

Faunaschade in de landbouw; de laatste stand van zaken

LTB 2018/20

In deze bijdrage gaan wij in op de laatste stand van zaken ten aanzien van het recht om in Nederland levende dieren te doden, ter bestrijding van schade die die dieren veroorzaken aan landbouwgewassen. Daarnaast beschrijven wij de mogelijkheid om een tegemoetkoming in de vergoeding van die faunaschade te verhalen.

Aan het eind van de 18^e eeuw werd voor het eerst de faunaschade aan landbouwgewassen en daarmee het belang van de landbouw als argument gebruikt om tot een aanpassing van de jachtregelgeving te komen. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding van de Jachtwet 1923. In die Jachtwet is voor het eerst voorzien in de mogelijkheid tot ontheffing ten behoeve van het afschot van dieren ter voorkoming of beperking van schade aan landbouwgewassen. Ook voorziet die Jachtwet voor het eerst in een wettelijke grondslag voor schadevergoeding, waarbij overigens niet de Staat, maar de eigenaar (vaak de jachthouder) aansprakelijk is voor de schade aan landbouwgewassen.

Ná 1923 heeft juist de bescherming van planten- en diersoorten in diverse andere wetten en wijzigingen van de Jachtwet meer gestalte gekregen. Uiteindelijk ontbrak een afstemming tussen die wetten, wat eind jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw heeft geleid tot de voorbereiding van de Flora- en faunawet (Ffw). De Ffw is uiteindelijk op 1 april 2002 in werking getreden. Hoofddoel van de Ffw was het beschermen van diersoorten. Daartoe voorzag de Ffw in een algemeen verbod om dieren te doden. Voor de jacht, het beheer van populaties en de bestrijding van schadelijke dieren waren specifieke regels opgenomen. In het navolgende zullen deze regels nader aan de orde komen bij de bespreking van de Wet natuurbescherming (Wnb).

Ondanks de specifieke regels voor het bestrijden van schadelijke dieren, kon – en kan – faunaschade niet volledig voorkomen worden. Voor die gevallen voorziet de Wnb in een vergoeding van deze faunaschade aan de desbetreffende landbouwer.

Jacht, beheer en schadebestrijding anno nu

Onder de Ffw was – voor zover hier van belang – de bestrijding van schadelijke dieren uitzondering op het verbod om dieren, behorende tot een beschermd inheemse diersoort, te doden. Ook onder de Wnb zijn er algemene verboden tot het opzettelijk verstoren, vangen en doden

van vogels (art. 3.1 Wnb), dieren genoemd in internationale verdragen (art. 3.5 Wnb) en dieren genoemd in Bijlage A achter de Wnb (art. 3.10 Wnb). Op deze verboden zijn jacht, het beheer van populaties en de bestrijding van schadelijke dieren uitzonderingen.

Jacht

De bepaling waarin de jacht als uitzondering is geregeld, betreft art. 3.20 lid 1 Wnb waarin het volgende is bepaald: Het is de

“jachthouder (...) toegestaan in zijn jachtveld wild te vangen, te doden en te verontrusten, en met het oog daarop op te sporen ter uitoefening van de jacht (...).”

Onder jacht moet worden verstaan het vangen en doden van wild ter uitoefening van de jacht. Het uitoefenen van de jacht is het gebruikmaken van het recht om te mogen jagen. Het recht om te jagen is een met de grond samenhangend recht om de op die grond levende en in de wet benoemde dieren te doden ten behoeve van de consumptie. Met andere woorden, het recht om wild te oogsten.

In art. 3.20 lid 2 Wnb is bepaald wat onder wild wordt verstaan. Wild (...) betreffen de in het wild levende dieren van de volgende soorten:

- a fazant (*Phasianus colchicus*);
- b wilde eend (*Anas platyrhynchos*);
- c houtduif (*Columba palumbus*);
- d haas (*Lepus Europaeus*);
- e konijn (*Oryctolagus cuniculus*).

Populatiebeheer

Bij populatiebeheer gaat het om een planmatige en langdurige aanpak om de omvang van een populatie van een dier te reguleren, vanwege schade aan of bedreiging van een publiek belang. Bijvoorbeeld beheer van reeën in verband met de verkeersveiligheid of de bestrijding van ganzen in verband met de vliegveiligheid rond Schiphol. De kernbepaling wat betreft het populatiebeheer betreft art. 3.17 Wnb. Daarin is geregeld dat gedeputeerde staten om de omvang van een populatie te reguleren ontheffing kunnen verlenen van de verbodsbepalingen om vogels en dieren te doden, indien dit in het belang is van:

- de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
- de veiligheid van het luchtverkeer;
- ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;
- ter bescherming van flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats.

Schadebestrijding

Bij schadebestrijding gaat het om het treffen van maatregelen door een grondgebruiker (eigenaar of pachter) tegen de dieren die daarop schade veroorzaken aan bijvoorbeeld gewassen. Te denken valt aan de bestrijding van ganzen die forse schade aanrichten aan graslanden. In het

¹ Mr. J.J.H. Hulshof en mr. ing. C.F. van Helvoirt zijn als advocaat werkzaam bij Vangoud Advocaten voor Vastgoed en Overheid te Arnhem, juuk@vangoud.nl en kees@vangoud.nl, www.vangoud.nl.

navolgende zal op dit onderdeel nog nadrukkelijker worden ingegaan.

Faunaschade en jacht

In art. 3.20 lid 3 Wnb is het volgende bepaald:

“De jachthouder doet datgene wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van de in zijn jachtveld aanwezige wild (...) te handhaven, dan wel, bij het ontbreken daarvan, te bereiken, en om schade door in zijn jachtveld aanwezig wild te voorkomen.”

Deze bepaling heeft bij de behandeling ervan in de Eerste Kamer tot vragen geleid, die toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken Van Dam in zijn brief van 6 juli 2016 heeft beantwoord. Hij antwoordde op de vraag van de Groen Links-fractie wie uiteindelijk beslist over de kwantiteit en kwaliteit van een redelijke wildstand, het volgende:

“De jachthouder dient, (...) te bepalen wat in zijn jachtveld nodig is om een redelijke wildstand te handhaven. Hij is wettelijk verplicht daarvoor zorg te dragen (artikel 3.20, derde lid, van de Wet natuurbescherming) en kan daarop worden aangesproken. Laatste kan strafrechtelijk, omdat overtreding van deze verplichting een economisch delict is, bestuursrechtelijk, via oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom, en civielrechtelijk door degenen die schade lijdt door het wild dat aanwezig is op het jachtveld van de jachthouder (artikel 3.20, derde lid).”

Deze uitleg is niet nieuw ten opzichte van de Ffw. Deze opmerking van de staatssecretaris maakt nog eens extra duidelijk dat indien de grondgebruiker (landbouwer) schade ondervindt als gevolg van het niet naleven van de verplichting om in het kader van de jacht te zorgen voor een redelijke wildstand, de jachthouder daarvoor aansprakelijk kan worden gesteld.

Regeling

Art. 3.15 Wnb voorziet in een regeling waarbij vogels en dieren kunnen worden aangewezen die mogen worden gedood. Het gaat dan om dieren die niet in hun voortbestaan worden bedreigd (of dat gevaar lopen) en die in het gehele land schade veroorzaken. Het moet dan gaan om schade aan landbouwgewassen, vee, de visserij of schade aan flora of fauna en natuurlijke habitats.

Enkele voorbeelden:

- De Canadese gans veroorzaakt veel vraatschade aan gras en graan in de winter en aan gras, graan en groenten in het voorjaar en de zomer.
- De houtduif, kauw en zwarte kraai veroorzaken vraatschade, pikschade, krabschade en schade door vervuiling aan maïs, graan, verschillende soorten groenten en fruit, bloemen en zaaibedden in de bosbouw.
- Konijnen veroorzaken vraat- en graafschade aan alerhande teelten; daarnaast brengen zij ziekten over op tamme konijnen.
- De schade die vossen veroorzaken bestaat uit predatie van kippen, ganzen, eenden, konijnen en lammeren in

buitenrennen; daarnaast brengen zij ziekten over, zoals hondscolheid en de vossenlintworm. De belangrijkste door de vos veroorzaakte schade betreft evenwel de fauna. Predatie door vossen van weidevogels heeft een negatieve invloed op de populatieontwikkeling van deze vogels. De stand van de weidevogels, met name die van de grutto, is in Nederland al zeer kwetsbaar en gaat de laatste jaren sterk achteruit.

Faunaschade in de Wnb

De Wnb voorziet in art. 6.1 in de mogelijkheid om op verzoek een tegemoetkoming toe te kennen voor schade als gevolg van natuurlijk in het wild levende vogels en dieren (voorheen art. 84 Ffw). Voorheen was een zelfstandig bestuursorgaan, het Faunafonds, verantwoordelijk voor het verwerken en, bij een positief besluit, uitkeren van aanvragen om tegemoetkoming. Met de inwerkingtreding van de Wnb is deze verantwoordelijkheid in handen van de provincies gelegd. Elke provincie heeft in een eigen (provinciale) verordening en beleidsregels nadere regels gesteld over de aanvraag, de schadetaxatie en de voorwaarden waaronder een tegemoetkoming wordt toegekend. Hoewel deze verordeningen en beleidsregels per provincie verschillen, komt de inhoud ervan aardig op hetzelfde neer, waarover hierna meer.

Ondanks de decentralisatie en het feit dat elke provincie zelf regels stelt voor faunaschade, vinden de afhandeling en besluitvorming centraal plaats, namelijk bij BIJ12. BIJ12 is de landelijke uitvoeringsorganisatie voor de provincies voor taken op het gebied van bijvoorbeeld de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), maar kent ook de unit Faunafonds – inderdaad de opvolger van het ‘oude’ Faunafonds. Los van de tegemoetkomingen in faunaschade, wordt door BIJ12 ook onderzoek gedaan naar en advies gegeven over bestrijding en preventie van faunaschade (zie ook: www.bij12.nl onder ‘Faunazaken’).

Aanvraag tegemoetkoming

Bij constatering van faunaschade moet de grondgebruiker binnen zeven werkdagen na die constatering een verzoek om tegemoetkoming in de schade indienen. Het verzoek wordt gedaan door het invullen van het digitale schadeformulier op de website van BIJ12. Na indiening van het verzoek schakelt BIJ12 een taxateur in. Deze brengt binnen zeven werkdagen een bedrijfsbezoek. Afhankelijk van de omstandigheden wordt dan meteen tot een taxatie overgegaan, waarbij de taxateur de door BIJ12 vastgestelde taxatierichtlijnen volgt.

Het gaat te ver om op deze plek uitgebreid op die richtlijnen in te gaan, maar daarin staat onder meer per gewas beschreven op basis van welke uitgangspunten de schade moet worden bepaald. Voor akkerbouwproducten en vollegrondsgroenten wordt voor de opbrengsten en de kilogramprijs bijvoorbeeld aansluiting gezocht bij de KWIN-AVG-cijfers (Kwantitatieve Informatie Akkerbouw en Vollegrondsgroenteteelt). Als kan worden aangetoond dat sprake is van contractteelt, wordt van die contractprijs uitgegaan.

Na afronding van de taxatiewerkzaamheden mag de ver-

zoeker op het opgemaakte taxatierapport reageren. De taxateur verzendt vervolgens het taxatierapport, voorzien van zowel de opmerkingen van de aanvrager als de reactie van de taxateur daarop, aan Bij12. Aan de hand van de taxatie stelt Bij12 de hoogte van de tegemoetkoming vast.

Voorwaarden tegemoetkoming

Met de enkele *mogelijkheid* een tegemoetkoming in de schade te kunnen aanvragen, dienen grondgebruikers zich niet rijk te rekenen. Bewust is ervoor gekozen het woord 'tegemoetkoming' te gebruiken in plaats van 'schadevergoeding'. Schade wordt namelijk slechts vergoed voor zover deze redelijkerwijs niet (geheel) voor rekening van de grondgebruiker dient te blijven. Ten eerste wordt namelijk 5% van de schade gerekend tot het normale bedrijfsrisico, zodat dat gedeelte al niet voor vergoeding in aanmerking komt. Los van dit standaard eigen risico zijn er nog tal van vereisten waaraan moet worden voldaan om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen.

Ten eerste moet de schade zijn veroorzaakt door dieren die genoemd zijn in één van de in art. 6.1 lid 1 Wnb genoemde bijlagen. De facto gaat het om vrijwel alle in het wild levende dieren, maar het moet wel gaan om vraat-, graaf-, wroet- of veegschade door die dieren. Andere vormen van schade worden niet vergoed. Verder moet de grondgebruiker zijn gewassen beroepsmatig telen en daarvan (deels) inkomensafhankelijk zijn (bedrijfsmatige landbouw).

De hiervoor genoemde voorwaarden vormen meestal niet het grootste struikelblok. Van de grondgebruiker wordt echter verder nog verlangd dat hij alles doet wat redelijkerwijs mogelijk is om de schade te voorkomen, namelijk door het nemen van voldoende preventieve maatregelen. Om tegemoet te komen aan de vraag wat daaronder nu moet worden verstaan, heeft het Faunafonds in 2009 de 'Handreiking Faunaschade' opgesteld. Daarin wordt per landbouwgewas en per schadeveroorzakende diersoort uiteengezet welke verschillende soorten maatregelen moeten worden genomen en in welke mate ze moeten worden toegepast om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen. Voor de meest voorkomende diersoorten heeft inmiddels een update van de Handreiking plaatsgevonden en moet nu de 'Faunaschade PreventieKit' (FPK) worden geraadpleegd. De voorgeschreven preventiemiddelen variëren van vogelverschrikkers (vier per hectare) en knalapparaten (één apparaat per 5 hectare met een tijdsinterval tot maximaal 30 minuten) tot het plaatsen van al dan niet elektrische rasters. Van belang is dat in het provinciale beleid nadere eisen worden gesteld aan de (minimale) toepassing van de preventieve maatregelen. Ter bescherming van 'kwetsbare gewassen' wordt bijvoorbeeld verwacht dat zowel visuele als akoestische middelen worden toegepast, uiteraard in voldoende mate. Deze maatregelen moeten voldoende aantoonbaar worden toegepast. In zijn rapport maakt de taxateur namelijk melding van de aangetroffen toegepaste preventieve maatregelen.

Veel van de aangerichte schade wordt veroorzaakt door diersoorten waarvoor het mogelijk is ontheffing aan te vragen van het verbod op het doden of verstoren daarvan.

Indien die mogelijkheid bestaat, moet daarvan gebruik worden gemaakt om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming voor schade door deze soorten. Als een algemene ontheffing niet al aan de faunabeheereenheid is verleend, dient deze tijdig – uiterlijk op de dag van het ontstaan van de schade – alsnog voor het schadeperceel te worden aangevraagd. Vervolgens moet op 'adequate wijze' van die ontheffing gebruik worden gemaakt. Daaronder moet in dit geval worden verstaan dat daarvan ten minste twee keer per week gebruik wordt gemaakt. Dat adequate gebruik dient te worden aangetoond door een rapportage van de jachthouder, die zijn gebruik van de ontheffing – als het goed is – heeft bijgehouden. Omdat aanspraak op de tegemoetkoming geheel vervalt als het adequate gebruik niet kan worden aangetoond, rust op de jachthouders dus een behoorlijke verantwoordelijkheid. Bij een weigering van de ontheffing op *inhoudelijke* gronden, blijft aanspraak op een tegemoetkoming bestaan. Tot slot verlangt Bij12 veelal een grotere inspanning van zowel de grondgebruiker als de jachthouder als het gaat om relatief grote, kapitaalintensieve of schadegevoelige teelten. Bijvoorbeeld dat niet twee maar drie keer per week of vaker gebruik wordt gemaakt van de ontheffing, of dat meerdere andere preventieve middelen naast elkaar of intensiever worden toegepast. Indien de grondgebruiker of jachthouder volstaat met de minimaal vereiste inspanningen, kan dat leiden tot toepassing van een verhoogd eigen risico.

Verhoogd eigen risico

Onder omstandigheden kan Bij12 besluiten een verhoogd eigen risico toe te passen van 25%, 50%, 75% of zelfs 100% van de schade. In het algemeen gaat het om gevallen waar bij het optreden van de schade (deels) voorzienbaar was of had kunnen zijn. Daarbij speelt onder meer een rol of het gaat om kapitaalintensieve en/of schadegevoelige gewassen, waarbij dus verhoogd risico op (relatief hoge) schade aan de orde is. Ook kan meespelen of de schade is veroorzaakt op percelen die maar één teeltseizoen in gebruik zijn, waarbij de grondgebruiker in zekere zin de 'keuze' heeft op een bepaald perceel te telen. Bij teelt op gronden in eigendom of waarvoor langjarige pachtcontracten zijn gesloten, heeft de grondgebruiker die keuze namelijk niet.

Belang voor de praktijk

In het voorgaande is aan de orde gekomen dat het voor de landbouwer van belang is dat hij zelf voldoende preventieve maatregelen treft om schade aan zijn landbouwgewassen te voorkomen. Dat kan – of moet – ook in samenspraak met de jachtveldhouder, die toestemming heeft van de desbetreffende landbouwer om schadelijke dieren te bestrijden. Pas als ondanks toepassing van voldoende maatregelen schade optreedt, kan de landbouwer zich wenden tot Bij12 voor een tegemoetkoming in de faunaschade. De landbouwer moet erop bedacht zijn dat niet alle schade wordt vergoed. De schade wordt naar beneden bijgesteld met het eigen risico dat de landbouwer dient te dragen, als correctie vanwege het normale bedrijfsrisico.