

vonnis

RECHTBANK DEN HAAG

Team Handel - voorzieningenrechter

zaak- / rolnummer: C/09/442439 / KG ZA 13-508

Vonnis in kort geding van 22 mei 2013

in de zaak van

de stichting
Stichting Das & Boom,
statutair gevestigd te Beek-Ubbergen, gemeente Ubbergen,
eiseres,
advocaat mr. J.P. Heering te Den Haag,

tegen:

1. de publiekrechtelijke rechtspersoon
Staatsbosbeheer,
zetelend te Driebergen-Rijssenburg, gemeente Utrechtse Heuvelrug,
2. de publiekrechtelijke rechtspersoon
de Staat der Nederlanden (Ministerie van Economische Zaken),
zetelend te Den Haag,
gedaagden,
advocaat mr. R.J.M. van den Tweel te Den Haag.

Partijen worden hierna respectievelijk aangeduid als 'Das & Boom', 'Staatsbosbeheer' en 'de Staat'.

1. De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting van 15 mei 2013 wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

1.1. Das & Boom heeft (onder meer) de gunstige staat van instandhouding van beschermde planten- en diersoorten in Nederland ten doel.

1.2. Staatsbosbeheer is op grond van de 'Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer' belast met het beheer van de bij deze dienst in eigendom berustende objecten en het verkrijgen daarvan, met als doelstelling *'bestaande, onderscheidenlijk potentiële, natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, recreatieve, archeologische, aardkundige of cultuurhistorische waarden, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige educatieve waarden, in het algemeen belang duurzaam in stand te houden, onderscheidenlijk met het oog daarop te ontwikkelen'*.

Staatsbosbeheer valt thans onder de portefeuille van de Staatssecretaris van Economische Zaken, die verantwoordelijk is voor de taakuitoefening door Staatsbosbeheer.

1.3. Staatsbosbeheer heeft onder meer 17.000 hectare aan natuurgebieden, gelegen buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), in eigendom en beheer.

1.4. Door het kabinet Rutte-I is aan Staatsbosbeheer een financiële taakstelling opgelegd van € 100.000.000,--, gedeeltelijk bedoeld om een deel van het tekort op de rijksbegroting te dekken. Het huidige kabinet (Rutte-II) handhaaft deze taakstelling.

1.5. In het kader van de invulling van de aan hem opgelegde taakstelling is Staatsbosbeheer voornemens de buiten de EHS gelegen natuurgebieden te verkopen. De eerste fase (fase A) betreft de verkoop van 16 percelen van in totaal 34 hectare, gelegen in een gebied rondom Daarle in de provincie Overijssel. De percelen zullen worden verkocht door middel van een veiling, waarvan de sluiting en afslag waren gepland op 16 mei 2013, waarna op 24 mei 2013 bekend zal worden gemaakt aan wie de percelen worden gegund.

1.6. Staatsbosbeheer heeft voor de eerste fase van de verkoop toestemming gevraagd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, hierna 'de staatssecretaris'. De staatssecretaris heeft op 8 mei 2013 de gevraagde toestemming verleend. Bij brief van 14 mei 2013 heeft de staatssecretaris – voor zover hier van belang – het volgende aan Staatsbosbeheer meegedeeld:

*"(...)
Hierbij bevestig ik u mijn beslissing van 8 mei 2013 om de gevraagde goedkeuring te verlenen.(...)*

Zoals u weet, heb ik de Tweede Kamer toegezegd de evaluatie, die u aanvankelijk zou uitvoeren na afronding van het hele project, naar voren te halen. Deze evaluatie vindt nu plaats na afronding van fase A (medio mei). De Tweede Kamer heeft gevraagd onder andere de volgende aspecten bij de evaluatie te betrekken: de verhouding tussen kosten (aankoop en beheer) en opbrengsten (verkoop), de wijze waarop natuurlijke en landschappelijke waarden na verkoop kunnen worden beschermd, de wijze waarop de toegankelijkheid van de gronden wordt gewaarborgd, de vraag of de bestemming van de verkochte gronden wordt gehandhaafd en informatie over de (beweegredenen van de) kopers.

Parallel aan de evaluatie zal worden bekeken welke alternatieve instrumenten, anders dan verkoop, kunnen worden ingezet om (een deel van) de taakstelling van € 100 mln. te realiseren.(...)

Ik verzoek u dan ook voorgenomen verkopen na afronding van fase A op te schorten tot in ieder geval het algemeen overleg van 12 juni. Na het algemeen overleg zullen we nadere afspraken maken over het invullen van de taakstelling van € 100 mln.

(...)Bovendien had u voor direct na de zomer een nieuwe serie verkopen beoogd, in een sneller tempo dan de verkoop-Daarle. Ook hierover zullen we na het afronden van de evaluatie, de inventarisatie naar alternatieven voor verkoop en het algemeen overleg van 12 juni nadere afspraken maken.(...)"

1.7. Van de zijde van Das & Boom is herhaaldelijk en gemotiveerd aan de (voormalige) staatssecretaris, dan wel aan Staatsbosbeheer, meegedeeld dat Das & Boom zich niet in de voorgenomen verkoop kan vinden. De staatssecretaris, noch Staatsbosbeheer, heeft hierin echter aanleiding gevonden van de voorgenomen verkoop af te zien.

2. Het geschil

2.1. Das & Boom vordert – na wijziging van eis en zakelijk weergegeven – (I) Staatsbosbeheer te gebieden om de verkoopactiviteiten met betrekking tot de 16 percelen te staken totdat is vastgesteld dat vervreemding rechtmatig is, althans zich te onthouden van levering totdat nader is onderzocht dat het niet mogelijk/noodzakelijk is om natuurwaarden in stand te houden of te ontwikkelen, althans totdat Staatsbosbeheer dit gemotiveerd heeft aangetoond, tenzij er een afdwingbare kettingverplichting aan is verbonden; (II) de goedkeuring die de staatssecretaris voor de verkoop heeft verleend buiten werking te stellen, althans Staatsbosbeheer te verbieden er gebruik van te maken; (III) de Staat te verbieden om goedkeuring te verlenen voor de verkoop van de percelen totdat is vastgesteld dat vervreemding rechtmatig is, althans totdat nader is onderzocht en vastgesteld dat het niet mogelijk/noodzakelijk is om natuurwaarden in stand te houden of te ontwikkelen, althans totdat de Staat dit gemotiveerd heeft aangetoond, tenzij er een afdwingbare kettingverplichting aan is verbonden en (IV en V) Staatsbosbeheer, dan wel de Staat te verbieden om verkoopactiviteiten met betrekking tot gronden buiten de EHS te verrichten, dan wel daarvoor goedkeuring te verlenen totdat is vastgesteld dat vervreemding rechtmatig is, althans totdat nader is onderzocht dat het niet mogelijk/noodzakelijk is om natuurwaarden in stand te houden of te ontwikkelen, althans totdat Staatsbosbeheer of de Staat dit gemotiveerd heeft aangetoond, tenzij er een afdwingbare kettingverplichting aan is verbonden, een en ander met veroordeling van Staatsbosbeheer en de Staat in de proceskosten, te vermeerderen met de wettelijke rente.

2.2. Daartoe stelt Das & Boom het volgende. Staatsbosbeheer is voornemens 16 buiten de EHS gelegen percelen te verkopen en de Staat (de staatssecretaris) heeft daarvoor toestemming gegeven, zonder dat is onderzocht welke natuurwaarden deze gebieden hebben en evenmin wat de gevolgen van de verkoop en het wegvallen van beheermaatregelen door Staatsbosbeheer zullen zijn voor de in die gebieden mogelijk aanwezige (strikt) beschermde soorten. Er zijn geen voorwaarden voor gebruik verbonden aan de te verkopen gebieden en aan de toekomstige eigenaren wordt evenmin de verplichting opgelegd om natuur- en landschapsbeheer uit te voeren. De mogelijke achteruitgang van de natuurwaarden van de percelen baart Das & Boom zorgen en zij vreest voor de gevolgen van de voorgenomen verkoop voor de dier- en plantensoorten, die de betreffende gronden gebruiken als leefgebied, dan wel als groeiplaats. Door de (goedkeuring van de) voorgenomen verkoop, althans zonder dat onderzoek is gedaan naar de gevolgen voor de natuurwaarden, zonder het stellen van voorwaarden en zonder dat aan de toekomstige eigenaar van de percelen een beheerverplichting is opgelegd, handelen Staatsbosbeheer en de Staat in strijd met de 'Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer', met (internationale en Europeesrechtelijke) biodiversiteitsverplichtingen en met het beginsel van Unietrouw. Daarmee handelen zij onrechtmatig.

2.3. Staatsbosbeheer en de Staat voeren gemotiveerd verweer, dat hierna, voor zover nodig, zal worden besproken.

3. De beoordeling van het geschil

3.1. Tussen partijen is in geschil of Staatsbosbeheer onrechtmatig handelt door de voorgenomen verkoop van de 16 buiten de EHS gelegen natuurgebieden en of de Staat onrechtmatig handelt door die verkoop toe te staan. Hiertoe dient de vraag te worden beantwoord of de verplichting van Staatsbosbeheer en de Staat om beschermde dier- en plantensoorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden, aan de uitoefening van het eigendomsrecht van Staatsbosbeheer en aan de beleidsvrijheid van de staatssecretaris bij het al dan niet verlenen van toestemming voor verkoop van de natuurgebieden in de weg staat.

3.2. Das & Boom heeft allereerst gesteld dat Staatsbosbeheer en de Staat door de voorgenomen verkoop in strijd handelen met het bepaalde in artikel 3 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, op grond waarvan Staatsbosbeheer slechts bevoegd is om gronden te vervreemden ten behoeve van de uitvoering van zijn taken. Voordat gronden kunnen worden verkocht moet dan ook worden vastgesteld dat Staatsbosbeheer niet langer in staat is de bestaande en potentiële natuurwaarden van de bij Staatsbosbeheer in beheer zijnde natuurgebieden in het algemeen belang duurzaam in stand te houden en dat deze gebieden geen natuurdoel meer dienen, aldus Das & Boom. Das & Boom heeft primair betoogd dat dit op basis van de thans beschikbare informatie niet kan worden vastgesteld en subsidiair dat de gronden in ieder geval niet verkocht mogen worden zonder dat daaraan de voorwaarde wordt verbonden dat de natuurwaarden in stand worden gehouden en/of worden ontwikkeld op de wijze zoals Staatsbosbeheer dat thans doet. Nog daargelaten of het door Staatsbosbeheer verkopen van de natuurgebieden en het verlenen van toestemming daarvoor door de staatssecretaris strijdig is met de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer en op die grond onrechtmatig is, wordt overwogen dat deze wet betrekking heeft op de onderlinge relatie tussen Staatsbosbeheer enerzijds en de staatssecretaris als zijn opdrachtgever anderzijds. De bepalingen in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer strekken niet tot bescherming van de belangen van derden, in dit geval Das&Boom. Aan het in artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek (BW) neergelegde relativiteitsbeginsel is daarmee niet voldaan, zodat de eerste grondslag de vorderingen van Das&Boom niet kan dragen.

3.3. Voorts heeft Das & Boom gesteld dat de Staat in strijd met zijn biodiversiteitsverplichtingen, zoals die zijn neergelegd in het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, handelt. De Staat dient op grond van deze verplichtingen beschermde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden en de Staat dient een systeem van strikte bescherming van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied te waarborgen, niet alleen door het vaststellen van een wettelijk kader, maar ook door het treffen van actieve instandhoudingsmaatregelen en het voorkomen van overtreden van verbodbepalingen, aldus Das&Boom. Volgens Das & Boom is deze staat nog niet bereikt en is sprake van achteruitgang van de biodiversiteit. Onder die omstandigheden is Das & Boom van mening dat de 16 natuurgebieden niet verkocht mogen worden, althans niet zonder dat nader onderzoek wordt gedaan of dat voorwaarden worden gesteld aan de verkoop. Hiertegenover heeft de Staat echter voldoende aannemelijk gemaakt dat de internationale en Europeesrechtelijke biodiversiteitsverplichtingen niet zo ver strekken dat het Staatsbosbeheer niet meer zou zijn toegestaan de eenmaal in eigendom verworven natuurgebieden te vervreemden. Staatsbosbeheer en de Staat hebben onbetwist naar voren gebracht dat Das&Boom zich niet kan beroepen op het Biodiversiteitsverdrag en het

Verdrag van Bern, aangezien deze verdragen geen rechtstreekse werking hebben. Voorts is onbestreden gebleven dat de verplichtingen uit deze verdragen grotendeels zijn geïncorporeerd in de Habitatrictlijn. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan het waarborgen van biodiversiteit door het in stand houden van natuurlijke habitats, flora en fauna. Op grond van het bepaalde in artikel 12 en 13 van de Habitatrictlijn treffen de aangesloten lidstaten, waaronder Nederland, maatregelen voor het instellen van een systeem van strikte bescherming van bedreigde plant- en diersoorten, stellen zij een systeem van toezicht in en nemen zij instandhoudingsmaatregelen. Genoegzaam is gebleken dat deze Europeesrechtelijke verplichtingen in Nederland zijn geïmplementeerd in (onder meer) de Flora- en Faunawet. Uit het bepaalde in artikel 2 van de Flora- en Faunawet volgt dat voor iedereen een zorgplicht geldt voor in het wild levende planten en dieren en voor hun directe leefomgeving, inhoudende dat handelen dat nadelige gevolgen voor de natuurwaarden veroorzaakt achterwege wordt gelaten en dat maatregelen worden genomen om negatieve gevolgen voor de natuur te voorkomen. Van de zijde van Staatsbosbeheer en de Staat is naar voorlopig oordeel voldoende aannemelijk gemaakt dat de verkoop van de 16 natuurgebieden op zichzelf geen negatieve invloed heeft op de natuurwaarden van die gebieden en dat de enkele wijziging in de eigendomsverhoudingen niet meebrengt dat de gronden niet langer overeenkomstig hun bestemming 'natuur' zullen worden gebruikt. Derhalve zal het huidige beschermingsregime ten aanzien van de gronden ook na de eigendomsoverdracht van toepassing blijven en doet de voorgenomen verkoop voorshands geen afbreuk aan geldende voorschriften en de toepasselijkheid van beschermingsrichtlijnen. In dat verband heeft Das&Boom onvoldoende gesteld ter rechtvaardiging van het standpunt dat het geldende beschermingsregime ondeugdelijk of ontoereikend is en dat juist ter handhaving daarvan de eigendom van de Staat van de betrokken percelen vereist is. De voorzieningenrechter acht daarbij van belang dat de Staat genoegzaam aannemelijk heeft gemaakt dat de provincies uit hoofde van het Decentralisatieakkoord belast zullen worden met de invulling en de uitvoering van natuurbeleid, waarvoor zij ook financiële middelen tot hun beschikking zullen krijgen. De keuze voor decentralisatie valt voorshands binnen de beleidsvrijheid van een lidstaat ten aanzien van het bepalen van de aard en de omvang van de te nemen maatregelen, terwijl de Staat verantwoordelijk blijft voor het resultaat van het natuurbeleid. Gelet op de internationale doelstelling zullen ook de provincies invulling moeten geven aan een actief soortenbeschermingsbeleid. De voorgenomen verkoop van de 16 natuurgebieden, maar ook het afzien daarvan, maakt dit niet anders. Anders dan Das&Boom heeft betoogd is naar voorlopig oordeel onvoldoende gebleken dat de voorgenomen verkoop daadwerkelijk een significant negatief effect heeft op de natuurwaarden in de betreffende gebieden, zodat niet valt in te zien op grond waarvan de Staat en/of Staatsbosbeheer op dit moment al concrete nadere beschermingsmaatregelen zou dienen te treffen. Het beschermingsregime zoals dat nu bestaat blijft immers onverkort bestaan. De enkele mogelijkheid dat na de verkoop van de natuurgebieden zou blijken dat sprake is van negatieve gevolgen voor de aanwezige natuurwaarden is dus onvoldoende geconcretiseerd en rechtvaardigt naar voorlopig oordeel niet dat het Staatsbosbeheer wordt verboden om de gebieden te verkopen, dat het de staatssecretaris wordt verboden voor de voorgenomen verkoop toestemming te verlenen en al evenmin dat voorafgaand aan de verkoop nader onderzoek naar de gevolgen voor de natuurwaarden moet worden gedaan of dat aan de verkoop voorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een kettingbeding, dienen te worden gesteld.

3.4. Ten slotte heeft Das & Boom zich beroepen op het in de het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) neergelegde beginsel van Unietrouw, welk beginsel meebrengt dat de Staat alle maatregelen moet nemen die noodzakelijk zijn om de nakoming van de uit voornoemde

verdragen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en de invulling van de taak van de Europese Unie te vergemakkelijken en dat de Staat zich moet onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstelling van de Europese Unie in gevaar kunnen brengen. Dienaangaande overweegt de voorzieningenrechter met verwijzing naar hetgeen hiervoor in rechtsoverweging 3.3. is vermeld, dat naar zijn oordeel onvoldoende is gebleken dat het beschermingsregime na de verkoop van de 16 natuurgebieden wijzigingen ondergaat, dat de naleving door de Staat van zijn verplichting om aan internationale richtlijnen te voldoen niet langer wordt gewaarborgd of dat onvoldoende instandhoudingsmaatregelen zullen worden genomen bij mogelijk negatieve gevolgen voor de natuurwaarden in de 16 gebieden. Van handelen in strijd met het beginsel van Unietrouw is voorshands dan ook onvoldoende gebleken.

3.5. Hoewel de huidige wijze van deskundig beheer van de natuurgebieden door Staatsbosbeheer uit het oogpunt van natuurbehoud wellicht de voorkeur verdient, is gelet op al het voorgaande voorshands niet gebleken dat de Staat en Staatsbosbeheer onrechtmatig handelen door de voorgenomen verkoop van de 16 natuurgebieden rond Daarle. Ten overvloede wordt daarbij nog overwogen dat uit de brief van de staatssecretaris van 14 mei 2013 volgt dat de gevolgen van de verkoop van de 16 natuurgebieden, meer in het bijzonder de wijze waarop de natuurlijke en landschappelijke waarden van de gebieden na de verkoop gewaarborgd kunnen worden, in de in die brief bedoelde evaluatie betrokken zullen worden. Daarbij wordt ook door de staatssecretaris uitdrukkelijk de mogelijkheid opgehouden dat geen toestemming zal worden verleend voor de verkoop van de overige bij Staatsbosbeheer in eigendom zijnde natuurgebieden. Dat deze evaluatie niet op een deugdelijke en zorgvuldige wijze zal worden uitgevoerd en dat nu reeds gevreesd moet worden voor de gevolgen voor flora en fauna bij een eventuele verkoop van die gebieden, is voorshands niet gebleken. Voor zover Das&Boom nog heeft betoogd dat de verkoop van de 16 natuurgebieden ook gevolgen heeft voor de omliggende natuurgebieden, overweegt de voorzieningenrechter dat Staatsbosbeheer genoegzaam aannemelijk heeft gemaakt dat er bij de keuze voor de 16 natuurgebieden reeds rekening mee is gehouden dat het beheer van die gebieden niet wordt aangetast.

3.6. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de vorderingen strekkende tot een gebod om de verkoop van de 16 natuurgebieden te staken, althans tot een verbod om daarvoor toestemming te verlenen, worden afgewezen. Anders dan Das&Boom kennelijk meent is voorshands niet gebleken dat de wettelijke regeling meebrengt dat – voordat natuurgebieden verkocht kunnen worden of voordat de staatssecretaris goedkeuring kan verlenen voor de verkoop van bij Staatsbosbeheer in eigendom zijnde natuurgebieden – eerst onderzocht moet worden of het nog mogelijk is om de natuurwaarden in stand te houden of te ontwikkelen. De vordering strekkende tot een verbod op (het verlenen van toestemming voor) de verkoop van de natuurgebieden voordat nader onderzoek is gedaan, is derhalve niet voor toewijzing vatbaar. De voorzieningenrechter ziet evenmin aanleiding om voorwaarden aan de voorgenomen verkoop te verbinden. De Staat heeft immers voldoende aannemelijk gemaakt dat hij ook zonder dat de natuurgebieden eigendom zijn van Staatsbosbeheer, zijn beheerverplichtingen kan naleven. Voor zover de vorderingen er derhalve toe strekken om voorwaarden aan de verkoop te verbinden, althans om beheerverplichtingen aan de toekomstige eigenaren ervan op te leggen, worden deze eveneens afgewezen.

3.7. Das & Boom zal, als de in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de kosten van dit geding.

4. De beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst de vorderingen af;

- veroordeelt Das & Boom in de kosten van dit geding, tot dusver aan de zijde van Staatsbosbeheer en de Staat tezamen begroot op € 1.405,-, waarvan € 816,- aan salaris advocaat en € 589,- aan griffierecht.

Dit vonnis is gewezen door mr. J.J. van der Helm en in het openbaar uitgesproken op 22 mei 2013.

mvt

