

ECLI:NL:RBNNE:2020:1151

Instantie Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak 13-03-2020

Datum publicatie 14-03-2020

Zaaknummer LEE 19/3157

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - enkelvoudig

Inhoudsindicatie

Vergoeding van faunaschade, veroorzaakt door ganzen. GS Fryslân hanteert een gestandaardiseerd eigen risico van 20%. In de praktijk is de grondeigenaar nauwelijks in staat om de ganzenschade te voorkomen of te beperken, zodat de beoogde prikkel tot schadebeperking niet aanwezig is. verweerder motiveert niet waarom het om normaal bedrijfsrisico of normaal maatschappelijk risico gaat. Het is daarom niet deugdelijk gemotiveerd waarom 20% van de schade ten laste van eiseres moet blijven.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 19/3157

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 13 maart 2020 in de zaak tussen

Maatschap [eisers] , heden Maatschap [eisers] , te [plaats] , eiseres
(gemachtigde: P.M.A. van Kempen),

en

College van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân, verweerder
(gemachtigde: J. Jongman).

Procesverloop

Bij besluit van 27 augustus 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder beslist op een aanvraag van eiseres om vergoeding van faunaschade, veroorzaakt door ganzen (hierna: ganzenschade).

Bij besluit van 24 juli 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres deels ongegrond en deels niet-ontvankelijk verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 februari 2020. Namens eiseres zijn verschenen [eiser] en haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en door G. Mensink.

Gelijktijdig heeft behandeling plaatsgevonden van de beroepen geregistreerd als LEE 19/3158, LEE 19/3159, LEE 19/3160, LEE 19/3161 en LEE 19/3162.

Overwegingen

1.1. Op 17 oktober 2017 heeft verweerder de Fryske Guozzenanpak 2017-2020 vastgesteld. Het doel is de reductie van ganzenschade, in het bijzonder de vraatschade door winterganzen zonder dat dit ten koste gaat van de duurzame instandhouding van de internationaal beschermde ganzenpopulaties.

Voor de bescherming van de populaties en voor het beperken van de schade zijn foerageergebieden ingesteld waar de ganzen niet mogen worden verstoord of verjaagd. Deelname door grondeigenaren aan de foerageergebieden is op basis van vrijwilligheid. Het streven is dat de foerageergebieden robuust zijn, dat ze in de nabijheid van belangrijke slaapplekken van ganzen zijn, dat in die gebieden al sprake moet zijn van hoge gewasschade, dat er geen of weinig "witte vlekken" in liggen en dat de gebieden niet in de buurt van bebouwing, bomen of wegen liggen. Buiten de foerageergebieden moet intensieve verjaging van de ganzen plaatsvinden.

De ganzenschade binnen de foerageergebieden wordt voor 100% vergoed, die buiten de foerageergebieden voor 80%.

1.2. Op 24 juli 2018 heeft verweerder de Beleidsregel Wet natuurbescherming Fryslân 2018 (hierna: de beleidsregel) vastgesteld. Op 13 augustus 2018 heeft verweerder wijzigingen op de beleidsregel aangebracht.

1.3. Op 28 december 2017 heeft eiseres een aanvraag Tegemoetkoming Faunaschade ingediend. In een taxatierapport van 24 april 2018 heeft een taxateur de schade vastgesteld op € 3.105. In het

primaire besluit heeft verweerder een tegemoetkoming verleend van € 2.487. In het bestreden besluit heeft verweerder deze tegemoetkoming gehandhaafd.

2. In de gronden van beroep heeft eiseres allereerst aangevoerd dat verweerder ten onrechte de door eiseres in beroep gestelde schade in verband met waardedaling van zijn bedrijf niet vergoedt op grond van artikel 6.3 van de Wet natuurbescherming (Wnb).

De rechtbank overweegt dienaangaande dat de aanvraag die door eiser is ingediend louter ziet op faunaschade in de zin van artikel 6.1 van de Wnb en dat verweerder in zowel het primaire besluit als het bestreden besluit uitsluitend op die aanvraag heeft beslist. De vraag of eiseres schade heeft geleden in de zin van artikel 6.3 van de Wnb en of deze gestelde schade voor vergoeding in aanmerking komt, valt daarom buiten de grenzen van het geding als bedoeld in artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

3.1. Artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming (Wnb) bepaalt, voor zover van belang:

"1. Gedeputeerde staten verlenen in voorkomende gevallen tegemoetkomingen in schade, geleden in hun provincie, aangericht door natuurlijk in het wild levende:

a. vogels van vogelsoorten als bedoeld in artikel 1 van Vogelrichtlijn, of
(...)

2. Een tegemoetkoming als bedoeld in het eerste lid wordt slechts verleend voor zover een belanghebbende schade lijdt of zal lijden aangericht door dieren als bedoeld in het eerste lid, en die schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. Een tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald."

3.2. Artikel 1.5, eerste en tweede lid, van de beleidsregel luidt als volgt:

"1. De hoogte van de tegemoetkoming wordt vanaf 1 november 2017 door gedeputeerde staten vastgesteld na kennisneming van het door de aanvrager ingezonden aanvraagformulier met bijlagen, het door de taxateur opgestelde taxatierapport eventueel voorzien van opmerkingen van de aanvrager en eventueel overige op de aanvraag betrekking hebbende stukken.

2. Op de door de taxateur vastgestelde schade wordt een eigen risico ingehouden van 20%, met een minimum van € 250,00 per bedrijf per meldingsjaar."

4.1. Tussen partijen is niet in geschil dat er faunaschade is veroorzaakt door ganzen. Evenmin is de hoogte van de schade in geding. Voorts stelt verweerder niet dat eiseres de schade had kunnen voorkomen of beperken in de zin van artikel 1.4 van de beleidsregel. Ten slotte is niet in geschil dat de onderhavige schade voorzienbaar is.

4.2. Wel is tussen partijen in geschil of verweerder een eigen risico van 20% heeft mogen inhouden op de tegemoetkoming en of de toepassing van het eigen risico met -volgens eiseres- terugwerkende kracht heeft kunnen geschieden. Vorenbedoeld eigen risico is de invulling door verweerder van het begrip normaal bedrijfsrisico en normaal maatschappelijk risico, hetwelk voor rekening van eiseres dient te blijven.

5. In de uitspraak van 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1539, overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) onder meer dat uit artikel 6.1, tweede lid, van de Wnb volgt dat onevenredig zware schade die de betrokkene lijdt dient te worden vergoed. Het is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan om de omvang van het normale bedrijfsrisico of het normale maatschappelijke risico vast te stellen. Daarbij komt het bestuursorgaan beoordelingsruimte toe. Het bestuursorgaan dient de vaststelling van het normale bedrijfsrisico of het normale maatschappelijke risico naar behoren te motiveren.

De beoordeling van de van belang zijnde omstandigheden dient in beginsel per geval plaats te vinden, maar met het oog op de uitvoeringslast kan het begrijpelijk en redelijk zijn dat wordt overgegaan tot standaardisering van het normaal maatschappelijk risico. De gekozen standaard

dient passend te zijn, aldus de AbRS.

6.1. De rechtbank overweegt dat uit genoemde uitspraak van de AbRS volgt dat het bestuursorgaan in beginsel per geval dient te beoordelen in hoeverre schade dient te worden vergoed. Dit gebeurt per definitie ná het ontstaan van de gestelde schade. Als het gaat om een groot aantal gevallen, kan het bestuursorgaan kiezen voor een gestandaardiseerd risico dat voor rekening van de betrokkene blijft. Niet valt in te zien waarom dat niet ook ná het ontstaan van de gestelde schade zou kunnen geschieden.

6.2. Dat verweerder het eigen risico op 24 juli 2018 heeft vastgesteld en op 13 augustus 2018 (zie 1.2.) heeft bepaald dat het eigen risico vanaf 1 november 2017 wordt gehanteerd, is daarom niet in strijd met enige rechtsregel.

De rechtbank merkt daarnaast op dat verweerder reeds vóór het ontstaan van de schade, te weten op 17 oktober 2017, in de Fryske Guozzenanpak 2017-2020 (zie 1.1.) heeft opgenomen dat een vergoeding van (slechts) 80% verleend zou worden.

De beroepsgrond dat de beleidsregel ten onrechte toegepast wordt op schade ontstaan vóór het vaststellen van de beleidsregel, slaagt om deze redenen niet.

De rechtbank merkt daar verder nog bij op dat ook via andere wegen -hetgeen tussen partijen niet in geschil is- de hoogte van het eigen risico ruim voor laatstgenoemde datum met belanghebbenden is gecommuniceerd. Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is reeds om die reden geen sprake.

7. De rechtbank overweegt dat, zoals in de stukken wordt beschreven, in Friesland grote aantallen ganzen overwinteren. Reeds daarom is het begrijpelijk en redelijk dat verweerder heeft gekozen voor standaardisering van het eigen risico.

8. De vaststelling van het gestandaardiseerde eigen risico op 20% wordt door verweerder als volgt onderbouwd.

8.1. In de Fryske Guozzenanpak 2017-2020 wordt, naast hetgeen onder 1.1 al is opgenomen, vermeld dat buiten de foerageergebieden van 1 november tot 1 juni bestrijding van schade kan plaatsvinden door intensieve(re) verjaging met ondersteunend afschot. De eerder aan de verjaging opgelegde beperkingen worden met het oog daarop afgeschaft.

In de toelichting op de wijziging van 13 augustus 2018 van de beleidsregel wordt het volgende vermeld: "Met het verhogen van het eigen risico wordt getracht de gevolgen van de ganzenschade ten laste van de publieke middelen te beperken en de grondeigenaren, met inachtneming van de wettelijke voorwaarden en beperkingen, te prikkelen tot voorkomen van schade".

8.2. In het bestreden besluit wordt de verhoging van het eigen risico als volgt toegelicht:

"De provincie heeft besloten om op tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt op percelen gelegen buiten ganzenfoerageergebieden een eigen risico in te houden ter hoogte van 20%. Op tegemoetkomingen in de schade veroorzaakt op percelen gelegen binnen ganzenfoerageergebieden wordt geen eigen risico ingehouden. Dit besluit is genomen om het verschil in tegemoetkoming binnen en buiten de ganzenfoerageergebieden te vergroten. Door het eigen risico op tegemoetkomingen in schade op percelen gelegen buiten ganzenfoerageergebieden te verhogen van 5% naar 20% heeft de provincie deelname aan ganzenfoerageergebieden willen stimuleren en agrariërs (buiten die gebieden) willen stimuleren om actief aan schadepreventie en schadebestrijding te doen. Hiermee beoogt de provincie dat aanvragers van een tegemoetkoming in de schade, zelf een actieve bijdrage leveren aan het reduceren van schade".

8.3. In het verweerschrift heeft verweerder de nadere toelichting gegeven dat vergoeding van 80%

van de ganzenschade billijk is omdat ganzen lijken te kunnen leren waar ze veilig zijn zodat voor de dieren duidelijk moet worden wat het onderscheid is tussen foerageergebieden en andere gebieden. Om goede foerageergebieden te verkrijgen is bovendien medewerking van de grondgebruikers nodig en daarom is een financiële prikkel ingevoerd door verhoging van het eigen risico buiten deze gebieden. Dit moet ook stimuleren om de ganzen buiten de foerageergebieden intensiever te gaan verjagen.

- 8.4. Ter zitting hebben de gemachtigden van verweerder toegelicht dat de schade in de afgelopen jaren steeg, zowel in droge stof als in uitgekeerde bedragen, en dat het doel was om dit omlaag te brengen. De methode om dit te bereiken is om de ganzen naar de foerageergebieden te verjagen. De prikkel daartoe wordt onder meer beoogd met het vergroten van het verschil in vergoeding van schade tussen foerageergebieden en overige gebieden. Het is de bedoeling dat dat verschil de eigenaren van grond stimuleert om ofwel hun gebieden aan te melden als foerageergebied ofwel, als zij dit niet doen, om de ganzen intensiever dan voorheen naar de foerageergebieden te verjagen.
- 9.1. Eiseres heeft gesteld dat zij vrijwel geen mogelijkheden heeft om de ganzen te verjagen doordat de percelen tussen rustgebieden voor de ganzen liggen en binnen een grens van 150 meter van deze gebieden verjaging niet is toegestaan. Verweerder heeft de juistheid van deze stelling niet weersproken.
- 9.2. De rechtbank overweegt dat dit betekent dat eiseres in de praktijk nauwelijks in staat is om schade veroorzaakt door ganzen te voorkomen of te beperken. Dit betekent dat de prikkel die beoogd wordt met het hanteren van het eigen risico, in feite afwezig is. De gestelde prikkel kan daarom niet, althans niet met de huidige onderbouwing, aan het eigen risico van 20% ten grondslag worden gelegd. De rechtbank merkt daarbij nogmaals op dat tussen partijen niet in geschil is dat eiseres in de hier aan de orde zijnde periode op adequate en toereikende wijze aan verjaging en afschot heeft voldaan en dat dit niet afwijkt van wat in eerdere jaren van eiseres werd gevergd. Indien intensiever verjagen dan voorheen niet door verweerder van eiseres wordt gevergd of kan worden gevergd, is daarmee gegeven dat de motivering voor het verhogen van het eigen risico van 5 naar 20% tekort schiet.
- 9.3. In de motivering door verweerder van het bestreden besluit komt niet aan de orde dat en waarom onder de hiervoor geschetste omstandigheden het eigen risico van 20% aangemerkt dient te worden als het normale bedrijfsrisico of het normale maatschappelijke risico. Dit betekent dat evenmin deugdelijk wordt toegelicht waarom het eigen risico wordt verhoogd. Uit de gedingstukken komt naar het oordeel van de rechtbank vooral tot uitdrukking dat verweerder om politiek-bestuurlijke redenen aanleiding heeft gezien tot verhoging van het eigen risico. De totale kosten aan verleende vergoedingen voor ganzenschade in een reeks van jaren voorafgaande aan de vaststelling van het nieuwe beleid, is in de visie van verweerder dusdanig toegenomen, dat een trendbreuk nodig wordt geacht. In dat kader is vastgesteld met welk percentage de totale schade per jaar zou moeten verminderen. Toepassing van de zogeheten bonus malus-regeling is om die reden afhankelijk gemaakt van de vraag of die teruggang in vergoedingen zal worden bereikt. Met vorenstaande is echter niet gemotiveerd waarom het normale bedrijfsrisico of het normale maatschappelijke risico thans een stuk hoger moet worden gesteld dan voorheen.
- 9.4. Voor zover verweerder meent dat ganzenschade voor eiseres thans meer voorzienbaar is om reden dat zij haar percelen had kunnen aanmelden als foerageergebied en dit niet heeft gedaan, merkt de rechtbank op dat dit zou neerkomen op een verplichting tot aanmelding daartoe, daar waar verweerder als beleid voert dat dit op vrijwillige basis moet gebeuren. De rechtbank acht dit niet redelijk. Daarbij wordt opgemerkt dat het totale gebied aan foerageergebieden in het nieuwe beleid 10% lager is vastgesteld dan voorheen en derhalve niet iedere grondeigenaar zich daarvoor succesvol zal kunnen aanmelden.
- Overigens is ook met vorenstaande nog steeds niet gemotiveerd waarom het eigen risico -terwijl

de feitelijke situatie voor eiseres niet is veranderd- voor het hier aan de orde zijnde jaar hoger moet worden gesteld dan voorheen.

9.5. Gelet op het voorgaande oordeelt de rechtbank dat verweerder niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het billijk is dat de schade voor 20% ten laste van eiseres dient te blijven. Het gebrek is tweeledig in die zin dat verweerder enerzijds niet goed heeft onderbouwd waarom in het algemeen een eigen risico van 20% passend is en anderzijds niet heeft gemotiveerd of dit eigen risico ook passend is in het bijzondere geval van eiseres.

10. Het beroep is gegrond wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Gezien de aard van het motiveringsgebrek en de beoordelingsruimte van verweerder bij de nieuwe besluitvorming is finale geschillenbeslechting in deze procedure niet mogelijk. Verweerder zal daarom een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak.

11. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

12. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 262,50 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525 en een wegingsfactor 1,5, gedeeld door 6). De rechtbank licht toe dat het samenhangende zaken betreft in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht en dat in de Bijlage van het Besluit proceskosten bestuursrecht is bepaald dat de wegingsfactor 1,5 is in geval van vier of meer samenhangende zaken. Omdat het hier gaat om zes samenhangende zaken, is per zaak een zesde van het totale bedrag aan proceskostenvergoeding toegekend.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 345 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 262,50.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T.F. Bruinenberg, rechter, in aanwezigheid van mr. H.A. Hulst, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 13 maart 2020.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.