

ECLI:NL:RBDHA:2026:10791

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	11-05-2026
Datum publicatie	11-05-2026
Zaaknummer	24/10045
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Verzoek om handhavend op te treden tegen mobiele bodemberoerende visserij die zonder omgevingsvergunning plaatsvindt vanaf schepen onder Nederlandse vlag binnen Natura 2000-gebied Doggersbank in de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Verweerder heeft het verzoek afgewezen. Volgens verweerder is geen sprake van een overtreding, omdat voor de visserij-activiteiten waarop het handhavingsverzoek betrekking heeft, geen omgevingsvergunning is vereist. Verweerder verwijst hiertoe naar artikel 11.16, aanhef en onder b, van het Bal. Beroep is gegrond. Vernietiging bestreden besluit. Artikel 11.16, onder b, van het Bal is onverbindend. Verweerder heeft die bepaling ten onrechte ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit en ten onrechte aangenomen dat de visserij-activiteiten waarop het handhavingsverzoek ziet, zonder omgevingsvergunning mogen worden verricht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 24/10045

uitspraak van de meervoudige kamer van 11 mei 2026 in de zaak tussen

ClientEarth AISBL, te Brussel, België,

The Blue Marine Foundation, te Londen, Verenigd Koninkrijk,

Stichting Doggerland, te Lochem,

Stichting ARK, te Nijmegen,

samen te noemen: eiseressen

(gemachtigde: mr. B.N. Klooststra),

en

de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (voorheen: de minister voor Natuur en Stikstof), verweerder

(gemachtigde: drs. E.S.M. Slot).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de afwijzing van een handhavingsverzoek van eiseressen.

Eiseressen hebben verzocht om handhavend op te treden tegen mobiele bodemberoerende visserij die zonder omgevingsvergunning plaatsvindt vanaf schepen onder Nederlandse vlag binnen Natura 2000-gebied Doggersbank in de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Verweerder heeft dit verzoek afgewezen. Volgens verweerder is geen sprake van een overtreding, omdat voor de visserij-activiteiten waarop het handhavingsverzoek betrekking heeft, geen omgevingsvergunning is vereist. Verweerder verwijst hiertoe naar artikel 11.16, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Eiseressen zijn het niet eens met de afwijzing van hun verzoek. Zij voeren daartegen een aantal beroepsgronden aan. Aan de hand van deze beroepsgronden beoordeelt de rechtbank of het handhavingsverzoek terecht is afgewezen.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het beroep gegrond is en dat het bestreden besluit moet worden vernietigd. De reden hiervoor is dat artikel 11.16, onder b, van het Bal onverbindend is. Verweerder heeft die bepaling daarom ten onrechte ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit en ten onrechte aangenomen dat de visserij-activiteiten waarop het handhavingsverzoek ziet, zonder omgevingsvergunning mogen worden verricht. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesverloop

2. Met het besluit van 31 mei 2024 heeft de minister voor Natuur en Stikstof het handhavingsverzoek van eiseressen afgewezen.

2.1. Met het besluit van 14 november 2024 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseressen ongegrond verklaard en het besluit van 31 mei 2024 gehandhaafd.

2.2. Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

2.3. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

2.4. Eiseressen en verweerder hebben nadere stukken ingediend.

2.5. De rechtbank heeft het beroep op 11 maart 2026 op zitting behandeld. Eiseressen zijn ter zitting vertegenwoordigd door hun gemachtigde, vergezeld door mr. M. Ramondt. Verder zijn namens eiseressen verschenen [naam 1] (ClientEarth AISBL), [naam 2] (The Blue Marine Foundation), [naam 3] en [naam 4] (Stichting Doggerland) en [naam 5] (Stichting ARK). Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde, bijgestaan door [naam 6] .

Beoordeling door de rechtbank

Achtergrond

3. De Doggersbank is een 300 kilometer lange zandbank met een totale oppervlakte van 25.000 km² die zich bevindt in de Noordzee op ongeveer 275 km ten noorden van Den Helder. De Doggersbank strekt zich uit over het continentaal plat van Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken. De Nederlandse Doggersbank ligt in de Nederlandse EEZ en grenst aan de EEZs van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. De Doggersbank is een bijzonder onderwatergebied dat door zijn ondiepe permanent overstroomde zandbodem een rijke natuur herbergt. Om die reden is het Nederlandse deel van de Doggersbank aangewezen als Natura 2000-gebied. De Doggersbank is voor zover hier van belang aangewezen voor het habitatype permanent overstroomde zandbanken (subtype H1110C Doggersbank). Hiervoor geldt een verbeterdoelstelling ten aanzien van de kwaliteit en een behoudsdoelstelling ten aanzien van het oppervlak. De staat van instandhouding van habitatype H1110C is in het beheerplan van de Doggersbank vastgesteld op matig ongunstig met een dalende trend.¹ Inmiddels geldt dat dit habitatype in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert.² Het belangrijkste knelpunt voor (de kwaliteit van) habitatype H1110C is bodemberoering, met name bodemberoerende visserij, die leidt tot een aantal mogelijk significant negatieve effecten op de natuurwaarden.³

Totstandkoming en inhoud van het bestreden besluit

4. Op 15 april 2024 hebben eiseressen verweerder verzocht om handhavend op te treden. Dit verzoek betreft het zonder omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet uitvoeren van een Natura-2000 activiteit. Het verzoek tot handhaving is beperkt tot mobiele bodemberoerende visserij die zonder omgevingsvergunning plaatsvindt vanaf schepen onder Nederlandse vlag op het Nederlandse deel van de Doggersbank. Andere vormen van visserij zijn nadrukkelijk van het handhavingsverzoek uitgezonderd.

4.1. Verweerder heeft het handhavingsverzoek afgewezen en die afwijzing met het bestreden besluit gehandhaafd. Volgens verweerder is geen sprake van een overtreding. Verweerder heeft hiertoe gewezen op artikel 11.16, aanhef en onder b, van het Bal. Hierin is bepaald kort gezegd dat voor een Natura 2000-activiteit geen omgevingsvergunning is vereist als deze activiteit onderwerp is van het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie en plaatsvindt in de EEZ. Verweerder volgt eiseressen niet in hun standpunt dat artikel 11.16, onder b, van het Bal buiten toepassing gelaten moet worden of onverbindend is. Verweerder wijst erop dat de Europese Unie exclusief bevoegd is als het gaat om de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). Regulering van onder het GVB vallende visserij-activiteiten waaronder de regulering daarvan met het oog op natuurdoelstellingen vindt volgens verweerder plaats op grond van de Europese visserijwetgeving. Met verwijzing naar de overwegingen bij de Basisverordening⁴ stelt verweerder zich op het standpunt dat de Europese lidstaten in de wateren onder hun soevereiniteit of jurisdictie de instandhoudingsmaatregelen mogen treffen die nodig zijn om de verplichtingen na te leven die voortvloeien uit onder meer de Habitatrichtlijn.⁵ Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Basisverordening is die bevoegdheid volgens verweerder echter beperkt tot maatregelen die niet raken aan de visserijbelangen van andere lidstaten. Indien dit soort maatregelen gevolgen kan hebben voor de visserijbelangen van andere lidstaten, moet de bevoegdheid om die maatregelen aan te nemen aan de Commissie worden toegekend en moet een beroep worden gedaan op de regionale samenwerking tussen de betrokken lidstaten, aldus verweerder. Uit de Basisverordening volgt volgens verweerder dat, indien het nodig is om instandhoudingsmaatregelen te treffen voor visserij-activiteiten in een Natura 2000-gebied, deze maatregelen worden getroffen in het kader van het GVB. Uitgangspunt daarbij is dat die maatregelen noodzakelijk zijn met het oog op de naleving van de verplichtingen uit hoofde van de Habitatrichtlijn. Op deze manier wordt volgens verweerder voldaan aan de verplichtingen uit die richtlijn. Dat voor visserij-activiteiten die vallen onder het GVB op grond van artikel 11.16, aanhef en onder b, van het Bal geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist is, levert volgens verweerder daarom geen strijd op met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Verweerder erkent dat hij de mogelijkheid heeft om maatregelen te treffen die uitsluitend gelden voor schepen onder Nederlandse vlag. Dit kan volgens verweerder het "level playing field" echter aantasten,

omdat hiermee de Nederlandse vloot wordt benadeeld ten opzichte van vissers uit andere lidstaten. Bovendien vraagt verweerder zich af of het nemen van dergelijke maatregelen effectief is als vissersvaartuigen van andere lidstaten onverminderd in het betrokken gebied mogen blijven vissen.

Beroepsgronden

5. Eiseressen bestrijden het standpunt van verweerder dat geen sprake is van een overtreding. Zij betogen dat artikel 11.16 van het Bal in strijd is met Europees recht en daarom buiten toepassing moet blijven of onverbindend moet worden verklaard. Dat betekent volgens eiseressen dat ook voor visserij-activiteiten die vallen onder het GVB en die vanaf Nederlandse schepen plaatsvinden in de EEZ, een omgevingsvergunning vereist is als deze activiteiten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Nu deze visserij-activiteiten op de Doggersbank thans zonder omgevingsvergunning worden verricht, dient verweerder hiertegen volgens eiseressen handhavend op te treden.

Eiseressen stellen ter onderbouwing van hun betoog voorop dat de Habitatrichtlijn van toepassing is binnen de EEZ en dat deze richtlijn geen ruimte biedt om in nationale wet- en regelgeving een bepaalde categorie van potentieel schadelijke activiteiten zoals visserij-activiteiten van de werkingssfeer van de richtlijn uit te zonderen. Dit zou volgens eiseressen anders kunnen zijn als de Basisverordening een dergelijke categorische uitzondering voor visserij-activiteiten zou bevatten, maar dat is niet het geval. De Basisverordening bepaalt weliswaar in de artikelen 6, 7 en 8 dat de EU bevoegd is om ten aanzien van de visserij instandhoudingsmaatregelen te nemen ter bescherming van onder andere het mariene ecosysteem en het mariene milieu, maar delegeert die bevoegdheid in artikel 11, eerste lid, vervolgens deels aan de lidstaten. Volgens eiseressen bepaalt de Basisverordening in artikel 11, eerste lid, slechts dat de lidstaten om hun verplichtingen uit hoofde van artikel 6 van de Habitatrichtlijn na te leven bij het treffen van maatregelen voor de eigen vissersvaartuigen bepaalde voorwaarden in acht dienen te nemen. De Basisverordening bepaalt niet dat het lidstaten zou zijn toegestaan om visserij-activiteiten categorisch uit te zonderen van de verplichtingen die volgen uit de Habitatrichtlijn. De lidstaten blijven volgens eiseressen bevoegd én verplicht om uitvoering te geven aan de Habitatrichtlijn, mits zij zich houden aan de voorwaarden die in artikel 11, eerste lid, van de Basisverordening zijn gesteld. Onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU)⁶ voeren eiseressen aan dat de Basisverordening weliswaar de mogelijkheden beperkt om maatregelen te treffen die gevolgen hebben voor de vissersvaartuigen van andere lidstaten, maar dat dit niet afdoet aan de bevoegdheid van een lidstaat om met het oog op de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn maatregelen te treffen die beperkt blijven tot de eigen vloot. Pas als maatregelen ook gevolgen hebben voor de visserijbelangen van andere lidstaten, verschuift volgens eiseressen de bevoegdheid tot het treffen van deze maatregelen naar de Europese Commissie. Eiseressen concluderen daarom dat het categorisch uitsluiten van visserij in de EEZ van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten in artikel 11.16 van het Bal in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en met artikel 11 van de Basisverordening.

- 5.1. Eiseressen verzoeken de rechtbank om, indien twijfel bestaat over de betekenis of toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en/of artikel 11 van de Basisverordening, daarover prejudiciële vragen te stellen aan het HvJEU.
- 5.2. Verder verzoeken zij de rechtbank bij een gegrond beroep bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat in afwachting van de uitspraak de bodemberoerende visserij dient te worden behandeld als vallend onder het verbod van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet om de betreffende activiteiten in de Doggersbank te verrichten zonder omgevingsvergunning.

Toetsingskader

6. De voor deze zaak relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Is het handhavingsverzoek voldoende concreet?

7. Verweerder stelt zich onder verwijzing naar de uitspraak van deze rechtbank van 1 december 2023⁷ op het standpunt dat een handhavingsverzoek voldoende specifiek moet zijn en dat dit handhavingsverzoek dat niet is. Een handhavingsverzoek dat zich richt op een geheel aan activiteiten en niet op concrete overtredingen, is volgens verweerder onvoldoende concreet om te kunnen leiden tot een verplichting voor het bestuursorgaan om nader onderzoek te doen naar een gestelde overtreding. Volgens verweerder richt het verzoek zich er niet op om, door het inzetten van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen, een specifieke overtreding van een wettelijk voorschrift ongedaan te maken. Eiseressen willen feitelijk dat de Doggersbank gesloten wordt voor Nederlandse vissers of dat er een verbod komt op bepaald vistuigen, aldus verweerder.

- 7.1. Het is vaste rechtspraak dat het bevoegd gezag in beginsel onderzoek moet doen naar een door een derde gestelde overtreding, als die derde een verzoek om handhaving doet. Van de verzoeker wordt dan wel vereist dat hij enig aanknopingspunt biedt voor onderzoek naar de vraag of daadwerkelijk een overtreding wordt of is begaan.⁸ Daarbij moet de verzoeker zijn verzoek tot handhaving van wettelijke voorschriften voldoende bepalen en kan hij er niet mee volstaan die wens in algemene termen kenbaar te maken: hij moet meer concreet aangeven op welk geval het verzoek betrekking heeft.⁹ Een handhavingsverzoek dat is gericht op een geheel aan activiteiten, en niet op concrete overtredingen, is onvoldoende concreet om te kunnen leiden tot een verplichting voor het bestuursorgaan om nader onderzoek te doen naar een gestelde overtreding.¹⁰ Een handhavingsverzoek moet kunnen uitmonden in een concreet besluit waarin een overtreder kan worden aangewezen.
- 7.2. Naar het oordeel van de rechtbank voldoet het verzoek van eiseressen aan de hiervoor weergegeven eisen. Uit het handhavingsverzoek van eiseressen blijkt dat het beperkt is tot schepen die varen onder Nederlandse vlag en die gebruik maken van mobiele bodemberoerende visserijtechnieken binnen het Nederlandse deel van de Doggersbank. Ter zitting is vastgesteld dat dit ongeveer 76 schepen betreft. Uit het verzoek blijkt daarmee duidelijk wat de gestelde overtreding is, waar die plaatsvindt en door wie die wordt begaan. Verweerder was dan ook gehouden om zoals hij ook heeft gedaan het verzoek om handhaving in behandeling te nemen en te onderzoeken of de gestelde overtreding zich voordoet.

Is sprake van een overtreding?

8. Niet in geschil is dat Nederlandse vissersschepen actief zijn op het Nederlandse deel van de Doggersbank. Evenmin is in geschil dat zij hier gebruik maken van mobiele bodemberoerende visserijtechnieken. Uit het beheerplan van de Doggersbank¹¹ volgt dat daarmee significante negatieve effecten op habitatype H1110C niet kunnen worden uitgesloten. Bodemberoering, met name bodemberoerende visserij, wordt in het beheerplan aangeduid als het belangrijkste knelpunt voor (de kwaliteit van) dit habitatype. De doelstellingen voor habitatype H1110C worden volgens het beheerplan niet gehaald wanneer menselijke verstoringen gelijk blijven en huidig beleid en beheer worden voortgezet. Een afname van bodemberoerende activiteiten kan de kwaliteit meetbaar verbeteren. Ook dit is niet in geschil tussen partijen.

- 8.1. Verweerder heeft ter zitting het standpunt ingenomen dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn niet van toepassing is in de EEZ. De rechtbank volgt verweerder niet in dit standpunt. Uit rechtspraak van het HvJEU volgt dat de Habitatrichtlijn ook geldt en moet worden uitgevoerd in de EEZ.¹² De Habitatrichtlijn is daarmee ook van toepassing op Natura 2000-gebieden in de EEZ.
- 8.2. Uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat voor een project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, een passende beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied. Voor het project wordt pas toestemming verleend als de zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.
- 8.3. In artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet is hiertoe een vergunningplicht opgenomen voor het uitvoeren van een Natura 2000-activiteit. Deze vergunning wordt slechts

verleend als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.¹³

Uit artikel 1.5, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat deze vergunningplicht ook geldt in de EEZ. De vergunningplicht geldt daarmee ook voor het Nederlandse deel van de Doggersbank, tenzij hierop een rechtsgeldige uitzondering is gemaakt.

8.4. Artikel 11.16, aanhef en onder b, van het Bal, maakt een categorische uitzondering op de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten wanneer het gaat om visserij-activiteiten die onder het GVB vallen en die plaatsvinden in de EEZ.

8.5. De rechtbank moet de vraag beantwoorden of artikel 11.16, onder b, van het Bal buiten toepassing moet blijven of onverbindend is wegens strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De rechtbank overweegt daarover als volgt.

8.6. Uit de artikelen 3, 4 en 38 van het VWEU volgt dat de EU exclusief bevoegd is met betrekking tot het GVB. Het GVB is vastgelegd in onder meer de Basisverordening. Uit (de overwegingen bij) de Basisverordening volgt dat het GVB ervoor moet zorgen dat visserij-activiteiten bijdragen tot ecologische, economische en sociale duurzaamheid op lange termijn. Artikel 11 van de Basisverordening betreft de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de naleving van de verplichtingen krachtens de milieuwetgeving van de Europese Unie. Artikel 11, eerste lid, van de Basisverordening biedt ruimte aan de lidstaten om, met inachtneming van de in die bepaling genoemde voorwaarden, instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn met het oog op de naleving van onder meer artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Als deze maatregelen gevolgen hebben voor het beheer van de visserij waarbij andere lidstaten een rechtstreeks belang hebben, komt de bevoegdheid om deze maatregelen vast te stellen toe aan de Europese Commissie. Dit volgt uit artikel 11, tweede lid, van de Basisverordening. Verweerder heeft ter zitting het standpunt ingenomen dat Nederland alleen binnen de 12-mijlszone de bevoegdheid heeft tot het nemen van nadere maatregelen in aanvulling op instandhoudingsmaatregelen die op Europees niveau zijn vastgesteld, maar de rechtbank ziet hiervoor geen aanknopingspunten.

8.7. Nederland is net als de andere lidstaten tot naleving van de Habitatrichtlijn gehouden. Naar het oordeel van de rechtbank kan deze verplichting ertoe leiden dat Nederland verderstrekkende maatregelen moet nemen ter bescherming van Natura 2000-gebieden dan de maatregelen die met het oog op natuurbescherming worden genomen in het kader van het GVB. De rechtbank volgt verweerder niet voor zover hij het standpunt heeft ingenomen dat dergelijke verderstrekkende maatregelen binnen de EEZ uitsluitend op grond van artikel 11, tweede lid, van de Basisverordening en dus via een gedelegeerde handeling van de Europese Commissie vastgesteld zouden kunnen worden. Uit artikel 11, tweede lid, van de Basisverordening volgt dat dit slechts het geval is bij maatregelen die gevolgen hebben voor andere lidstaten. Bij maatregelen die uitsluitend de vissersschepen betreffen die varen onder Nederlandse vlag, biedt artikel 11, eerste lid, van de Basisverordening naar het oordeel van de rechtbank een duidelijke grondslag voor het treffen van aanvullende maatregelen, juist met het oog op naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. Steun voor dit oordeel ziet de rechtbank in de rechtspraak van het HvJEU.¹⁴ Dat er zowel op Europees als op nationaal niveau maatregelen zijn getroffen waarmee visserij-activiteiten in de EEZ ook in het belang van natuurbescherming worden gereguleerd, doet naar het oordeel van de rechtbank niet af aan de verplichting om te voldoen aan de Habitatrichtlijn en aan de bevoegdheid om met toepassing van artikel 11, eerste lid, van de Basisverordening aanvullende maatregelen te treffen om aan die verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn te voldoen. De rechtbank overweegt daarover het volgende.

8.8. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat in de Verordening Technische Maatregelen¹⁵ uitputtend is geregeld welke vaartuigen en welk vistuig op de Doggersbank zijn toegelaten. Voor zover verweerder hiermee bedoelt dat Nederland niet langer bevoegd is om in aanvulling op deze verordening nadere maatregelen te treffen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn, volgt de rechtbank

verweerder niet. Uit artikel 3, tweede lid, van de verordening volgt dat technische maatregelen moeten bijdragen aan de doelstelling om te voorzien in visserijbeheersmaatregelen waarmee wordt voldaan aan de Habitatrichtlijn. Daaruit volgt naar het oordeel van de rechtbank niet dat de lidstaten in aanvulling daarop niet langer aanvullende maatregelen zouden moeten nemen indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. In artikel 12, derde lid, van de verordening wordt bevestigd dat lidstaten ter bescherming van kwetsbare habitats in wateren onder hun soevereiniteit of jurisdictie, bevoegd zijn om overeenkomstig de procedure van artikel 11 van de Basisverordening instandhoudingsmaatregelen te treffen. De Verordening Technische Maatregelen is dus waar het gaat om het naleven van de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn geen uitputtende regeling. Met het enkele naleven van deze verordening is niet verzekerd dat in alle gevallen ook voldaan wordt aan de verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn.

8.9. De rechtbank volgt verweerder evenmin voor zover hij zich op het standpunt heeft gesteld dat de zeevisserij in Nederland wordt gereguleerd in de Visserijwet 1963 en de daarop gebaseerde regelgeving en dat bij het naleven van die wet- en regelgeving voor zover het gaat om visserij-activiteiten in de EEZ wordt voldaan aan de verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn. Verweerder heeft er in dit verband op gewezen dat uit artikel 4, eerste lid, van de Visserijwet 1963 volgt dat in het belang van de zeevisserij bij of krachtens Algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld die strekken tot instandhouding dan wel uitbreiding van de visvoorraden of tot een beperking van de vangstcapaciteit. Bij het stellen van die maatregelen kan mede rekening worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Dat het natuurbelang een rol kan spelen bij het stellen van maatregelen voor de zeevisserij, volgt ook uit artikel 3, tweede lid, van het Reglement Zee- en Kustvisserij 1977. De hier bedoelde maatregelen zijn neergelegd in de Uitvoeringsregeling zeevisserij. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit deze door verweerder aangehaalde wet- en regelgeving dat het natuurbelang een rol kan spelen bij het reguleren van visserij-activiteiten in de EEZ. Daarmee is evenwel niet verzekerd dat bij naleving van deze wet- en regelgeving in alle gevallen wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn strekt er immers niet slechts toe dat het natuurbelang wordt meegewogen voordat toestemming wordt verleend voor een activiteit, maar dat de zekerheid wordt verkregen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Dat hiervan in alle gevallen sprake is wanneer wordt gevisd met inachtneming van de Visserijwet 1963 en de daarop gebaseerde regelgeving, is naar het oordeel van de rechtbank niet gebleken. Dit blijkt reeds uit het feit dat tussen partijen niet in geschil is dat de bodemberoerende visserij-activiteiten die zo is evenmin in geschil met inachtneming van deze wet- en regelgeving plaatsvinden op de Doggersbank, mogelijk de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantasten.

8.10. Verweerder heeft tot slot gewezen op gedelegeerde Verordening 2025/2191.¹⁶ Deze verordening is vastgesteld naar aanleiding van een gezamenlijke aanbeveling van initiatiefnemers Nederland en Duitsland, samen met België, Denemarken, Frankrijk en Zweden. De verordening betreft onder meer visserijgerelateerde instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de naleving van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Uit de overwegingen bij deze verordening volgt dat deze instandhoudingsmaatregelen zijn voorgesteld om habitattypen H1110 te beschermen tegen de gevolgen van mobiel bodemberoerend vistuig. Met de gedelegeerde verordening worden nader aangeduide delen van de Doggersbank gesloten verklaard voor visserij met gebruikmaking van dergelijke middelen. Voor zover verweerder met de verwijzing naar deze gedelegeerde verordening heeft willen bepleiten dat bij naleving hiervan wordt voldaan aan de verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn, volgt de rechtbank dit standpunt niet. De gedelegeerde verordening betreft niet het gehele Natura 2000-gebied en in de overwegingen bij de gedelegeerde verordening wordt benadrukt dat deze verordening geen afbreuk doet aan de noodzaak tot aanvullende instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de naleving van onder meer de Habitatrichtlijn.¹⁷

8.11. De rechtbank concludeert op grond van het voorgaande dat de Europese Unie exclusief bevoegd is met betrekking tot het vaststellen en uitvoeren van het GVB en dat het natuurbelang een rol speelt bij het vaststellen van de maatregelen die in het kader van het GVB worden getroffen. Het natuurbelang

kan op grond van de Visserijwet 1963 en de daarop gebaseerde regelgeving ook worden meegewogen bij de regulering van de zeevisserij op nationaal niveau. Dit laat echter onverlet dat Nederland gehouden is tot het naleven van de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn. Het GVB laat naar het oordeel van de rechtbank ook nadrukkelijk de ruimte aan de lidstaten om de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn na te leven, ook als die maatregelen betrekking hebben op visserij-activiteiten die onder het GVB vallen en plaatsvinden binnen de EEZ. Die maatregelen zullen wel genomen moeten worden met inachtneming van de eisen die hieraan worden gesteld in artikel 11, eerste lid, van de Basisverordening.

- 8.12. Artikel 11.16, aanhef en onder b, van het Bal vormt een ingrijpende beperking van de ruimte om aanvullende maatregelen te treffen om te voldoen aan de Habitatrichtlijn, nu deze bepaling visserij-activiteiten die onderwerp zijn van het GVB en die plaatsvinden in de EEZ op voorhand geheel uitzondert van de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit. Dat betekent dat die activiteiten nu mogen plaatsvinden, terwijl geen passende beoordeling is gemaakt van de effecten daarvan. Een dergelijke categorische uitzondering van het verbod om een project niet eerder toe te staan dan nadat de zekerheid is verkregen dat dit de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten, verdraagt zich naar het oordeel van de rechtbank niet met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat artikel 11.16, onder b, van het Bal in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en om die reden onverbindend moet worden verklaard.
- 8.13. Nu artikel 11.16, onder b, van het Bal onverbindend moet worden geacht, heeft verweerder deze bepaling ten onrechte ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit. De onverbindendheid van artikel 11.16, onder b, van het Bal brengt mee dat de visserij-activiteiten waarop het handhavingsverzoek betrekking heeft, niet mogen plaatsvinden zonder omgevingsvergunning. Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet is op deze visserij-activiteiten onverkort van toepassing.
- 8.14. Niet in geschil is dat schepen onder Nederlandse vlag momenteel met mobiel bodemberoerend vistuig vissen op het Nederlandse deel van de Doggersbank, zonder dat zij beschikken over de hiervoor vereiste omgevingsvergunning. Daarmee is sprake van een overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. Verweerder heeft dat niet onderkend. Het bestreden besluit kan daarom niet in stand blijven en dient te worden vernietigd. Het betoog van eiseressen slaagt.

Beginselflicht tot handhaving

9. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Bij de vraag of van handhavend optreden mag worden afgezien, moet worden beoordeeld of handhavend optreden onevenredig is. Bij handhavingsbesluiten geldt bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak.¹⁸ Dit betekent dat de bestuursrechter toetst of het besluit geschikt en noodzakelijk is, en daarna of het besluit in de gegeven omstandigheden evenwichtig is. Of deze drie elementen aan bod komen, hangt af van de aangevoerde beroepsgronden. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.¹⁹

- 9.1. Verweerder heeft het standpunt ingenomen dat, als wordt aangenomen dat sprake is van een overtreding, toch van handhaving moet worden afgezien. Volgens verweerder zou kort gezegd handhavend optreden de Nederlandse vissers onevenredig benadelen ten opzichte van concurrerende vissers uit andere landen en zou handhavend optreden bovendien weinig natuurwinst opleveren. De plek van Nederlandse vissers die hun visserij-activiteiten zouden staken, zou volgens verweerder al

snel worden opgevuld door vissers uit andere landen.

9.2. Naar het oordeel van de rechtbank is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aan handhavend optreden in de weg staan. Verweerder heeft zijn standpunten ter zake niet nader met concrete gegevens onderbouwd en de juistheid hiervan is door eiseressen gemotiveerd betwist. Uit het bestreden besluit blijkt niet dat verweerder een afweging heeft gemaakt tussen de verschillende betrokken belangen, waaronder het natuurbeschermingsbelang. De door verweerder gestelde aantasting van het financieel-economische belang van de visserijsector levert verder geen bijzondere omstandigheid op die handhaving onevenredig zou maken. Steun voor dit oordeel ziet de rechtbank in de rechtspraak van de Afdeling.²⁰

Prejudiciële vragen en voorlopige voorziening

10. Gelet op wat hiervoor is overwogen bestaat geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen. Voor het treffen van de door eiseressen verzochte voorlopige voorziening bestaat geen grond.

Conclusie en gevolgen

11. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit is in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onvoldoende zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. De rechtbank zal het bestreden besluit daarom vernietigen.

11.1. De rechtbank bepaalt met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb dat verweerder een nieuw besluit op bezwaar moet nemen, met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

11.2. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet verweerder aan eiseressen het door hen betaalde griffierecht vergoeden. Daarnaast krijgen eiseressen een vergoeding voor de proceskosten die zij hebben gemaakt. Verweerder moet die vergoeding betalen. De vergoeding wordt met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht vastgesteld op 2.802,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 934,-, en een wegingsfactor 1,5).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 371,- aan eiseressen te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen tot een bedrag van 2.802,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.C. de Winter, voorzitter, en mr. T.A. Oudenaarden en mr. J.E. van Essen, leden, in aanwezigheid van mr. I. Geerink-van Loon, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 11 mei 2026.

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 relevante wettelijke regels

Artikel 3

1. De Unie is exclusief bevoegd op de volgende gebieden:
 - d. de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Artikel 4

1. De Unie heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid in de gevallen waarin haar in de Verdragen een bevoegdheid wordt toegedeeld die buiten de in de artikelen 3 en 6 bedoelde gebieden valt.
2. De gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten betreffen in het bijzonder de volgende gebieden:
 - d. landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee.

Artikel 38

1. De Unie bepaalt een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid en voert dat uit.

Basisverordening

Artikel 1

Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft betrekking op:

- a). de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en het beheer van de visserijen en de vloten die dergelijke rijkdommen exploiteren;

Artikel 6

1. Ter verwezenlijking van de in artikel 2 bedoelde doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid met betrekking tot de instandhouding en duurzame exploitatie van biologische rijkdommen van de zee, stelt de Unie instandhoudingsmaatregelen vast als bedoeld in artikel 7.

Artikel 7

1. Maatregelen voor de instandhouding en de duurzame exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee kunnen onder meer bestaan in:
 - a. a) meerjarenplannen op grond van de artikelen 9 en 10;
 - b) streefdoelen voor de instandhouding en de duurzame exploitatie van bestanden en aanverwante maatregelen om de impact van de visserij op het mariene milieu tot een minimum te beperken;
 - c) maatregelen om de vangstcapaciteit van vissersvaartuigen aan te passen aan de beschikbare vangstmogelijkheden;
 - d) stimulansen, met inbegrip van economische stimulansen zoals vangstmogelijkheden, om vangstmethoden te bevorderen die bijdragen tot selectievere visserij, tot het zo veel mogelijk voorkomen en beperken van ongewenste vangsten en tot visserij met een lage impact op het mariene ecosysteem en de visbestanden;
 - e) maatregelen inzake de vaststelling en toewijzing van de vangstmogelijkheden;
 - f) maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 15;
 - g) minimuminstandhoudingsreferentiegrootten;

h) proefprojecten inzake alternatieve vormen van visserijbeheerstechnieken en inzake vistuig die de selectiviteit vergroten of de negatieve impact van visserijactiviteiten op het mariene milieu tot een minimum beperken;

i. i) krachtens artikel 11 vastgestelde maatregelen die nodig zijn voor de naleving van de verplichtingen in het kader van de milieuwetgeving van de Unie;

j) in lid 2 bedoelde technische maatregelen.

2. Technische maatregelen kunnen onder meer bestaan in:

a. a) kenmerken van vistuig en voorschriften betreffende het gebruik ervan;

b) specificaties inzake de constructie van vistuig, zoals:

i. i) aanpassingen of aanvullende hulpmiddelen om de selectiviteit te verbeteren of de negatieve impact op het ecosysteem tot een minimum te beperken;

ii) aanpassingen of aanvullende hulpmiddelen om de incidentele vangst van bedreigde en beschermde soorten en andere ongewenste vangsten te beperken;

c) beperkingen of verboden op het gebruik van bepaald vistuig en op visserijactiviteiten in bepaalde gebieden of periodes;

d) een verbod op de activiteit van vissersvaartuigen in een specifiek gebied gedurende een specifieke minimumperiode met als doel een tijdelijke concentratie van bedreigde soorten, paaiende vis, soorten die kleiner zijn dan de minimuminstandhoudingsreferentie grootte en andere kwetsbare rijkdommen van de zee te beschermen;

e) specifieke maatregelen om de negatieve impact van visserijactiviteiten op de mariene biodiversiteit en mariene ecosystemen tot een minimum te beperken, waaronder maatregelen om ongewenste vangsten zo veel mogelijk te voorkomen en te beperken.

Artikel 11

1. De lidstaten zijn gemachtigd om instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die geen gevolgen hebben voor de vissersvaartuigen van andere lidstaten, die van toepassing zijn in de wateren onder hun soevereiniteit of jurisdictie en die noodzakelijk zijn met het oog op de naleving van hun verplichtingen uit hoofde van artikel 13, lid 4, van Richtlijn 2008/56/EG, artikel 4 van Richtlijn 2009/147/EG of artikel 6 van Richtlijn 93/42/EEG, mits die maatregelen verenigbaar zijn met de in artikel 2 bedoelde doelstellingen, de doelstellingen verwezenlijken van de toepasselijke wetgeving van de Unie die zij beogen uit te voeren en ten minste even stringent zijn als de maatregelen op grond van het Unierecht.

2. Indien een lidstaat ("de initiatiefnemende lidstaat") van oordeel is dat maatregelen moeten worden vastgesteld om aan de in lid 1 bedoelde verplichtingen te voldoen en andere lidstaten een rechtstreeks belang hebben bij het beheer van de visserij waarvoor deze maatregelen gevolgen sorteren, is de Commissie bevoegd om, door middel van gedelegeerde handelingen overeenkomstig artikel 46, op verzoek dergelijke maatregelen vast te stellen. Hiertoe is artikel 18, leden 1 tot en met 4, en lid 6, van overeenkomstige toepassing.

Habitatrichtlijn

Artikel 6

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Omgevingswet

Artikel 1.5

1. Deze wet is van toepassing in de exclusieve economische zone, met uitzondering van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, en tweede lid, aanhef en onder a.

Artikel 5.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
e. een Natura 2000-activiteit.

Bal

Artikel 11.1

1. Deze afdeling gaat over activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kunnen hebben.
2. Deze afdeling gaat niet over activiteiten die onderwerp zijn van het gemeenschappelijk visserijbeleid, bedoeld in artikel 38 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, voor zover zij worden verricht in de exclusieve economische zone.

Artikel 11.16

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, geldt niet, als:

b. de activiteit onderwerp is van het gemeenschappelijk visserijbeleid, bedoeld in artikel 38 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en plaatsvindt in de exclusieve economische zone.

¹ Natura 2000-beheerplan Doggersbank 2023-2029, blz. 38.

² Zie het Natura 2000 Doelendocument 2026 "Vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000 habitattypen en -soorten", van het Ministerie van LNV van 12 februari 2026, en de Mededeling van de staatssecretaris van LNV van 6 februari 2026 betreffende actualisering en kwantificering van de landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten, Stc. 2026, nr. 1595.

³ Natura 2000-beheerplan Doggersbank 2023-2029, blz. 41.

⁴ Verordening 1380/2013 van het Europese Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr.

1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PbEU 2013, L 354).

⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, Publicatieblad nr. L 206 van 22 juli 1992.

⁶ HvJ EU 13 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:433, Deutscher Naturschutzring.

⁷ ECLI:NL:RBDHA:2023:18453

⁸ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) van 18 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:128.

⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CBB van 15 april 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM3228

¹⁰ Zie de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592.

¹¹ Zie onder meer pagina 41 en 59 van het beheerplan.

¹² Zie het arrest van het HvJEU van 20 oktober 2005, zaak C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, overweging 117.

¹³ Artikel 8.74b, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁴ Arrest van het HvJEU van 13 juni 2028, zaak C-683/16 Deutscher Naturschutzring Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV/Bundesrepublik Deutschland, overweging 41.

¹⁵ Verordening (EU) 2019/1241 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen door middel van technische maatregelen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en de Verordeningen (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 en (EU) 2019/1022 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 894/97, (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2549/2000, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 812/2004 en (EG) nr. 2187/2005 van de Raad.

¹⁶ Gedelegeerde Verordening (EU) 2025/1291 van de Commissie van 16 juli 2025 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/118 wat betreft instandhoudingsmaatregelen in de Doggersbank en in sommige gebieden in het Kattegat.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de 20e overweging van de verordening.

¹⁸ Uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285

¹⁹ Zie de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678.

²⁰ Zie de uitspraak van de Afdeling van 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3932
