat de verbodsbepalingen in artikel 3.5 van de Wnb niet van toepassing zijn. Specifiek voor de gronden die deel uitmaken van het compensatiegebied had het college verwezen naar een beheerplan, maar op het moment van afwijzing van het verzoek om handhaving was het beheerplan nog niet vastgesteld.

In deze procedure^[104] hebben Gedeputeerde Staten een last onder dwangsom opgelegd aan de gemeente vanwege overtreding van de soortenbeschermingsbepalingen. Gedeputeerde Staten hebben de gemeente gelast om binnen twee maanden het fietspad voor fietsers ontoegankelijk te maken of andere effectieve maatregelen te treffen om de gladde slangen te beschermen. Doordat er geen maatregelen zijn getroffen om de gladde slangen te beschermen, is er volgens Gedeputeerde Staten sprake van een overtreding van artikel 11.46 eerste lid, onder a, van het Bal. De rechtbank stelt dat de gemeente als overtreder kan worden aangemerkt omdat zij als wegbeheerder en eigenaar van dat deel van het fietspad kan voorkomen dat de gedragingen plaatsvinden. De begunstigingstermijn van twee maanden is naar het oordeel van de voorzieningenrechter wel te kort. Het fietspad wordt volgens de Wegenwet als openbare weg gezien, omdat een rijwielpad onder de definitie van een weg valt. Het fietspad kan daarom niet zonder een besluit van de raad aan het verkeer worden onttrokken. Dit besluitvormingsproces vereist meer tijd dan de begunstigingstermijn toelaat. Ook voor een tijdelijke beperking van het fietspadgebruik is zorgvuldige besluitvorming nodig, die niet binnen de termijn van twee maanden haalbaar is.

In de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2024^[105] over hetzelfde eerdergenoemde woningbouwproject Bloemendalerpolder wordt geoordeeld dat voor de vraag of een dwangsom is verbeurd niet van belang is of de Wnb is overtreden, maar wel van belang is of de last onder dwangsom is overtreden. De Afdeling overweegt dat in de last is bepaald dat het verboden is om werkzaamheden uit te voeren buiten het gebied waarvoor de ontheffing is verleend, zonder ontheffing of verklaring van het bevoegd gezag dat geen ontheffing nodig is. Partijen zijn het erover eens dat de in de last genoemde werkzaamheden hebben plaatsgevonden, dat deze niet onder de ontheffing vielen en dat er geen ontheffing of verklaring van het bevoegd gezag is verkregen dat die ontheffing niet nodig is. De Afdeling is daarom van oordeel dat het niet nodig is om te beoordelen of de Wnb is overtreden om vast te kunnen stellen of de last is overtreden. Uit het bovenstaande volgt namelijk al dat de last is overtreden.

3.26 Intrekking omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit

Terwijl binnen het gebiedsbeschermingsrecht regelmatig procedures worden gevoerd over intrekking(sverzoeken) van verleende vergunningen, is intrekking van een verleende ontheffing binnen het soortenbeschermingsrecht zeldzaam. Op grond van artikel 5.4 Wnb kon een ontheffing worden ingetrokken, onder meer omdat deze in strijd met de wet was verleend. Onder de Omgevingswet kan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit eveneens worden ingetrokken. Op grond van artikel 8.103 lid 2 Bkl kan een omgevingsvergunning worden ingetrokken als de houder is veroordeeld voor bepaalde overtredingen. Artikel 8.97 Bkl biedt een algemene grondslag voor het actualiseren, wijzigen of intrekken van omgevingsvergunningen, waarbij het bevoegd gezag de vergunning kan wijzigen of intrekken op gronden waarop deze aanvankelijk had kunnen worden geweigerd. Voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit gaat het dan om de artikelen 8.74 e.v. Bkl. Op grond van artikel 8.97 lid 3 Bkl moet het bevoegd gezag eerst onderzoeken of wijziging van voorschriften volstaat alvorens tot intrekking over te gaan.

Bij de rechtbank Limburg^[106] was een procedure aanhangig over de intrekking van verleende ontheffingen voor beheer en schadebestrijding bij blauwebessenteelt ten aanzien van spreeuwen. Tegen dit besluit tot intrekking van de eerder verleende ontheffingen was beroep aangetekend door de telers van blauwe bessen. Het beroep van de besselers wordt gegrond verklaard. Gedeputeerde Staten hadden volgens de rechtbank weliswaar een bevoegdheid tot intrekking van de ontheffingen, omdat die in strijd met de wet (Vogelrichtlijn) waren verleend, maar hadden een minder ingrijpend besluit moeten overwegen. De bevoegdheid tot intrekking bestond omdat het op grond van de ontheffingen was toegestaan dat jonge spreeuwen uit spreeuwnesten werden geringd en gevangen en vervolgens in een voliëre gestopt, om uiteindelijk in een vangkooi als lokvogel te dienen. Op grond van de wet (en Vogelrichtlijn) mogen alleen gefokte vogels worden ingezet als lokvogels van soortgenoten.^[107] Gebruik van vogels uit wildvang was in de ontheffingen toegestaan. Nadat dit in bezwaar tegen de ontheffingen naar voren was gebracht, hebben Gedeputeerde Staten besloten de ontheffingen met een nieuw besluit alsnog in te trekken. Daarbij zijn zij echter volgens de rechtbank onvoldoende zorgvuldig te werk gegaan. Zij hebben bij de intrekking van de ontheffingen, waardoor in het geheel geen spreeuwen meer zouden kunnen worden bestreden door de besselers, onvoldoende naar de belangen van deze telers gekeken. De rechtbank overweegt dat Gedeputeerde Staten ten onrechte niet onderzocht hebben of met minder ingrijpende maatregelen dan intrekking kon worden volstaan.

In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland^[108] is in bezwaar de ontheffing voor het project ingetrokken. Het beroep is gericht tegen die intrekking. Omdat de intrekking in bezwaar heeft plaatsgevonden, lijkt deze niet expliciet aan artikel 5.4 Wnb te zijn getoetst, maar wordt beoordeeld of intrekking was geoorloofd. De Gedeputeerde Staten stelden namelijk dat zij meer informatie wilden ontvangen voor de onderbouwing van de ontheffing dat geen sprake is van een andere bevredigende oplossing; zonder die informatie was volgens Gedeputeerde Staten intrekking gelegitimeerd. De rechtbank overweegt dat de ontheffing mocht worden ingetrokken.

3.27 Zorgplicht

In de vorige kroniek is de eerste uitspraak over de zorgplicht onder de Omgevingswet van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland besproken.^[109]

De voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland^[110] heeft zich nu ook uitgelaten over een last onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 Bal. Aan het besluit was ten grondslag gelegd dat toezichthouders hadden geconstateerd dat verzoekers pijpen van de burcht dichtstopten met bladeren, stokken en zand, en de burcht besprenkelden met mogelijk zuurhoudende middelen, knoflook, citroen, prei en sinaasappelschillen. Het college legde een last onder dwangsom op om verdere verstoren te voorkomen. De voorzieningenrechter overweegt dat de specifieke zorgplicht geldt voor flora- en fauna-activiteiten, ook zonder omgevingsvergunningplicht. Verzoekers wisten van de dassenburcht, maar verrichtten handelingen die nadelige gevolgen konden hebben voor de das en zijn leefomgeving. De voorzieningenrechter acht het aannemelijk dat deze handelingen de zorgplicht schenden, mede gelet op de beschermde status van de dassenburcht. Verzoekers stellen dat schending van de specifieke zorgplicht niet aan de orde is, omdat voor een schending evidente strijdigheid is vereist. Het college baseert de schending naar het oordeel van verzoekers op onbewezen stellingen (gebruik zuurhoudend middel, sinaasappelschillen, met geen ander doel dan verjaging) zonder bewijs van schade aan de dassenburcht. Verzoekers brengen naar

voren dat zij zorgvuldig hebben gehandeld en wijzen op het gebruik van een wildcamera, een ecologische quickscan en pogingen tot afstemming met Gedeputeerde Staten. De voorzieningenrechter overweegt dat handhaving op grond van de zorgplicht is gerechtvaardigd bij evidente overtredingen. Het college heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat de handelingen onmiskenbaar in strijd waren met de zorgplicht, ondanks het ontbreken van monsters of bewijs van schade. De aanwezigheid van een kraamkamer in de tienjarige dassenburcht versterkt dit oordeel. Daarnaast geldt dat de last onder dwangsom voldoende specifiek en duidelijk geformuleerd is. Het met linten afgezet gebied beperkt de impact op het gebruik van het perceel, waardoor de last niet onevenredig is.

Een verzoek om handhaving wegens overtreding van de zorgplicht (Wnb) kon worden afgewezen.^[111] Uit een rapport van de toezichthouder volgt dat rietvogels in rietkragen broeden en dat riet maaien in de winterperiode belangrijk is om nestvernietiging te voorkomen. Maar de toezichthouder kon tijdens de controle niet vaststellen dat de zorgplicht werd geschonden. Gedeputeerde Staten stellen dat er geen jaarrond beschermde vogels in de rietkraag aanwezig zijn, omdat rietvogels jaarlijks nieuwe nesten bouwen en het riet in het najaar afsterft. Volgens de Beschermde SoortenIndicator is alleen de spreeuw (geen rietvogel) mogelijk aanwezig als jaarrond beschermde soort. Informatie van Sovon is ook meegenomen in de besluitvorming. De rechtbank concludeert dat er geen overtreding kon worden vastgesteld op het moment van het handhavingsverzoek, mede als gevolg van het tijdsverloop tussen het maaien en het verzoek om handhaving.

In een vergunning voor een flora- en fauna-activiteit kunnen ook voorschriften opgenomen worden op basis van de zorgplicht. Een voorbeeld geeft de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel.^[112] In de vergunning was een voorschrift opgenomen waaruit volgt dat tijdens de werkzaamheden nog moet worden onderzocht of zich nog veranderingen hebben voorgedaan of nieuwe soorten zijn gesignaleerd. Als die situatie zich voordoet, dan moet dit worden gemeld bij het bevoegd gezag en moeten de activiteiten worden gestaakt. Dit is gebaseerd op de zorgplicht. Aangenomen kan worden dat in dat geval mogelijk een aanvullende vergunning is vereist.

3.28 Samenloop andere wet- en regelgeving

De rechtbank Zeeland-West-Brabant^[113] oordeelt dat bij de besluitvorming op grond van de apv over een vergunning voor het commercieel sporten op het strand, die vergunning niet wordt getoetst aan de Wnb en er geen aanhaakverplichting geldt.

3.29 Varia

Bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland^[114] stond een verzoek om handhaving centraal waarbij was verzocht om binnen vijf dagen preventief handhavend op te treden tegen de dreigende overtreding van het verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, die bestond uit het gebruiken van gronden in strijd met het omgevingsplan. De voorzieningenrechter moet de vraag beantwoorden of bij de handhaving van het omgevingsplan belangen worden ingeroepen die de Omgevingswet specifiek regelt, zoals in dit geval de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit. De voorzieningenrechter overweegt dat deze procedure zich niet leent voor het beantwoorden van de vragen of het gebruik van helikopters op het perceel onder extensief recreatief gebruik valt, dan wel of het in deze omvang als kortdurend en incidenteel moet worden aangemerkt. De voorzieningenrechter weegt de belangen van beide partijen tegen elkaar af en weegt het belang van de exploitant van de helikoptervluchten zwaarder. Daarvoor is doorslaggevend dat het handhavingsverzoek betrekking heeft op de taak die het college heeft bij de bestuurlijke handhaving van het omgevingsplan. Daarbij gaat het om ruimtelijk relevante belangen die uiteenlopend kunnen zijn, maar die zich niet uitstrekken tot de onderwerpen die de Omgevingswet in aanvulling daarop specifiek regelt. In dit geval is daarvan sprake, omdat Behoud de Eemvallei zich beroept op belangen die verband houden met Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Voor die activiteiten zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag voor de bestuurlijke handhaving. Om deze reden wegen de belangen waarop Behoud de Eemvallei zich beroept in deze procedure over de handhaving van het omgevingsplan voor de voorzieningenrechter minder zwaar. Als het belang inderdaad met name in de natuurbelangen is gelegen, is het de vraag of een (tweede) handhavingsverzoek bij Gedeputeerde Staten

wegens het ontbreken van de (wellicht vereiste) omgevingsvergunningen voor Natura 2000-gebieden en flora- en fauna-activiteiten niet meer op z'n plaats is.

3.30 Afronding

Inmiddels zijn er verschillende uitspraken over het soortenbeschermingsrecht onder de Omgevingswet geweest. De uitleg van het ETFAL-begrip in relatie tot soortenbescherming zal hopelijk steeds duidelijker worden in de komende periode.

In deze kroniek is een uitspraak aan de orde waarin de opdracht voor populatiebeheer onder de Omgevingswet niet correct is vormgegeven. Wellicht zien we in de volgende periode andere opdrachten voor populatiebeheer onder de Omgevingswet die wel voldoen aan de gewijzigde eisen, waarbij een aparte opdracht naast de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is vereist. Het in deze kroniek besproken voorbeeld in een voorlopigevoorzieningsprocedure zal echter (vrees ik) niet het enige besluit zijn waarin dat onvoldoende is onderkend. De toetsing van rechtbanken voor wat betreft de onderbouwing van de noodzaak van een ontheffing voor schadebestrijding bij verkeersonveiligheid wisselt sterk, zoals deze kroniek laat zien. Meer eenheid op dit punt helpt de praktijk, dus het is wachten op uitspraken van de Afdeling hierover. Hopelijk volgen die uitspraken in de volgende kroniekperiode. Ten slotte verwacht ik dat de wolf in het nieuws en de jurisprudentie nadrukkelijk aanwezig zal blijven.

Voetnoten

[1] Fleur Onrust is advocaat/partner bij SIX Advocaten. Deze bijdrage beschrijft een selectie van de jurisprudentie van 16 september 2024 tot en met 8 augustus 2025. Met dank aan Juliët Koning voor haar hulp bij de totstandkoming van deze kroniek.

[2] ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969.

[3] *Stcrf.* 2025, 8635.

[4] ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1948.

[5] Rb. Gelderland 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:8065.

[6] ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2977.

[7] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4056 (inzake omgevingsvergunning voor het bouwen van drie woningen en ontwikkelen natuurgebied).

[8] Rb. Gelderland 22 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:5764.

[9] Zo is 200 meter van het plangebied woonachtig te ver: ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1312. Meer dan 100 meter afstand van de projectlocaties voor windturbines: ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4391 (*IJsselwind*). Ook is 197 meter tussen woning en projectlocatie van een telecommunicatiemast te ver: Rb. Gelderland 30 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4444.

[10] Rb. Den Haag 9 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:12196.

[11] Rb. Noord-Nederland 16 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2868.

[12] Rb. Zeeland-West-Brabant 30 juli 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:4889.

[13] ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3572.

[14] Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4714.

- [15] ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4265.
- [16] Rb. Zeeland-West-Brabant 6 december 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8344: de cultuurhistorische waarde van een bepaald dorp valt niet samen met de natuurbelangen die de Wnb beoogt te beschermen.
- [17] Rb. Zeeland-West-Brabant 19 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3825.
- [18] Rb. Den Haag 14 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:6084.
- [19] Op 24 juni 2025 werd Richtlijn 2025/1237 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (2025/1237). De Richtlijn is op 14 juli 2025 in werking getreden. Lidstaten dienen uiterlijk op 15 januari 2027 aan de Richtlijn te voldoen (COM (2025) 106 final 2025/0058 (COD)).
- [20] De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies over ontwerpbesluit over bescherming van de wolf uitgebracht op 15 september 2025 (kenmerk: W11.25.00181/IV) Zie: www.raadvanstate.nl/adviezen/@152292/w11-25-00181-iv/.
- [21] Rb. Midden-Nederland 23 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4030; Rb. Gelderland 16 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843 en Rb. Gelderland 17 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:5708.
- [22] Voor dat standpunt wordt verwezen naar: HvJ EU 12 juni 2025, ECLI:EU:C:2025:429.
- [23] Rb. Gelderland 16 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843.
- [24] Vz. Rb. Gelderland 17 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:5708.
- [25] Rb. Overijssel 15 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5278.
- [26] Rb. Midden-Nederland 11 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5818.
- [27] Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4711.
- [28] ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1948.
- [29] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3413.
- [30] ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4983 (*GEM Bloemendalerpolder veegontheffing*).
- [31] HvJ EU 1 augustus 2025, ECLI:EU:C:2025:609.
- [32] Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4714.
- [33] Zie voor een bestemmingsplanprocedure met uitleg van het belang van foerageergebied: ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3003.
- [34] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3413.
- [35] Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4228.
- [36] *JM* 2025/92 en *JM* 2025/93. In de noot worden twee uitspraken van de rechtbank Gelderland besproken: ECLI:NL:RBGEL:2025:1143 (11 februari 2025, over verstoren van wolven met een paintballgeweer, geschorst) en ECLI:NL:RBGEL:2025:3843 (16 mei 2025, over doden van een probleemwolf op de Hoge Veluwe, niet geschorst).
- [37] Rb. Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212 (*Wolf paintball Veluwe*).
- [38] Rb. Midden-Nederland 1 september 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4453 (tussenuitspraak *Wolf paintball Veluwe*).

- [39] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3413.
- [40] Ook Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4221, verwijst naar deze vaste jurisprudentie.
- [41] Rb. Midden-Nederland 22 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1960.
- [42] ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4983 (*GEM Bloemendalerpolder veegontheffing*). Gaat zowel om onderbouwing als onderbouwing dwingende redenen.
- [43] ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4391 (*IJsselwind*).
- [44] Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4221.
- [45] ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1201.
- [46] ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1201.
- [47] HvJ EU 12 juni 2025, ECLI:EU:C:2025:429.
- [48] Rb. Gelderland 19 december 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:9180.
- [49] Geen contra-expertise was opgesteld: Rb. Gelderland 5 november 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7599; zie ook bij omgevingsvergunning voor het realiseren van een warmte- en CO₂-transportnetwerk: Rb. Zeeland-West-Brabant 14 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7810. Geen contra-expertise ingebracht: Rb. Limburg 20 mei 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:4846 (omgevingsvergunning (afwijken bestemmingsplan) voor een zonnepark op een voormalige vuilstort).
- [50] ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4391.
- [51] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3413.
- [52] Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4221.
- [53] ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1179.
- [54] ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:121.
- [55] ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3473.
- [56] Rb. Noord-Nederland 4 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1217.
- [57] Zie ook Vz. Rb. Rotterdam 27 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:9457.
- [58] Geen ontheffing Wnb vereist, niet aanhaken: Rb. Gelderland 1 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2502.
- [59] Rb. Den Haag 30 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1113.
- [60] Rb. Gelderland 9 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6834.
- [61] Voor vogels: art. 11.42 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten Vogelrichtlijn in omgevingsverordening) en art. 11.43 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten Vogelrichtlijn in ministeriële regeling). Voor Habitatrichtlijnsoorten: art. 11.50 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten Habitatrichtlijn in omgevingsverordening); art. 11.51 (aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten Habitatrichtlijn in ministeriële regeling); art. 11.56 (aanwijzing vergunningvrije gevallen andere soorten in omgevingsverordening) en art. 11.57 (aanwijzing vergunningvrije gevallen andere soorten in ministeriële regeling).
- [62] Art. 11.44 (begrenzing aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten Vogelrichtlijn); art. 11.52 (begrenzing aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten Habitatrichtlijn) en art. 11.58 (begrenzing aanwijzing

vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten andere soorten).

[63] Ofwel aan de artikelen met betrekking tot begrenzing van de aanwijzing, ofwel aan de beoordelingsregeling voor een flora- en fauna-activiteit, (vogels) art. 8.74j Bkl, (soorten Habitatrichtlijn) art. 8.74kBkl en (andere soorten) art. 8.74l Bkl.

[64] Rb. Gelderland 17 december 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:9045.

[65] Rb. Gelderland 17 december 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:9045.

[66] Rb. Midden-Nederland 24 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:666.

[67] Daarbij wordt in de uitspraak verwezen naar ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3401.

[68] Rb. Noord-Nederland 19 september 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3679.

[69] ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1694.

[70] Zie art. 2.6a lid 2 van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voor overgangsrecht.

[71] *NvTStb.* 2021, 22, p. 421.

[72] Rb. Noord-Nederland 14 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:524.

[73] Vz. Rb. Den Haag 24 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:21900.

[74] Rb. Gelderland 9 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6834.

[75] Rb. Limburg 28 januari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:642 (*Spreeuwen weigering ontheffing 2022*). Volledigheidshalve wijs ik erop dat ik bij deze procedures betrokken ben als advocaat.

[76] Rb. Limburg 28 januari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:658 (*Spreeuwen ontheffing verlening 2023*). Volledigheidshalve wijs ik erop dat ik bij deze procedures betrokken ben als advocaat.

[77] Rb. Noord-Holland 17 juni 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:6882.

[78] Vz. Rb. Den Haag 14 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:6084.

[79] Rb. Midden-Nederland 25 maart 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1242.

[80] De voorzieningenrechter twijfelde nog over de noodzaak en onder meer daarom werd het besluit geschorst. Vz. Rb. Midden-Nederland januari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:714.

[81] Rb. Noord-Nederland 28 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:269.

[82] Rb. Zeeland-West-Brabant 18 oktober 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:6964.

[83] Vz. Rb. Noord-Nederland 26 augustus 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3475 en Vz. Rb. Noord-Nederland 28 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:269.

[84] Rb. Zeeland-West-Brabant 11 april 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:2297.

[85] Rb. Noord-Nederland 26 augustus 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3475.

[86] Vz. Rb. Den Haag 24 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:21900.

[87] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4049.

[88] Rb. Midden-Nederland 23 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:7032.

- [89] Rb. Midden-Nederland 24 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:666.
- [90] Vz. Rb. Den Haag 14 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:6048.
- [91] Rb. Gelderland 9 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6834.
- [92] En de rechtbank verwijst daarbij naar ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3401.
- [93] Aanvullingsregeling natuur Omgevingswet, *Stcrt.* 2021, 31421, p. 102.
- [94] Dat causale verband werd aangenomen in: Rb. Overijssel 20 mei 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3217.
- [95] Rb. Overijssel 20 mei 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3217. Ik wijs erop dat ik als rechter bij deze uitspraak van de meervoudige kamer betrokken ben geweest.
- [96] Rb. Midden-Nederland 16 september 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5435 (*Wolf paintballgeweer vovo*).
- [97] Vz. Rb. Noord-Nederland 14 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:524.
- [98] Voorbeelden (met achter de uitspraak vermelding of beroep op soortenbescherming gegrond of ongegrond is): ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3968 (ongegrond); ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4145 (ongegrond); ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4170 (ongegrond); ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:333 (ongegrond); ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:649 (ongegrond); ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:773 (ongegrond); ABRvS 3 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:889 (ongegrond); ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183 (ongegrond); ABRvS 9 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1590 (ongegrond); ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1708 (ongegrond); ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3003 (ongegrond); ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3089 (ongegrond) en Vz. ABRvS 18 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3323 (in vovo oordeel dat grond waarschijnlijk niet kan slagen).
- [99] Vz. Rb. Gelderland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3574.
- [100] ABRvS 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2725.
- [101] Inzake omgevingsvergunning voor het bouwen van twee woningen: Vz. Rb. Limburg 25 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:7349.
- [102] ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:649.
- [103] ABRvS 9 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1573.
- [104] Vz. Rb. Oost-Brabant 5 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:4948.
- [105] ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5126.
- [106] Rb. Limburg 28 januari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:643 (*Spreeuwen intrekking*). Volledigheidshalve vermeld ik dat ik als advocaat bij deze procedures betrokken ben.
- [107] Art. 8.74q Bkl bepaalt dat vergunningvoorschriften voor het vangen of doden met lokvogels alleen levende, gefokte lokvogels (zoals spreeuwen) mogen betreffen. Het gebruik van niet-gefokte lokvogels zou een weigeringsgrond opleveren. Dat betekent dat een vergunning met die voorschriften op grond van art. 8.97 Bkl kan worden ingetrokken.
- [108] Rb. Midden-Nederland 22 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1960.
- [109] Rb. Midden-Nederland van 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910.
- [110] Vz. Rb. Noord-Nederland 12 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278.

[111] Rb. Noord-Nederland 16 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2868.

[112] Vz. Rb. Overijssel 15 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5278.

[113] Rb. Zeeland-West-Brabant 13 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7647.

[114] Vz. Rb. Midden-Nederland 1 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6313.