

ECLI:NL:RBDHA:2026:19629

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	17-07-2026
Datum publicatie	17-07-2026
Zaaknummer	SGR 24/9115
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Beroep tegen een ontheffing voor het vangen en doden van de vos en het beschadigen en vernielen van vaste voortplantings- en rustplaatsen van de vos ter bescherming van meeuwenpopulaties en ter voorkoming van graafschade in het havengebied van Rotterdam. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat onvoldoende onderzoek ten grondslag ligt aan het bestreden besluit en dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn dan het vangen en doden van de vos om de meeuwenpopulaties te beschermen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 24/9115

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 juli 2026 in de zaak tussen

Stichting Animal Rights (eiseres 1) uit Den Haag, en **Stichting Fauna4Life** (eiseres 2) uit Amstelveen, tezamen: eiseressen

(gemachtigde: mr. M. van Duijn),

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,

(gemachtigden: mr. F.B. Mantel en mr. W.M. Lamboij).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: **Faunabeheereenheid Zuid-Holland** uit Den Haag

(de faunabeheereenheid) (gemachtigde: mr. P.C.H. van Schooten).

Samenvatting

1. In deze uitspraak beslist de rechtbank op het beroep van eiseressen tegen de aan de faunabeheereenheid verleende ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming voor het vangen en doden van de vos en het beschadigen en vernielen van vaste voortplantings- en rustplaatsen van de vos ter bescherming van meeuwenpopulaties, en ter voorkoming van graafschade aan industrieterreinen, dijken en taluds in het havengebied van Rotterdam. De ontheffing ziet ook op aanvullende middelen en maatregelen die benodigd zijn voor het beheer van vossen in Zuid-Holland, zoals beschreven in het Faunabeheerplan vos Zuid-Holland 2024-2031. Eiseressen zijn het niet eens met de verleende ontheffing en voeren een aantal beroepsgronden aan. Aan de hand van deze beroepsgronden beoordeelt de rechtbank of het college de ontheffing heeft mogen verlenen.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat onvoldoende onderzoek ten grondslag ligt aan het bestreden besluit en dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn dan het vangen en doden om de meeuwen te beschermen tegen de vos. Eiseressen krijgen dus gelijk en het beroep is dus gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesverloop

2. Bij besluit van 11 april 2024 heeft het college besloten de door de faunabeheereenheid gevraagde ontheffing te verlenen. Met het bestreden besluit van 13 november 2024 op het bezwaar van eiseressen is het college bij dat besluit gebleven.

2.1. Eiseressen hebben beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. De faunabeheereenheid heeft ook schriftelijk gereageerd.

2.2. Eiseressen hebben de voorzieningenrechter verzocht om hangende het beroep een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft dit verzoek afgewezen¹.

2.3. De rechtbank heeft het beroep op 28 mei 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben namens eiseressen deelgenomen: [naam 1] , [naam 2] en [naam 3] , bijgestaan door de gemachtigde van eiseressen. Namens het college hebben [naam 4] en de gemachtigden van het college aan de zitting deelgenomen. Namens de faunabeheereenheid is [naam 5] verschenen, bijgestaan door de gemachtigde van de faunabeheereenheid, vergezeld door [naam 6] , en [naam 7] (van Havenbedrijf Rotterdam).

Beoordeling door de rechtbank

Totstandkoming van het bestreden besluit

3. Op 29 december 2023 heeft de faunabeheereenheid een ontheffing aangevraagd op grond van artikel 3.17 van de Wet natuurbescherming (Wnb). De gevraagde ontheffing heeft betrekking op de uitvoering van het "Faunabeheerplan vos Zuid-Holland 2024-2031" (hierna: het faunabeheerplan vos), voor zover betrekking hebbend op het beheer van de vos ter bescherming van meeuwenpopulaties in het havengebied van Rotterdam en ter voorkoming van graafschade in het havengebied van Rotterdam. De faunabeheereenheid vraagt ontheffing van de verboden om vossen te vangen en te doden en om vaste voortplantings- of rustplaatsen opzettelijk te beschadigen en vernielen. De gevraagde ontheffing heeft ook

betrekking op het gebruik van een vangkooi buiten gebouwen en op het gebruiken van het geweer voor zonsopgang en na zonsondergang, het gebruik van het geweer binnen de afpalingskring van een eendenkooi, en het voorzien van het geweer van een geluiddemper, 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. De ontheffing is aangevraagd voor jaarrond beheer eindigend op 30 januari 2032.

3.1. Op 11 april 2024 heeft het college de door de faunabeheereenheid gevraagde ontheffing verleend. Van het verbod om voortplantings- of rustplaatsen te vernielen is jaarrond ontheffing verleend. Van het verbod om vossen te vangen en de doden is voor 2024 jaarrond ontheffing verleend en vervolgens in de periode 1 december tot en met 30 juni. Het college heeft zich in het besluit tot verlening van de ontheffing samengevat weergegeven op het standpunt gesteld dat de ontheffing nodig is in het belang van "de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van natuurlijke habitats", "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" en "ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, schietterreinen, industrieterreinen, kazernes, of begraafplaatsen". Verder stelt het college zich op het standpunt dat er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is en dat de verleende ontheffing geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijst het college onder meer naar het faunabeheerplan vos. Daarnaast ziet het college aanleiding om het gebruik van het geweer toe te staan tussen zonsondergang en zonsopkomst en met kunstmatige lichtbronnen of nachtzichtapparatuur, omdat het beheer overdag lastig of onmogelijk is vanwege bedrijvigheid in het havengebied. Ook kan het volgens het college nodig zijn om het geweer te gebruiken binnen de afpalingskring van een eendenkooi. Ten slotte staat het college het gebruik van honden (niet zijnde lange honden), en vangkooien/kastvallen en buidels toe, evenals het gebruik van lokmiddelen.

3.2. Eiseressen hebben bezwaar gemaakt tegen de verleende ontheffing. Volgens hen zijn er andere bevredigende oplossingen om meeuwen in het havengebied te beschermen, zoals rasters en broedeilanden. Ook is volgens eiseressen onvoldoende onderbouwd dat de ontheffing nodig is om graafschade door vossen te voorkomen.

3.3. Met het bestreden besluit van 13 november 2024 op het bezwaar van eiseressen is het college bij het besluit om een ontheffing te verlenen gebleven. Het college heeft daarbij verwezen naar het advies van de bezwarencommissie. In afwijking van het advies van de bezwarencommissie heeft het college de looptijd van de verleende ontheffing niet ingekort. Het college heeft in het bestreden nader gemotiveerd dat het faunabeheerplan een geldingsduur van acht jaar heeft en dat het in de rede ligt om de looptijd van de ontheffing daarbij te laten aansluiten. Ook heeft het college nader gemotiveerd dat de ontheffing van het verbod op het vangen en doden van de vos uitsluitend is verleend in het belang van de bescherming van de meeuwenkolonies en niet ter voorkoming van graafschade.

Zijn eiseressen aan te merken als belanghebbenden?

4. De rechtbank beoordeelt ambtshalve of eiseressen zijn aan te merken als belanghebbenden. De faunabeheereenheid heeft zich op het standpunt gesteld dat het beroep van eiseressen niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat zij niet zijn aan te merken als belanghebbenden. In dat kader wijst de faunabeheereenheid erop dat eiseressen geen feitelijke werkzaamheden verrichten om de meeuwenpopulaties in het havengebied te beschermen.

4.1. De rechtbank overweegt het volgende. Voor het antwoord op de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in

het bijzonder behartigt. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis² veilig willen stellen dat organisaties als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken. Anders dan de faunabeheereenheid lijkt te veronderstellen, moeten de feitelijke werkzaamheden dus zien op de statutaire doelstellingen van eiseressen. Om als belanghebbende aangemerkt te kunnen worden is het daarom niet vereist dat eiseressen feitelijke werkzaamheden verrichten om de meeuwenpopulaties in het havengebied te beschermen.

4.2. Volgens de statuten van eiseres 1 heeft zij zich ten doel gesteld:

"De stichting heeft ten doel:

- Het opkomen voor door mensen gehouden dieren;*
- Het opkomen voor in (relatieve) vrijheid levende dieren, de kwaliteit van hun bestaan en natuurlijke habitats*
- Het bevorderen van een plantaardige levensstijl;*
- Het regelen van opvang en het verlenen van directe en indirecte hulp aan dieren*

dit alles in de meest ruime zin van het woord."

4.3. Volgens de statuten van eiseres 2 heeft zij zich ten doel gesteld:

"a. De bevordering van een ethisch en wetenschappelijk verantwoord faunabeleid. Het werkterrein van de stichting is Nederland, maar kan zich ook uitstrekken tot buiten onze landsgrenzen. De stichting heeft het maken van winst uitdrukkelijk niet tot doel;

b. het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn."

4.4. Eiseressen hebben ter zitting onder verwijzing naar hun websites toegelicht dat de feitelijke activiteiten onder meer bestaan uit lobbyen, het maken van publicaties, en het organiseren van bijeenkomsten en themadagen. Daarmee hebben eiseressen naar het oordeel van de rechtbank voldoende onderbouwd dat zij naast het voeren van juridische procedures feitelijke werkzaamheden verrichten ter behartiging van hun respectievelijke doelstellingen. De rechtbank merkt eiseressen daarom aan als belanghebbenden en zal hun beroepsgronden hieronder inhoudelijk beoordelen.

Overgangsrecht omgevingswet

5. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om ontheffing op grond van de Wnb is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. De aanvraag om een ontheffing is ingediend op 29 december 2023. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Juridisch kader

6. De voor de beoordeling van dit beroep relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage is onderdeel van deze uitspraak.

6.1. Uit de memorie van toelichting bij de Wnb³ volgt dat er een aanvullend beschermingsregime geldt voor dieren die niet onder het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn (nr. 2009/147/EG) en de Habitatrichtlijn (nr. 1992/43/EEG) vallen. Dit beschermingsregime is neergelegd in artikel 3.10 van de Wnb.

6.2. Gelet op artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb is artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing op de verboden, bedoeld in het eerste lid. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.10 van de Wnb⁴ blijkt ook dat de wetgever heeft beoogd dat op het in

artikel 3.10 van de Wnb neergelegde verbod een uitzondering kan worden gemaakt als één van de uitzonderingsgronden uit de Habitatrichtlijn, zoals opgenomen in artikel 3.8 zich voordoet. Gelet op de systematiek van de Wnb, waarin artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb van toepassing is verklaard op de diersoorten bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de Wnb, geldt de maatstaf uit artikel 16 van de Habitatrichtlijn, in Nederland ook voor diersoorten die niet onder de bescherming van de Habitatrichtlijn vallen, zoals de vos.⁵ De in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb genoemde uitzonderingsgronden moeten daarom, ook wanneer deze worden toegepast bij nationaal beschermde diersoorten, worden geïnterpreteerd in het licht van de Habitatrichtlijn.⁶

- 6.3. De vos is geen diersoort die op grond van bijlage IV van de Habitatrichtlijn moet worden beschermd. De vos wordt wel genoemd in onderdeel A van de bijlage bij de Wnb. Daarom geldt op grond van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, een verbod om in het wild levende vossen opzettelijk te doden of te vangen of hun vaste voortplantings- of rustplaatsen opzettelijk te beschadigen of te vernielen. Populatiebeheer van vossen mag worden toegestaan, indien nodig ter bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats⁷. Ook mag populatiebeheer worden toegestaan in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang⁸, en ter voorkoming van schade of overlast, met inbegrip van schade aan sportvelden, industrieterreinen of begraafplaatsen⁹. Daarnaast mag de ontheffing alleen worden verleend als er geen andere bevredigende oplossingen zijn en de ontheffing geen afbreuk doet aan het streven de populatie van de vos in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.¹⁰

Noodzaak van het vangen en doden van vossen

7. Eiseressen betogen dat de noodzaak voor het verlenen van een ontheffing om de vos te vangen en doden ontbreekt. In dat kader wijzen eiseressen erop dat het college op

8 februari 2022 het "Faunabeheerplan meeuwen havengebieden van Rotterdam, Dordrecht en Alblasserdam 2022-2027" heeft goedgekeurd. Dit faunabeheerplan maakt het juist mogelijk om in het havengebied kleine mantelmeeuwen en zilvermeeuwen te verjagen, vangen en doden, en om nesten en eieren van deze vogelsoorten te verplaatsen en te vernielen. Daar komt bij dat het college een ontheffing heeft verleend om in het havengebied duizenden konijnen te doden, terwijl die nu juist tot het hoofdmenu van de vos behoren. Er is dus geen ecologische noodzaak om vossen te vangen en doden. Deze noodzaak wordt door het college zelf gecreëerd, aldus eiseressen.

- 7.1. Het college stelt zich samengevat weergegeven op het standpunt dat de populaties van de kleine mantelmeeuw en de zilvermeeuw in het havengebied flink zijn afgenomen sinds de vos daar in 2015 zijn intrede heeft gedaan. Naast de predatie van oudervogels en kuikens heeft de vos ook een verstrend effect met zijn aanwezigheid/territorium. De situatie in het havengebied is vergelijkbaar met de situatie in de duinen van Zuid- en Noord-Holland, waar voor de intrede van de vos grote meeuwenkolonies waren die nu nagenoeg zijn verdwenen. Het beheer van de vos is dus nodig ter bescherming van de meeuwenkolonies in het havengebied. Daarnaast zal het beheer ook bijdragen aan de bescherming van andere bodembroedende vogelsoorten. Verder is in het Faunabeheerplan meeuwen havengebied Rotterdam 2025-2030 gemotiveerd dat maatregelen zoals het broedvrij houden van bepaalde locaties en legselbehandeling geen tot weinig effect hebben gehad op het aantal broedende meeuwen in het havengebied. Daarnaast is ook het beheer van het konijn noodzakelijk in het belang van de openbare veiligheid en hebben eiseressen niet onderbouwd dat het niet doden van konijnen zou leiden tot het verminderen van de predatie op de meeuwenkolonies.
- 7.2. De rechtbank overweegt het volgende. Het college heeft in de ontheffing verwezen naar het faunabeheerplan vos. Daarin is uiteengezet dat de vestiging van de vos in de Hollandse vastelandsduinen ertoe heeft geleid dat daar na het midden van de jaren 80 bijna geen meeuwen meer tot broeden kwamen. Zilvermeeuwen en kleine mantelmeeuwen hebben zich vervolgens gevestigd in stedelijk gebied, waaronder in het havengebied van Rotterdam. De vestiging en recente toename van de vos in het havengebied heeft een duidelijke negatieve invloed gehad op het broedsucces van de meeuwen in het havengebied. Zo is het aantal broedparen van de zilvermeeuw in

de periode 2016-2022 afgenomen van 3.670 naar 1.587, en het aantal broedparen van de kleine mantelmeeuw afgenomen van 24.963 naar 14.469. Het aantal geregistreerde vossen in het havengebied is in diezelfde periode toegenomen van 3 naar 28. Met deze onderbouwing heeft het college naar het oordeel van de rechtbank het oorzakelijk verband tussen het vestigen en toenemen van het aantal vossen en het afnemen van het aantal broedparen meeuwen aannemelijk gemaakt. Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat de verleende ontheffing nodig is in het belang van de bescherming van de populaties van de zilverbmeeuw en de kleine mantelmeeuw in het havengebied.

7.3. Het college heeft op 18 maart 2025 het Faunabeheerplan meeuwen havengebied Rotterdam 2025-2030 goedgekeurd. Daarin is op bepaalde locaties het opzettelijk verstoren van de meeuw toegestaan, evenals het verplaatsen en vernielen van nesten. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank op zichzelf echter niet dat er niet (ook) een noodzaak bestaat om de meeuwenpopulaties in het havengebied te beschermen tegen predatie door de vos. Eiseressen hebben verder ook niet onderbouwd dat het uitgevoerde meeuwenbeheer de oorzaak is van de achteruitgang van de zilverbmeeuw en de kleine mantelmeeuw in het havengebied van Rotterdam. Dat geldt ook voor het betoog van eiseressen dat predatie van vossen op meeuwen wordt uitgelokt door het doden van konijnen op grond van het Faunabeheerplan konijn Zuid-Holland 2023-2029. De rechtbank merkt daarbij op dat de goedkeuring van dit faunabeheerplan en de daarop gebaseerde ontheffing zijn vernietigd in de uitspraak van deze rechtbank van 16 september 2025.¹¹

7.4. De beroepsgrond slaagt niet.

Andere bevredigende oplossingen ter voorkoming van predatie door vossen?

8. Eiseressen betogen dat er andere bevredigende oplossingen zijn, zoals het plaatsen van voswerende rasters, zoals voorgeschreven in de Faunaschade preventiekit vossen en marterachtigen. In dat verband wijzen eiseressen erop dat zilverbmeeuwen en kleine mantelmeeuwen koloniebroeders zijn, die met grote aantallen op een klein oppervlakte broeden, zoals een dak of zandplaat. Omdat de locaties van de broedkolonies bekend zijn, valt volgens eiseressen niet in te zien waarom deze locaties niet met rasters zouden kunnen worden afgeschermd. Dat dit te duur zou zijn is niet onderbouwd en ook niet aannemelijk, aldus eiseressen. Ten slotte wijzen eiseressen erop dat op een aantal locaties al rasters zijn geplaatst. Zij zien daarin een aanwijzing dat rasters dus wel degelijk zijn aan te merken als andere bevredigende oplossing. Ook als de rasters het probleem slechts gedeeltelijk oplossen moet dit alternatief wél eerst worden uitgevoerd voordat wordt overgegaan op het doden van vossen. Dit volgt uit Memorie van Toelichting bij de Wnb en uit de *"Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn"* (hierna: de richtsnoeren), die volgens eiseressen ook ten aanzien van de nationaal beschermde soorten in acht moet worden genomen.

8.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het plaatsen van rasters op sommige locaties op kleine schaal effectief is. Daar waar dat mogelijk is, heeft het Havenbedrijf Rotterdam ook (flexibele) rasters en hekwerken aangebracht. Voorbeelden daarvan zijn: rondom het eiland Kleine Beer ("Papegaaienbekeiland"), langs de Markweg, de N15 en bij het Coloradoviaduct. De kosten van deze rasters zijn echter hoog en het onderhoud is bewerkelijk. De rasters moeten regelmatig gecontroleerd worden, en omdat begroeiing voor stroomverlies zorgt, moet ook vaak gemaaid worden. Dat laatste heeft weer een verstorend effect op de broedende vogels. Daarnaast vormen de rasters niet alleen een barrière voor vossen, maar ook voor andere dieren. Verder is de meeuwenpopulatie in het havengebied wijdverbreid en is omrasteren niet overal mogelijk. Sommige locaties zijn immers ook bereikbaar via wegen of het spoor en andere locaties moeten te allen tijde bereikbaar zijn bij calamiteiten. Bovendien is de enkele aanwezigheid van vossen (ook als zij langs de rasters lopen) verstorend en worden als gevolg daarvan broedlocaties permanent verlaten. Gelet daarop is geen andere bevredigende oplossing voorhanden, aldus het college. Het college betwist dat de door

eiseressen genoemde richtsnoeren in dit kader relevant zijn, omdat de vos geen beschermde soort is op grond van de Habitatrichtlijn.

- 8.2. De rechtbank overweegt het volgende. Zoals blijkt uit het juridisch kader zoals opgenomen onder 6 van deze uitspraak en de daar genoemde uitspraken van de Afdeling volgt uit de wettelijke systematiek van de Wnb dat de maatstaf van artikel 16 van de Habitatrichtlijn ook geldt voor diersoorten die niet onder de bescherming van de Habitatrichtlijn vallen, en moeten de genoemde uitzonderingsgronden daarom, ook wanneer deze worden toegepast bij nationaal beschermde diersoorten, worden geïnterpreteerd in het licht van de Habitatrichtlijn. Ter zitting heeft het college zich op het standpunt gesteld dat uit deze uitspraken niet kan worden afgeleid dat ook de richtsnoeren van toepassing zijn. De rechtbank volgt dit standpunt niet. In de richtsnoeren geeft de Europese Commissie uitleg over de begrippen uit de Habitatrichtlijn en hoe deze moeten worden toegepast. Nu de uitzonderingsgronden ook bij nationale soorten geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de Habitatrichtlijn, ziet de rechtbank niet in waarom in dat geval uitleg van de begrippen zoals opgenomen in de richtsnoeren niet relevant zou zijn bij de in het licht van de Habitatrichtlijn te maken beoordeling of er andere bevredigende oplossingen zijn.
- 8.3. De vraag die vervolgens moet worden beantwoord is of zoals eiseressen met een beroep op de richtsnoeren betogen het college het doden van vossen ten onrechte heeft toegestaan voordat andere maatregelen zijn getroffen die het probleem gedeeltelijk oplossen. De rechtbank overweegt daarover het volgende. 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 nationaal beschermde 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 maatregelen, is het niet verlenen van de ontheffing of vrijstelling, of het daarbij voorschrijven van dergelijke maatregelen, uitgangspunt.¹² De vraag die moet worden beantwoord 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 oplossen. De vraag of geen andere bevredigende oplossingen bestaan moet worden afgezet tegen het doel van de ingreep.¹³
- 8.4. Tussen partijen is niet in geschil dat het plaatsen van rasters het probleem gedeeltelijk oplost. Zo zijn er op diverse locaties al rasters geplaatst om broedende meeuwenkolonies te beschermen. Eiseressen hebben ter zitting verduidelijkt dat zij niet betogen dat het gehele havengebied moet worden afgerasterd, maar alleen de broedende meeuwenkolonies. In zoverre is dus ook niet in geschil dat het niet mogelijk is om het gehele havengebied af te rasteren. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank echter niet dat het college de ontheffing in deze vorm heeft kunnen verlenen. In dat verband neemt de rechtbank in aanmerking dat het havenbedrijf ter zitting heeft toegelicht dat er nog altijd rasters worden geplaatst en er nog onderzoeken plaatsvinden naar andere locaties. Er zijn in het havengebied dus nog altijd locaties waar een andere bevredigende oplossing mogelijk is, en die daar nog niet is toegepast. Daar komt bij dat het college niet concreet heeft gemaakt naar welke aantallen meeuwen zij streeft binnen het havengebied. Dat wringt temeer nu het havenbedrijf heeft toegelicht dat zij zich ten doel heeft gesteld om met rasters een oppervlakte te beschermen waar zón 7.000 broedparen terecht kunnen. Nu niet duidelijk is hoeveel broedparen het college in het havengebied beoogt te beschermen, is ook niet inzichtelijk in hoeverre het nog nodig is om naast het plaatsen van rasters op de daarvoor geschikte locaties over te gaan tot afschot van vossen buiten de rasters. Gelet op het vorenstaande heeft het college naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende onderzoek gedaan naar de vraag of er (gedeeltelijk) andere bevredigende oplossingen dan het vangen en doden van de vos bestaan. In zoverre is het bestreden besluit ook niet deugdelijk gemotiveerd.

- 8.5. De beroepsgrond slaagt.

Noodzaak om vaste voortplantings- of rustplaatsen te beschadigen of vernielen

9. Eiseressen betogen dat in de ontheffing en het faunabeheerplan op geen enkele wijze is onderbouwd waarom het nodig is de vaste voortplantings- en rustplaatsen van de vos te beschadigen of te vernielen om graafschade te voorkomen. Er is geen informatie over de omvang van de graafschade en het enkele gegeven dat vossen graven, betekent nog niet dat dat graven ook gevaarlijke situaties oplevert. Bovendien hebben vossen territoria van 100 tot 400 hectare. De enkele aanwezigheid van de vos in het havengebied, wil daarom nog niet zeggen dat hij daar ook zijn burcht graaft.

- 9.1. Het college stelt zich onder verwijzing naar het faunabeheerplan vos op het standpunt dat vossen door het graven van een hol schade kunnen aanrichten aan kunstmatig aangebrachte taluds van wegen, spoorlijnen of tankdijken. Uit onder meer het Faunabeheerplan Konijn Zuid-Holland 2023-2029 blijkt dat graverij kan leiden tot verzakkingen van leidingen, installaties, opslagvoorzieningen, tankwallen of waterkerende dijken. Daarom kan ook graverij van vossen een gevaar vormen voor de volksgezondheid en openbare veiligheid. Het is volgens het college niet wenselijk op per geconstateerd geval van graverij een ontheffing te verlenen, omdat het in sommige gevallen noodzakelijk is om direct in te kunnen grijpen. Het ontbreken van geregistreerde gegevens uit het verleden over de omvang van de graafschade staat aan het verlenen van de ontheffing niet in de weg, aldus het college.
- 9.2. De rechtbank overweegt het volgende. Ter zitting heeft het college desgevraagd toegelicht dat de ontheffing voor het beschadigen en vernielen van de vaste voortplantings- en rustplaatsen ook is verleend "in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna ()". Dit volgt echter niet uit het bestreden besluit. De rechtbank gaat er dan ook van uit dat de ontheffing voor het beschadigen en vernielen van de vaste voortplantings- en rustplaatsen alleen is verleend in het belang van "de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang ()" en "ter voorkoming van schade of overlast ()".
- 9.3. De rechtbank is van oordeel dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat vossen graafschade kunnen veroorzaken aan onder meer de taluds van wegen, spoorwegen, waterkeringen en tankdijken. Als een tankdijk of waterkering wordt doorbroken of een weg of spoor gaat verzakken, kan dat grote gevolgen hebben voor de veiligheid van mensen. Gelet op dat risico heeft het college voldoende onderbouwd dat het besluit om de vaste voortplantings- en rustplaatsen van de vos te beschadigen of te vernielen noodzakelijk is in het belang van de openbare veiligheid. De rechtbank betreft daarbij de toelichting van het college ter zitting dat inmiddels de eerste gevallen van graafschade bekend zijn, onder meer bij een baggerdepot.
- 9.4. De beroepsgrond slaagt niet.

Andere bevredigende oplossingen ter voorkoming van graafschade?

10. Eiseressen betogen dat de onderbouwing van het ontbreken van andere bevredigende oplossingen ontbreekt. Volgens eiseressen kan graverij door vossen worden voorkomen door het niet toegankelijk maken van het terrein en het met maatwerk beschermen van kwetsbare elementen.

- 10.1. Het college stelt zich onder verwijzing naar paragrafen 4.5 en 5.3 van het faunabeheerplan op het standpunt dat een beheerder technisch preventieve maatregelen kan nemen als een vos steeds op dezelfde plek een hol graaft. Zulke maatregelen zijn in het verleden met succes toegepast. Met z'n maatregel wordt het probleem echter alleen maar verplaatst en niet opgelost. Daarnaast is het beschermen van grote lengtes dijk zeer kostbaar, aldus het college.
- 10.2. De rechtbank is van oordeel dat het college daarmee aannemelijk heeft gemaakt dat er geen andere bevredigende oplossing voor het voorkomen van graafschade is dan het vernielen van vaste voortplantings- en rustplaatsen van de vos. De rechtbank kan het college erin volgen dat het gelet op de grote omvang van het havengebied en het grote aantal kwetsbare elementen in het gebied (zoals waterkeringen, tankdijken en taluds van (spoor)wegen) niet reëel is om al deze terreinen ontoegankelijk te maken voor vossen of om deze door middel van een maatwerkoplossing tegen

graafschade te beschermen.

10.3. De beroepsgrond slaagt niet.

Kosten in bezwaar

11. Eiseressen betogen dat in het primaire besluit ook werd toegestaan om vossen te vangen en te doden om graverij te voorkomen. In het bestreden besluit is dit niet langer toegestaan. Het primaire besluit was op dat punt dus onrechtmatig, aldus eiseressen. Het college had daarom de proceskosten van eiseressen in bezwaar moeten vergoeden.

11.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het primaire besluit op één onderdeel is verduidelijkt in het bestreden besluit. Van herroepen is dan ook geen sprake. Daarom heeft het college de proceskosten in bezwaar niet vergoed.

11.2. De rechtbank overweegt het volgende. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

11.3. De rechtbank volgt het college in het standpunt dat het bestreden besluit niet strekt tot herroeping van het primaire besluit, maar dat het besluit strekt tot de verduidelijking dat de ontheffing voor het vangen en doden alleen geldt in het kader van de bescherming van de meeuwen, en dus niet in het kader van het voorkomen van schade door graverij. Het bestreden besluit laat het rechtsgevolg van het primaire besluit een ontheffing voor het vangen en doden van de vos in stand, zij het op een (beperkt) andere grondslag. Daarmee is het rechtsgevolg naar het oordeel van de rechtbank materieel niet zodanig gewijzigd dat dit gelijk kan worden gesteld met herroeping van een rechtsgevolg van het primaire besluit.

11.4. De beroepsgrond slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

12. Het beroep is gegrond. Dat betekent dat eiseressen gelijk krijgen. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat onvoldoende onderzoek ten grondslag ligt aan het bestreden besluit en dat het besluit niet deugdelijk is gemotiveerd. De rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb. Het college moet een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank ziet geen aanleiding om het college met toepassing van artikel 8:51a van de Awb in de gelegenheid te stellen het geconstateerde gebrek te herstellen, nu dit naar het zich laat aanzien geen doelmatige en efficiënte manier is om de zaak af te doen.

13. Omdat het beroep gegrond is, moet het college het griffierecht aan eiseressen vergoeden en krijgen eiseressen ook een vergoeding van hun proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. De vergoeding is met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgt eiseres een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van 934,-. De gemachtigde van eiseres heeft een beroepschrift ingediend en heeft aan de zitting deelgenomen. De rechtbank gaat uit van wegingsfactor 1. De vergoeding voor proceskosten bedraagt in totaal (2 x 934 =) 1.868,-.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuwe beslissing op het bezwaar van eiseressen te nemen, met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van 371,- aan eiseressen te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseressen tot een bedrag van 1.868,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.H. van den Ende, voorzitter, mr. R.H. Smits en mr. A. Drahmann, leden, in aanwezigheid van mr. J.P. Brand, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 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 belangrijke wet- en regelgeving

Wet natuurbescherming (Wnb) en Besluit natuurbescherming (Bnb)

Op grond van artikel 3.8, vijfde lid Wnb wordt een ontheffing of een vrijstelling 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

Op grond van artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wnb, is het verboden om vossen (een soort genoemd in bijlage A van de Wnb) opzettelijk te doden of te vangen, en hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen opzettelijk te beschadigen of te vernielen.

In artikel 3.10, tweede lid, is bepaald dat artikel 3.8, met uitzondering van het derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing is 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.

Op grond van artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Wnb, voor zover van belang, verlenen gedeputeerde staten ten behoeve van de beperking van soorten als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, ontheffing als bedoeld in artikel 3.3, eerste, vierde en vijfde lid, 2.3, 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.

Op grond van artikel 3.24, tweede lid, van de Wnb, is het verboden zich buiten gebouwen te bevinden met bij algemene maatregel van bestuur aangewezen middelen die geschikt zijn voor het doden of vangen van dieren, of met materialen ter onmiddellijke vervaardiging van die middelen, indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die middelen of materialen zullen worden gebruikt voor het doden of vangen van dieren.

Op grond van artikel 3.26, tweede lid, aanhef en onder a en c, van de Wnb kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur het gebruik van het geweer worden uitgesloten of beperkt en kunnen regels gesteld worden over het geweer en het gebruik van middelen op, aan of bij het geweer.

Op grond van artikel 3.13, vierde lid, van het Bnb is een geweer als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wnb, niet voorzien van een geluiddemper, 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.

Op grond van artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onder a en c, van het Bnb is het verboden een verweer ter uitoefening van het bepaalde bij of krachtens de Wnb te gebruiken: voor zonsopgang en na zonsondergang en binnen de afpalingskring van een eendenkooi als bedoeld in artikel 3.21, eerste lid, onderdeel d, van de Wnb.

Op grond van artikel 3.26, derde lid, van de Wnb kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de krachtens het tweede lid gestelde regels.

¹ Zie de uitspraak van 24 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:21900.

² Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32-35.

³ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 149-151.

⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 266.

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 december 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:6161), r.o. 9.2.

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 april 2026 (ECLI:NL:RVS:2026:2097), r.o. 6.1 en 6.2.

⁷ Artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder c, onderdeel 1o, van de Wnb, in samenhang gelezen met 3.17, eerste lid aanhef en onder b, onderdeel 1o, van de Wnb.

⁸ Artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 3o, van de Wnb.

⁹ Artikel 3.17, eerste lid, aanhef en onder c, onderdeel 2o, van de Wnb.

¹⁰ Artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb.

¹¹ ECLI:NL:RBDHA:2025:16921.

¹² *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 150.

¹³ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 19 april 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1547), r.o. 7.1, en 13 september 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3471), r.o. 12.4.
