

Juridische nota – Vergunbaarheid zeegroenten snijden beschermde vogels

Samenvatting

In deze nota wordt weergegeven **of voor het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (hierna: vergunning) nodig is in verband met de aanwezige beschermde vogels.** Dit is uitgewerkt onder paragraaf '1. Is een vergunning nodig?' Samenvattend is de conclusie dat, zonder het nemen van mitigerende maatregelen, het niet mogelijk zal zijn om het snijden van zeegroenten toe te staan in het broedseizoen zonder dat daar een vergunning voor wordt verleend of gedragscode voor wordt vastgesteld. Het doden van beschermde vogels, het beschadigen of vernielen van vogelnesten en het verstoren van beschermde vogels is vergunningplichtig, mits er sprake is van opzet. Aangezien *voorwaardelijk opzet* al genoeg is om te spreken van opzet, is hier vrij snel sprake van. Het treffen van mitigerende maatregelen kan de opzet wegnemen. Als er geen sprake is van opzet, dan is er geen sprake van een overtreding van het verbod van artikel 11.37 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is er geen vergunning nodig. Hierbij is wel belangrijk dat deze mitigerende maatregelen moeten kunnen voorkomen dat vogelnesten worden beschadigd of vernield en dat vogels worden verstoord. Maatregelen die het mogelijk maken om zonder vergunning zeegroenten te snijden tijdens het broedseizoen zijn: snijders laten begeleiden door een ecooloog of andere locaties aanwijzen voor het snijden. Er zijn geen andere locaties mogelijk, dus deze optie valt af. Begeleiding door een ecooloog zou de uitvoerbaarheid vermoeilijken en het aantal te verlenen vergunningen en/of snijmomenten verminderen. Verder zou buiten het broedseizoen snijden juridisch gezien de meest zekere mitigerende maatregel zijn, maar dan zijn er veel minder snijmomenten en kunnen er minder vergunningen verleend worden. Daarnaast is het mogelijk dat vogels eerder of later broeden dan het gemiddelde broedseizoen, dus is er nog steeds een ecooloog nodig die dit controleert.

Ook wordt er gekeken **of het mogelijk is deze vergunning te verlenen en of het vaststellen van een gedragscode een mogelijkheid is.** Dit is uitgewerkt onder paragraaf '2. Is het mogelijk om een vergunning te verlenen?' en paragraaf '3. Is het mogelijk om een gedragscode vast leggen?' Zowel het verlenen van een vergunning als het vaststellen van een gedragscode gaat erg lastig worden in het broedseizoen. Het is namelijk niet te onderbouwen dat er een wettelijk belang is.

Daarna wordt er gekeken naar **de mogelijke juridische consequenties wanneer wordt afgeweken van de wet- en regelgeving.** Dit is uitgewerkt onder paragraaf '4. Juridische consequenties van afwijken'. In verband met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die de integriteit van de overheid waarborgen, is het niet mogelijk om af te wijken van de juridische kaders voor soortenbescherming. Een vergunning of gedragscode die afwijkt van de regelgeving is onrechtmatig en zal op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het verbod van détournement de pouvoir worden vernietigd door de rechter. Deze drie beginselen zijn ook vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

Tot slot is in de nota gekeken naar de **verplichtingen van de Provincie wanneer illegaal gesneden wordt.** Dit is uitgewerkt onder paragraaf '5. Illegaal zeegroenten snijden'. De verwachting is namelijk dat als er geen vergunningen verleend worden, dan zal een groot deel van de snijders illegaal snijden. Nu gebeurt dat ook al door personen die of geen vergunning hebben aangevraagd of hem wel hebben aangevraagd, maar zijn uitgeloot. In principe is de Provincie verplicht om te handhaven. Gedogen is geen mogelijkheid, omdat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden en het gedogen niet tijdelijk is.

1. Is een vergunning nodig?

Als een activiteit negatieve gevolgen kan hebben voor beschermde vogelsoorten (artikel 1 van de Vogelrichtlijn), dan is een vergunning vereist op grond van artikel 5.1 lid 2 sub g van de Omgevingswet en artikel 11.37 lid 1 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De volgende activiteiten zijn verboden om te doen zonder een vergunning:

- Vogels vangen of te doden (sub a);
- Vogelnesten beschadigen of vernielen (sub b);
- Eieren van vogels oprapen (sub c); en
- Vogels verstoren (sub d), tenzij de gunstige staat van instandhouding niet in gevaar komt door de verstoring (lid 3).

Het snijden van zeegroenten vindt plaats op de schorren en slikken van 15 april tot en met 31 augustus en overlapt hiermee grotendeels met het broedseizoen. Het broedseizoen begint globaal in maart tot en met half juli. Tijdens deze activiteit lopen mensen in een natuurgebied waar verschillende vogelsoorten broeden. Het is mogelijk dat kuikens overlijden, doordat vogels de nesten verlaten als gevolg van deze activiteit. Ook bestaat de kans dat vogelnesten beschadigd raken of vernield worden. Daarnaast is er mogelijk sprake van verstoring (ook wel verontrusting genoemd) van vogels. In deze nota zal daarom gekeken worden of voor het doden van vogels, het beschadigen of vernielen van vogelnesten en voor het verstoren van vogels een vergunningplicht geldt.

1.1 Het doden van vogels

Het snijden van zeegroenten kan ervoor zorgen dat kuikens overlijden. De activiteit kan er namelijk voor zorgen dat vogels hun nesten met kuikens verlaten, wat het gevolg heeft dat de kuikens niet verzorgd worden en hierdoor overlijden. Het is niet uit te sluiten dat kuikens overlijden door het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen.

1.2 Beschadiging of vernieling van vogelnesten

Het snijden van zeegroenten kan ervoor zorgen dat vogelnesten beschadigd raken of vernield worden. Vogelnesten kunnen namelijk vertrapt worden, wanneer mensen in het broedgebied lopen. Aangezien deze nesten vaak niet goed zichtbaar zijn, is het niet onwaarschijnlijk dat dit zal gebeuren.

Het is ook niet mogelijk de vogelnesten te verplaatsen om beschadiging of vernieling te voorkomen. Bij het verplaatsen van de nesten is namelijk een niet te verwaarlozen kans aanwezig dat een nest beschadigd of vernield wordt. Dit blijkt uit de uitspraak van de Rechtbank Den Haag 6 augustus 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:13598](#) (rechtsoverweging 8.2).

Het is niet uit te sluiten dat vogelnesten beschadigd of vernield worden door het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen.

1.3 Verstoring van vogels

Het snijden van zeegroenten kan ervoor zorgen dat vogels verstoord worden tijdens het broedseizoen. Zolang de gunstige staat van instandhouding niet in gevaar komt, is er geen vergunning vereist voor het uitvoeren van deze activiteit. Wanneer de verstoring de staat van instandhouding kan beïnvloeden, spreken we van verstoring van wezenlijke invloed. Volgens [de Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de Habitatrichtlijn](#) is daarvan vooral sprake van wanneer een activiteit van invloed kan zijn op de overlevingskansen, het voortplantingssucces of -vermogen, of die leidt tot een verkleining van het leefgebied of tot verplaatsing of verdringing van de soort. Dit moet per situatie en per soort worden beoordeeld en zal afhankelijk zijn van de eigenschappen van de soort en de omstandigheden van het geval. Belangrijke factoren zijn: de **intensiteit**, **duur** en **frequentie** van

herhaling van de verstoring. Ondanks dat deze richtsnoeren betrekking hebben op de Habitatrichtlijn, is deze ook relevant voor de vogelsoorten beschermd onder de Vogelrichtlijn, aangezien de Nota van Toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (zie pagina 173) ook naar deze richtsnoeren verwijst bij toelichting op de artikelen voor de bescherming van beschermde vogelsoorten onder de Vogelrichtlijn.

Volgens de uitspraak van Rechtbank 's-Gravenhage van 17 november 2011, [ECLI:NL:RBSGR:2011:BU4981](#) (rechtsoverweging 3.3) is elke verstoring die negatieve invloed kan hebben op de staat van instandhouding strafbaar. Ook is in deze uitspraak geoordeeld dat slechts het wegvliegen van vogels, zonder dat duidelijk is geworden dat de vogels daarna niet meer zijn teruggekeerd, onvoldoende is om te kunnen spreken van verstoring. Het uitgangspunt is dat als een soort zich moet aanpassen door de activiteit, dan is er niet automatisch sprake van opzettelijke verstoring (Raad van State van 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4491](#) (rechtsoverweging 20.5)). Er zal per activiteit en per soort gekeken moeten worden of er sprake is van verstoring die invloed kan hebben op de staat van instandhouding.

Hieronder worden de verschillende soorten verstoringen weergegeven die door het snijden van zeegroenten wordt veroorzaakt en of voor deze verstoringen een vergunning vereist is.

Wegvliegende vogels

Als niet-broedende vogels wegvliegen naar een rustigere plek, omdat snijders in hun leefomgeving lopen, dan is er dus nog geen sprake van verstoring. Volgens jurisprudentie is niet al sprake van verstoring wanneer een diersoort zich moet aanpassen aan een veranderende omgeving. Dit blijkt uit de uitspraak van de Raad van State van 22 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1125](#) (rechtsoverwegingen 44.2 en 44.3). De frequentie van hoe vaak hun leefomgeving wordt betreden, speelt hierbij ook een rol volgens de uitspraak van Rechtbank Noord-Nederland van 14 april 2020, [ECLI:NL:RBNNE:2020:1680](#) (rechtsoverweging 7.3). In deze zaak ging het om wandelaars en hardlopers die de habitat van beschermde soorten betreden. De rechtbank concludeerde dat er geen sprake is van verstoring bij incidentele betreding. Hoe vaker de leefomgeving betreden wordt, hoe groter de kans dat er sprake is van verstoring. Daarnaast moet ook gekeken worden naar de storingsgevoeligheid van het desbetreffende soort (Raad van State 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1295](#) (rechtsoverwegingen 8.8 en 8.9)). Dit betekent dat per vogelsoort gekeken moet worden naar de effecten van het snijden van zeegroenten om te kunnen beoordelen of er sprake is van verstoring.

Broedende vogels

Wanneer er wel sprake is van broedende vogels, dan mogen de nesten niet worden verstoord door de activiteit (Raad van State 4 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1227](#) (rechtsoverweging 5.2)). Het mislukken van een broedsel is een voorbeeld van een verstoring van een nest. Bij het inschatten of de activiteit hiertoe kan leiden, kan gekeken worden of er voldoende alternatieve gebieden zijn die geschikt zijn om te broeden voor de desbetreffende vogelsoorten (Raad van State 14 maart 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA0643](#) (rechtsoverweging 2.3.3)). Deze inschatting moet gemaakt worden voordat vogels aan het broeden zijn.

Doordat het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen in broedgebieden plaatsvindt, is het zeker dat de activiteit invloed heeft op de staat van instandhouding. Dit komt doordat vogeleieren bij de verkeerde weersomstandigheden onderkoeld kunnen raken of juist kunnen koken, wanneer iemand zich te lang in de buurt van een nest bevindt en vogels daardoor van hun nest afgaan. Daarmee kunnen broedsels mislukken en heeft dit invloed op de staat van instandhouding (Raad van State 21 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:853](#) (rechtsoverweging 4.5)). Dit betekent dat het niet uit te

sluiten is dat het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen zal leiden tot verstoring van wezenlijke invloed, waarvoor een vergunning vereist is.

Foerageergebieden

Daarnaast zijn de snijgebieden niet alleen broedgebieden, maar ook belangrijke rust- en foerageergebieden van verschillende beschermde vogels. In de uitspraak van de Raad van State van 3 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2131](#) (rechtsoverwegingen 7, 7.6 en 8.1) is bepaald dat als er onvoldoende foerageergebied overblijft, dan is er ook sprake van verstoring.

Foerageergebieden worden in beginsel niet beschermd via het soortenbeschermingsregime, maar er zijn uitzonderingen. Dit is het geval wanneer een foerageergebied samenvalt met een vaste voorplantings- vaste rust- of verblijfplaatsen. Ook essentiële foerageergebieden, die niet samenvallen met voorplantings-, vaste rust- of verblijfplaatsen, maar wel zodanig worden aangetast dat daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken soort wordt aangetast, vallen onder de uitzonderingen. Onder een essentieel foerageergebied wordt daarbij verstaan: een foerageergebied dat van wezenlijk belang is voor het functioneren van de voortplantings- of rustplaats wanneer er geen alternatieve foerageergebieden zijn om eventuele aantasting daarvan op te vangen (Raad van State 7 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1457](#) (rechtsoverweging 6.2 tot en met 6.6)).

1.4 Opzet

Het doden van beschermde vogels, het beschadigen of vernielen van vogelnesten en het verstoren van beschermde vogels is alleen vergunningplichtig wanneer er sprake is van opzet. Aangezien *voorwaardelijk opzet* al genoeg is om te spreken van opzet, is hier vrij snel sprake van (Raad van State 6 september 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3401](#) (rechtsoverweging 8.2)).

Van voorwaardelijk opzet is sprake als iemand willens en wetens de niet te verwaarloze kans aanvaardt dat een beschermd dier wordt gedood of verstoord. Wanneer iemand weet of had moeten weten dat het snijden van zeegroenten kan leiden tot verstoring van vogels en dit alsnog doet, dan spreken we van voorwaardelijk opzet en is er dus een vergunning vereist (Raad van State 25 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1423](#) (rechtsoverweging 4.2)).

Een relevant voorbeeld van een zaak waarbij geen sprake is van voorwaardelijk opzet, is de uitspraak van de Raad van State van 8 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV3215](#) (rechtsoverwegingen 2.32.1 en 2.32.2). In deze zaak werd geoordeeld dat er geen sprake van voorwaardelijk opzet was, omdat de kans dat zeearenden dood zouden gaan te klein was. Dit bleek uit het feit dat de windturbine ver van het leefgebied van de zeearend was en de zeearend nauwelijks zijn leefgebied verlaat. In het geval van het snijden van zeegroenten is dit natuurlijk anders, aangezien de snijders in het natuurgebied snijden waar normaal gesproken niet doorheen gelopen mag worden (Toegangbeperkend Besluit). Deze uitspraak is in dit geval dus niet van toepassing.

Het treffen van maatregelen en mogelijk meer en/of andere maatregelen inzetten wanneer de maatregelen onvoldoende blijken te zijn, blijkt een manier te zijn om te ontkomen aan voorwaardelijk opzet. Dit blijkt uit de uitspraak van de Raad van State van 3 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2169](#) (rechtsoverweging 13.6.3). In deze zaak werd geoordeeld dat er geen sprake van voorwaardelijk opzet was, omdat de werkzaamheden worden begeleid door een ecooloog die controleert of er ringslangen aanwezig kunnen zijn. Volgens het Mitigatieplan mogen geen bomen gekapt worden, waarin ringslangen mogelijk overwinteren. Hiermee worden voldoende maatregelen genomen om zeker te zijn dat geen rustplaatsen van de ringslang worden beschadigd of vernield en kan er dus geen sprake zijn van voorwaardelijk opzet.

Voorwaardelijk opzet is bij het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen niet uit te sluiten. De gebieden waar gesneden wordt, zijn namelijk afgeschermd natuurgebieden vanwege de aanwezige broedende vogels. Mensen die daar lopen weten of hadden moeten weten, dat dit broedende vogels verstoord en dat er een kans is dat nesten worden beschadigd of vernield. Daarom moet er gekeken worden welke mitigerende maatregelen ingezet kunnen worden om zeker te zijn dat er geen vogelnesten worden beschadigd of vernield en dat vogels niet worden verstoord door de activiteit. Dit wordt bij paragraaf '1.6 Mitigerende maatregelen' verder onderzocht.

1.5 Specifieke zorgplicht

Onder de Omgevingswet blijft voorwaardelijk opzet onveranderd (rechtbank Midden-Nederland 13 augustus 2024, [ECLI:NL:RBMNE:2024:4910](#) (rechtsoverweging 19)). Wat wel nieuw is, is de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten. Hiermee wordt het verplicht om bij het verrichten van flora- en fauna-activiteiten nadelige gevolgen voor de natuur zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken (rechtsoverweging 20). De rechtbank stelt voorop dat de specifieke zorgplicht geldt voor alle flora- en fauna-activiteiten, in het bijzonder ook als deze activiteiten niet omgevingsvergunningplichtig zijn (rechtsoverweging 42). De specifieke zorgplicht wordt alleen overtreden als niet passend wordt gereageerd wanneer de activiteiten op korte termijn voor ernstige gevolgen kunnen zorgen.

1.6 Mitigerende maatregelen

De kans is groot dat het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen leidt tot beschadiging of vernieling van vogelnesten en tot verstoring van vogels. Hierdoor zal de rechter waarschijnlijk oordelen dat bij deze activiteit willens en wetens vogelnesten worden beschadigd of vernield en vogels worden verstoord. Door het treffen van mitigerende maatregelen kan de opzet weggenomen worden (Raad van State van 3 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2169](#) (rechtsoverweging 13.6.3)). De mitigerende maatregelen moeten het dan zeker maken dat er geen vogelnesten worden beschadigd of vernield en dat vogels niet worden verstoord door de activiteit. Wanneer mitigerende maatregelen kunnen voorkomen dat een verbod wordt overtreden, in dit geval het verbod van artikel 11.37 van het Besluit activiteiten leefomgeving, dan is er geen vergunning nodig (Raad van State 12 september 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX7134](#) (rechtsoverweging 10.2)).

Het is bij elke mitigerende maatregel van belang dat gecontroleerd en gemonitord moet worden of de maatregelen voldoende zijn om negatieve gevolgen voor beschermde soorten te voorkomen. Ook moet er passend gereageerd worden wanneer blijkt dat de mitigerende maatregelen onvoldoende blijken te zijn. Dit is geoordeeld in de uitspraak van rechtbank Midden-Nederland van 13 augustus 2024, [ECLI:NL:RBMNE:2024:4910](#) (rechtsoverweging 36).

De afgelopen jaren is er met de werkgroep zeegroenten snijden gezocht naar mogelijke mitigerende maatregelen. Momenteel wordt alleen het aantal bezoeken gelimiteerd per gebied, maar dit is onvoldoende om de kans op vertrapte vogelnesten en verstoring te ontnemen. Hieronder staan voorbeelden van mitigerende maatregelen die besproken zijn in de jurisprudentie.

Afstand van vogelnesten

Het houden van voldoende afstand van de vogelnesten, is een geschikte maatregel om verstoring te voorkomen (Raad van State 12 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4024](#) (rechtsoverweging 11.1)). Dit kan onderbouwd worden met verstoringafstanden (Raad van State 8 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV3215](#) (rechtsoverwegingen 2.38, 2.38.1 en 2.38.2)). Daarom is er gekeken naar het stellen van looproutes, zodat de vogelnesten beter vermeden kunnen worden. Dit is in de praktijk niet mogelijk, omdat hierdoor de terreineigenaren verantwoordelijk kunnen worden gesteld als het

misgaat. Een alternatief is begeleiding door een ecooloog zodat zekerheid verkregen kan worden dat vogelnesten niet verstoord worden (Raad van State van 3 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2169](#) (rechtsoverweging 13.6.3)). Deze maatregel zou wel de uitvoerbaarheid bemoeilijken, omdat er dan voor elk snijmoment een ecooloog mee moet gaan. Daarnaast zal dit ook veel geld gaan kosten.

Compensatiegebied

In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 4 augustus 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:4082](#) (rechtsoverwegingen 21, 25 en 26) werd geoordeeld dat de verstoring gecompenseerd werd door de totale omvang van de territoria waarin sprake was van verstoring, te compenseren met een nieuw gebied dat geschikt werd gemaakt als territorium voor de veldleeuwerik. De rechtbank oordeelde dat hiermee de verstoring wordt weggenomen en dat er daarom geen vergunning vereist is voor de activiteiten. Als dit voor het snijden van zeegroenten gedaan zou worden, dan is het wel belangrijk dat het compensatiegebied in omvang minstens even groot is als het te compenseren gebied. Dit werd geoordeeld in de uitspraak van rechtbank Noord-Nederland van 8 juli 2022, [ECLI:NL:RBNNE:2022:2385](#) (rechtsoverweging 5.3). Dit is voor het snijden van zeegroenten niet mogelijk, omdat gebieden die geschikt zijn voor het broeden voor de vogelsoorten in kwestie schaars zijn. Het aanleggen van geschikte gebieden is ook geen optie, omdat er onvoldoende ruimte is en daarnaast zou dit erg veel geld kosten.

Buiten het broedseizoen snijden

Buiten het broedseizoen activiteiten uitvoeren, is een belangrijke mitigerende maatregel die veel genoemd wordt in rechtspraak (bijvoorbeeld Raad van State 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:105](#) (rechtsoverweging 121.1 en 121.2)). Dit betekent wel dat de periode waarin zeegroenten gesneden kunnen worden aanzienlijk wordt verkort. Hiermee zijn er veel minder snijmomenten en kunnen er minder vergunningen verleend worden, omdat de broedperiode grotendeels overlapt met de periode dat zeegroenten gesneden kunnen worden. Aangezien er een beperkt aantal mensen tegelijkertijd zeegroenten mogen snijden, betekent dit ook dat er minder vergunningen verleend kunnen worden. Daarnaast is het mogelijk dat vogels eerder of later broeden dan het gemiddelde broedseizoen. Dit betekent dat een ecooloog om de paar dagen in alle snijgebieden moet controleren of broedende vogels aanwezig zijn (Raad van State 17 april 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1614](#) (rechtsoverweging 14.2)). Nadeel hiervan is wel dat als een broedende vogel is geconstateerd door de ecooloog, dan is het snijden van zeegroenten niet meer mogelijk in het gebied waar het broedgeval geconstateerd is (Raad van State 13 augustus 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3837](#) (rechtsoverweging 8.3)).

1.7 Conclusie

Er moeten mitigerende maatregelen getroffen worden om een vergunningplicht te voorkomen. Het treffen van mitigerende maatregelen kan namelijk de opzet wegnemen. Als er geen sprake is van opzet, dan is er geen sprake van een overtreding van het verbod van artikel 11.37 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is er geen vergunning nodig. Hierbij is wel belangrijk dat deze mitigerende maatregelen moeten kunnen voorkomen dat vogelnesten worden beschadigd of vernield en dat vogels worden verstoord. Indien dit niet (in voldoende mate) mogelijk is, dan is een vergunning voor deze activiteit vereist op grond van artikel 5.1 lid 2 sub g van de Omgevingswet en artikel 11.37 lid 1 sub b en d en lid 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. Is het mogelijk om een vergunning te verlenen?

Om te beoordelen of een vergunning verleend kan worden voor het snijden van zeegroenten, moet er gekeken worden naar artikel 8.74j lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Volgens dit artikel kan een vergunning alleen verleend worden als:

- Er geen andere bevredigende oplossing dan het verrichten van de activiteit bestaat (sub a);
- De activiteit nodig is voor een wettelijk belang (sub b); en
- De activiteit niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding (sub c).

Hieronder worden de punten uitgewerkt voor het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen.

2.1 Andere bevredigende oplossingen

Er moet worden aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing (alternatief) bestaat dan het snijden van zeegroenten. Het moet duidelijk worden gemaakt dat de mogelijke alternatieven niet leiden tot minder schade aan de aanwezige beschermde vogels. Bij deze afweging wordt het alternatief afgezet tegen het doel van de ingreep (Raad van State 10 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:335](#) (rechtsoverweging 9.1)). Een alternatief dat niet hetzelfde doel bereikt, is geen bevredigende oplossing (Raad van State 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1006](#) (rechtsoverweging 5.4)).

Andere locatie of werkwijze

Er is onderzocht of alternatieve locaties of methoden mogelijk zijn. Een voorbeeld hiervan is binnendijs snijden. Deze alternatieven bleken ecologisch of economisch onvoldoende werkbaar. Uit jurisprudentie blijkt dat niet alle preventieve maatregelen ingezet hoeven te zijn, voordat tot doden van dieren mag worden besloten (rechtbank Zeeland-West-Brabant 15 juli 2025, [ECLI:NL:RBZW:2025:4562](#) (rechtsoverweging 6.2)). Er moet worden gekeken of het doden van dieren geheel of gedeeltelijk vermeden kan worden door het treffen van geschikte en proportionele mitigerende maatregelen. Het gaat dan om een belangenafweging of de alternatieven redelijk zijn om te nemen bij de specifieke omstandigheden van het geval (Raad van State 27 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3976](#) (rechtsoverweging 6.1)).

Het is goed te onderbouwen waarom een alternatieve locatie ecologisch gezien onvoldoende werkbaar is. Er zijn namelijk de afgelopen jaren veel locaties gezocht. Er hoeft hierbij niet gekeken te worden naar locaties buiten de provincie Zeeland (Raad van State 4 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2621](#) (rechtsoverweging 14)). Na het onderzoeken van verschillende locaties blijkt dat er, naast Neeltje Jans, slechts één alternatieve binnendijkse locatie geschikt is. Echter, één alternatieve locatie is niet voldoende om het snijden van zeegroenten te behouden zoals het nu is. Hiermee is dit geen bevredigende oplossing.

Een andere werkwijze is economisch gezien onvoldoende werkbaar. Bijvoorbeeld een ecooloog die de snijders begeleid, zal erg veel geld kosten en gaat ten koste van de spontaniteit. Het is niet toegestaan om de afweging van alternatieven uitsluitend op economische redenen te berusten (Raad van State 5 juli 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2588](#) (rechtsoverweging 6.2)). De alternatieven mogen alleen worden afgewogen tegen het effect op de staat van instandhouding van de betrokken dieren (Raad van State 21 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:853](#) (rechtsoverweging 13.3)). Wanneer bij de afweging blijkt dat er alternatieven zijn die allebei/allemaal evenveel effect hebben op de staat van instandhouding, dan mag wel het goedkoopste alternatief gekozen worden (Raad van State 26 april 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1141](#) (rechtsoverweging 25.3)). Bij een afweging moet altijd gekeken worden naar wat redelijk is, maar het belang dat het alternatief zo min mogelijk effect heeft op de staat van instandhouding weegt het zwaarst.

Dure alternatieven, zoals een begeleidende ecooloog, zijn hiermee wel bevredigende oplossingen. Om deze redenen wordt het lastig een vergunning te verlenen voor het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen.

Niets doen

Uit jurisprudentie blijkt dat het niet uitvoeren van de beoogde activiteiten ook meetelt als alternatief (bijvoorbeeld Raad van State 18 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2454](#) (rechtsoverwegingen 28 tot en met 28.3)). Bij deze afweging wordt gekeken of het niets doen beter is dan het uitvoeren van de activiteit. Hierbij is de vraag of het beoogde doel nodig is. Dit gaat eigenlijk hand in hand met het wettelijk belang.

2.2 Wettelijk belang

Het snijden van zeegroenten moet nodig zijn voor een van de hieronder benoemde wettelijke belangen:

- In het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
- In het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- Voor het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;
- Ter bescherming van flora en fauna;
- Voor onderzoek of onderwijs, het uitzetten of herinvoeren van soorten, of voor de daarmee samenhangende teelt; of
- Om het vangen, het onder zich hebben of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

Geen van deze wettelijke belangen zijn van toepassing bij het snijden van zeegroenten. Er is momenteel geen jurisprudentie waaruit blijkt dat het mogelijk is om een vergunning te verlenen voor een ander belang dan in het wetsartikel benoemd is.

In het licht van cultuurhistorie zou misschien het vijfde belang ‘voor onderzoek of onderwijs’ geprobeerd kunnen worden, als een brede interpretatie van het belang mogelijk was. Hier is geen jurisprudentie over. Dit is daarom niet goed te onderbouwen.

Uit de uitspraak van rechtbank Noord-Nederland van 14 december 2021, [ECLI:NL:RBNNE:2021:5193](#) (rechtsoverwegingen 3.3 en 3.6.1), blijkt dat het vereist is dat het belang ‘voor onderzoek of onderwijs’ een algemeen of breder doel kent. Dit betekent dat het onderzoek zal zorgen voor onderzoeksresultaten die bruikbaar zijn om in de toekomst vergelijkbare activiteiten op vergelijkbare gronden te kunnen beoordelen. Hierbij is de kwaliteit van het onderzoek van groot belang en moet het onderzoek antwoord kunnen geven op de onderzoeksvraag. Misschien is er iets op te verzinnen dat het onderzoeken van de verstoring op vogels door het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen ook nuttig is voor andere activiteiten of locaties, maar dit zal wel erg lastig worden om te kunnen onderbouwen en zal hoogst waarschijnlijk geen standhouden in een rechtszaak.

2.3 Staat van instandhouding

Naast de voorgaande twee eisen, moet er ook worden aangetoond dat het snijden van zeegroenten niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de aanwezige beschermde vogels. Voor de onderbouwing hiervan moet onderzoek gedaan worden naar de aanwezige beschermde vogelsoorten, of de staat van instandhouding momenteel (on)gunstig is van deze vogelsoorten, het mogelijke effect van de activiteit en of er mitigerende maatregelen genomen moeten worden.

Inventarisatie van de aanwezige vogelsoorten

Eerst wordt er onderzoek gedaan naar de aanwezige beschermde vogelsoorten:

- Welke vogelsoorten voorkomen in de gebieden waar gesneden wordt;

- In welke aantallen deze vogelsoorten voorkomen; en
- Welke functies deze gebieden hebben voor deze vogelsoorten.

Belangrijk hierbij is dat het onderzoek actueel is. Volgens artikel 7.197j lid 2 sub b van de Omgevingsregeling mag het onderzoek niet ouder zijn dan drie jaar. Wanneer in de periode tussen het onderzoek en de aanvraag de locatie waarop de activiteit wordt verricht en het gebied daaromheen ingrijpend gewijzigd is, dan zijn recentere onderzoeksgegevens nodig.

Referentiekader van de staat van instandhouding

Per soort moet de staat van instandhouding op populatieniveau worden gedefinieerd. Er moet niet alleen naar de lokale populatie gekeken worden, maar ook naar de regionale of nationale populatie. Op basis van de aantallen, verspreiding en trends van de desbetreffende vogelsoorten is beoordeeld of de staat van instandhouding gunstig of ongunstig is. In het geval van het snijden van zeegroenten is bij een groot deel van de aanwezige beschermde vogelsoorten bepaald dat de staat van instandhouding (zeer) ongunstig is.

Effectanalyse van de activiteit

Er moet gekeken worden wat de mogelijke effecten zijn van het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen per vogelsoort. Om een vergunning te kunnen verlenen, moet zeker zijn dat er geen afname optreedt van de populatieomvang of de reproductie ten opzichte van de 1%-mortaliteitsnorm.

Mortaliteitsnorm

Deze norm houdt in dat een toename van de sterfte van maximaal 1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte van een vogelsoort als verwaarloosbaar ('niet significant') wordt beschouwd (8 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV3215](#) (rechtsoverwegingen 2.41 tot en met 2.41.4)). Dit betekent dat er geen sprake is van verslechtering van de staat van instandhouding is, wanneer de sterfte door het snijden van zeegroenten niet groter is dan 1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte. Als de voorziene sterfte wel de 1%-mortaliteitsnorm overschrijdt, dan betekent dit niet automatisch dat er sprake is van verslechtering van de staat van instandhouding. In dat geval moet het effect wel nader worden onderzocht en mogelijk moeten er dan mitigerende maatregelen worden ingezet.

Mitigerende maatregelen

Mitigerende maatregelen kunnen ook ingezet worden voor de onderbouwing van de staat van instandhouding. Deze maatregelen zijn dan onvoldoende om er zeker van te zijn dat er geen vogelnesten beschadigd of vernield raken en dat er geen vogels worden verstoord, waardoor er nog wel sprake is van een overtreding van het verbod van artikel 11.37 van het Besluit activiteiten leefomgeving, maar deze maatregelen zijn wel voldoende om met zekerheid te zeggen dat de activiteit niet de staat van de desbetreffende vogelsoort verslechterd. Dit is het geval wanneer de maatregelen geheel de negatieve effecten van de activiteit wegnemen, maar wel voorkomen dat de staat van instandhouding verslechterd. Welke maatregelen genomen kunnen worden voor het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen staat onder paragraaf '1.6 Mitigerende maatregelen' uitgewerkt. Per vogelsoort moet dan onderbouwd worden dat door het nemen van de desbetreffende mitigerende maatregel(en) de staat van instandhouding niet verslechtert.

2.4 Conclusie

Het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen voldoet niet aan de vereisten van artikel 8.74j lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Er is namelijk geen wettelijk belang waar de activiteit voor nodig is (sub b). Ook wordt het erg lastig te onderbouwen dat er geen andere bevredigende

oplossingen zijn (sub a). Verder zal per vogelsoort getoetst moeten worden of de activiteit niet de staat van instandhouding zal verslechteren (sub c). Dit zal per soort verschillend zijn. Uit de flora en fauna toets van Arcadis blijkt dat van een aantal soorten niet uit te sluiten is dat het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen de staat van instandhouding verslechterd. Zelfs als met mitigerende maatregelen de negatieve effecten opgeheven kunnen worden, dan blijft een wettelijk belang (sub b) ontbreken. Om deze reden kan er geen rechtsgeldige vergunning verleend worden.

3. Is het mogelijk om een gedragscode vast te leggen?

Het verbod om een flora- en fauna-activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning geldt niet voor activiteiten die vallen onder een door de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur vastgestelde gedragscode. Dit is geregeld in artikel 11.45 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Een gedragscode wordt alleen aangewezen als (lid 2):

- De activiteit voldoet aan artikel 8.74j lid 1 sub b van het Besluit kwaliteit leefomgeving (wettelijk belang) (sub a); en
- In de gedragscode een werkwijze is beschreven waarmee voldoende is gewaarborgd dat (sub b):
 - Geen benutting of economisch gewin plaatsvindt van beschermde vogels; en
 - De activiteiten met betrekking tot die vogels zorgvuldig worden verricht.

In paragraaf '2.2 Wettelijk belang' is uitgewerkt dat het snijden van zeegroenten niet nodig is voor een van de belangen die genoemd zijn in artikel 8.74j lid 1 sub b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het vaststellen van een gedragscode zal daarom tegen hetzelfde probleem hebben als het verlenen van een vergunning.

Daarnaast moet een gedragscode voldoende gespecificeerd zijn en het moet zeker zijn dat de gedragscode verstoring en beschadigde en vernielde nestplaatsen voorkomt (Raad van State 21 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:853](#) (rechtsoverweging 21)). Het zal erg lastig zijn om in een gedragscode te omschrijven hoe het snijden van zeegroenten uitgevoerd kan worden waarbij het zeker is dat verstoring en beschadigde en vernielde nestplaatsen voorkomen wordt.

Bovendien mag een flora- en fauna-activiteit die beschreven staat in een aangewezen gedragscode alleen worden verricht als (artikel 11.45 lid 1 van het Besluit activiteiten leefomgeving):

- De activiteit aantoonbaar wordt uitgevoerd in overeenstemming met de gedragscode (sub a); en
- Plaatsvinden in het kader van (sub b):
 - Het bestendig beheren of onderhouden van vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, luchthavens, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer;
 - Een bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of de bosbouw;
 - Een **bestendig gebruik**; of
 - Ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

Het snijden van zeegroenten zou misschien kunnen vallen onder bestendig gebruik. In de Nota van Toelichting ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet (pagina 191) staat dat onder bestendig gebruik wordt verstaan: "het sinds langere tijd ondernemen van activiteiten, die samenhangen met de kwaliteiten van een bepaald gebied en ingepast zijn door de beheerder of eigenaar van het gebied of inpasbaar zijn. Hierbij moet worden gekeken naar **de aard van de activiteiten en de middelen**, naar **het tijdstip, de frequentie en de schaal** waarop de activiteiten worden ondernomen. Gedacht

moet worden aan regelmatig terugkerend gebruik dat al langere tijd plaatsvindt, zonder dat dit gebruik in de weg heeft gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten in de gebieden waar het gebruik plaatsvindt. De activiteiten zijn gericht op het handhaven van de bestaande situatie **met inbegrip van de aanwezige soorten**, wat bijvoorbeeld kan blijken uit een beheer- of onderhoudsplan.” Gelet op het feit dat bij een groot deel van de aanwezige beschermde vogelsoorten bepaald dat de staat van instandhouding (zeer) ongunstig is en dat het snijden van zeegroenten negatieve effecten heeft op deze vogelsoorten, wordt het lastig om te onderbouwen dat deze activiteit valt onder ‘bestendig gebruik’.

Het snijden van zeegroenten zal daarom niet kunnen plaatsvinden in de onder sub b benoemde kaders, dus zelfs als een gedragscode kan worden vastgesteld, dan kan het snijden van zeegroenten nog steeds niet verricht worden op grond van artikel 11.45 lid 1 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

4. Juridische consequenties van afwijken

Als er toch een vergunning wordt verleend of een gedragscode wordt vastgesteld, dan is er een risico dat mensen of belangenorganisaties hiertegen in beroep gaan bij de rechter. In deze paragraaf wordt onderzocht of met beleidsruimte toch te onderbouwen is dat deze afweging gemaakt mocht worden.

4.1 Beleidsruimte

De Provincie kan niet afwijken van de wet, maar de Provincie heeft wel beleidsruimte waar de wet open normen of keuzevrijheid biedt. Die beleidsruimte mag de Provincie inkleuren met verordeningen, beleid en beleidsregels, zolang dit binnen hogere kaders blijft. Europese wet- en regelgeving, zoals de Vogelrichtlijn, staan altijd boven provinciale regels of beleid. De Provincie kan daar dus op geen manier van afwijken. De Algemene wet bestuursrecht stelt algemene regels over zorgvuldigheid, motivering en evenredigheid. Beleidsruimte moet dáárbinnen uitgeoefend worden.

4.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Daarnaast gelden er gedragsregels voor de overheid die waarborgen dat de overheid integer handelt. Hiermee worden burgers en bedrijven beschermt tegen onrechtmatig handelen van de overheid. Dit worden ‘de algemene beginselen van behoorlijk bestuur’ genoemd. Deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn primair ontwikkeld als rechterlijk tegenwicht tegen de beslissingsruimte van het bestuursorgaan. De rechter gebruikt de algemene beginselen van behoorlijk bestuur om te toetsen of het bestuursorgaan het goed heeft gedaan. Het zijn rechtmatigheidsnormen en geen fatsoensnormen, dus als een besluit wordt genomen in strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dan is dat besluit niet rechtmatig en kan de rechter besluiten dat het anders moet.

Een deel van deze beginselen zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel), maar een deel is ook ongeschreven recht (het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van evenredige belangenafweging). Hieronder worden de beginselen die relevant zijn voor het snijden van zeegroenten uitgelegd.

Zorgvuldigheidsbeginsel

Een besluit moet zorgvuldig genomen op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de Provincie verantwoordelijk is om alle nodige kennis en relevante feiten te verkrijgen voor de voorbereiding van een besluit. Nadat de Provincie alle feiten en belangen kent, moeten de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afgewogen worden volgens artikel 3:4 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Wanneer tijdens een rechtszaak blijkt dat feiten of belangen ontbreken in het besluit, kan de rechter opdragen alsnog meer feiten en belangen te onderzoeken.

In de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2225](#) (rechtsoverwegingen 8 en 8.4), is geoordeeld dat het bestuursorgaan geen rekening hoeft te houden met een onzekere toekomstige gebeurtenis bij het nemen van een besluit. Het bestuursorgaan mag erop vertrouwen dat de uitkomsten van een recent onderzoek juist zijn.

Bij het zorgvuldig voorbereiden van een besluit, is het bestuursorgaan ook verplicht om na te gaan of alle aspecten van het besluit handhaafbaar zijn. In de uitspraak van de Raad van State van 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3312](#) (rechtsoverweging 24.2), bleek een voorschrift van de vergunning niet handhaafbaar te zijn en werd geoordeeld dat het bestuursorgaan in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel had gehandeld.

Op grond van artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht moet de Provincie er zeker van zijn dat een onderzoek door een adviseur waar het besluit op rust op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Als twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van het advies of de conclusie die in het advies wordt gemaakt, dan moet de Provincie dit nader motiveren (Raad van State 24 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2984](#) (rechtsoverweging 6)).

Motiveringsbeginsel

Een besluit moet goed gemotiveerd zijn op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze motivering moet vermeld worden bij de bekendmaking van het besluit op grond van artikel 3:47 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Wanneer oudere gegevens dan drie jaar worden gebruikt (artikel 7.197j lid 2 sub b van de Omgevingsregeling), moet gemotiveerd worden waarom van deze gegevens nog steeds bruikbaar zijn. Wanneer jongere gegevens dan drie jaar worden gebruikt en er geen ingrijpende wijzigingen zijn geweest, is er geen nadere motivering nodig (Raad van State 2 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2944](#) (rechtsoverweging 14.1)).

Een besluit dat onvoldoende gemotiveerd is, kan worden vernietigd door de rechter (bijvoorbeeld Raad van State 9 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:620](#)). Wanneer een vergunning verleend wordt voor het snijden van zeegroenten, dan zal dit besluit onvoldoende gemotiveerd zijn en is de kans groot dat het besluit niet overeind blijft in een rechtszaak.

Verbod van détournement de pouvoir

Een bestuursorgaan mag een bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor ze de bevoegdheid kreeg van de wetgever. Dit betekent dat de Provincie niet gebruik mag maken van zijn bevoegdheden vanwege persoonlijke motieven, maar ook niet voor een ander belang dan die de wetgever voor ogen heeft gehad. In artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht staat dit vastgelegd. Dit bevestigt dat het niet mogelijk is om een vergunning te verlenen voor het snijden van zeegroenten voor een ander belang dan in het artikel 8.74j lid 1 sub b van het Besluit kwaliteit leefomgeving benoemd is.

5. Illegaal zeegroenten snijden

Als er geen vergunning wordt verleend of gedragscode wordt vastgelegd voor het snijden van zeegroenten, dan wordt verwacht dat het illegaal snijden van zeegroenten doorgang blijft vinden en het risico op een boete geaccepteerd wordt. Daarentegen wordt er nu ook veel illegaal gesneden door personen die of geen vergunning hebben aangevraagd of hem wel hebben aangevraagd, maar zijn uitgeloot.

Hieronder wordt uitgelegd of de Provincie verplicht is om te handhaven wanneer illegaal gesneden wordt.

5.1 Handhaving

De Provincie heeft de bevoegdheid om sancties op te leggen wanneer een verbod wordt overtreden. Dit is in principe een vrije bevoegdheid, maar de Provincie heeft wel een beginselplicht tot handhaving. Het uitgangspunt hiervan is dat een bestuursorgaan in de regel gebruik moet maken van de bevoegdheid om tot handhavend op te treden. De reden voor deze beginselplicht is dat de rechtszekerheid vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie (Raad van State 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#) (rechtsoverweging 6.1)). Dit betekent dat de Provincie de situatie moet herstellen naar de rechtmatige staat. In het geval van het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen is de rechtmatige staat de toestand waarin de staat van instandhouding van de aanwezige beschermde vogels niet verslechterd.

De Provincie kan in bijzondere omstandigheden afwijken van de plicht tot handhaving. Dit kan wanneer er concreet zicht is op legalisatie, of wanneer handhaving anderszins onevenredig is. Het laatste is van toepassing wanneer de overtreding niet ernstig is. Dit was het geval bij de uitspraak van de Raad van State van 30 juni 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AP4683](#) (rechtsoverweging 2.2).

Het uitgangspunt is dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding handhavend opgetreden moet worden. Handhaving blijft voorop staan. Alleen in uitzonderlijke gevallen wordt geoordeeld dat handhaving onevenredig is. Dit komt ook overeen met artikel 6.1 en 6.2 van [VTH - Beleid Zeeland 2024 onderdeel strategie | Lokale wet- en regelgeving](#).

In de uitspraak van de Raad van State van 5 maart 2025 [ECLI:NL:RVS:2025:678](#) (rechtsoverweging 6.1), werd geconcludeerd dat handhavend optreden alleen onevenredig is 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. Voorbeelden van bijzondere omstandigheden zijn:

- Concreet zicht op legalisatie;
- Schending van het gelijkheidsbeginsel;
- Schending van het vertrouwensbeginsel.

In het geval van het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen zijn er geen bijzondere omstandigheden van toepassing. De Provincie kan daardoor verplicht worden om tot handhaving over te gaan, wanneer er een handhavingsverzoek gedaan wordt. Het is wel toegestaan om eerst een waarschuwing te geven, voordat sancties worden opgelegd (Raad van State 5 oktober 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BT6683](#) (rechtsoverwegingen 2.3 en 2.4)).

5.2 Gedogen

In bepaalde gevallen is het ook mogelijk om een overtreding te gedogen met een gedoogbeslissing. Dit houdt in dat de Provincie bewust de beslissing maakt om af te zien van handhaving en dit ook aangeeft. Om te kunnen gedogen, moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan ([Kamerstukken II 1996/97, 25085, nummer 2 'Gedogen in Nederland'](#), vanaf pagina 39):

- Het gedogen is tijdelijk;
- Het gedogen is expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging (dit staat in de gedoogverklaring); en
- Het gedogen is controleerbaar en wordt gedaan onder voorwaarden als dit nodig is.

Deze eisen komen overeen met artikel 6.2 van [VTH - Beleid Zeeland 2024 onderdeel strategie | Lokale wet- en regelgeving](#). In dit artikel staat nog de extra eis dat de activiteit na het gedogen vergund is of gestopt.

Daarnaast gelden dezelfde bijzondere omstandigheden als benoemd bij paragraaf '5.1 Handhaving' om van handhaving af te kunnen zien. Deze bijzondere omstandigheden zijn niet van toepassing voor het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen.

In artikel 6.2 van [VTH - Beleid Zeeland 2024 onderdeel strategie | Lokale wet- en regelgeving](#) wordt aangegeven dat gedogen alleen kan in overgangs- of overmachtsituaties:

- Overtredingen met concreet zicht op legalisatie;
- Bedrijfsverplaatsingen;
- Experimenten en andere tijdelijke overtredingen;
- Situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt;
- Gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt;
- Als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast;
- Situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.
- Situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht handhaving niet toegestaan. We moeten dan gedogen;
- Situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;
- Gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen.

Ook deze omstandigheden zijn niet van toepassing voor het snijden van zeegroenten tijdens het broedseizoen. Een gedoogbeslissing hiervoor zal daarom niet standhouden in een rechtszaak.

6. Jurisprudentielijst

- Raad van State 30 juni 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AP4683](#).
- Raad van State 14 maart 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA0643](#).
- Raad van State 5 oktober 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BT6683](#).
- Rechtbank 's-Gravenhage 17 november 2011, [ECLI:NL:RBSGR:2011:BU4981](#).
- Raad van State 8 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV3215](#).
- Raad van State 12 september 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX7134](#).
- Raad van State 12 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4024](#).
- Raad van State 10 december 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4491](#).
- Raad van State 10 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:335](#).
- Raad van State 9 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:620](#).
- Raad van State 4 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1227](#).
- Raad van State 25 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1423](#).
- Raad van State 3 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2131](#).
- Raad van State 26 april 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1141](#).
- Raad van State 18 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2454](#).
- Raad van State 16 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:86](#).
- Raad van State 3 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2169](#).
- Raad van State 27 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3976](#).
- Rechtbank Noord-Nederland 14 april 2020, [ECLI:NL:RBNNE:2020:1680](#).
- Raad van State 22 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1125](#).
- Raad van State 4 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2621](#).
- Raad van State 21 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:853](#).
- Raad van State 7 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1457](#).
- Noord-Nederland 14 december 2021, [ECLI:NL:RBNNE:2021:5193](#).
- Raad van State 6 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1006](#).
- Rechtbank Noord-Nederland 8 juli 2022, [ECLI:NL:RBNNE:2022:2385](#).
- Raad van State 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3312](#).
- Raad van State 5 juli 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2588](#).
- Raad van State 2 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2944](#).
- Rechtbank Midden-Nederland 4 augustus 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:4082](#).
- Raad van State 6 september 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3401](#).
- Raad van State 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1295](#).
- Raad van State 17 april 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1614](#).
- Raad van State 29 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2225](#).
- Raad van State 24 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2984](#).
- Rechtbank Den Haag 6 augustus 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:13598](#).
- Midden-Nederland 13 augustus 2024, [ECLI:NL:RBMNE:2024:4910](#).
- Raad van State 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#).
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 15 juli 2025, [ECLI:NL:RBZWB:2025:4562](#).
- Raad van State 13 augustus 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3837](#).