

ECLI:NL:RBDHA:2025:16921

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	16-09-2025
Datum publicatie	16-09-2025
Zaaknummer	SGR 24/688 en SGR 24/1561
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Het faunabeheerplan van de provincie Zuid-Holland voor de periode 2023-2029 biedt te weinig zekerheid dat andere manieren voor het beheer van de populatie konijnen worden afgewogen, voordat toestemming wordt gegeven voor het doden door afschot.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 24/688 en SGR 24/1561

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 september 2025 in de zaak tussen

Stichting Fauna4Life, te Amstelveen en **Stichting Animal Rights**, te Den Haag, eisers
(gemachtigde: [REDACTED]),

en

het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

(gemachtigden: [REDACTED]).

Als derde-partij neemt aan de zaken deel: Faunabeheereenheid Zuid-Holland, uit

Den Haag (de faunabeheereenheid)

(gemachtigde: [REDACTED]).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen het besluit van het college om het "Faunabeheerplan konijn Zuid-Holland 2023-2029" (het faunabeheerplan) goed te keuren en het beroep tegen de door het college verleende ontheffing van verboden op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor het doden van konijnen tussen zonsondergang en zonsopkomst met gebruik van onder meer een (luchtdruk)geweer.

1.1. Op 10 juli 2023 heeft de faunabeheereenheid het faunabeheerplan bij het college ingediend. In het besluit van 12 juli 2023 heeft het college het faunabeheerplan goedgekeurd. In het besluit van 14 december 2023 (bestreden besluit 1) op het bezwaar van eisers tegen het goedkeuringsbesluit is het college bij dit besluit gebleven.

1.2. Op 31 juli 2023 heeft de faunabeheereenheid een verzoek om ontheffing als bedoeld in artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb bij het college ingediend. Het college heeft de ontheffing verleend¹ bij besluit van 27 februari 2024 (bestreden besluit 2).

1.3. Eisers hebben tegen beide bestreden besluiten beroep ingesteld. Het college heeft hierop gereageerd met een verweerschrift.

1.4. Eisers hebben de voorzieningenrechter zowel in de bezwaarfase als in de beroepsfase verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft beide verzoeken toegewezen² en het goedkeuringsbesluit geschorst, voor zover daarmee goedkeuring dan wel ontheffing is verleend voor het doden van konijnen buiten het havengebied van Rotterdam. De eerst getroffen voorziening is inmiddels verlopen. De laatst getroffen voorziening geldt tot deze uitspraak op de beroepen.

1.5. De rechtbank heeft de beroepen op 5 juni 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben namens eisers deelgenomen: [naam 1] en de gemachtigde. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden. Aan de zijde van de faunabeheereenheid zijn verschenen: [naam 1] , [naam 2] , en drs. ing. [naam 3] (Deltalinqs), [naam 4] (JBS Europoort), en [naam 5] (Port of Rotterdam).

De bestreden besluiten

2. Het faunabeheerplan bevat een beschrijving en onderbouwing van het voorgenomen faunabeheer ten aanzien van het konijn in Zuid-Holland in de periode

2023-2029. Dit beheer is grotendeels een voortzetting van het beheer zoals uitgevoerd in de vorige faunabeheerplanperiode. De belangrijkste verschillen ten opzichte van de vorige planperiode zijn: 1) de categorie overige locaties is beperkt tot openbare locaties, 2) de jacht op het konijn is sinds 2022 gesloten, en 3) de landelijke vrijstelling wordt niet meer uitgevoerd op locaties waar schade aan gewassen en schade aan niet-openbare locaties dreigt. De werkingssfeer van dit faunabeheerplan is dus beperkter dan het eerder gevoerde faunabeheer. Het faunabeheerplan maakt uitvoering van de landelijke vrijstelling in artikel 3.1, tweede lid, van de Regeling natuurbescherming om konijnen te doden mogelijk op een aantal specifieke locaties. Daartoe behoren industrieterreinen, locaties bij (spoor)wegen en dijklichamen, begraafplaatsen en sportvelden, en overige locaties, te weten openbare locaties waar door graverij van konijnen verzakking van bebouwing of schade vergelijkbaar met de schade die konijnen op sportvelden kunnen veroorzaken, is of dreigt te ontstaan. Onder deze laatste categorie vallen onder meer

recreatieterreinen. Het beheer is erop gericht om konijnenpopulaties op deze locaties zo laag mogelijk te houden ter voorkoming van schade en om afschot te beperken. In het faunabeheerplan is toegelicht dat aan de in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb gestelde eisen wordt voldaan; het doden van konijnen op deze locaties is volgens het faunabeheerplan noodzakelijk, er is geen andere bevredigende oplossing en er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de konijnenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

2.1. De ontheffing van de Wnb ziet op de uitvoering van het faunabeheerplan. De ontheffing maakt het mogelijk dat gebruik wordt gemaakt van het geweer, het luchtdrukgeweer al dan niet voorzien van een geluiddemper, het geweer dan wel luchtdrukgeweer gedurende het gehele etmaal, het geweer dan wel luchtdrukgeweer voorzien van een kunstmatige lichtbron, een voorziening om de prooi te verlichten, een vizier met beeldomzetter, een elektronische beeldversterker of enig ander instrument om in de nacht te schieten, het geweer dan wel luchtdrukgeweer binnen de bebouwde kom en daaraan grenzende terreinen en binnen de afpalingskring van een eendenkooi. Tevens mag gebruik worden gemaakt van haviken, slechtvalken en woestijnbuizerds en van honden, fretten, vangkooien/kastvallen, vangnetten en buidels.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt of het college het faunabeheerplan heeft mogen goedkeuren en de ontheffing heeft mogen verlenen. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eisers. De voor de beoordeling van de beroepen belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Overgangsrecht Omgevingswet

4. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een besluit op grond van de Wnb is ingediend vóór 1 januari 2024, blijft als tegen het besluit beroep openstaat op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk is.

4.1. Het verzoek om goedkeuring van het faunabeheerplan is ingediend op

10 juli 2023 en het verzoek om ontheffing is ingediend op 31 juli 2023. Dat betekent dat in beide procedures de Wnb van toepassing blijft.

Het juridisch kader

5. Het konijn is opgenomen in onderdeel A van de bijlage bij de Wnb. Op grond van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wnb is het daarom verboden om het konijn opzettelijk te doden of te vangen, dan wel de vaste voorplantingsplaatsen of rustplaatsen van het konijn opzettelijk te beschadigen of te vernielen.

5.1. In artikel 3.1, tweede lid van de Regeling natuurbescherming (Rnb) wordt van de verboden bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wnb vrijstelling verleend aan grondgebruikers voor de bestrijding van konijnen en vossen. Het gebruiken van deze vrijstelling dient te gebeuren met inachtneming van een vastgesteld en goedgekeurd faunabeheerplan.³ Dat betekent dat de landelijke vrijstelling van het verbod om konijnen te doden, pas daadwerkelijk effect heeft nadat het faunabeheerplan door het college is goedgekeurd en in werking is getreden.

5.2. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 19 april 2023⁴, volgt dat de eisen die aan de uitvoering van deze landelijke vrijstelling in de Rnb zijn gesteld niet overeenkomen met de eisen in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb. Deze eisen gelden op grond van artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb ook 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 beroep tegen de goedkeuring van het faunabeheerplan (SGR 24/688)

Is het goedkeuringsbesluit in strijd met de rechtszekerheid?

6. In het goedkeuringsbesluit worden naast specifieke locaties als: industrieterreinen, (spoor)wegen, dijklichamen, begraafplaatsen en sportvelden ook overige locaties genoemd. Deze overige locaties zijn omschreven als openbare locaties waar door graverij door konijnen verzakking van bebouwing of schade vergelijkbaar met schade die konijnen op sportvelden kunnen veroorzaken, is of dreigt te ontstaan. In het Faunabeheerplan worden als voorbeelden van overige locaties genoemd: recreatieterreinen, campings en trottoirs. Eisers betogen dat deze omschrijving van locaties en schadegevallen te onbepaald is en dat daardoor onduidelijk blijft op welke locaties het faunabeheerplan ziet. Volgens eisers is het besluit is daarom in strijd met de rechtszekerheid.

6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de categorieën voldoende

specifiek zijn en er duidelijke criteria in de beschrijving zijn opgenomen. Verder wijst het college erop dat het onmogelijk is om vooraf de exacte locaties aan te geven waar beheer moet plaatsvinden, omdat het op een locatie voorkomen van konijnen kan wijzigen en vanwege de hoge reproductiesnelheid van het konijn. Het college verwijst in dit verband naar de uitspraak van deze rechtbank van 19 mei 2023, waarin ten aanzien het populatiebeheer van de ree is geoordeeld dat de locaties waar reeën actief zijn kunnen wijzigen gedurende de looptijd van het Faunabeheerplan en het daarom niet mogelijk is om vooraf specifieke aandachtslocaties te begrenzen.⁵

6.2. De rechtbank is van oordeel dat de locaties zoals opgenomen in het faunabeheerplan voldoende duidelijk zijn omschreven en afgebakend. Dat de categorie overige locaties niet is beperkt tot daarin met name genoemde locaties zoals recreatieterreinen, vindt de rechtbank niet in strijd met de rechtszekerheid. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de aangewezen locaties zoals ter zitting door het college toegelicht aansluiten op de locaties waar in de vorige faunabeheerplanperiode is opgetreden. Het college heeft er naar het oordeel van de rechtbank ook terecht op gewezen dat in het wild levende konijnen zich nu eenmaal kunnen verplaatsen en dat wanneer zich ergens een konijnenpopulatie vestigt daar binnen korte tijd een probleem kan ontstaan vanwege de hoge reproductiesnelheid van het konijn. De rechtbank verwijst in dat verband naar de uitspraak van 8 november 2023⁶, waarin de Afdeling in het kader van een eerder verleende ontheffing oordeelde dat moet kunnen worden ingegrepen zodra er konijnen wordenesignaleerd, ter voorkoming van snelle vermeerdering van konijnen en daarmee ter voorkoming van schade. Daarmee wordt ook voorkomen dat grote aantallen konijnen moeten worden gedood.

6.3. De beroepsgrond slaagt niet.

De voorwaarden van artikel 3.8, vijfde lid, onder a, b en c van de Wnb.

7. Volgens eisers zijn er andere bevredigende oplossingen, is het besluit niet nodig, en doet het besluit afbreuk aan het streven de populatie van het konijn in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Het goedkeuringsbesluit is daarom in strijd met artikel 3.8, vijfde lid, onder a, b, en c van de Wnb, aldus eisers. Volgens het college is aan deze voorwaarden wél voldaan, en blijkt dat onder meer uit de uitspraak⁷ van de Afdeling van 8 november 2023. De rechtbank zal de beroepsgronden met betrekking tot deze voorwaarden hieronder een voor een bespreken.

Andere bevredigende oplossingen?

8. Eisers betogen dat al jarenlang duizenden konijnen worden doodgeschoten zonder dat dit het probleem heeft opgelost. Volgens hen worden diervriendelijke oplossingen

zoals werende en verjagende maatregelen en het wegvangen en elders vrijlaten van konijnen ten onrechte door het college verworpen als niet bevredigende oplossingen. Ook betogen eisers dat de beoordeling van de andere bevredigende oplossingen niet voldoet aan de "Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn" (de richtsnoeren).⁸ Volgens eisers volgt uit de richtsnoeren dat eerst alternatieve maatregelen moeten worden getroffen die het probleem kunnen verminderen en kan dodelijke interventie alleen worden gerechtvaardigd voor het resterende probleem. Het college is hier volgens eisers ten onrechte aan voorbijgegaan. Ook uit de Preventiekit Haasachtigen van BIJ12 blijkt volgens eisers dat alternatieve maatregelen mogelijk zijn of in elk geval kunnen bijdragen aan het verminderen van de schade. Ten onrechte worden deze alternatieven terzijde geschoven. Ten slotte betogen eisers dat het college de beoordeling of andere bevredigende oplossingen mogelijk zijn ten onrechte uitbesteed aan de faunabeheereenheid.

- 8.1. Het college heeft toegelicht dat preventieve maatregelen bestaan uit kort gezegd het afschermen van potentiële schadelocaties en het voor konijnen onaantrekkelijk maken van deze locaties. Het college stelt zich daarover op het standpunt dat schade door konijnen in het algemeen niet kan worden voorkomen door het nemen van deze preventieve maatregelen. Het doden van konijnen is daarom altijd nodig om de in de Wnb genoemde belangen afdoende te beschermen. Verder wijst het college erop dat de faunabeheereenheid verantwoordelijk is voor de uitvoering van het faunabeheerplan, waarbij beheerders op basis van een plan van aanpak toestemming krijgen van de faunabeheereenheid om konijnen te doden. Onderdeel van dit plan van aanpak is het conform de escalatieladder inzetten van werende en verjagende middelen. Verder brengt het college naar voren dat het strikte beschermingsregime van de Habitatrichtlijn niet van toepassing is op nationale soorten, zoals het konijn. De richtsnoeren zijn daarom ook niet relevant in het kader van de beoordeling van een ontheffing voor het konijn.
- 8.2. Voor wat betreft de vraag of het college de richtsnoeren had moeten toepassen, overweegt de rechtbank het volgende. De rechtbank begrijpt dit betoog zo dat eisers bedoelen dat de richtsnoeren weliswaar zien op de bescherming van diersoorten op grond van de Habitatrichtlijn, maar dat deze ook relevant zijn in het kader van de bescherming van de overige soorten, zoals het konijn. Dit omdat in artikel 1.1, derde lid van de Wnb
- samengevat weergegeven staat dat onder de in paragrafen 3.1 en 3.2 van de Wnb gebruikte begrippen die ook worden gebruikt in de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn wordt verstaan hetgeen daaronder in die richtlijnen wordt verstaan en de richtsnoeren in dat verband van belang zijn. Omdat voor het konijn wordt getoetst aan de criteria van artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb (opgenomen in paragraaf 3.2), moet volgen eisers dus worden gekeken naar de betekenis van die begrippen in de Habitatrichtlijn en zijn de richtsnoeren daarom relevant.
- 8.3. De rechtbank volgt het betoog van eisers dat de richtsnoeren relevant zijn bij de uitleg van de toetsingscriteria die zijn genoemd in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing verklaard voor de andere (nationale) soorten. De rechtbank volgt het college daarmee niet in het betoog dat de richtsnoeren niet relevant zijn in het kader van de beoordeling van een ontheffing voor een andere soort. Dat betekent niet dat het regime van de Habitatrichtlijn van toepassing is op de nationale soorten, maar wel dat voor de invulling van de toetsingscriteria de richtsnoeren van belang zijn.⁹ Eisers hebben er naar het oordeel van de rechtbank terecht op gewezen dat het toetsingskader voor andere soorten ten opzichte van de Habitatrichtlijnsoorten ruimer is in die zin dat bij de nationale soorten meer wettelijke belangen aan een ontheffing ten grondslag kunnen worden gelegd, gelet op artikel 3.10, tweede lid van de Wnb. Voor zover het college ter zitting heeft verwezen naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) overweegt de rechtbank dat nog afgezien van het gegeven dat het Bkl in dit geval niet van toepassing is daarin niet kan worden gelezen dat de drie toetsingscriteria voor andere soorten anders moet

worden ingevuld dan bij de Habitatrichtlijnsoorten.

8.4. Dat de richtsnoeren bij de beoordeling van ontheffingen voor het konijn van belang zijn, betekent naar het oordeel van de rechtbank echter niet dat het college niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn. De vraag die in dat kader moet worden beantwoord is of zoals eisers met een beroep op de richtsnoeren betogen het college het doden van konijnen ten onrechte heeft toegestaan voordat andere maatregelen zijn getroffen die het probleem gedeeltelijk oplossen. De rechtbank acht daarbij het volgende van belang. Dat ook gedeeltelijk bevredigende oplossingen in de beoordeling moeten worden betrokken, volgt niet alleen uit de richtsnoeren, maar ook uit de memorie van toelichting bij de Wnb. Daarin staat immers (ook) met betrekking tot het beschermingsregime voor de nationale soorten dat moet worden getoetst of er geen redelijke alternatieven aan de orde zijn en of door de ontheffing of vrijstelling geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de betrokken soorten. Als het doden van de betrokken dieren geheel of gedeeltelijk vermijdbaar is door het treffen van geschikte en proportionele mitigerende maatregelen, is het niet verlenen van de ontheffing of vrijstelling, of het daarbij voorschrijven van dergelijke maatregelen, uitgangspunt.¹⁰ De vraag is dus of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen geschikte en proportionele maatregelen zijn die het probleem in ieder geval gedeeltelijk kunnen oplossen. De rechtbank stelt in dit verband onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2023¹¹ voorop dat de vraag of geen andere bevredigende oplossing bestaat moet worden afgezet tegen het doel van de ingreep. In dit geval is het doel van de ingreep het voorkomen van schade en overlast en het belang van de openbare veiligheid en volksgezondheid.

8.4.1. In het faunabeheerplan is toegelicht dat het moeilijk te voorkomen is dat konijnen zich vestigen op de locaties waar het faunabeheerplan op ziet. Zo kunnen rasters en watergangen de konijnen slechts tot op zekere hoogte weren en zal het effect daarvan altijd beperkt zijn door in- en uitgangen en andere openingen. Verder kunnen rasters worden ondergraven en kunnen jonge konijnen door de mazen van de afrasteringen kruipen. Elektrische rasters zijn wel effectief, maar lang niet overal toepasbaar en bijvoorbeeld bij sportvelden niet gewenst. Ook kan het toepassen van rasters niet haalbaar zijn bij bijvoorbeeld taluds en tankwallen in verband met de lengte van de objecten, de kosten of de veiligheidsvoorschriften. Het aanleggen van watergangen kan in combinatie met roosters een barrière zijn, maar dat is niet overal mogelijk en vraagt grote financiële investeringen. Verder is toegelicht dat konijnen altijd zullen terugkeren zolang het terrein geschikt leefgebied is. Daarom kan het terrein minder geschikt gemaakt worden door vegetatie te rooien en geregeld te maaien. Dit is echter niet altijd een optie omdat de begroeiing vaak een functie heeft of wenselijk is voor natuurdoeleinden. Verder blijkt uit onderzoek dat het vangen en herplaatsen van konijnen moeilijk is, omdat de habitat geschikt moet worden gemaakt, en gevangen konijnen dergelijke verplaatsingen vaak niet overleven.

8.4.2. Met deze toelichting heeft het college naar het oordeel van de rechtbank toereikend onderbouwd dat in zijn algemeenheid schade niet voldoende kan worden voorkomen door het nemen van proportionele alternatieve maatregelen, en dus niet wordt ontkomen aan het beheer van konijnen door middel van afschot. Naar het oordeel van de rechtbank behoeften deze maatregelen dan ook niet eerst te worden genomen, voordat tot afschot kan worden overgegaan.¹² Het college heeft er verder terecht op gewezen dat de preventieve maatregelen als omschreven in de Preventiekit Haasachtigen zien op de bestrijding van schade aan gewassen en niet op schade aan de locaties waar het faunabeheerplan op ziet. Overigens is in het faunabeheerplan (paragraaf 6.2) óók toegelicht waarom de in de Preventiekit genoemde maatregelen niet voldoende effectief zijn om afschot te voorkomen.

8.4.3. Dat niet alle proportionele alternatieve maatregelen behoeven te zijn genomen, voordat beheer door middel van afschot kan worden toegestaan, betekent echter niet dat direct kan worden overgegaan tot beheer door afschot. Eerst moet naar de alternatieve maatregelen worden gekeken. De rechtbank leest dit ook in het faunabeheerplan. In het faunabeheerplan is namelijk

toegelicht dat beheer alleen wordt uitgevoerd op basis van een plan van aanpak van de beheerder van de gronden. Dit plan van aanpak wordt beoordeeld door de faunabeheereenheid, en die geeft dan ook in concrete situaties toestemming om konijnen te doden of niet. Onderdeel van het plan van aanpak is de verplichte inzet van werende en verjagende middelen waar dat (gedeeltelijk) effectief en mogelijk is. Dit is trede 1 van de zogenoemde escalatieladder.

8.4.4. Ter zitting heeft de faunabeheereenheid toegelicht dat beheerders eerst tellingen moeten doen, het terrein minder geschikt moeten maken voor konijnen en moeten aangeven in welke tijd ze willen beheren voordat toestemming wordt gegeven voor afschot. In het faunabeheerplan ontbreken echter kaders of instructies die door de faunabeheereenheid in acht moeten worden genomen bij het beoordelen van een plan van aanpak. Omdat die kaders ontbreken, is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende verzekerd dat alternatieve maatregelen genoegzaam worden betrokken in de door de faunabeheereenheid te maken afweging, voordat toestemming wordt gegeven voor afschot. De door het college beoogde verplichte inzet van alternatieve maatregelen waar dat in een concreet geval mogelijk is, wordt daarmee niet geborgd in het faunabeheerplan. Ter zitting heeft het college desgevraagd te kennen gegeven dat geen toezicht wordt gehouden op de wijze waarop de faunabeheereenheid in concrete gevallen een plan van aanpak beoordeelt en toestemming verleent. Het standpunt van het college dat het faunabeheerplan inzichtelijk maakt dat andere bevredigende oplossingen ontbreken is daarom onvoldoende gemotiveerd.

8.5. De beroepsgrond slaagt.

Is het besluit nodig?

9. Eisers betogen dat in het faunabeheerplan de schade niet op verifieerbare wijze cijfermatig is onderbouwd. Volgens eisers had van elke in het faunabeheerplan genoemde specifieke locatie aannemelijk moeten worden gemaakt wat voor schade zich in welke mate zou kunnen voordoen.

9.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het faunabeheerplan een uitgebreide uiteenzetting bevat van optredende schade en potentiële schade door konijnen op industrieterreinen, bij (spoor-)wegen en dijklichamen, op begraafplaatsen, sportvelden en overige locaties.

9.2. De rechtbank overweegt het volgende. Zoals de Afdeling heeft overwogen over een eerdere door het college verleende ontheffing om konijnen te doden in Zuid-Holland¹³, is aan het gestelde vereiste van belangrijke schade voldaan, indien is gebleken van een concrete dreiging van belangrijke schade. Bij de invulling van het begrip belangrijke schade en bij het bepalen van een concrete dreiging daarvan, komt het college beoordelingsruimte toe. Niet vereist is dat de belangrijke schade zich al heeft voorgedaan. Uit het enkele gegeven dat een schadeveroorzakende diersoort en schadegevoelige gewassen in een gebied voorkomen, kan niet de conclusie worden getrokken dat belangrijke schade zich in die gebieden voordoet. Daarbij komt aan de schadehistorie belangrijke betekenis toe.

9.3. De rechtbank begrijpt het faunabeheerplan zo dat het wettelijke belang in dit kader zowel gelegen is in het beschermen van de volksgezondheid en de openbare veiligheid¹⁴, als in het voorkomen van schade of overlast¹⁵. In het faunabeheerplan is toegelicht dat konijnen bij voorkeur leven in droge, halfopen terreinen met zanderige, makkelijk vergraafbare grond. De burchten (stelsels van holen) van een groep konijnen kunnen zeer uitgebreid worden. Verder krijgt een konijn gemiddeld twee of drie keer per jaar gemiddeld vijf jongen per worp. Ook is toegelicht dat konijnen door hun graafactiviteiten grote schade en risico's teweegbrengen op industrieterreinen. Het terrein is geschikt, en er is voedsel en dekking in overvloed: dijken, wallen, braakliggende terreinen, leidingstroken en groene vegetatie bij tankopslagplaatsen. Verder is het zo dat konijnen de tankwallen bedoeld om het weglekken en verspreiden van olie of chemicaliën bij calamiteiten tegen te gaan ondergraven en verzwakken. Ook kan het ondergraven bijvoorbeeld in combinatie met regen zorgen voor verzakkingen en

leidingbeschadigingen. Ook signaleringsdraden die problemen met de leidingen doorgeven kunnen door verzakking of knaagschade niet meer functioneren. Het risico op verzakkingen is ook aanwezig bij tunnelingen, dijken, taluds en spoordijken. Deze zullen daardoor verzwakken, met kans op ongelukken tot gevolg. Op begraafplaatsen veroorzaken konijnen niet alleen vraatschade, maar ook graafschade, zoals het verzakken van graven en grafstenen en het opgraven van botsegmenten. Ook op sportvelden wordt door graverij en begrazing delen van het gras vernield en worden bestrating en installaties ondermijnd. Voor de overige locaties heeft het college toegelicht dat vergelijkbare schade ook kan worden veroorzaakt op openbare locaties als recreatieterreinen, campings en trottoirs. Daarmee heeft het college naar het oordeel van de rechtbank zich in redelijkheid en voldoende gemotiveerd op het standpunt gesteld dat op de gevraagde locaties sprake is van een concrete dreiging van schade. De rechtbank ziet geen grond voor het oordeel dat het college per specifieke locatie aannemelijk moet maken dat het besluit noodzakelijk is.

9.4. De beroepsgrond slaagt niet.

Gunstige staat van instandhouding

10. Eisers betogen dat het besluit afbreuk doet aan het streven de populatie van het konijn in het natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. In dat verband wijzen zij erop dat het slecht gaat met het konijn in Nederland. Zo heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op

14 oktober 2020 besloten om het konijn op te nemen op de Nederlandse Rode Lijst Zoogdieren. Ook uit het rapport Staat van instandhouding haas en konijn van Wageningen Environmental Research van maart 2022 (hierna: WENR-rapport) blijkt dat de staat van in instandhouding van het konijn zeer ongunstig is. Verder wijzen eisers erop dat de Minister voor Natuur en Stikstof op 28 juli 2022 het konijn heeft geschrappt als vrij bejaagbare soort. Volgens eisers beschikt het college niet over betrouwbare en verifieerbare populatie-aantallen en dus ook niet over een robuust en betrouwbaar beeld van wat de gevolgen van het besluit zijn voor het streven naar een gunstige de staat van in standhouding. Ten slotte heeft het college volgens eisers ten onrechte niet de cumulatieve gevolgen onderzocht van faunabeheerplannen en ontheffingen buiten de provincie Zuid-Holland.

10.1. Het college heeft zich op het volgende standpunt gesteld. De staat van instandhouding wordt beoordeeld aan de hand van drie aspecten: populatie, verspreiding en leefgebied. De aspecten verspreiding en leefgebied worden voor Zuid-Holland als gunstig beoordeeld, maar het aspect populatie als ongunstig omdat de lange termijntrend in Zuid-Holland sinds 1997 een jaarlijkse afname van 2.2% laat zien. Omdat één van de drie aspecten als ongunstig is beoordeeld, komt de totaalbeoordeling van de staat van instandhouding in het faunabeheerplan uit op ongunstig. Volgens het college is de staat van instandhouding van het konijn echter niet ongunstig als gevolg van het gevoerde beheer, maar als gevolg van twee virusziekten: Myxomatose en VHS (Viraal Hemorragisch Syndroom). Verder wijst het college erop dat het aantal konijnen in Nederland is ingeschat op naar beneden afgerond 4,3 miljoen, afgeleid van het Basisrapport Rode Lijst Zoogdieren 202016 (Basisrapport Rode Lijst). Het aandeel van Zuid-Holland is volgens bijlage 4 van het Basisrapport Rode Lijst 12%. Het college gaat echter voorzichtigheidshalve uit van 200.000 konijnen op Zuid-Hollands grondgebied. In die situatie is tijdens de looptijd van het vorige faunabeheerplan, naar boven afgerond, 4% van de konijnen gedood. Voor de komende beheerperiode verwacht het college een daling van het afschotpercentage naar 2%. Gelet op deze percentages, de hoge voorplantingscapaciteit van het konijn, en het gegeven dat het konijnenbeheer alleen op specifieke locaties wordt uitgevoerd, is het volgens het college ondenkbaar dat dit een negatieve invloed op de staat van instandhouding zou hebben. Daarbij benadrukt het college dat volgens het Basisrapport Rode Lijst het konijn in Nederland nog altijd een algemeen voorkomende soort is.

10.2. De rechtbank stelt voorop dat de omstandigheid dat het konijn op landelijk niveau in een ongunstige staat van instandhouding verkeert, nog niet betekent dat beheermaatregelen zijn uitgesloten. Wel zal naar behoren moeten worden vastgesteld dat deze beheermaatregelen de ongunstige staat van instandhouding van de populaties niet kunnen verslechteren en dat deze maatregelen niet kunnen

verhinderen dat de populaties in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld.¹⁷

10.3. Voor wat betreft de aantallen overweegt de rechtbank het volgende. Het college is uitgegaan van de cijfers uit het Basisrapport Rode Lijst, waarin in bijlage 1 het totaal aantal voortplantende individuen in Nederland is ingeschat op 4.368.850. In het faunabeheerplan is toegelicht dat ervan uitgaande dat het landoppervlak van Zuid-Holland 8% bedraagt van de totale oppervlakte van Nederland het aantal konijnen in Zuid-Holland ongeveer 344.000 bedraagt. In het Basisrapport Rode Lijst staat echter ook dat het aandeel van het aantal kilometerhokken met tenminste één waarneming in de periode 2013-2018 in Zuid-Holland 12% bedraagt. Daaruit leidt de rechtbank af dat het gaat om 516.000 konijnen in Zuid-Holland.

10.3.1. In het WENR-rapport waar eisers zich op beroepen is het aantal konijnen in Nederland ingeschat tussen 1.145.000 (ondergrens) en 3.436.000 (bovengrens). In dit rapport is geen aandeel per provincie opgenomen, maar uitgaande van de 12% uit het Basisrapport Rode Lijst zou dat een Zuid-Hollandse populatie tussen 137.430 en 412.292 konijnen opleveren.

10.3.2. Uit de rapporten waar partijen zich op beroepen, kunnen dus verschillende geschatte aantallen konijnen in Zuid-Holland worden afgeleid. Het college heeft hierover in het aanvullende verweerschrift toegelicht dat in het Basisrapport Rode Lijst het aantal individuen is ingeschat op basis van de verspreiding en gepubliceerde dichtheden in Nederland of vergelijkbare habitats in het buitenland. Volgens het college is sprake van een expert judgement, dat is opgesteld door gerenommeerde deskundigen, waaronder een expert op het gebied van konijnen. Aan het WENR-rapport ligt een meer modelmatige benadering ten grondslag, waarin is uitgegaan van het beschikbare, geschikte habitat. Het college heeft daarbij de kanttekening geplaatst dat uit het WENR-rapport blijkt dat het Rotterdamse havengebied slechts beperkt geschikt is voor konijnen, terwijl juist daar de grootste aantallen konijnen in Zuid-Holland voorkomen. Nog afgezien van de verschillende benaderingen en aantallen die daaruit voortvloeien is in het faunabeheerplan toegelicht dat voorzichtigheidshalve is uitgegaan van een Zuid-Hollandse populatie van 200.000 konijnen. De rechtbank overweegt dat dit aantal valt binnen de bandbreedte van de populatie zoals die in het door eisers naar voren gebrachte WENR-rapport is ingeschat. De rechtbank ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat het college dit aantal niet als uitgangspunt had mogen nemen bij de vraag wat de invloed van het faunabeheerplan op de staat van instandhouding van het konijn zou zijn.

10.4. Vervolgens moet de vraag worden beantwoord of het college zich uitgaande van bovenstaande aantallen terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populatie van het konijn in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. De rechtbank beantwoordt die vraag bevestigend. In dat kader acht de rechtbank van belang dat het konijn volgens het Basisrapport Rode Lijst nog altijd een algemeen voorkomende soort is. Verder heeft het college er terecht op gewezen dat het faunabeheerplan slechts ziet op het beheer van lokale konijnenpopulaties, terwijl het konijn zoals ook blijkt uit de NDFF verspreidingsatlas in grote delen van Zuid-Holland voorkomt. Daarbij komt dat het grootste deel van de konijnen wordt gedood binnen het Rotterdamse havengebied (sinds 2016 jaarlijkse tenminste 72% van het totale afschot in geheel Zuid-Holland), waar zoals ook in beide voorlopige voorzieningenprocedures is geoordeeld sprake is van een gezonde en stabiele populatie konijnen en waar de al jarenlang uitgevoerde beheermaatregelen geen negatieve gevolgen lijken te hebben gehad voor de omvang en het herstelvermogen van de populatie aldaar. Het college heeft voldoende onderbouwd dat het faunabeheerplan geen afbreuk doet aan het streven naar een gunstige staat van instandhouding van het konijn in Zuid-Holland. Het college heeft gelet hierop ook mogen afzien van het doen van onderzoek naar cumulatieve gevolgen buiten de provincie.

10.5. De beroepsgrond slaagt niet.

Het beroep tegen de verleende ontheffing (SGR 24/1561)

11. De rechtbank stelt vast dat de verleende ontheffing ziet op de uitvoering van het faunabeheerplan. Nu de rechtbank hiervoor heeft geoordeeld dat de goedkeuring van het faunabeheerplan wegens een motiveringsgebrek geen stand kan houden, geldt dat naar het oordeel van de rechtbank ook voor de ontheffing. Ook aan het besluit tot verlening van de ontheffing kleefte een motiveringsgebrek. De rechtbank zal daarom ook dit beroep gegrond verklaren en het ontheffingsbesluit vernietigen.

Conclusie en gevolgen

12. De beroepen zijn gegrond. Zoals overwogen onder 8.4.4., is het bestreden besluit 1 onvoldoende gemotiveerd met betrekking tot het ontbreken van andere bevredigende oplossingen. Dat besluit is in zoverre in strijd genomen met 7:12, eerste lid, van de Awb. Dit brengt mee dat aan het bestreden besluit 2 eveneens een motiveringsgebrek kleefte. Dat besluit is daarom in strijd genomen met artikel 3:46 van de Awb. Gelet hierop vernietigt de rechtbank de bestreden besluiten. De rechtbank ziet geen reden om de rechtsgevolgen van de besluiten in stand te laten of zelf een beslissing te nemen. Ook draagt de rechtbank niet aan het college op om het gebrek te herstellen met een betere motivering of een ander besluit (een zogenoemde bestuurlijke lus). De rechtbank vindt dit geen doelmatige en efficiënte manier om de zaak af te doen.

12.1. De rechtbank bepaalt met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb dat het college opnieuw moet beslissen op het bezwaar van eisers tegen het besluit tot goedkeuring van het faunabeheerplan en opnieuw moet beslissen op de aanvraag om ontheffing van de faunabeheereenheid. Deze besluiten moet het college nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank geeft het college hiervoor twaalf weken.

12.2. Omdat de beroepen gegrond zijn moet het college het griffierecht van 742,- (2 x 371,-) aan eisers vergoeden en krijgen eisers ook een vergoeding van hun proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt 1.814,- omdat de gemachtigde van eisers een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. Omdat de twee beroepen samenhangende zaken zijn, beschouwt de rechtbank deze als één zaak en hoeft het college deze proceskostenvergoeding maar één keer aan eisers te betalen. De rechtbank hanteert conform het Besluit proceskosten bestuursrecht een wegingsfactor 1, omdat sprake is van minder dan vier samenhangende zaken.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt bestreden besluiten 1 en 2;
- draagt het college op binnen twaalf weken na de dag van verzending van deze uitspraak nieuwe besluiten te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat het college het griffierecht van 742,- aan eisers moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van 1.814,- aan proceskosten aan eisers.

Deze uitspraak is gedaan door [REDACTED], voorzitter, en [REDACTED] en [REDACTED], leden, in aanwezigheid van [REDACTED], griffier. Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2025.

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Wet natuurbescherming

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:

1°.in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

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;

4°.voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of

5°.om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of

vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;

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;

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.

[]

5. Het faunabeheerplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waarin de faunabeheereenheid werkzaam is. Ingeval een gezamenlijk faunabeheerplan is vastgesteld door faunabeheereenheden in verschillende provincies, geschiedt de goedkeuring door gedeputeerde staten van de provincie waarin het leefgebied van de soort grotendeels is gelegen, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin het leefgebied mede is gelegen. Een goedgekeurd faunabeheerplan wordt openbaar gemaakt door de betreffende faunabeheereenheid.

Artikel 3.17

1. Ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie van vogels als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, of van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, verlenen gedeputeerde staten ontheffing als bedoeld artikel 3.3, eerste, vierde en vijfde lid, 3.4, tweede lid, 3.8, eerste en vijfde lid, 3.9, tweede lid, of 3.10, tweede lid, in samenhang met artikel 3.8, tweede lid, indien deze beperking nodig is:

[]

b.in geval van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid:

1°.in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

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

3°.in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, of

c. ingeval dieren van soorten als bedoeld in 3.10, eerste lid, met uitzondering van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid:

1°.om de redenen genoemd in onderdeel b;

2°.ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, industrieterreinen of begraafplaatsen,

3°.ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren, en

4°.in het algemeen belang.

Bijlage, behorende bij artikel 3.10 van de Wet natuurbescherming

Onderdeel A (behorende bij artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a)

Zoogdieren

[]

Konijn

[],

Regeling natuurbescherming

Artikel 3.1, tweede lid Rnb:

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.

-
- ¹ Met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- ² In uitspraken van 31 augustus 2023 (ECLI:NL:RBDHA:2023:22064) en 12 april 2024 (ECLI:NL:RBDHA:2024:6415).
- ³ Artikel 3.2 van de Rnb.
- ⁴ ECLI:NL:RVS:2023:1545.
- ⁵ ECLI:NL:RBDHA:2023:8385.
- ⁶ ECLI:NL:RVS:2023:4116.
- ⁷ ECLI:NL:RVS:2023:4116.
- ⁸ 2021/C 496/01.
- ⁹ Zie bijvoorbeeld ook de uitspraak van de voorzieningenrechter van deze rechtbank van 24 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:21900.
- ¹⁰ Kamerstukken II 2011-2012, 33 348, nr. 3, blz. 150.
- ¹¹ ECLI:NL:RVS:2023:1547.
- ¹² Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 november 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3976).
- ¹³ Zie de uitspraak van 8 november 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:4116).
- ¹⁴ Artikel 3.8, vijfde lid, aanhef en onder b, onder 3°, van de Wnb.
- ¹⁵ Als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wnb.
- ¹⁶ Norren, E. van, J. Dekker en H. Limpens, 2020. Basisrapport Rode Lijst Zoogdieren 2020 volgens Nederlandse en IUCN-criteria. Rapport 2019.026. Zoogdierverseniging, Nijmegen
- ¹⁷ Vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 oktober 2019 (ECLI:EU:C:2019:851), r.o. 68.
-