

ECLI:NL:RBMNE:2020:306

Instantie Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak 03-02-2020

Datum publicatie 03-02-2020

Zaaknummer UTR 19/5339

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Voorlopige voorziening

Inhoudsindicatie

De Provincie Flevoland mag edelherten in de Oostvaardersplassen (nog) niet laten afschieten. Dat heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland besloten. De provincie verleende een ontheffing tot afschot, maar daar werd bezwaar tegen aangetekend. Gedurende die procedure vroegen de bezwaarmakers om een voorlopige voorziening, zodat er geen dieren worden afgeschoten vóór er een nieuw besluit ligt van de provincie. De voorzieningenrechter wijst dit verzoek toe.

In deze voorlopige voorziening gaat het om het afschot van edelherten vanaf 1 januari 2020. De Provincie Flevoland verleende een ontheffing aan stichting Faunabeheereenheid Flevoland. De uitvoering ligt bij Staatsbosbeheer. Eerder gaf de provincie in 2018 al de opdracht om het aantal edelherten door afschot terug te brengen tot 490. Die opdracht was geldig tot 1 januari 2020. Twee maanden geleden werd die opdracht door de rechtbank vernietigd. De provincie kon toen niet goed motiveren waarom het afschot nodig was. In een nieuw, aanvullend rapport komt die onderbouwing beter aan de orde. Toch oordeelt de voorzieningenrechter dat het afschot (nog) niet hervat mag worden.

De provincie heeft wat betreft de ecologische onderbouwing van haar plan belangrijke stappen gemaakt. De voorzieningenrechter kan er echter niet omheen dat het nieuwe, aanvullende rapport dusdanig laat is opgesteld, dat verzoekers daarop op zitting niet goed hebben kunnen reageren. Zij willen de tijd krijgen om te reageren op het nieuwe rapport, zodat dit door de provincie kan worden betrokken in de bezwaarprocedure. Zij wijzen daarbij ook op de onomkeerbaarheid van het afschot.

Ook de voorzieningenrechter houdt rekening met die onomkeerbaarheid. Hoe belangrijk de reactie van verzoekers op het nieuwe rapport kan zijn, blijkt uit het verloop van de eerdere procedures rondom de vernietiging van de opdracht tot afschot. De voorzieningenrechter gaf in eerste instantie groen licht voor het afschieten van edelherten, maar een nieuw rapport zorgde er later in een bodemprocedure voor dat de bestuursrechter anders besloot. Het afschot van veel edelherten was toen niet meer terug te draaien. Met de beslissing om deze voorlopige voorziening toe te wijzen, wil de voorzieningenrechter een nieuwe onomkeerbare situatie, waarin onnodig edelherten worden afgeschoten, voorkomen.

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Lelystad

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 19/5339

uitspraak van de voorzieningenrechter van 3 februari 2020 op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

Stichting Dierbaar Flevoland, gevestigd in Lelystad en

Stichting Fauna4Life, gevestigd in Amstelveen, verzoekers
(gemachtigde: M. Bouscholte)

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Flevoland (het college), verweerder
(gemachtigde: mr. E.C.M. Schippers).

Als derde-partijen hebben aan het geding deelgenomen:

Stichting Faunabeheereenheid Flevoland (de faunabeheereenheid), gevestigd in Zeewolde
(gemachtigde: H. Ernten) en

Staatsbosbeheer, gevestigd in Amersfoort
(gemachtigde: mr. A.J. Durville).

Inleiding

Deze uitspraak gaat over een besluit van het college over afschot van edelherten in de Oostvaardersplassen. Op 18 september 2018 heeft het college hierover ook al een besluit genomen en op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) aan Staatsbosbeheer de opdracht gegeven om in de Oostvaardersplassen edelherten te doden met gebruikmaking van het geweer tot een doelstand van 490 edelherten (de opdracht). Deze opdracht gold tot 1 januari 2020. Verzoekers (en ook anderen) hebben bezwaar en beroep ingesteld tegen de opdracht. In haar uitspraak van 12 november 2019¹ heeft de rechtbank de opdracht vernietigd. Naar het oordeel van de rechtbank was de opdracht onvoldoende ecologisch onderbouwd. Daarvoor was onder andere redengevend dat de

beoogde doelstand van 490 edelherten alleen was onderbouwd met het rapport Van Geel, welk rapport volgens de rechtbank geen ecologisch rapport is. Verder vond de rechtbank de ecologische onderbouwing in het Sweco II-rapport – dat aan de opdracht ten grondslag lag – onvoldoende. Dit specifiek omdat de zogenoemde nuloctie, waarbij alleen de maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan worden uitgevoerd, niet was onderzocht. Verder hadden verzoekers kort voor het sluiten van de termijn van het indienen van stukken het zeer uitgebreide rapport van dr. [A] van 10 oktober 2019 (het rapport van dr. [A]) overgelegd. De rechtbank heeft geoordeeld dat verzoekers met dit stuk voldoende tegenover het Sweco II-rapport heeft gesteld om te twijfelen aan de juistheid of volledigheid van dit laatst genoemde rapport. Gelet op de looptijd van de opdracht was er onvoldoende tijd beschikbaar voor het toepassen van een bestuurlijke lus of het benoemen van een deskundige door de rechtbank.

Het verzoek om een voorlopige voorziening dat nu ter beoordeling aan de voorzieningenrechter voorligt, gaat over de besluitvorming van het college over de reductie van het aantal edelherten in de Oostvaardersplassen vanaf 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023. Het college heeft niet opnieuw een opdracht verleend, maar een ontheffing als bedoeld in artikel 3.17 van de Wnb. Het college kan deze ontheffing op aanvraag verlenen aan een faunabeheereenheid, die handelt overeenkomstig het daartoe vastgestelde en goedgekeurde faunabeheerplan.

De faunabeheereenheid heeft voor het faunabeheer in de provincie Flevoland het Faunabeheerplan Flevoland 2019-2023 (het faunabeheerplan) vastgesteld. Dit faunabeheerplan is in augustus 2019 aangevuld met 'hoofdstuk 10.5 edelhert'. Het faunabeheerplan en de aanvulling daarop zijn goedgekeurd door het college.

Verzoekers hebben tegen de ontheffing bezwaar gemaakt en hebben de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Het college heeft een kopie van het verweerschrift voor de commissie bezwaar en beroep provincie Flevoland overgelegd. Verder heeft het college op 16 januari 2020 het ecologische deskundigenrapport 'De effecten van grote herbivoren op de natuur in de Oostvaardersplassen' van dezelfde datum, opgesteld door dr. A.M. Mouissie, dr. J.T. Vulink, prof. dr. M. Wassen en

prof. dr. F. Berendse (het aanvullende rapport), overgelegd. Ook heeft de rechtbank op 16 januari 2020 een schriftelijke reactie van Staatsbosbeheer ontvangen. Zij zal de ontheffing voor de faunabeheereenheid uitvoeren.

Het verzoek is behandeld op de zitting van 20 januari 2020, waar de gemachtigden van alle partijen aanwezig waren, samen met andere vertegenwoordigers en door partijen meegebrachte deskundigen.

Overwegingen

1. Er is sprake van een spoedeisend belang. Het college moet nog een beslissing nemen op de bezwaren van verzoekers, terwijl de faunabeheereenheid en Staatsbosbeheer ondertussen zo snel mogelijk willen beginnen met het afschot van edelherten. Daardoor dreigt tijdens de bezwaarprocedure een onomkeerbare situatie te ontstaan.

2. Voor het treffen van een voorlopige voorziening in de fase van bezwaar is in beginsel alleen aanleiding als het bestreden besluit zodanig gebrekkig is dat het in de heroverweging naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet of niet volledig in stand kan blijven. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een eventuele bodemprocedure niet. De aard van deze beoordeling is dus een andere dan die van de rechtbank in de uitspraak van 12 november 2019 in de bodemprocedure over de opdracht.

Het geschil

3. Verzoekers voeren in grote lijnen tegen de ontheffing dezelfde bezwaargronden aan als eerder tegen de opdracht, met als toevoeging dat zij verwijzen naar het rapport van 10 oktober 2019 van dr. [A] . Verder voeren zij aan dat aan de ontheffing dezelfde gebreken kleven die volgen uit de uitspraak van de rechtbank van 12 november 2019 aan de opdracht kleefden. Volgens verzoekers kan de ontheffing na heroverweging daarom niet in stand blijven.

4. Het college stelt hier tegenover dat de ontheffing, anders dan de opdracht, ecologisch is onderbouwd met het faunabeheerplan. Voor het geval de voorzieningenrechter het faunabeheerplan als onvoldoende onderbouwing van het bestreden besluit beoordeelt verwijst het college naar het aanvullende rapport als onderbouwing.

De stappen in de beoordeling

5. Voor de vraag of het bestreden besluit moet worden geschorst geeft de voorzieningenrechter allereerst in deze uitspraak een voorlopig oordeel over de vraag of de verleende ontheffing rechtmatig is of niet. Daarna zal zij beoordelen of de belangen van verzoekers om het bestreden besluit te schorsen al dan niet zwaarder moeten wegen dan de belangen van het college en derde-partijen om het bestreden besluit in stand te laten. Hoe zekerder de voorzieningenrechter is over de rechtmatigheid van het bestreden besluit, hoe minder ruimte er is voor de belangen van verzoekers.

Rechtmatigheid

6. Het college heeft aan de ontheffing – net als aan de door de rechtbank vernietigde opdracht – ten grondslag gelegd dat afschot van edelherten nodig is:

- in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- ter beperking van de omvang van de populatie edelherten, in verband met de maximale draagkracht van het gebied;
- ter voorkoming of beperking van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren.

Bescherming wilde flora en fauna en instandhouding van de natuurlijke habitats

7. Wat anders is dan bij de opdracht, is dat de ontheffing is verleend op aanvraag van de faunabeheereenheid en dat aan die aanvraag het faunabeheerplan ten grondslag ligt. Dit faunabeheerplan bevat een ecologische onderbouwing van de noodzaak voor het afschot van edelherten op grond van de door het college in de ontheffing genoemde gronden. Verder is onderbouwd dat daarvoor een doelstand van circa 500 edelherten aangewezen is en dat andere bevredigende oplossingen ontbreken. Ook heeft het college in deze procedure het aanvullende rapport van 16 januari 2020 overgelegd. Daarin wordt ingegaan op de gevolgen van de nuloptie en wordt daarnaast nog een 'nuloptie+' besproken, waarin ook de beschuttingsmaatregel uit het rapport Van Geel is betrokken. Verder worden ook in het aanvullende rapport de noodzaak tot afschot in verband met de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wenselijke doelstand onderbouwd. Hoewel de ontheffing niet is gebaseerd op dit aanvullende rapport, zal de voorzieningenrechter dit rapport wel in haar verdere beoordeling

betrekken. Het college kan dit aanvullende rapport immers alsnog aan het te nemen besluit op bezwaar ten grondslag kan leggen.

8. De voorzieningenrechter stelt vast dat een aantal punten die naar het oordeel van de rechtbank ontbraken in de onderbouwing van de opdracht in het faunabeheerplan en/of in het aanvullende rapport wel aan de orde komen. De voorzieningenrechter doelt dan op de ecologische onderbouwing van de doelstand en op een onderzoek naar de nuloptie. Voorts is het aanvullende rapport opgesteld, dat tegenwicht kan bieden aan het rapport van dr. [A] . Het college heeft dus zeker belangrijke stappen gemaakt na de vernietiging van de opdracht door de rechtbank.

9. De voorzieningenrechter kan er echter niet omheen dat het aanvullende rapport dusdanig laat is opgesteld, dat verzoekers daarop op de zitting maar in beperkte mate hebben kunnen reageren. Verzoekers hebben ook aangegeven dat dr. [A] en prof. [B] nog uitvoerig op het aanvullende rapport willen reageren. Het college moet bij het nemen van de beslissing op de bezwaren van verzoekers alle op dat moment beschikbare rapporten/reacties in zijn heroverweging betrekken, dus ook een nadere reactie van verzoekers op het aanvullende rapport. Hoe belangrijk zo'n reactie kan zijn blijkt uit het verloop van de procedures rondom de opdracht. Waar de voorzieningenrechter op grond van de toen beschikbare stukken en standpunten groen licht gaf voor afschot, deed onder andere het rapport van dr. [A] voor de rechtbank in de bodemprocedure de weegschaal naar de andere kant doorslaan. Het valt echter op dit moment nog niet te zeggen of het college op grond van wat (de deskundigen van) verzoekers nog zullen aanvoeren een ander besluit zal nemen over de noodzaak van afschot in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats.

De maximale draagkracht van het gebied

10. Uit de uitspraak van de rechtbank van 12 november 2019 blijkt dat de maximale draagkracht van het gebied niet als op zichzelf staande noodzakelijkheidsgrond aan de opdracht ten grondslag lag, maar dat de maximale draagkracht van het gebied samenhang met de twee andere noodzakelijkheidsgronden. Daarom heeft de rechtbank in haar uitspraak geen oordeel gegeven over de noodzaak van afschot in verband met de maximale draagkracht van het gebied.

11. Met betrekking tot de grondslag van de ontheffing heeft het college op de zitting aangevoerd dat, anders dan bij de opdracht, de maximale draagkracht van het gebied niet alleen samenhangend met de overige noodzakelijkheidsgronden een rol speelt, maar ook een op zich zelf staande grond is in verband waarmee afschot nodig is. De maximale draagkracht van het gebied is volgens het college in het geding, wanneer er sprake is van sterfte van dieren door voedseltekort. Het college verwijst hiervoor naar de nota van toelichting bij artikel 4, aanhef en onder e, van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren.

12. De voorzieningenrechter kan dit echter niet volgen. Het komt de voorzieningenrechter voor dat in het faunabeheerplan, de ontheffing en het aanvullende rapport de draagkracht van het gebied nauw verweven is met in elk geval de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats. Voor zover het college in het besluit op bezwaar de noodzaak tot afschot in verband met de draagkracht van het gebied sec wil relateren aan sterfte van edelherten door voedseltekort en op die manier als op zich zelf staande noodzakelijkheidsgrond aan de ontheffing ten grondslag wil leggen, zal het college dit deugdelijk moeten motiveren. De voorzieningenrechter kan daarop niet vooruit lopen.

Het voorkomen of beperken van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren

13. Het college stelt zich ongewijzigd op het standpunt dat gezonde dieren moeten worden afgeschoten om te voorkomen dat ze ziek of gebrekkig worden en daardoor gaan lijden. Daarmee berust de ontheffing niet op een wezenlijk andere onderbouwing van dit belang dan de opdracht. De

rechtbank vond de onderbouwing van de opdracht op dit punt echter onvoldoende in haar uitspraak van 12 november 2019. Daar komt bij dat de voorzieningenrechter in de nota van toelichting bij artikel 4, aanhef en onder c, van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren duidelijke aanknopingspunten ziet voor het oordeel dat dit belang betrekking heeft op dieren die al ziek of gebrekkig zijn, dus niet op gezonde dieren. In de nota van toelichting wordt namelijk gesproken over het mogelijk maken van verlossen van dieren uit hun lijden. Voor zover het college deze noodzakelijkheidsgrond in het besluit op bezwaar wil handhaven, zal het dit deugdelijk moeten motiveren.

Het algemeen belang als nieuwe onderbouwing van de noodzaak

13. Het college heeft op de zitting ook nog naar voren gebracht dat hij in het besluit op bezwaar mogelijk het algemeen belang (artikel 3.17, lid 1 onder c en onder 4o Wnb) aan de ontheffing ten grondslag zal leggen. Het is volgens het college namelijk in het algemeen belang dat een einde komt aan de enorme maatschappelijke onrust van de afgelopen jaren. Ook hiervoor geldt naar het oordeel van de voorzieningenrechter dat het college, wanneer het de grondslag voor de ontheffing wil wijzigen of aanvullen, dit in het besluit op bezwaar deugdelijk dient te motiveren en dat de voorzieningenrechter daarop niet vooruit kan lopen.

Tussenconclusie

14. De conclusie van het voorgaande is dat de voorzieningenrechter op dit moment nog niet kan beoordelen of het college de verleende ontheffing in de heroverweging in stand kan laten of niet. Zij zal daarom op basis van een belangenafweging moeten beoordelen of een schorsing van het bestreden besluit nodig is.

Belangenafweging

15. De voorzieningenrechter weegt de belangen van verzoekers die pleiten vóór het treffen van een voorlopige voorziening en de belangen van het college en derde-partijen die pleiten tegen het treffen daarvan, als volgt.

16. Het belang van verzoekers is er in gelegen dat er geen edelherten worden afgeschoten wanneer dat niet nodig is. Zij wijzen op de onomkeerbaarheid van het afschot. Zij willen de tijd hebben om hun reactie op het aanvullende rapport aan het college kenbaar te maken, zodat deze kan worden betrokken in de heroverweging van het bestreden besluit.

17. Het college voert als belang aan dat hij een einde wil maken aan de maatschappelijke onrust. Twee jaar geleden bestond deze uit demonstraties, een verdacht pakketje in het provinciehuis waardoor ontruiming noodzakelijk was, het illegaal bijvoeren van de grote grazers en het daarvoor oversteken van het spoor, het vernielen van hang- en sluitwerk en het doorknippen van hekken en het bedreigen van boswachters. Van het college mag het nooit meer zo ver komen. Ook in de afgelopen weken zijn de grote grazers al weer illegaal bijgevoerd en zijn daarvoor hang- en sluitwerken vernield en houden actievoerders zich regelmatig op in het voor publiek afgesloten deel van de Oostvaardersplassen. Dit terwijl de dieren door de tot nu toe zachte winter nog in heel goede conditie zijn.

18. Staatbosbeheer voert als belang aan dat bij een schorsing tot na het besluit op bezwaar de winterperiode waarin afschot mag plaatsvinden voorbij zal zijn. Het werk dat in 2019 is gedaan is dan voor niks geweest. Er zullen in het voorjaar veel kalveren worden geboren, zodat er zodra dat wel mag een veel groter aantal edelherten moet worden afgeschoten dan nu het geval is. De uitvoering van de andere maatregelen in het gebied – zoals de maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan – komt bij een schorsing in het gedrang. Volgens de faunabeheereenheid draagt het nu weer verder laten doorgroeien van de hertenpopulatie en dan later weer overgaan tot afschot tot een doelstand

van 500 niet bij aan een duurzaam beheer van de Oostvaardersplassen.

19. De voorzieningenrechter stelt voorop dat het verbod om edelherten opzettelijk te vangen of te doden op grond van artikel 3.10 van de Wnb als uitgangspunt geldt. Slechts als voldaan is aan strenge voorwaarden kan het doden van edelherten in een aantal gevallen worden toegestaan. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is met dit uitgangspunt in strijd dat in de komende periode edelherten worden afgeschoten terwijl nog onzeker is of op basis van wat verzoekers nog zullen aanvoeren tegen het aanvullende rapport het bestreden besluit na heroverweging in stand zal blijven. De voorzieningenrechter begrijpt het belang van het college en derde-partijen bij het nu doorgaan met het afschot dat in 2019 is gestart, maar vindt het uit de Wnb voortvloeiende uitgangspunt van de bescherming van de edelherten zwaarder wegen dan het belang van het college en derde-partijen bij het vervolgen van het afschot. Daarbij acht de voorzieningenrechter ook van belang dat hier sprake is van een al jarenlang proces van groei van de edelhertenpopulatie en van veranderingen in flora en fauna, terwijl het besluit op bezwaar binnen afzienbare tijd zal worden genomen.

Conclusie

20. De voorzieningenrechter wijst het verzoek toe en treft de voorlopige voorziening dat het primaire besluit is geschorst tot zes weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar.

21. Omdat de voorzieningenrechter het verzoek toewijst, bepaalt de voorzieningenrechter dat verweerder aan verzoekers het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- schorst het bestreden besluit tot zes weken na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 345,- aan verzoekers te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.C. Stijnen, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. I.C. de Zeeuw-'t Lam, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 februari 2020.

griffier voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

¹ ECLI:NL:RBMNE:2019:5338
