

ECLI:NL:RBDHA:2022:8234

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	16-08-2022
Datum publicatie	17-08-2022
Zaaknummer	C/09/631920 / KG ZA 22-609
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Kort geding
Inhoudsindicatie	Kort geding, overheidsaansprakelijkheid; aanwijzing en vrijstelling van het konijn in de zin van art. 3.15 Wet Natuurbescherming. Buitenwerkingstelling regelgeving wordt afgewezen aangezien deze niet onmiskenbaar onrechtmatig is, ook geen ordemaatregel.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank Den Haag

Team handel - voorzieningenrechter

zaak- / rolnummer: C/09/631920/ KG ZA 22-609

Vonnis in kort geding van 16 augustus 2022

in de zaak van

1 STICHTING ANIMAL RIGHTS te Den Haag,

2. STICHTING FAUNA4LIFE te Amstelveen,

eiseressen,

advocaat mr. M. van Duijn te Den Haag,

tegen:

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Algemene Zaken en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) te Den Haag,

gedaagde,
advocaat mr. E.C.M. Schippers te Den Haag.

Partijen worden hierna respectievelijk aangeduid als 'de Stichtingen' en 'de Staat'.

1 De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 15 juli 2022, met producties;
- de pleitnota van de Stichtingen;
- de vooraf ingediende pleitnota van de Staat.

1.2. De mondelinge behandeling is gehouden op 26 juli 2022. Ter zitting is vonnis bepaald op heden.

2 De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

- 2.1. Eiseres sub 1 heeft als statutair doel het opkomen voor in het wild levende dieren en voor de kwaliteit van hun natuurlijke habitat en zij tracht dit te bereiken door (onder meer) het voeren van procedures. Eiseres sub 2 heeft als statutair doel het bevorderen van ethisch en wetenschappelijk verantwoord faunabeleid en tracht dit te bereiken door - onder meer - het toetsen van beleids- en beheersmaatregelen die op de in het wild levende dieren betrekking hebben of van invloed zijn, aan wetenschappelijke ethische criteria.
- 2.2. In artikel 3.1 onder d van het Besluit Natuurbescherming (Bnb) is het konijn aangewezen als een diersoort die landelijk schade veroorzaakt en niet in zijn voortbestaan wordt bedreigd of dat risico loopt. Dit betreft een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.15 lid 1 Wet natuurbescherming (Wnb).
- 2.3. In artikel 3.1 van de Regeling natuurbescherming (Rnb) is aan grondgebruikers een (landelijke) vrijstelling verleend voor de bestrijding van konijnen. Dit is een vrijstelling als bedoeld in artikel 3.15 lid 2 Wnb. Deze vrijstelling houdt in dat het voor grondgebruikers niet verboden is deze dieren opzettelijk te doden of te vangen. Deze vrijstelling geldt alleen voor handelingen die gericht zijn op het voorkomen van dreigende schade en mits wordt gehandeld overeenkomstig de daarvoor geldende voorwaarden en het op de betreffende locatie geldende Faunabeheerplan.
- 2.4. Op 1 oktober 2020 heeft de Zoogdierenvereniging in opdracht van het Ministerie van LNV het Basisrapport Rode Lijst Zoogdieren volgens Nederlandse en IUCN-criteria 2020 (hierna: het Basisrapport) gepubliceerd. De Rode Lijst is een lijst van verdwenen en bedreigde diersoorten in Nederland. In dit rapport wordt het konijn opgenomen in de bedreigingscategorie "gevoelig", onder meer omdat de populatiegrootte van de konijnen sinds 1950 met 68% is afgenomen. Als gevoelige soort worden aangemerkt soorten die stabiel of toegenomen maar zeer zeldzaam zijn en soorten die sterk tot zeer sterk zijn afgenomen, maar nog algemeen zijn. De kwalificatie

“gevoelig” is naast “kwetsbaar”, “bedreigd” en “ernstig bedreigd” een subcategorie van de hoofdcategorie “bedreigd”.

2.5. Bij besluit van 14 oktober 2020 heeft de minister van LNV (hierna: de Minister) een geactualiseerde Rode Lijst Zoogdieren (hierna: de Rode Lijst) vastgesteld. In dit rapport is het konijn overeenkomstig het Basisrapport opgenomen in de categorie “gevoelig”.

2.6. In de toelichting bij het Besluit houdende vaststelling van een geactualiseerde Rode Lijst Zoogdieren heeft de Minister onder meer het volgende geschreven:

“Opname op de Rode Lijst Zoogdieren geeft aan dat de zoogdiersoort uit Nederland verdwenen is of in zijn voorkomen in Nederland bedreigd wordt. Op deze rode lijst zijn de haas en het konijn opgenomen in de laagste bedreigingscategorie ‘Gevoelig’. Beide soorten zijn ook geplaatst op de wildlijst als genoemd in artikel 3.20, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Van beide soorten is volgens de informatie van de Zoogdierverseniging de populatiegrootte sinds 1950 afgenomen met meer dan 60%. Ondanks deze forse afname kan met meer dan 25.000 voortplantende individuen per soort niet gesteld worden dat zij in hun voortbestaan worden bedreigd of de staat van instandhouding in het geding is. Vooralnog blijft de jacht op deze soorten geopend. Er is voldoende waarborg om populaties konijnen en hazen tegen overbejaging te beschermen indien noodzakelijk. Jachthouders zijn op grond van artikel 3.20, derde lid, van de Wet natuurbescherming gehouden om een redelijke stand van de in zijn jachtveld aanwezige wildsoorten, waaronder konijnen en hazen, te handhaven, dan wel, bij het ontbreken van een redelijke stand, te bereiken.

De Rode lijsten flora en fauna en het daarop gerichte bijzondere beleid maken integraal onderdeel uit van de Rijksnatuurvisie ‘Natuurlijk verder’_ (artikel 1.5, vierde lid, van de Wet natuurbescherming). Deze geactualiseerde Rode Lijst Zoogdieren is uitsluitend op basis van ecologische criteria tot stand gekomen en betreft als zodanig geen beleidsvisie.”

2.7. Naar aanleiding van een motie van de Kamerleden Wassenberg en Futselaar om het konijn (en de haas) te schrappen van de lijst van vrij bejaagbare soorten, heeft het Ministerie Wageningen Environmental Research (hierna: WENR) onderzoek laten doen naar de staat van instandhouding van soorten op de lijst vrij bejaagbare dieren.

2.8. In maart 2022 heeft WENR het rapport ‘Staat van instandhouding haas en konijn’ (hierna: het WENR-rapport) gepubliceerd. In dit rapport wordt de staat van instandhouding van het konijn als “zeer ongunstig” beoordeeld. Dit is gebaseerd op de volgende parameters:

Tabel 5.2 Samenvatting Staat van Instandhouding konijn

Parameter	SvI
Verspreidingsgebied	Gunstig
Populatie	Zeer ongunstig
Leefgebied	Gunstig
Toekomstperspectief	Onbekend
Totaalbeoordeling SvI	Zeer ongunstig

2.9. In het WENR-rapport wordt de huidige konijnenpopulatie berekend op 1.145.000 individuen. Het rapport vermeldt verder – voor zover hier van belang – het volgende:

5.2.4.2 Huidige situatie en ontwikkelingen

De belangrijkste drukfactoren die hebben geleid tot waargenomen dalingen in de aantallen konijnen zijn twee virusziekten: myxomatose (vanaf 1953) en *Rabbit Haemorrhagic Disease* (RHD). In het rapport van Dekker en Van Norren (2021) is uitgebreid ingegaan op het effect van beide ziekten en hoe deze de stand beïnvloeden, waarbij de kennis met name gebaseerd is op onderzoek in de duinen. Lagere dichtheden aan konijnen leiden tot isolatie van (kleinere) populaties en beïnvloeden bovendien de kwaliteit van het leefgebied doordat kortgrazige vegetatie verdwijnt, die grotere populaties zelf in stand houden. Predatie in kleine populaties kan er bovendien voor zorgen dat deze populaties niet makkelijk meer kunnen uitbreiden.

Maatregelen om de stand te herstellen, moeten met name gezocht worden op het vlak van habitatverbetering. Ook bijplaatsingen van dieren en de aanleg van kunstburchten kunnen helpen om de stand te herstellen (Dekker en Van Norren, 2020). Het doel is uiteindelijk om ervoor te zorgen dat voldoende volwassen en jonge konijnen overleven om binnen een populatie snel resistentie tegen op te bouwen bij een nieuwe ziekte-uitbraak. Hoe dat precies te bereiken is, is onderdeel van lopend onderzoek in opdracht van het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN).

(...)

5.2.4.3 Beoordeling parameters

(...)

Voor de populatie, die op basis van de korte termijntrend een afname van 7,2% per jaar laat zien (zie paragraaf 4.2.4) en momenteel beoordeeld is als **zeer ongunstig**, mag verwacht worden dat de maatregelen die getroffen worden in het landelijk gebied positief kunnen werken voor de populatieomvang en daarmee de negatieve trend kunnen beïnvloeden in positieve richting. Dit geldt ook voor de maatregelen die getroffen worden in en rondom natuurgebieden, met name gericht op het terugdringen van (effecten als gevolg van) de stikstofdepositie. Het is echter niet te voorspellen of de voorgenomen maatregelen voldoende zijn om de huidige bedreigingen teniet te kunnen doen en daarmee de negatieve trend volledig te kunnen ombuigen. Dit is afhankelijk van de uiteindelijke beleidskeuzes en uitvoering daarvan. Dit resulteert in een onbekend perspectief voor deze parameter.

2.10. Bij Kamerbrief van 14 april 2022 heeft de Minister meegedeeld dat zij voornemens is het konijn van de lijst van vrij bejaagbare soorten (de wildlijst) te schrappen. In verband hiermee heeft de Minister op 28 april 2022 een ontwerpregeling gepubliceerd voor internetconsultatie. De Kamerbrief van 14 april 2022 vermeldt onder meer het volgende:

“De resultaten van de uitgevoerde onderzoeken hebben ook gevolgen voor de jacht. Artikel 3.22, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming bepaalt dat de jacht niet geopend wordt op soorten waarvan de staat van instandhouding in het geding is. Uit de onderzoeken blijkt ook dat de jacht voor alle soorten van de wildlijst jacht niet de hoofdoorzaak is van, of beperkt bijdraagt aan, de ongunstige staat van instandhouding. De belangrijkste oorzaken van achteruitgang van de soorten op de wildlijst zijn habitatverlies, afgenomen kwaliteit van het leefgebied en lokale predatiedruk. Dit is het gevolg van o.a. intensivering en schaalvergroting van de landbouw, verandering van het landschap en landbouwmachines. Het niet openen van de jacht zal daarom naar alle waarschijnlijkheid niet of heel beperkt bijdragen aan het herstel van de soorten. Aan de andere kant kan de jacht op een soort juist een sterke stimulans zijn voor het beheer van habitats en voor het aanpakken van andere drukfactoren die bijdragen aan achteruitgang van populaties, en op die manier bijdragen aan de doelstelling om populaties te herstellen tot een gunstige staat van instandhouding.”

2.11. Het jachtverbod was op de datum van de mondelinge behandeling nog niet bekend gemaakt in de Staatscourant.

3 Het geschil

3.1. De Stichtingen vorderen, zakelijk weergegeven:

1. de aanwijzing van het konijn in artikel 3.1 aanhef en onder d van het Bnb buitenwerking te stellen, dan wel de Staat te veroordelen deze bepaling buiten toepassing te laten;

2. de vrijstelling in artikel 3.1 lid 2 van de Rnb buitenwerking te stellen, dan wel de Staat te veroordelen deze bepaling buiten toepassing te laten;
een en ander met veroordeling van de Staat in de proceskosten.

3.2. Aan deze vordering leggen de Stichtingen het volgende ten grondslag.

Uit de plaatsing op de Rode Lijst en uit het WENR-rapport volgt dat het konijn in zijn voortbestaan wordt bedreigd. Aan (een van) de criteria van artikel 3.15 Wnb is dus niet langer voldaan, waardoor de aanwijzing en de vrijstelling in strijd zijn met een hogere regeling. Dit betekent dat handhaving van de aanwijzing en de vrijstelling van rechtswege onrechtmatig zijn geworden. Door de onrechtmatige wetgeving worden de Stichtingen geraakt in hun statutaire doelen. Dat konijnen het hele jaar door op grond van de vrijstelling kunnen worden gedood is een onmiddellijk gevaar voor het voortbestaan van het konijn in Nederland. Gelet hierop en nu de dood onomkeerbaar is, hebben de Stichtingen een spoedeisend belang bij hun vorderingen. Dit geldt te meer, nu er sinds de plaatsing van het konijn op de Rode Lijst bijna twee jaar is verstreken en de Staat nog geen enkele aandacht heeft besteed aan de aanwijzing en de vrijstelling.

3.3. De Staat concludeert tot afwijzing van het gevorderde en voert daartoe gemotiveerd verweer, dat hierna, voor zover nodig, zal worden besproken.

4 De beoordeling van het geschil

4.1. Uit de plaatsing op de Rode Lijst en het WENR-rapport volgt dat het niet goed gaat met het konijn in Nederland. Dit staat tussen partijen terecht niet ter discussie. In geschil is of dit gegeven ertoe moet leiden dat de aanwijzing en de vrijstelling met onmiddellijke ingang buiten werking moeten worden gesteld. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is dit niet het geval. De voorzieningenrechter licht dit als volgt toe.

4.2. Bij de beoordeling staat voorop dat de rechter in kort geding alleen bij een onmiskenbaar onverbindende regeling de bevoegdheid heeft om die regeling buiten werking te stellen. De Minister, als orgaan van de Staat, heeft immers een grote mate van beleidsvrijheid en is daarbij bovendien onderworpen aan politieke controle. Dat betekent dat de voorzieningenrechter zich terughoudend moet opstellen en alleen kan ingrijpen als buiten redelijke twijfel is dat de regeling onmiskenbaar onverbindend is (geworden). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer sprake is van strijd met een hogere regeling.

4.3. Voor de invoering van een aanwijzing en vrijstelling is op grond van artikel 3.15 Wnb vereist dat een diersoort schade veroorzaakt én dat hij niet in zijn voortbestaan wordt bedreigd of dat gevaar loopt. Dat het konijn schade (onder meer graafschade en schade aan gewassen) veroorzaakt staat niet ter discussie. Voor het tweede vereiste geldt dat de Staat zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat ook daaraan bij de invoering van de regelgeving werd voldaan. De aanwijzing en de vrijstelling waren bij de invoering ervan (in 2002) niet onrechtmatig, omdat het konijn destijds in een goede staat van instandhouding verkeerde. De plaatsing op de Rode Lijst en het WENR-rapport maken ook niet dat de aanwijzing en vrijstelling achteraf gezien onrechtmatig tot stand zijn gekomen.

4.4. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter maken de plaatsing op de Rode Lijst en de conclusies uit het WENR-rapport wél dat invoering van de aanwijzing en vrijstelling op dit moment zeer waarschijnlijk niet meer tot de mogelijkheden zou behoren. De Rode Lijst en het WENR-rapport laten immers geen andere conclusie toe dan dat het konijn het gevaar loopt dat hij in zijn voortbestaan wordt bedreigd, met name omdat de populatie al jarenlang sterk afneemt. Zou dat anders zijn, dan was het konijn niet opgenomen in de categorie "gevoelig", een subcategorie van "bedreigd". Dat de populatie van het konijn in absolute zin nog omvangrijk is en het

verspreidingsgebied als 'gunstig' wordt aangemerkt, maken dat niet anders. De stelling van de Staat dat het konijn niet in zijn voortbestaan wordt bedreigd staat ook haaks op zijn erkenning dat het slecht gaat met het konijn en dat maatregelen nodig zijn om populaties te herstellen en weer te komen tot een gunstige staat van instandhouding.

- 4.5. Dat invoering van de aanwijzing en vrijstelling (anders dan in 2002) nu waarschijnlijk niet meer plaats zou vinden, betekent niet zonder meer dat de bestaande aanwijzing en de vrijstelling daardoor direct onrechtmatig zijn geworden en/of dat nu sprake is van een onmiskenbaar onverbindende regeling. Wel acht de voorzieningenrechter het aangewezen dat de Staat zich publiekelijk uitlaat over de gevolgen van de opname van het konijn op de Rode Lijst en over de conclusies uit het WENR-rapport. Bij een eventuele buitenwerkingstelling van de huidige regelgeving, die mogelijk een gevolg zou kunnen zijn van nieuwe besluitvorming, dient de Staat alle betrokken belangen zorgvuldig af te wegen. De afname van de konijnenpopulatie neemt immers niet weg dat de resterende 1.145.000 konijnen veel schade kunnen veroorzaken en dat daarvoor hoe dan ook eerst een (vergoedings)regeling zal moeten worden getroffen. De Staat dient daarom in de gelegenheid te worden gesteld te komen tot zorgvuldige besluitvorming, rekening houdend met alle belangen, waaronder die van grondeigenaren, de Provincies en die van konijnen. Deze besluitvorming is primair onderworpen aan politieke controle, zodat daarop in beginsel niet in kort geding kan worden vooruitgelopen.

Het feit dat die besluitvorming in de visie van de Stichtingen lang op zich laat wachten, maakt niet dat de aanwijzing en de vrijstelling daarom met onmiddellijke ingang in dit geding buiten werking moeten worden gesteld. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de Staat aantoonbaar doende is de verkregen informatie te verwerken in nieuw beleid. Hij heeft immers naar aanleiding van de bevindingen betreffende de staat van instandhouding van het konijn een jachtverbod aangekondigd, dat inmiddels in werking is getreden. Overigens is gebleken dat de Stichtingen, voorafgaand aan dit kort geding, helemaal niet met de Staat hebben gesproken over hun zorgen. In dat kader is relevant dat de Staat onweersproken heeft gesteld dat sprake is geweest van rauwelijks dagvaarden, waarbij de Stichtingen geen enkele moeite hebben gedaan vooraf een standpunt van de Staat te verkrijgen over dit onderwerp, dan wel anderszins eerst overleg te plegen met de Staat. Dat had naar oordeel van de voorzieningenrechter zonder meer in de rede gelegen, zeker nu het stichtingen als de onderhavige betreft.

- 4.6. Voor een ordemaatregel, vooruitlopend op de nadere besluitvorming, bestaat naar oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende aanleiding, aangezien niet aannemelijk is geworden dat konijnen door de (voorlopige) instandhouding van de aanwijzing en de vrijstelling zodanig in hun voortbestaan worden bedreigd dat nadere besluitvorming niet kan worden afgewacht. Daarbij weegt mee dat de Staat onweersproken heeft gesteld dat de afname van de konijnenpopulatie slechts voor een zeer beperkt deel het gevolg is van de aanwijzing en de vrijstelling, de konijnenjacht voor het komende seizoen al wordt verboden en er tevens druk wordt gewerkt aan maatregelen om de habitat te verbeteren. Bovendien is het belang van de Stichtingen bij buitenwerkingstelling van de aanwijzing en de vrijstelling feitelijk beperkt, omdat het - naar de voorzieningenrechter begrijpt - in de visie van de Stichtingen mogelijk moet zijn om ook ná buitenwerking stelling van de gewraakte regelingen via lokale ontheffingen overlast door konijnen te bestrijden.
- 4.7. De slotsom is dat de vorderingen van de Stichtingen worden afgewezen. Zij worden als de in het ongelijk gestelde partij, veroordeeld in de kosten van dit geding.

5 De beslissing

De voorzieningenrechter:

5.1. wijst het gevorderde af;

5.2. veroordeelt de Stichtingen in de kosten van dit geding, tot op heden aan de zijde van de Staat begroot op € 1.692,--, waarvan € 1.016,-- aan salaris advocaat en € 676,-- aan griffierecht.

Dit vonnis is gewezen door mr. S.J. Hoekstra-van Vliet en in het openbaar uitgesproken op 16 augustus 2022.

WJ