



provincie **HOLLAND**
ZUID

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
[redacted]

Onderwerp
Advies inzake bezwaarschrift

Geacht college,

Bezwarencommissie

Compliance & Control
Juridische Zaken

Contact
[redacted]
[redacted]
[redacted]

Provinciehuis
Zuid-Hollandplein 1
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 441 66 11
F 070 441 78 20
www.zuid-holland.nl

Datum
9 november 2023
Ons kenmerk

RB-2023-000111 en
RB-2023-000127
Uw kenmerk

Bijlagen
div.

Hierbij doet de bezwarencommissie u toekomen haar advies over de door [redacted] namens de Stichtingen Fauna4live en Animal Rights en door [redacted] namens Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland en Natuur- en Vogelwacht Biesbosch ingediende bezwaarschriften van 30 juli 2023, ingekomen op dezelfde datum, en van 22 augustus 2023, ingekomen op 23 augustus 2023, tegen uw besluit van 12 juli 2023, kernmerk PZH-2023-834383571, tot vaststelling van het Faunabeheerplan Konijn 2023-2029.

Voorgeschiedenis en bestreden besluit

Op 10 juli 2023 heeft de Faunabeheereenheid Zuid-Holland (hierna: de Faunabeheereenheid) het Faunabeheerplan Konijn 2023-2029 (hierna: het Faunabeheerplan) ingediend.

^{1/} Op 12 juli 2023 heeft uw college het Faunabeheerplan goedgekeurd.

Op 30 juli 2023, ingekomen op dezelfde datum, heeft [redacted] namens de Stichtingen Fauna4Live en Animal Rights een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 12 juli 2023 (hierna: het goedkeuringsbesluit).

Op 22 augustus 2023, ingekomen op 23 augustus 2023, heeft [redacted] namens Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland en Natuur- en Vogelwacht Biesbosch een bezwaarschrift ingediend tegen het goedkeuringsbesluit.

De voorzieningenrechter heeft bij uitspraak van 31 augustus 2023 het verzoek van de Stichtingen Fauna4live en Animal Rights tot het treffen van een voorlopige voorziening toegewezen en bij wijze van voorlopige voorziening het goedkeuringsbesluit, voor zover daarmee goedkeuring is verleend aan het doden van konijnen buiten het havengebied van Rotterdam, geschorst tot zes weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar.



Mondelinge behandeling

De vertegenwoordigers van de Stichtingen Fauna4live en Animal Rights en Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland en uw college zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt op de hoorzitting van 21 september 2023 mondeling toe te lichten en hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De vertegenwoordiger van de Faunabeheereenheid, vergezeld van vertegenwoordigers van JBS Europoort, Golfbaan Delfland en ProRail, is als derde-belanghebbende ook in de gelegenheid om haar standpunt op de hoorzitting toe te lichten en heeft hiervan eveneens gebruik gemaakt. Dat geldt ook voor vertegenwoordigers van Havenbedrijf Rotterdam, dat zich heeft aangemeld als derde-belanghebbende en naar het oordeel van de bezwarencommissie als zodanig kan worden aangemerkt.

Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Nadere stukken

Op 22 september 2023 is van Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland een machtiging ontvangen, waarin zij door Natuur- en Vogelwacht Biesbosch is gemachtigd om namens deze organisatie op te treden in de bezwaarprocedure tegen de goedkeuring van het Faunabeheerplan.

Op dezelfde datum is van de Stichtingen een e-mail ontvangen, waarin is gesteld dat in het goedkeuringsbesluit ten onrechte geen rekening is gehouden met de cumulatieve gevolgen van andere verleende toestemmingen op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) voor wat betreft het konijn en dat uw college en de Faunabeheereenheid tijdens de hoorzitting ten onrechte hebben gesteld dat er geen provinciale vrijstelling is op grond waarvan het doden van konijnen is toegestaan.

Op 23 oktober 2023 heeft uw college, op het verzoek van de secretaris van de bezwarencommissie van 19 oktober 2023, een reactie gegeven op de e-mail van de Stichtingen.

Beoordeling ontvankelijkheid

De bezwaarschriften zijn ingediend binnen de wettelijke termijn van zes weken en zijn dus op tijd ingediend.

Het belang van de Stichtingen (hierna tezamen en in enkelvoud: Bezwaarde I) en Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland en Natuur- en Vogelwacht Biesbosch (hierna tezamen en in enkelvoud: Bezwaarde II) is rechtstreeks bij het goedkeuringsbesluit betrokken, zodat zij belanghebbenden zijn. Bovendien zijn de bezwaarschriften gemotiveerd en voldoen zij aan de verdere eisen van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). De bezwaarschriften zijn daarmee ontvankelijk.

Juridisch kader

Zie bijlage.

Het goedkeuringsbesluit

In het goedkeuringsbesluit staat dat uw college op grond van artikel 3.12, zevende lid, van de Wnb en de artikelen 6.3, 6.4 en 6.5 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland heeft besloten het Faunabeheerplan goed te keuren. Verder staat hierin dat ter uitvoering van het



Faunabeheerplan een ontheffing van de verbodsbepalingen uit de Wnb kan worden aangevraagd bij de Omgevingsdienst Haaglanden. Tevens kan op basis van het Faunabeheerplan gebruik worden gemaakt van de landelijke vrijstelling voor het bestrijden van konijnen op de volgende specifieke locaties: Industrierreinen, bij (spoor)wegen en dijklichamen, op begraafplaatsen en sportvelden, en op overige locaties, te weten openbare locaties waar door graverij door konijnen verzakking van bebouwing of schade vergelijkbaar met de schade die konijnen op sportvelden kunnen veroorzaken, is of dreigt te ontstaan.

Faunabeheer 2023-2029

In hoofdstuk 1 van het Faunabeheerplan “Inleiding” in paragraaf 1.1. “Dit faunabeheerplan” staat dat het in het Faunabeheerplan opgenomen konijnenbeheer grotendeels een voortzetting is van het in de vorige planperiode uitgevoerde beheer. Dat wil zeggen dat konijnen alleen op specifieke locaties worden beheerd: op industrierreinen, bij (spoor)wegen en dijklichamen, op begraafplaatsen en sportvelden, en op openbare locaties met schade zoals die nader is geduid in het Faunabeheerplan.

In hoofdstuk 8 “Faunabeheer 2023-2029” in paragraaf 8.1 “Voortzetting konijnenbeheer” worden ten opzichte van de vorige planperiode de volgende wijzigingen genoemd:

- De categorie “overige locaties” wordt beperkt tot openbare locaties;
- De jacht op het konijn is sinds 2022 gesloten;
- De landelijke vrijstelling wordt alleen uitgevoerd op de in het Faunabeheerplan genoemde locaties en dus niet meer op locaties waar schade aan gewassen en schade op niet-openbare locaties dreigt. Vermeld is dat de Faunabeheereenheid toestemming verleent voor het gebruik van de vrijstelling en/of ontheffing op basis van een plan van aanpak. Verder is vermeld dat in de vorige planperiode het plan van aanpak alleen verplicht was voor het gebruik van de ontheffing. Omdat het beheer op vrijstelling en ontheffing alleen wordt uitgevoerd op specifieke locaties en dus integraal met elkaar samenhangt, is hiervoor gekozen.

In paragraaf 8.2 “Escalatieladder” staat dat omdat de jacht niet is geopend, het beheer wordt uitgevoerd op grond van de vrijstelling en/of de ontheffing. Indien de vrijstelling ook wegvalt, wordt het beheer uitgevoerd op grond van de ontheffing. Het beheer op vrijstelling en/of ontheffing kan alleen worden uitgevoerd op basis van een plan van aanpak van de beheerder van de gronden. Dit plan van aanpak moet voldoen aan de kaders van het Faunabeheerplan. Onderdeel van het plan van aanpak is de verplichte inzet, waar (gedeeltelijk) effectief en mogelijk, van werende en verjagende middelen (trede 1). Doel van het beheer moet zijn het bereiken en behouden van een lage stand bij de schadelocatie. Optreden in de periode 15 augustus tot en met 31 januari is de basis voor het verlagen van de stand (trede 2). Om de stand laag te houden is echter in de regel ook optreden buiten het jachtseizoen nodig (trede 3).

In het vervolg van dit advies worden de maatregelen die bij trede 1, 2 en 3 zijn genoemd aangeduid als: de beheermaatregelen uit het Faunabeheerplan.

Juridische context

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wnb (TK 2011-2012, 33 348, nr. 3, blz. 147-149) volgt dat er in de Wnb voor is gekozen om voor bepaalde andere soorten dan de soorten die onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vallen, een eigen beschermingsregime op te nemen. Het gaat hierbij in het bijzonder om soorten die in Nederland in hun voortbestaan worden bedreigd en die daarom op de zogenoemde rode lijsten zijn geplaatst. Daarnaast gaat het - in het licht van hun intrinsieke waarde - om dieren, ongeacht of het om bedreigde soorten gaat of niet.



Het konijn is één van deze bepaalde andere soorten en valt onder het beschermingsregime van artikel 3.10, eerste lid, van de Wnb. Het konijn is namelijk opgenomen in de in deze bepaling genoemde bijlage, onderdeel A, bij de Wnb. Dit beschermingsregime houdt gelet op deze bepaling, onder a en b, voor het konijn in dat het verboden is om het konijn opzettelijk te doden of te vangen en de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen opzettelijk te beschadigen of te vernielen.

Van deze verboden in artikel 3.10, eerste lid, onder a en b, van de Wnb is op grond van artikel 3.15, tweede lid, van de Wnb in artikel 3.1, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb) aan grondgebruikers landelijke vrijstelling verleend voor de bestrijding van konijnen.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545, volgt dat de eisen die aan de uitvoering van deze landelijke vrijstelling in de Rnb zijn gesteld niet overeenkomen met de eisen die aan de verlening van een landelijke vrijstelling zijn gesteld in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb. Deze eisen zijn in artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb van overeenkomstige toepassing verklaard en gelden daardoor voor het konijn. Uit de uitspraak volgt verder dat aan de hand van de eisen uit artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb het doden van het konijn ten tijde van het goedkeuringsbesluit over het Faunabeheerplan beoordeeld moeten worden. Als aan deze eisen is voldaan, mag van de landelijke vrijstelling gebruik worden gemaakt.

Het gaat om de volgende eisen:

- a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
- b. zij is nodig in verband met wettelijke belangen die in het geding zijn en
- c. er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de konijnenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

De bezwarencommissie stelt vast dat uw college bij het verlenen van goedkeuring aan het Faunabeheerplan het Faunabeheerplan niet heeft beoordeeld aan de hand van de eisen uit artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb, althans uit het goedkeuringsbesluit blijkt niet dat uw college dit heeft gedaan. Volgens de bezwarencommissie berust het goedkeuringsbesluit daarom in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

Bezwaarde I en Bezwaarde II hebben in hun bezwaarschriften gesteld dat uw college ten onrechte het goedkeuringsbesluit heeft genomen. Zij hebben bestreden dat het beheer zoals beschreven in het Faunabeheerplan voldoet aan de eisen uit artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb.

Uw college heeft hiertegen verweer gevoerd. De bezwarencommissie zal daarom hieronder beoordelen of het goedkeuringsbesluit onder aanvulling van de motivering in stand kan blijven. De bezwarencommissie zal, voordat zij beoordeelt of het Faunabeheerplan voldoet aan de eisen uit artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb, eerst de twee andere bezwaargronden van Bezwaarde I beoordelen, te weten dat het goedkeuringsbesluit in strijd is met het stelsel van de Wnb en met de rechtszekerheid. Bij de beoordeling van de bezwaargronden zal de bezwarencommissie het standpunt van uw college betrekken, alsmede wat door of namens derde-belanghebbenden ter hoorzitting naar voren is gebracht.

Bezwaargrond van Bezwaarde I over strijd met het stelsel van de Wnb

Bezwaarde I heeft gesteld dat het goedkeuringsbesluit in strijd is met het stelsel van de Wnb. Zij heeft hiertoe aangevoerd dat uw college, gelet op het gestelde in paragraaf 8.1 van het Faunabeheerplan dat de Faunabeheereenheid toestemming verleent voor het gebruik van de vrijstelling en/of ontheffing op basis van een plan van aanpak, de beoordeling of andere



bevredigende oplossingen mogelijk zijn dan het doden van konijnen en de periode waarbinnen van verbodsbepalingen om te doden kan worden afgeweken uitbesteedt aan de Faunabeheereenheid. Deze beoordeling is evenwel opgedragen aan uw college. Bezwaarde I heeft in dit verband verwezen naar de uitspraken van de Afdeling van 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545, en van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:BZ9067, rechtsoverweging 4 en volgende.

Beoordeling bezwaargrond

De bezwarencommissie overweegt dat volgens uw college het goedkeuringsbesluit niet in strijd is met het stelsel van de Wnb. Uw college heeft, naar gesteld, getoetst of de in het Faunabeheerplan beschreven werkwijze voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de Wnb. Volgens uw college voldoet het Faunabeheerplan aan deze eisen en is daarom het Faunabeheerplan terecht goedgekeurd. Uw college heeft verder naar voren gebracht dat het vervolgens op grond van artikel 5.8 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland de verantwoordelijkheid van de Faunabeheereenheid is om te bevorderen dat de uitvoering van het Faunabeheerplan volgens de regels gebeurt. Over de verwijzing door Bezwaarde I naar de uitspraak van 1 mei 2013 heeft uw college gesteld dat die niet van toepassing kan zijn, nu die is gedaan onder het regime van de Flora- en faunawet. Eerst met de inwerkingtreding van de Wnb is ten aanzien van de landelijke vrijstelling de verplichting ontstaan dat deze moet worden uitgevoerd overeenkomstig het (goedgekeurde) Faunabeheerplan. De bezwarencommissie volgt uw college in dit standpunt. De bezwarencommissie ziet in de uitspraak van 19 april 2023, waarnaar Bezwaarde I ook heeft verwezen, geen aanknopingspunten om hierover anders te oordelen. De bezwarencommissie merkt in dit verband nog op dat een plan van aanpak moet voldoen aan de kaders van het Faunabeheerplan en dat de omstandigheid dat de Faunabeheereenheid op basis van een plan van aanpak toestemming verleent voor het gebruik van de vrijstelling en/of ontheffing een extra waarborg vormt dat deze kaders in acht worden genomen.

Over het door Bezwaarde I ter hoorzitting gestelde dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag in dit verband ten onrechte heeft verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3976, nu die over iets geheel anders ging, namelijk over het achteraf beoordelen van werkplannen van wildbeheereenheden, overweegt de bezwarencommissie dat dit gestelde geen doel treft. Los van deze uitspraak staat voor de bezwarencommissie vast dat in het door Bezwaarde I aangevoerde geen grond bestaat voor het oordeel dat het goedkeuringsbesluit in strijd is met het stelsel van de Wnb.

Bezwaargrond van Bezwaarde I over strijd met de vereiste rechtszekerheid

Bezwaarde I heeft gesteld dat het goedkeuringsbesluit in strijd is met de vereiste rechtszekerheid. Zij heeft hiertoe aangevoerd dat in het goedkeuringsbesluit staat dat op basis van het Faunabeheerplan gebruik kan worden gemaakt van de landelijke vrijstelling voor het bestrijden van konijnen op “overige locaties, te weten openbare locaties waar door graverij door konijnen verzakking van bebouwing of schade vergelijkbaar met de schade die konijnen op sportvelden kunnen veroorzaken is of dreigt te ontstaan”. Wat wordt bedoeld met “openbare locaties”, welke gevolgen van graverij door konijnen vergelijkbaar zijn met schade die konijnen op sportvelden kunnen veroorzaken en wanneer een dergelijke schade dreigt te ontstaan, is multi-interpretabel, aldus Bezwaarde I.



Beoordeling bezwaargrond

Uw college heeft weersproken dat het Faunabeheerplan op dit punt in strijd is met de rechtszekerheid. Volgens uw college is deze categorie voldoende specifiek, aangezien er duidelijke criteria in de beschrijving zijn opgenomen; het moet gaan om openbare locaties en om specifieke schades. Uw college heeft verder vermeld dat het onmogelijk is om vooraf exact de locaties waar beheer moet plaatsvinden te benoemen omdat vanwege de hoge reproductietijd van het konijn ook op een “nieuwe” locatie binnen korte tijd een probleem kan ontstaan. Uw college heeft ter ondersteuning van dit standpunt verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 19 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:8385, r.o. 10.2.

De bezwarencommissie overweegt dat Bezwaarde I kan worden toegegeven dat “Overige locaties, te weten openbare locaties waar door graverij door konijnen verzakking van bebouwing of schade vergelijkbaar met de schade die konijnen op sportvelden kunnen veroorzaken is of dreigt te ontstaan” ruim is geformuleerd. De bezwarencommissie ziet hierin evenwel geen grond voor het oordeel dat het goedkeuringsbesluit op dit punt in strijd is met het vereiste van rechtszekerheid, gelet op de door uw college in dit verband gegeven motivering. Onder de genoemde omstandigheden is de opgenomen beschrijving voldoende specifiek. Hierbij neemt de bezwarencommissie in aanmerking dat in de uitspraak van de rechtbank Den Haag waarnaar uw college heeft verwezen - over een verleende Wnb-ontheffing voor het uitvoeren van populatiebeheer van het ree binnen de werkgebieden van de Zuid-Hollandse wildebeheereenheden - is overwogen dat de locaties waar reeën actief zijn, gedurende de looptijd van het Faunabeheerplan kunnen wijzigen en dat het daarom niet mogelijk is om vooraf specifieke aandachtslocaties te begrenzen. Naar het oordeel van de bezwarencommissie geldt hetzelfde voor het konijn.

Bezwaargrond van Bezwaarde I en Bezwaarde II over andere bevredigende oplossingen (3.8, vijfde lid, onder a, van de Wnb)

Bezwaarde I en Bezwaarde II hebben gesteld dat er andere bevredigende oplossingen zijn, althans dat in het Faunabeheerplan en het goedkeuringsbesluit onvoldoende is gemotiveerd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn. Volgens Bezwaarde II heeft uw college alleen het plaatsen van rasters en hekwerken en het rooien of geregeld maaien van opgaande vegetatie als alternatieve maatregelen genoemd.

Bezwaarde I heeft erop gewezen dat in de Faunaschade Preventie Kits van BIJ12 een keur aan maatregelen is genoemd, waarmee de schade tot aanvaardbare proporties kan worden teruggebracht. Voorts heeft Bezwaarde I erop gewezen dat in het Faunabeheerplan staat dat rasters en hekwerken niet effectief zijn of niet overal toepasbaar zijn vanwege de grote financiële investering die hiervoor is vereist. Een en ander wordt evenwel op geen enkele wijze toegespitst op de “specifieke locaties” en verifieerbaar en cijfermatig onderbouwd. De conclusie dat in een bepaalde situatie alternatieven niet betaalbaar zijn, kan niet worden getrokken zonder goede analyse per “specifieke locatie” van de daadwerkelijke kosten die gemaakt zouden moeten worden voor de aanleg van preventieve middelen. Van belang is volgens Bezwaarde I dat het veelal structurele maatregelen betreft die op een “specifieke locatie” vele jaren effectief kunnen zijn. Tijdens de hoorzitting heeft Bezwaarde I als alternatieve maatregelen naast het plaatsen van rasters en matten het plaatsen van waarschuwborden bij konijnenholen genoemd en het vangen en elders uitzetten van konijnen. Bezwaarde I heeft voorts opgemerkt dat de systematiek van de Wnb het toestaat om maatwerk te leveren; het college kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om ontheffing van verboden te verlenen voor specifieke locaties.



Beoordeling bezwaargrond

De bezwarencommissie verwijst allereerst naar het Faunabeheerplan.

In paragraaf 6.1 “Middelen en maatregelen ter voorkoming van schade op specifieke locaties: industrieterreinen, (spoor)wegen en dijken, sportvelden en begraafplaatsen en overige locaties (o.a. recreatieterreinen)” zijn als preventieve maatregelen rasters en watergangen rond terreinen genoemd. Hierbij is vermeld dat deze maatregelen konijnen slechts tot op zekere hoogte kunnen weren. Elektrische rasters en elektrische netwerken zijn wel effectief, maar niet overal toepasbaar. Zo zijn deze bijvoorbeeld op sportvelden in het algemeen niet gewenst. Bovendien zal het effect van afrasteren altijd worden beperkt door in- en uitgangen en andere openingen, waardoor konijnen toch op de schadelocatie kunnen komen. Konijnen kunnen rasters ook ondergraven en jonge konijnen kunnen door de mazen van de afrastering kruipen. Rasters zijn daarnaast duur en moeten constant worden onderhouden. Daarnaast doet zich in Zuid-Holland vaak de situatie voor dat op de schadelocatie een populatie konijnen aanwezig is, maar niet in het omringende gebied. De populatie bevindt zich dan op zand dat is aangebracht op klei of veen. Het plaatsen van een raster heeft dan geen nut en slechts tot gevolg dat konijnen op de schadelocatie worden opgesloten. Toepassing bij lange taluds, leidingstraten en tankwallen is door de lengte van deze objecten niet haalbaar vanwege de hoge kosten en/of omdat toepassing vanwege veiligheidsvoorschriften niet mogelijk is. Bij watergangen is het om een hogere effectiviteit te bereiken nodig om als aanvullende maatregel een rooster te plaatsen in de in- en uitgangen over de watergangen. Het aanleggen van watergangen is echter niet overal mogelijk en vraagt om een grote financiële investering. Verder is in paragraaf 6.1 genoemd het minder geschikt maken van het terrein door opgaande vegetatie te rooien of geregeld te maaien met als keerzijde dat de vegetatie vaak een functie heeft, bijvoorbeeld als windkering of afscheiding en het behoud van grond wenselijk is voor natuurdoeleinden en voor het aantrekkelijk houden van de leefomgeving van mensen.

In paragraaf 6.2 “Middelen en maatregelen ter voorkoming van schade aan gewassen” worden onder verwijzing naar de Faunaschade Preventie Kits van BIJ12 als visuele en akoestische werende en verjarende middelen flitslampen, flitsmolens, knalapparaten, afweerpistolen, kleppermolentjes en schriklint of -koord genoemd. Vermeld is dat zowel visuele als akoestische middelen maar gedurende een korte periode werken en de dieren daarna eraan wennen. Door deze middelen af te wisselen wordt de effectiviteit verhoogd en gewenning zoveel mogelijk voorkomen. Visuele middelen, behalve licht, zijn in de nacht over het algemeen niet effectief, terwijl konijnen vooral in de nacht actief zijn. Het is in de nacht vaak onwenselijk om akoestische middelen in te zetten vanwege de nachtrust van omwonenden. Daar waar maatregelen worden genomen, zullen konijnen overdag dekking zoeken op direct aangrenzende percelen om vervolgens bij invallen van het donker terug te komen om op de schadegevoelige percelen te foerageren. Robuuste gaasrasters en elektrische rasters en netwerken kunnen konijnen weren. Rasters en netwerken vormen echter ook obstakels voor andere dieren en de kosten zijn hoog. Op de momenten dat de percelen toegankelijk moeten zijn, kunnen konijnen binnen een afrastering terecht komen.

In paragraaf 6.3 “Vangen en uitzetten van konijnen” staat dat het mogelijk is om konijnen met fretten op de burcht te beheren en daarbij konijnen levend te vangen. In plaats van te worden gedood, kunnen konijnen vervolgens elders worden uitgezet. Uit onderzoek blijkt dat het herplaatsen van konijnen met problemen omgeven is: gevangen konijnen overleven dergelijke verplaatsingen vaak niet (J. J. A. Dekker et al., 2022). Fretteren kan bovendien niet altijd worden toegepast. Fretteren is daarnaast arbeidsintensief en daardoor minder geschikt voor grotere gebieden met veel vestigingen van konijnen. Het vangen en uitzetten van konijnen is gezien het voorgaande geen alternatief voor het doden van konijnen.



Uw college heeft gesteld dat uit hoofdstuk 6 van het Faunabeheerplan volgt dat schade door konijnen niet afdoende kan worden voorkomen door gebruik van preventieve maatregelen. Uw college heeft in dit verband voorts verwezen naar een overzicht genaamd "Overzicht preventieve maatregelen konijn uit de Plan van Aanpak konijn t.b.v. toestemmingverlening gebruik landelijke vrijstelling o.b.v. Faunabeheerplan konijn 2023-2029" (hierna: het Overzicht preventieve maatregelen konijn uit Plan van Aanpak) waarin is weergegeven welke preventieve maatregelen zijn ingezet in de voorgaande beheerperiode door de grondgebruikers. Uit dit overzicht blijkt dat allerlei denkbare maatregelen worden ingezet, maar dat geen van deze maatregelen het doden van konijnen overbodig maakt, aldus uw college. Uw college heeft er voorts op gewezen dat de rechtbank Den Haag in de uitspraak van 5 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA: 2021:200, in r.o. 5.2 heeft geconcludeerd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn.

Uw college, de Faunabeheereenheid en de vertegenwoordigers van SBS Europoort, Havenbedrijf Rotterdam, ProRail en Golfbaan Delfland hebben ter hoorzitting toegelicht waarom er volgens hen geen andere bevredigende oplossingen zijn die maken dat het doden van konijnen niet nodig is. Zo is toegelicht dat het volledig ingraven van gaas in het havengebied vanwege de omvang van dit gebied niet mogelijk is, dat het plaatsen van hekwerkwerken onvoldoende soelaas biedt om konijnen te weren en dat het vangen en verplaatsen van konijnen (vooralsnog) alleen op zeer beperkte schaal kan plaatsvinden. Dat is op dit moment alleen bij wijze van proef gedaan, met wisselende resultaten. Verder is naar voren gebracht dat het plaatsen van waarschuwborden bij konijnenholen op een golfbaan niet realistisch is.

De bezwarencommissie is onder de gegeven feiten en omstandigheden van oordeel dat voldoende aannemelijk is dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat die maakt dat het doden van konijnen in het geheel niet nodig is. De bezwarencommissie ziet geen grond voor het oordeel dat in het Faunabeheerplan onvoldoende maatwerk is geleverd. De bezwarencommissie betreft hierbij dat uit paragraaf 8.2 "Escalatieladder" van het Faunabeheerplan volgt dat de Faunabeheereenheid aan grondgebruikers toestemming verleent voor het doden van konijnen op basis van een plan van aanpak en dat onderdeel van zo'n plan van aanpak de verplichte inzet, waar (gedeeltelijk) effectief mogelijk, van werende en verjagende middelen is. Volgens de bezwarencommissie heeft uw college terecht onder verwijzing naar het Overzicht preventieve maatregelen konijn uit Plan van Aanpak konijn vermeld dat hieruit volgt dat tal van preventieve maatregelen zijn getroffen. Volgens de bezwarencommissie hoeft uw college niet per specifieke locatie(s) of cijfermatig te onderbouwen dat er geen andere bevredigende oplossing is die maakt dat het doden van konijnen in het geheel niet nodig is. De bezwarencommissie verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3471, over het verlenen van ontheffing voor het doden van vossen, waarin dat ook niet was gebeurd en is geoordeeld dat voldoende aannemelijk was gemaakt dat er geen andere bevredigende oplossing was. Voorts volgt naar het oordeel van de bezwarencommissie hetzelfde uit de uitspraak van de Afdeling van 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4116, over een door uw college verleende ontheffing voor het doden van het konijn en het aanwijzen van het geweer als middel daarbij.

Bezwaargrond van Bezwaarde I en Bezwaarde II over de noodzaak van de beheersmaatregelen (3.8, vijfde lid, onder b, van de Wnb)

Bezwaarde I en Bezwaarde II hebben gesteld dat de beheermaatregelen in het Faunabeheerplan niet nodig zijn ter voorkoming van de belangen in deze bepaling, althans dat in het Faunabeheerplan en het goedkeuringsbesluit onvoldoende is gemotiveerd dat de beheermaatregelen hierom nodig zijn. Zij hebben in dit verband aangevoerd dat de in



Faunabeheerplan gesuggereerde schade niet concreet is gemaakt en dat hierin slechts wordt geschetst wat er in theorie allemaal zou kunnen gebeuren.

Beoordeling bezwaargrond

De bezwarencommissie verwijst allereerst naar het Faunabeheerplan.

In hoofdstuk 5 "Schade door konijn aan wettelijke belangen" is onderscheid gemaakt tussen schade op industrieterreinen (5.1), schade bij (spoor)wegen en dijklichamen (5.2), schade op begraafplaatsen (5.3), schade op sportvelden (5.4), schade op overige locaties (5.5) en schade aan gewassen (5.6). Te lezen valt in deze paragrafen onder meer het volgende. Konijnen ondergraven tankwanden rondom de olieopslagtanks en chemische terminals. Verzwakte tankwanden vormen een ernstig risico voor de volksgezondheid, openbare veiligheid en het milieu. In het havengebied ligt ongeveer 180 km aan leidingstroken waarin vele honderden kilometers kabels en leidingen liggen. Bij deze leidingen liggen bovendien signaleringsdraden die problemen met de leidingen doorgeven. Deze kwetsbare draden kunnen ten gevolge van verzakking en/of vanwege het knagen door de konijnen hun functie niet meer vervullen. De overige in het havengebied aanwezige infrastructuur ondervindt ook nadelen van ondergravingen. Dit geldt niet alleen voor gebouwen, maar ook voor tunnelingen, dijken, taluds van (snel-)wegen en vooral ook spoordijken. Op bepaalde terreinen binnen het havengebied ligt vervuilde grond opgeslagen, weliswaar "ingepakt" in folie, maar deze folie kan door graafactiviteiten van konijnen worden beschadigd en kapot gemaakt, waardoor de bodem en het grondwater kunnen worden verontreinigd. Door het graven in waterkeringen en taluds verzwakken deze objecten, wat tot gevaarlijke situaties kan leiden en waardoor zoals bijvoorbeeld bij tankdijkwanden, deze niet meer aan de voorgeschreven vereisten voldoen. De schade die konijnen kunnen aanrichten aan begraafplaatsen bestaat uit het vreten aan beplanting – ook beplanting en bloemen op en bij graven – en daarnaast uit graafschade: het verzakken van graven, grafstenen of zelfs het opgraven van botsegmenten. De schade aan sportvelden door konijnen ontstaat door graverij en begrazing. Hierdoor worden (delen van) van de grasmat vernield en worden bestrating en installaties ondermijnd. Als gevolg van de graverij kan bij bijvoorbeeld sporters letselschade ontstaan, zoals enkelbreuken. Bij schade aan gewassen gaat het niet alleen om vraatschade, maar ook om graafschade en schiltschade.

Uw college heeft gesteld dat voor alle type locaties waarop het Faunabeheerplan ziet, geldt dat in het verleden schade is ontstaan. Gelet op de ervaring uit het verleden en het gedrag van konijnen is het voldoende aannemelijk dat sprake is van dreigende schade. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545, hoeft de schade zich niet reeds te hebben voorgedaan. In veel gevallen betekent de schade die wordt aangericht door graaf- en knaagactiviteiten van konijnen dat niet kan worden voldaan aan de regelgeving op het gebied van veiligheid, bijvoorbeeld wat betreft de eisen die worden gesteld aan dijken rondom tankputten met opslag van chemische vloeistoffen. Vanwege de succesvolle wijze van beheer om schade en risico's te beperken, is er slechts beperkt zicht op de kosten van schade die zouden kunnen ontstaan zonder konijnenbeheer, aldus uw college. Uw college heeft verwezen naar tabel 4 op pagina 43 van het Faunabeheerplan, waarin staat hoeveel toestemmingen door de Faunabeheereenheid zijn afgegeven voor het gebruik van ontheffing in de vorige beheerperiode. Verder heeft uw college verwezen naar afbeelding 11 op pagina 43 van het Faunabeheerplan, waarin staat voor welke locaties toestemming is verleend voor het gebruik van ontheffing in de vorige beheerperiode. Onder voorbehoud van kleine nuanceringen wordt de landelijke vrijstelling nu op dezelfde locaties ingezet, omdat op dit moment geen ontheffing in werking is waarvan gebruik kan worden gemaakt. Hiermee is inzichtelijk gemaakt op welke locaties en hoe vaak gebruik is gemaakt van voorgaande ontheffingen. Dit gebruik toont aan dat



er concrete schade is opgetreden dan wel dreigt op de locaties waarvoor ontheffing is verleend, aldus uw college.

De bezwarencommissie overweegt dat uit artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb, gelezen in verbinding met artikel 3.8, vijfde lid, onder b, van de Wnb volgt dat de beheersmaatregelen uit het Faunabeheerplan nodig moeten zijn op grond van de hierin genoemde belangen. De bezwarencommissie is van oordeel dat in hoofdstuk 5 van het Faunabeheerplan voldoende concreet de schade is benoemd die konijnen (kunnen) aanrichten en dat uit dit hoofdstuk volgt dat de beheersmaatregelen uit het Faunabeheerplan nodig worden geacht in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, genoemd in artikel 3.8, vijfde lid, onder b, onder 3, van de Wnb en het belang van voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes, of begraafplaatsen, genoemd in artikel 3.10, tweede lid, onder b, van de Wnb. De bezwarencommissie acht de in het Faunabeheerplan opgenomen beheersmaatregelen gelet op deze belangen nodig. Het gestelde door Bezwaarde I en Bezwaarde II dat slechts is geschetst wat in theorie allemaal zou kunnen gebeuren, maakt dit, wat daarvan zij, volgens de bezwarencommissie niet anders. Uw college heeft zich volgens haar terecht op het standpunt gesteld dat een dreiging van schade in dit geval volstaat. Hierbij betreft de bezwarencommissie dat de Afdeling in de uitspraak van 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545, waarnaar uw college heeft verwezen, in r.o. 10.2 heeft overwogen dat aan het vereiste van belangrijke schade is voldaan, indien is gebleken van een concrete dreiging van belangrijke schade. De bezwarencommissie verwijst voorts naar voormelde uitspraak van de Afdeling van 8 november 2023 over een door uw college verleende ontheffing voor het doden van het konijn en het aanwijzen van het geweer als middel daarbij waarin hetzelfde is overwogen. Naar het oordeel van de bezwarencommissie is hiervan in dit geval voldoende gebleken. De bezwarencommissie verwijst in dit verband nog naar de foto's die in hoofdstuk 5 van het Faunabeheerplan zijn opgenomen, waarop konijnenholen zijn te zien, onder meer in een tankdijklichaam.

Bezwaargrond van Bezwaarde I en Bezwaarde II over afbreuk aan het streven de konijnenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (3.8, vijfde lid, onder c van de Wnb)

Bezwaarde I en Bezwaarde II hebben gesteld dat het doden van konijnen afbreuk doet aan het streven de populatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, althans dat in het Faunabeheerplan en het goedkeuringsbesluit niet deugdelijk is gemotiveerd waarom hieraan geen afbreuk wordt gedaan. Bezwaarde I en Bezwaarde II hebben er op gewezen dat de staat van instandhouding van het konijn zeer ongunstig is en dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) daarom heeft besloten om het konijn op te nemen in de Nederlandse Rode Lijst Zoogdieren. Bezwaarde II heeft voorts naar voren gebracht dat de minister van LNV voor de jacht heeft geconcludeerd dat niet kan worden voldaan aan de voorwaarde dat de staat van instandhouding niet in het geding kan komen. Dat geldt evenzeer voor het uitvoering geven aan de landelijke vrijstelling voor het doden van konijnen. Bezwaarde II heeft verder naar voren gebracht dat uit het Faunabeheerplan blijkt dat er geen goed beeld is van de omvang van de konijnenpopulatie in Zuid-Holland, maar dat hiernaar slechts een wilde gok is gedaan. Vervolgens is volgens haar niet onderbouwd waarom het aannemelijk is dat het aantal te doden konijnen in de komende planperiode zal halveren ten opzichte van de afgelopen planperiode en waarom het afschot niet van invloed zal zijn op de staat van instandhouding.

Beoordeling bezwaargrond



De bezwarencommissie verwijst allereerst naar het Faunabeheerplan

In hoofdstuk 4 “Staat van instandhouding” paragraaf 4.3 “Beoordeling staat van instandhouding konijn in Zuid-Holland” staat dat voor deze beoordeling de in artikel 1.1 van de Wnb gegeven definitie van het begrip gunstige staat van instandhouding is toegepast. Geconcludeerd is dat de populatie ongunstig is en dat de verspreiding en het leefgebied gunstig zijn. Hierdoor is de totaalbeoordeling voor de staat van instandhouding van het konijn in Zuid-Holland ongunstig. Over de populatie is verder te lezen dat het Netwerk Ecologische Monitoring trendcijfers heeft voor het konijn vanaf 1997. Voor Zuid-Holland is sinds dat jaar de konijnenpopulatie jaarlijks met 2,2% afgenomen. Als toekomstperspectief is vermeld dat de trendcijfers over de laatste jaren dalend zijn, zowel landelijk als in Zuid-Holland, door een nieuwe uitbraak van de ziekte viraal Hemorrhagisch Syndroom (hierna: VHS). Over de verspreiding is te lezen dat konijnen in vrijwel alle 10x10 km-hokken voorkomen, ook in Zuid-Holland en dat daarmee de verspreiding stabiel is. Als toekomstperspectief is vermeld dat naar verwachting ook de komende twaalf jaar het konijn in vrijwel alle 10x10 km-hokken voorkomt. Over het leefgebied is te lezen dat het leefgebied van het konijn in Nederland voldoende groot is om de populatie op lange termijn in stand te houden, ook in Zuid-Holland. Als toekomstperspectief is vermeld dat ontwikkelingen in het natuur- en landschapsbeheer in het agrarisch gebied zorgen voor enig optimisme voor het leefgebied van het konijn. De ontwikkelingen kunnen namelijk in de komende twaalf jaar zorgen voor kwaliteitsverbeteringen van het leefgebied, zoals de aanleg van nieuwe natuur en recreatieve beplanting in poldergebieden en verbetering van de droge dooradering in het agrarisch gebied.

In paragraaf 4.4 “Invloed van faunabeheer op de staat van instandhouding konijn Zuid-Holland” staat dat gemiddeld per jaar (2017-2021), naar boven afgerond, 7.000 konijnen zijn gedood in Zuid-Holland, waarbij er verspreid over de tijd sprake was van een significante afname van ongeveer 10.000 naar zo'n 4.000 exemplaren per jaar. Gezien de doelstelling van de Faunabeheereenheid voor het konijnenbeheer mag in de komende beheerperiode een verdere afname worden verwacht. De Zoogdiervereniging schat het aantal konijnen in Nederland op, naar beneden afgerond, 4,3 miljoen (J. Dekker & van Norren, 2021). De landoppervlakte van Zuid-Holland is 8% van de landoppervlakte van Nederland. Als de dichtheid van het konijn in Zuid-Holland gelijk is aan de gemiddelde dichtheid in Nederland, zijn er omstreeks 344.000 konijnen in Zuid-Holland. Als voorzichtigheidshalve wordt uitgegaan van 200.000 konijnen in Zuid-Holland, is er tijdens de looptijd van het vorige faunabeheerplan, naar boven afgerond, 4% van de konijnen gedood. Voor de komende beheerperiode zal dit naar verwachting dalen naar 2%. Gezien de hoge voortplantingscapaciteit van het konijn, is het ondenkbaar dat deze lage percentages een risico zijn voor de staat van instandhouding. De konijnenstand wordt bepaald door twee dodelijke ziektes, Myxomatose en sinds 1990 vooral VHS, en niet door het faunabeheer. Geconcludeerd is vervolgens dat de uitvoering van het faunabeheer in Zuid-Holland geen invloed heeft op de staat van instandhouding van het konijn in Zuid-Holland. De achteruitgang van de konijnenpopulatie die in Zuid-Holland heeft plaatsgevonden is niet veroorzaakt door het faunabeheer maar is het gevolg van de ziekten Myxomatose en VHS. Het faunabeheer heeft niet geleid tot een afname van de populatie en het faunabeheer heeft ook geen negatieve invloed gehad op de verspreiding en het leefgebied.

In de uitspraak van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1160 heeft de Afdeling in r.o.16.2 overwogen, dat artikel 3.8, vijfde lid, aanhef en onder c, van de Wnb inhoudend dat bij het verlenen van een vrijstelling of ontheffing geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, betekent dat eerst de staat van instandhouding moet worden bepaald. Vervolgens moet aan de hand van het effect van de activiteit waarvoor ontheffing wordt aangevraagd op die staat van instandhouding worden bepaald of de ontheffing



kan worden verleend. Om de staat van instandhouding te bepalen dient, zoals is vastgelegd in de begripsbepaling in artikel 1.1 van de Wnb, het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied te worden vastgesteld, aldus de Afdeling. Bij uitspraak van 5 juli 2023, ELCLI:NL:RVS:2023:2588, over het opzettelijk verstoren van de zandhagedis en het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rusten van deze soort, heeft de Afdeling hetzelfde overwogen. De bezwarencommissie is van oordeel dat het voorgaande evenzeer geldt voor de beheermaatregelen uit het Faunabeheerplan.

Uit voormelde uitspraak van 29 april 2020 volgt voorts dat bij het bepalen van de staat van instandhouding mogelijke cumulatieve effecten deel uitmaken van de staat van instandhouding. Bezwaarde I heeft bij e-mail van 22 september 2023 gesteld dat ten onrechte geen rekening is gehouden met cumulatieve gevolgen van andere Wnb-toestemmingen die gevolgen hebben voor het konijn. Belangrijke toestemmingen zijn de provinciale vrijstellingen in de artikelen 3.61, derde lid, en 3.63, eerste en tweede lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland. Volgens Bezwaarde I hebben uw college en de Faunabeheereenheid tijdens de hoorzitting ten onrechte gesteld dat er geen provinciale vrijstellingen zijn. De bezwarencommissie overweegt hierover dat uw college in zijn reactie hierop van 23 oktober 2023 heeft vermeld dat artikel 3.61 van de Omgevingsverordening niet ziet op het konijn en dat er wel op grond van artikel 3.63 een vrijstelling geldt voor het konijn bij de uitvoering van de in dit artikel genoemde handelingen, maar dat zij hierin geen grond ziet voor het oordeel dat bij de staat van instandhouding ten onrechte geen rekening is gehouden met deze provinciale vrijstelling. De reden hiervoor is de volgende. Op grond van artikel 3.15, derde lid, van de Wnb kunnen provinciale staten bij verordening dieren als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, aanwijzen waarvoor op grond van het vierde lid bij verordening vrijstelling kan worden verleend. Uit het bepaalde onder a van artikel 3.15, derde lid, volgt evenwel dat bij die aanwijzing alleen dieren kunnen worden aangewezen die niet bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid zijn aangewezen. Omdat het konijn bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid is aangewezen, namelijk bij artikel 3.1 van de het Besluit natuurbescherming, kan voor het konijn geen gebruik worden gemaakt van een provinciale vrijstelling.

De bezwarencommissie overweegt voorts dat in paragraaf 4.3 van het Faunabeheerplan de staat van instandhouding van het konijn als ongunstig is aangemerkt en dat vervolgens in paragraaf 4.4. de beheermaatregelen van het Faunabeheerplan op die staat van instandhouding zijn beoordeeld. In het kader van deze beoordeling is van belang dat de Faunabeheereenheid ter hoorzitting heeft toegelicht dat in het Faunabeheerplan de onderbouwing van het percentage van 4% naar 2% te doden konijnen is gegeven, maar dat bij de beschrijving over de staat van instandhouding in hoofdstuk 4 een verwijzing naar hoofdstuk 7 had moeten worden opgenomen. De bezwarencommissie heeft naar aanleiding hiervan geconstateerd dat in hoofdstuk 7 "Uitgevoerd konijnenbeheer" onder 7.3 "Gegevens gedode dieren" staat dat het afschot na 2017 eerst nog behoorlijk is toegenomen, maar daarna is afgenomen en dat dit is te verklaren vanuit het stringent ingezette konijnenbeheer door de Faunabeheereenheid met name op industrieterreinen en sportterreinen. Uit de tabellen 3 en 4 in deze paragraaf over het totaal aantal gerapporteerde gedode konijnen (op ontheffing en jacht/vrijstelling) in de periode van 2016 tot en met 2022 volgt dat sprake was van een significante afname van 10.162 gedode konijnen in 2019 naar 7.997, 4.514 en 4.145 gedode konijnen in 2020, 2021 en 2022. De bezwarencommissie heeft geconstateerd dat de aantallen in 2021 en 2022 uitgaande van het aantal aanwezige konijnen in de provincie Zuid-Holland van 200.000 genoemd in paragraaf 4.4 neerkomt op ruim 2%. De bezwarencommissie volgt onder de gegeven feiten en omstandigheden niet het standpunt van Bezwaarde II dat slechts een wilde gok is gedaan naar de konijnenpopulatie in



Zuid-Holland en niet is onderbouwd waarom het aannemelijk is dat het aantal te doden konijnen in de onderhavige planperiode zal halveren ten opzichte van de afgelopen planperiode. De bezwarencommissie overweegt voorts dat zij onder de gegeven feiten en omstandigheden geen grond ziet voor het oordeel dat de beheermaatregelen uit het Faunabeheerplan, in het bijzonder wat betreft het doden van konijnen, afbreuk doet aan het streven de konijnenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Daarbij betreft de bezwarencommissie dat de doelstelling van het beheer volgens het Faunabeheerplan het bereiken en behouden van een zo laag mogelijke konijnenstand op de schadelocaties is, omdat hoe lager de stand, hoe minder schade en risico's en hoe minder konijnen er gedood hoeven te worden. De bezwarencommissie voelt zich voorts in haar standpunt gesteund door voormelde uitspraak van de Afdeling van 8 november 2023 over een door uw college verleende ontheffing voor het doden van het konijn en het aanwijzen van het geweer als middel daarbij, waarin is geoordeeld dat uw college voldoende aannemelijk had gemaakt dat met de ontheffing, die erop was gericht om populaties konijnen plaatselijk te beperken, geen afbreuk werd gedaan aan het streven om het konijn in Zuid-Holland in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Omdat uw college heeft gesteld dat verreweg het grootste deel van de konijnen wordt gedood in een omgeving, die eerst na menselijk ingrijpen geschikt leefgebied is geworden voor konijnen en het doden van deze konijnen in een niet-natuurlijke omgeving geen invloed heeft op populaties konijnen in hun natuurlijke leefomgeving, zoals de duinen en andere gebieden met een van nature zanderige bodem, overweegt de bezwarencommissie volledigheidshalve dat zij uw college hierin niet volgt. Dat gebieden na menselijk ingrijpen geschikt leefgebied zijn geworden voor konijnen, betekent niet dat die gebieden buiten beschouwing dienen te blijven.

Naar aanleiding van het door Bezwaarde II gestelde dat de minister van LNV voor de jacht heeft geconcludeerd dat niet kan worden voldaan aan de voorwaarde dat de staat van instandhouding niet in het geding kan komen, overweegt de bezwarencommissie dat zij hierin geen reden ziet om over het voorgaande anders te oordelen. Blijkens de toelichting van de regeling "Regeling van de Minister voor Natuur en Stikstof van 26 juli 2022, nr. WJZ/ 21093226, houdende wijziging van de Regeling natuurbescherming en de Omgevingsregeling in verband met het landelijk niet openen van de jacht op de wildsoort konijn en het niet openen van de jacht op de wildsoort haas in de provincies Groningen, Limburg en Utrecht" (Stcr. 28 juli 2022, Nr. 19875) staat dat Wageningen Environmental Research (WEnR) in opdracht van het Ministerie van LNV onderzoek heeft gedaan naar de staat van instandhouding van het konijn en de haas en dat uit het onderzoek van WEnR, net als uit het Basisrapport Rode Lijst Zoogdieren 2020, blijkt dat de jacht voor het konijn niet de hoofdoorzaak is van, of beperkt bijdraagt aan, de ongunstige staat van instandhouding. Hieruit volgt naar het oordeel van de bezwarencommissie niet dat de beheermaatregelen uit het Faunabeheerplan afbreuk doen aan het streven de konijnenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. In voormelde toelichting is er bovendien op gewezen dat voor de bestrijding van schade veroorzaakt door konijnen en houtduiven in artikel 3.1 van de Rnb vrijstelling is verleend aan grondgebruikers.

Advies

De bezwarencommissie adviseert het goedkeuringsbesluit onder aanvulling van de motivering wat betreft de toets aan artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb in stand te laten.



Proceskosten

Bezwaarde I heeft op voet van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb verzocht om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken. Op grond van deze bepaling worden de kosten die bezwaarde in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken uitsluitend vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Aangezien het goedkeuringsbesluit volgens de bezwarencommissie in stand kan blijven, dient het verzoek om vergoeding van de proceskosten volgens haar te worden afgewezen.

De bezwarencommissie ontvangt te zijner tijd graag een afschrift van uw besluit op bezwaar.

Hoogachtend,

De bezwarencommissie,
Namens deze,

De secretaris,



Bijlage: Juridisch kader

Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb)

Artikel 1.1

In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

- *gunstige staat van instandhouding van een soort*: staat van instandhouding van een soort waarvoor geldt dat:

- a. uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- b. het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- c. er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;
habitat van een soort: door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft;

(...)

- *staat van instandhouding van een natuurlijke habitat*: som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de Habitatrichtlijn;

(...)

Artikel 3.8

(...)

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

- a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
- b. zij is nodig:

(...)

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

3° in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

(...)

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

Artikel 3.10

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

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



- b. de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in onderdeel a opzettelijk te beschadigen of te vernielen, of
(...)
- 2 Artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing op de verboden, bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat, in aanvulling op de redenen, genoemd in het vijfde lid, onderdeel b, de noodzaak voor de ontheffing of vrijstelling ook verband kan houden met handelingen:
 - a. in het kader van de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden of van kleinschalige bouwactiviteiten, met inbegrip van het daarop volgende gebruik van het gebied of het gebouwde;
 - b. ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes, of begraafplaatsen;
 - c. ter beperking van de omvang van de populatie van dieren, in verband met door deze dieren ter plaatse en in het omringende gebied veelvuldig veroorzaakte schade of in verband met de maximale draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden;
 - d. ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren;
 - e. in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw;
 - f. in het kader van bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
 - g. in het kader van bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied;
 - h. in het algemeen belang, of
 - i. bestendig gebruik.

(...)

Artikel 3.12

- 1 Er zijn faunabeheereenheden die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen. Het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht geschieden overeenkomstig het faunabeheerplan.

(...)

- 4 Onderdeel van het faunabeheerplan zijn passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade aangericht door in het wild levende dieren.
- 5 Ten behoeve van een planmatige en doelmatige aanpak van het faunabeheer wordt het faunabeheerplan onderbouwd door trendtellingen van de populaties van in het wild levende dieren in het gebied waarop het faunabeheerplan van toepassing is.

(...)

- 7 Het faunabeheerplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waarin de faunabeheereenheid werkzaam is. (...) Een goedgekeurd faunabeheerplan wordt openbaar gemaakt door de betreffende faunabeheereenheid.

(...)

Artikel 3.15

- 1 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, worden aangewezen, die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, en die in het gehele land schade veroorzaken.
- 2 In zoverre in afwijking van de artikelen 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, en 3.10, tweede



lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, kan Onze Minister een vrijstelling van verboden als bedoeld in de artikelen 3.1, 3.2, tweede lid, 3.5, 3.6, tweede lid, en 3.10, eerste lid, verlenen voor de bestrijding door grondgebruikers van schadeveroorzakende vogels en dieren als bedoeld in het eerste lid.

- 3 Provinciale staten kunnen bij verordening vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid of 3.10, eerste lid, aanwijzen die:
 - a. niet bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, zijn aangewezen;
 - b. niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, en
 - c. in hun provincie schade veroorzaken.
- 4 Provinciale staten verlenen bij verordening een vrijstelling als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, voor de bestrijding van schadeveroorzakende vogels en dieren als bedoeld in het derde lid uitsluitend aan grondgebruikers.
- 5 De vrijstelling, bedoeld in het tweede en vierde lid, wordt verleend voor handelingen op door de grondgebruiker gebruikte gronden, dan wel in of aan door hem gebruikte opstallen, ter voorkoming van in het lopende of daarop volgende jaar dreigende schade op deze gronden, in of aan deze opstallen, of in het omringende gebied.
De schade, bedoeld in het tweede tot en met vijfde lid, heeft uitsluitend betrekking op:

(...)

Besluit natuurbescherming

Artikel 3.1

Als vogels en dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.15, eerste lid, van de wet worden aangewezen:

(...)

- d. konijn (*Oryctolagus cuniculus*);

(...)

De onderbouwing van de landelijke vrijstelling bevindt zich in de Nota van Toelichting van het Besluit natuurbescherming, Staatsblad 2016, 383. Bij de artikelsgewijze toelichting staat bij artikel 3.1 het volgende: "Dit artikel, gebaseerd op artikel 3.15, eerste lid, van de wet, behelst de aanwijzing van soorten die in het gehele land schade veroorzaken en die niet in hun voortbestaan worden bedreigd, of dat gevaar lopen. Voor de bestrijding van deze dieren kan de Minister van Economische Zaken op grond van het tweede lid van artikel 3.15 van de wet vrijstelling verlenen van de verschillende in de wet opgenomen verboden ter bescherming van diersoorten. Inraa paragraaf 4.1"

In paragraaf 4.1 staat over het konijn dat het in het gehele land schade veroorzaakt. Konijnen veroorzaken vraat- en graafschade aan allerhande teelten. Daarnaast brengen zij ziekten over op tamme konijnen. De omvang van de schade werd in 2013 geschat op € 6,3 miljoen per jaar. De omvang van de populatie konijnen is het afgelopen jaar matig toegenomen. Voor de aangewezen dieren geldt dat er - gezien hun kenmerken en de omvang van hun populaties - geen effectieve middelen zijn om schade te voorkomen zonder overtreding van verbodsbepalingen. Het ontwikkelen van deze middelen en methoden heeft de aandacht van de wetenschap, maar er is geen zicht op dat dergelijke middelen en methoden op korte termijn beschikbaar zullen komen.

Regeling natuurbescherming

Artikel 3.1

(...)

- 2 Van de verboden, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdelen a en b, van de wet, wordt vrijstelling verleend aan grondgebruikers voor de bestrijding van konijnen en vossen



- 3 De vrijstellingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, worden verleend voor de handelingen, bedoeld in artikel 3.15, vijfde lid, van de wet.
- 4 De categorieën van schade, bedoeld in artikel 3.15, zesde lid, onderdeel c, van de wet, zijn de categorieën van schade als bedoeld in de artikelen 3.10, tweede lid, onderdeel b, en 3.15, zesde lid, onderdeel b, van de wet.
- 5 De vrijstellingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, gelden uitsluitend, indien wordt voldaan aan de in de artikelen 3.2 tot en met 3.4 gestelde voorschriften en beperkingen.

Artikel 3.2

De handelingen waarvoor vrijstelling wordt verleend, vinden plaats overeenkomstig het faunabeheerplan, dat is vastgesteld overeenkomstig artikel 3.12, eerste, derde tot en met zesde lid, van de wet en dat is goedgekeurd overeenkomstig artikel 3.12, zevende lid, van de wet.

Omgevingsverordening Zuid-Holland

Artikel 3.61 Vrijstelling directe schadebestrijding

(...)

3. Op grond van artikel 3.10, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, is het de grondgebruiker toegestaan om de in de bijlage III aangewezen andere beschermde soorten opzettelijk te doden of te vangen in het belang van:
 - a. de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats als bedoeld in artikel 3.8, vijfde lid, onderdeel b, en onder 1° van de Wet natuurbescherming;
 - b. de voorkoming van ernstige schade aan gewassen en veehouderijen als bedoeld in artikel 3.8, vijfde lid, onderdeel b, en onder 2° van de Wet natuurbescherming;
 - c. de volksgezondheid of de openbare veiligheid als bedoeld in artikel 3.8, vijfde lid, onderdeel b, en onder 3° van de Wet natuurbescherming; of
 - d. de voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade op sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes of begraafplaatsen.

(...)

Artikel 3.63 Vrijstelling voor beheer, onderhoud, inrichting of ontwikkeling van gebieden

1. De verboden, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, gelden niet bij de uitvoering van handelingen in het kader van:
 - a. de ruimtelijke inrichting of ontwikkeling van gebieden, daaronder begrepen het daarop volgende gebruik van het ingerichte of ontwikkelde gebied;
 - b. bestendig beheer of onderhoud in de land- of bosbouw;
 - c. bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
 - d. bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten van een bepaald gebied.
2. De vrijstellingen, bedoeld in het eerste lid, gelden ten aanzien van de in bijlage III genoemde andere beschermde soorten.

Bijlage III aangewezen soorten

(...)

D. Andere beschermde soorten als bedoeld in artikel 3.61, derde lid:

[gereserveerd]

(...)

F. Andere beschermde soorten als bedoeld in artikel 3.63, tweede lid:

(...)



- konijn
- (...)

Artikel 5.8 Faunabeheereenheid Zuid-Holland

1. In de provincie Zuid-Holland is er één faunabeheereenheid, genaamd: Faunabeheereenheid Zuid-Holland.
2. Het werkgebied van de Faunabeheereenheid Zuid-Holland omvat de gehele provincie Zuid-Holland.
3. De faunabeheereenheid bevordert de uitvoering van passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade als bedoeld in artikel 3.12, vierde lid van de Wet natuurbescherming.
4. De faunabeheereenheid is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de door haar vastgestelde faunabeheerplannen.
5. De faunabeheereenheid bevordert het naar behoren uitoefenen van de aan haar toegestane handelingen als bedoeld in artikel 3.17, derde lid, van de Wet natuurbescherming.
6. De faunabeheereenheid legt de door haar uit te voeren werkzaamheden vast in een werkplan voor minimaal drie en maximaal 6 jaren.

Artikel 6.3 Algemene eisen

1. Een faunabeheerplan bevat een kaart waarop de begrenzing van het werkingsgebied van het faunabeheerplan is aangegeven.
2. Een faunabeheerplan bevat de voorwaarden waaronder het mogelijk is gebruik te maken van de aan de faunabeheereenheid verleende ontheffing.
3. Een faunabeheerplan beschrijft de voorwaarden voor het verlenen of intrekken van de toestemming, bedoeld in artikel 3.17, derde lid, van de Wet natuurbescherming.
4. Een faunabeheerplan beschrijft aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat de handelingen ter voorkoming of bestrijding van schade kunnen worden uitgevoerd waarvoor een grondgebruiker krachtens artikel 3.15, tweede of vierde lid, van de Wet natuurbescherming toestemming heeft gekregen.
5. Een faunabeheerplan geeft inzicht in het verband tussen de jacht, het beheer van populaties en het bestrijden van schadeveroorzakende soorten.
6. Een faunabeheerplan beschrijft op welke wijze rekening wordt gehouden met de Natura 2000-gebieden en de door gedeputeerde staten aan te wijzen rustgebieden voor de trekganzen.
7. Bij het opstellen van een faunabeheerplan wordt een vertegenwoordiger vanuit de wetenschap betrokken.
8. Een faunabeheerplan bevat op basis van gevalideerde gegevens en de daaruit voortvloeiende inzichten, een onderbouwing waaruit blijkt dat de gunstige staat van instandhouding niet significant negatief wordt beïnvloed door de uitvoering van het faunabeheerplan.
9. Een faunabeheerplan beschrijft op welke wijze invulling is gegeven aan de escalatieladder, bedoeld in artikel 3.57.

Artikel 6.4 Duurzaam beheer van populaties

In aanvulling op artikel 6.3 bevat een faunabeheerplan met betrekking tot duurzaam beheerde populaties in ieder geval per diersoort:

- a. een beschrijving van het planmatige, gecoördineerde en duurzame beheer dat zal worden uitgevoerd;
- b. kwantitatieve gegevens over de aanwezigheid van de populatie in het betrokken gebied gedurende het jaar;



- c. een onderbouwing van de noodzaak van een duurzaam beheer, waaronder een onderbouwing van de schade aan de belangen, bedoeld in artikel 3.17, eerste lid, van de Wet natuurbescherming in de periode voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan;
- d. de gewenste stand, inclusief de onderbouwing daarvan;
- e. per gebied een beschrijving van de handelingen die in de periode voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan zijn verricht om schade aan de onder c bedoelde belangen te voorkomen, en voor zover die kwantitatieve gegevens redelijkerwijs kunnen worden verkregen, een beschrijving van de effectiviteit van die handelingen;
- f. een beschrijving van de locatie, periode, aard, omvang en noodzaak van de activiteiten die zullen worden verricht om de gewenste stand, bedoeld onder d, te bereiken;
- g. met betrekking tot damherten of reeën: een beschrijving van het natuurlijke voedselaanbod, de relatie tussen dit voedselaanbod en de grootte van de populatie, en de mogelijkheden van uitwisseling met aangrenzende terreinen.

Artikel 6.5 Schadebestrijding

In aanvulling op artikel 6.3 bevat het faunabeheerplan met betrekking tot bestrijding van schadeveroorzakende dieren in ieder geval per diersoort:

- a. een beschrijving van de wijze van planmatige en gecoördineerde bestrijding, inclusief een onderbouwde inschatting van de verwachte effectiviteit van deze bestrijding, voor zover daarover gegevens beschikbaar zijn;
- b. kwantitatieve gegevens over de aanwezigheid van de populatie binnen de provincie Zuid-Holland gedurende het jaar;
- c. een beschrijving van de schade, bedoeld in artikel 3.15, zesde lid, dan wel 3.17, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, in de periode voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan;
- d. per gebied een beschrijving van de handelingen die in de periode voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan, zijn verricht om schade als bedoeld onder c te voorkomen, en voor zover die kwantitatieve gegevens redelijkerwijs kunnen worden verkregen, een beschrijving van de effectiviteit van die handelingen;
- e. een beschrijving van de locatie, periode, aard, omvang en noodzaak van de bestrijding van schadeveroorzakende dieren;
- f. een omschrijving van passende en doeltreffende preventieve maatregelen en de mate waarin deze maatregelen moeten worden ingezet alvorens mag worden overgegaan tot schadebestrijding; en
- g. voorzover daarover gegevens beschikbaar zijn, een onderbouwde inschatting van de verwachte effectiviteit van de bestrijding als bedoeld onder a.