

Stichting Faunabeheer Eenheid Groningen
N. van Grinsven
Postbus 20
9300 AA RODEN

Datum 5 maart 2025
Dossiernummer K75657
Documentnummer 2025-034909
Behandeld door Team VTH
Telefoonnummer 050 - 0316 4911
E-mail natuurvergunningen@provinciegroningen.nl
Antwoord op Uw gedoogverzoek d.d. 21 februari 2025
Onderwerp Gedoogverklaring predatiebeheer vos

Geachte mevrouw Van Grinsven,

Op 21 februari 2025 is uw bericht ontvangen, waarin u namens Faunabeheereenheid Groningen verzoekt om een tijdelijke gedoogverklaring voor het reduceren van het aantal vossen in weidevogelkerngebieden. Hierbij geven wij onze reactie op uw verzoek.

Inhoud verzoek

U heeft op 21 februari 2025 schriftelijk om een tijdelijke gedoogverklaring gevraagd met betrekking tot het reduceren van het aantal vossen in weidevogelkerngebieden. In uw verzoek licht u toe dat u dit verzoek doet omdat er nog niet is besloten op de vergunningaanvraag die u voor de activiteiten heeft gedaan op 21 oktober 2024. Daarbij geeft u aan dat de start van het broedseizoen van weidevogels over enkele weken is en daarmee snelle actie noodzakelijk is. Tevens geeft u aan dat de bescherming van weidevogelkerngebieden urgent is vanwege de achteruitgang van weidevogels en het aandeel van vos in predatie. Hieruit concludeert u dat het predatiebeheer van vos, en met name de regulering van de vossenpopulatie in weidevogelkerngebieden, essentieel is om weidevogels te behouden.

De vergunningaanvraag van 21 oktober 2024 ziet onder andere op het afschot van vos ter voorkoming van predatie van weidevogels. In de aanvraag is beschreven dat de aanwezigheid van vos in de clusters van open graslanden (kerngebieden van weidevogels) een significant negatief effect heeft op de overlevingskansen van nesten en kuikens van weidevogels. Zonder vergunning om de aantallen vossen in en nabij de kerngebieden tijdelijk te verlagen, zullen de hier voorkomende populaties weidevogels onvoldoende kunnen worden beschermd tegen een hoge predatiedruk.

Het beoogde beheer heeft als doel om tijdelijk en gedurende een bepaalde periode in en rond de weidevogelgebieden het aantal vossen zodanig laag te houden dat hierdoor de weidevogels in deze gebieden de kans krijgen om jongen groot te brengen. Met als uiteindelijke resultaat het beoogde herstel van weide/akkervogelpopulaties in Groningen, overeenkomstig de doelstellingen uit het Actieplan Weidevogels van de Provincie Groningen.

Het beoogde uitvoeringsgebied voor de vergunning zijn de zeven clusters van leefgebied open graslanden weidevogelkerngebieden in de provincie Groningen inclusief een bufferzone van maximaal 3 kilometer. De begrenzing van de 3 kilometer bufferzone is aangepast op bebouwing, wegen, rivieren, andere brede wateren en op perceelgrenzen. Het beoogde uitvoeringsgebied is weergegeven in de bijlage.

De periode van beheer loopt volgens de vergunningaanvraag van 1 december tot en met 30 juni 2025.

In de vergunningaanvraag worden de middelen en methoden voor het beheer van vos opgenomen waarvoor de Faunabeheereenheid een vergunning aanvraagt. Dit zijn:

- Het kogel- en hagelgeweer,
- het gebruik van kastvallen en kunstburchten,
- het gebruik van aardhonden tot 15 maart om vossen uit burchten te drijven,
- het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantings- en rustplaatsen.

Bij het doden met gebruikmaking van het geweer wordt gehandeld in afwijking van de regels, inzake:

- De omvang van het jachtveld,
- het gebruiken van een geluiddemper, een vizier met beeldomzetter, een elektronische beeldversterker of een ander instrument om in de nacht te schieten,
- het gebruiken van het geweer tussen zonsondergang en zonsopkomst,
- het gebruiken van het geweer binnen de in een omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour jacht, of terreinen die onmiddellijk aan de bebouwingscontour grenzen.

Gedoogverklaring

Wij verklaren in beginsel om niet handhavend te zullen optreden tegen het reduceren van het aantal vossen in de clusters van leefgebied open graslanden weidevogelkerngebieden in de provincie Groningen inclusief een bufferzone van maximaal 3 kilometer door houders van een geldige omgevingsvergunning jachtgeweeractiviteit (jachtakte). De te gedogen activiteiten bestaan uit het opzettelijk doden of vangen van vos en het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van vos. Op grond van artikel 11.54, lid 1, aanhef en onder a en b, van het Besluit activiteiten Leefomgeving (Bal) is hiervoor een vergunning vereist.

Wij gedogen deze activiteiten uiterlijk tot en met 30 juni 2025 of tot een eerder moment waarop de door u aangevraagde omgevingsvergunning is verleend en in werking is getreden. Deze termijn sluit aan bij de beheerperiode in de door u aangevraagde vergunning.

Wij gedogen de activiteiten, zoals genoemd in bovengenoemde aanvraag en gedoogverzoek, zonder dat voor deze activiteiten de vereiste omgevingsvergunning(en) in werking is (zijn), onder de navolgende motivering en voorwaarden.

Door voorwaarden aan een gedoogverklaring te verbinden, kunnen de te gedogen activiteiten op verantwoorde wijze plaatsvinden. Zo worden de belangen, die op zichzelf voor handhaving pleiten, maar niet doorslaggevend kunnen zijn, toch zo goed mogelijk gewaarborgd. Het bestuursorgaan heeft bij het gedogen beleidsvrijheid ten aanzien van het verbinden van voorwaarden.

Beginselflicht handhaving

De beginselflicht tot handhaving is vastgelegd in artikel 18.1 onder c van de Omgevingswet (hierna: Ow). Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Op basis van vaste jurisprudentie geldt dat in gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, het zich in beginsel aan dit beleid dient te houden.

Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van concreet zicht op legalisatie bij overmachtssituaties of wanneer een beroep op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel gerechtvaardigd is. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.¹

¹ Beleidsregel handhavingsstrategie omgevingsrecht e.a. provincie Groningen, Provinciaal blad 2024, 3438.

Juridisch kader

Op grond van artikel 5.1, lid 2, aanhef en onder g van de Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten. In dit geval bestaat de flora- en fauna-activiteit uit het opzettelijk doden of vangen van vos en het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van vos. Op grond van artikel 11.54, lid 1, aanhef en onder a en b, van het Besluit activiteiten Leefomgeving (Bal) is hiervoor een vergunning vereist. Daarnaast wordt bij de activiteiten afgeweken van de regels die in paragraaf 11.2.8 van het Bal zijn gesteld aan het geweer. Zo wil de Faunabeheereenheid afwijken van de eisen aan het jachtveld (artikel 11.76 van het Bal), een geluiddemper, een een vizier met beeldomzetter, een elektronische beeldversterker of een ander instrument om in de nacht te schieten gebruiken bij het geweer (artikel 11.79 van het Bal), het geweer gebruiken voor zonsopgang en na zonsondergang (11.83, lid 1 aanhef en onder a van het Bal) en binnen de in een omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour jacht of op terreinen die onmiddellijk aan die bebouwingscontour grenzen (artikel 11.83, lid 1 aanhef en onder b van het Bal).

Ingevolge artikel 2.3 van de Ow in samenhang met artikel 4.6 lid 1 onder e Omgevingsbesluit, zijn wij, Gedeputeerde Staten, met betrekking tot uw aangevraagde activiteiten bevoegd gezag ten aanzien van toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving van het voorgeschrevene in de Omgevingswet.

Gedogen

De provincie Groningen heeft geen specifiek beleid voor het gedogen van activiteiten. De noodzaak en redelijkheid van gedogen zal dus per geval gemotiveerd moeten worden. Uit jurisprudentie leiden we af dat we bij bijzondere omstandigheden kunnen afzien van de beginselplicht tot handhaving, bijvoorbeeld wanneer concreet zicht op legalisatie bestaat. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Overwegingen en belangenafweging

Wij zijn van mening dat gedogen als regel geen aanbeveling verdient en moet worden voorkomen. In dit geval vinden wij echter dat gedogen past binnen de grenzen die aan gedogen worden gesteld. Er is voor de te gedogen activiteiten een vergunningaanvraag in behandeling, waar op betrekkelijk korte termijn een besluit te verwachten is. Verder merken wij op dat sinds 1 december 2024 de landelijke vrijstelling op vos niet meer van kracht is in de provincie Groningen. Beheer van vos is nu enkel mogelijk met een omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit. Doordat het nu helemaal niet meer mogelijk is om vos te doden, ook niet gedurende de dag, is het belang van een gedoogverklaring voordat er op de aanvraag is besloten extra groot om schade op weidevogels te beperken dan wel te voorkomen.

Omdat de gevraagde omgevingsvergunning niet tijdig wordt verleend ten aanzien van het beslistermijn en niet tijdig in werking is getreden om vossen te reduceren in weidevogelkerngebieden, wordt gevraagd om

de aangevraagde activiteiten vooruitlopend op het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning en het in werking treden hiervan te gedogen.

De vergunningaanvraag sluit aan op het bestaande beleid. De weide- en akkervogelpopulaties zijn in de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen. Daartegenover zien we ook over een aantal decennia een belangrijke toename van een aantal predatoren, waaronder vos. Hierdoor is er een situatie ontstaan dat in vaktermen 'een predatievalkuil' heet. De afnemende weide- en akkervogelpopulaties zitten klem ten opzichte van het toenemend aantal predatoren en kunnen daardoor niet zelfstandig meer uit deze valkuil ontsnappen. Diverse onderzoeken in zowel Nederland als in het buitenland tonen aan dat gericht predatorenbeheer nodig is om de stand van weide- en akkervogels weer op peil te brengen. Een recent onderzoek (Loonstra et al., 2023) toont aan dat een intensieve en gerichte bestrijding van (grond)predatoren zich vertaalt in een verhoogd broedsucces én kuikenoverleving.

Predatie door vossen is niet alleen gericht op eieren of jonge vogels, ook de broedende volwassen vogels worden 's' nachts van de nesten gehaald en gedood (Teunissen et al. 2008, Van der Wal & Teunissen 2018, Mason et al. 2018). Deze studies tonen aan dat predatie van grondbroedende vogels tot in de latere periode van het broedseizoen plaatsvindt. Naast verliezen van nesten door factoren zoals landbouwwerkzaamheden en nestverlating, blijkt uit modelberekeningen dat predatie door vossen significant bijdraagt aan de afname van de Nederlandse weide- en akkervogelpopulatie (Teunissen et al., 2005). Onderzoek toont aan dat in gebieden met vossen meer dan 50% van de legsels wordt gepredeerd (Gijsbertsen & Teunissen, 2013). Recentelijk (2023) werd in het Groninger weidevogelgebied Winsumermeeden, waar tijdens het broedseizoen plotseling vossen verschenen, tot 60% van de nesten in korte tijd gepredeerd, wat resulteerde in uitkomstpercentages ver onder de streefwaarde van 70% (Jonge Poerink et al., 2023). Het predatieaandeel van vossen kan zelfs nog hoger liggen. Bij onderzoek in Overijssel in 2016 en 2017 kwam naar voren dat de vos in de onderzochte gebieden een aandeel had tussen de 64-80% van de gepredeerde nesten (Oosterveld et al., 2017).

Vos is op grond van de Omgevingswet beschermd. Dit houdt in dat het zonder vergunning verboden is om vossen te doden of te vangen. Ook is het verboden om zijn vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen opzettelijk te vernielen of te beschadigen. Vos is onder artikel 11.57 onder b van het Bal aangewezen als 'vergunningvrij geval' (vrijstelling) wanneer de flora- en fauna-activiteit wordt verricht door een grondgebruiker. In andere provincies zijn juridische discussies ontstaan over het gebruik van de landelijke vrijstellingen. Daarom heeft de FBE Groningen zich uiteindelijk genoodzaakt gezien om dit onderdeel van het faunabeheerplan in te trekken, waardoor de landelijke vrijstelling nu niet meer gebruikt kan worden om predatoren van weidevogels te bestrijden. Hierdoor is de noodzaak voor een omgevingsvergunning en nu tijdelijk een gedoogverklaring extra groot geworden.

Gezien bovenstaande zijn wij van mening dat het voldoende aannemelijk is gemaakt dat predatie door vos een belangrijke rol heeft in het ontbreken van overlevingskansen van nesten en kuikens in weidevogelgebieden in provincie Groningen. Zonder vergunning om de vos in de nacht in en rond deze gebieden te bestrijden zullen de hier voorkomende populaties grondbroedende vogelsoorten onvoldoende kunnen worden beschermd tegen een hoge predatiedruk. In relatie hiermee wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 september 2023². Hieruit volgt dat het precieze aandeel van de predator in de predatie van weidevogels niet bekend hoeft te zijn, als maar voldoende aannemelijk is gemaakt dat het verlenen van een vergunning flora- en fauna-activiteit bijdraagt aan het belang van de bescherming van weidevogels. Hiermee staat vast dat het kunnen beheeren van vossen nodig is in de zin van artikel 11.29, eerste lid, Bal en 8.74h, eerste lid, Bkl.

Het doel van de (gezamenlijke) maatregelen is om tijdelijk en gedurende een bepaalde periode in en rond de weidvogelgebieden het aantal vossen (en andere belangrijke predatoren) zodanig laag te houden dat hierdoor de weide/akkervogels in deze gebieden de kans krijgen om voldoende jongen groot te brengen. Met als uiteindelijk resultaat het beoogde herstel van de weide/akkervogelpopulatie in Groningen, overeenkomstig de doelstellingen uit het actieplan.

Het beoogde beheer dient niet om een permanente afname van vossen in en rond weide/akkervogelgebieden te realiseren. De maatregelen zijn enkel gericht op voorkomen van schade of het bestrijden van schade aan weidevogels. Gezien de gunstige staat van instandhouding van vos in Nederland en de provincie Groningen en tezamen met het gunstige toekomstperspectief en de beperking van afschot tot de beheergebieden bestaat er voldoende zekerheid dat het voorgenomen beheer niet zal leiden tot een negatief effect op de staat van instandhouding van vos. Uit onderzoeken en rapportages volgt dat afschot van vossen in een gebied na het beëindigen van intensieve bestrijding leidt tot nieuwe influx van vossen uit de omgeving. Na het beëindigen van het planmatige afschot zullen de lege plekken weer worden ingenomen door andere vossen.

Krachtens artikel 11.31 van het Bal kunnen wij afwijkingen van de regels gesteld in paragraaf 11.2.8 van het Bal toestaan. Dit betreft de regels met betrekking tot het geweer. In het faunabeheerplan is onderbouwd dat de mogelijkheid voor afschot gedurende de nacht belangrijk is voor effectief beheer. Dit is omdat de vos in hoofdzaak actief is in de nachtperiode en daardoor is dit ook de meest effectieve periode om de vos te bestrijden. Overdag is de vos voornamelijk aan het rusten in een ondergronds hol of verscholen in dichte vegetatie. Het beheer van de vos gedurende de nacht met geweer inclusief het gebruik van zichtapparatuur zoals warmtebeeldcamera's en restlichtkijkers wordt noodzakelijk geacht om effectief afschot te kunnen realiseren.

² Uitspraak AbRvS 202101198/1/A3, 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3471

Voor het gebruik van de geluiddemper is een aanvullende toestemming op grond van de Wet wapens en munitie nodig.

Voor effectief beheer van predatoren is het van belang dat uitvoerders afschot kunnen plegen nabij burchten van vos en vaste rust- en verblijfplaatsen van vos, afgestemd op aanwezigheid van predatoren in en rondom weidevogelgebieden. Omdat vos zich vaak dicht bij menselijke bebouwing bevinden is het van groot belang dat ook daar beheer mogelijk is. Uitzonderingen op het beheer, bijvoorbeeld door het niet voldoen aan jachtveldeisen of door de nabijheid van bebouwing of de bebouwde kom, creëren veilige enclaves van waaruit predatoren de omliggende en soms zelfs aangrenzende, weidevogelkerngebieden kunnen prederen. Daarom is het essentieel dat beheer niet wordt belemmerd door beperkingen zoals jachtveldeisen of bebouwing.

Wij zijn, gelet op bovenstaande overwegingen, van mening dat handhavend optreden een disproportionele werking zal hebben indien de gevraagde activiteiten worden gestart en uitgevoerd zonder de gevraagde en vereiste omgevingsvergunning(en).

Overige opmerkingen

Voor zover niet strijdig met de gedoogverklaring blijven de overige voorschriften, die volgen uit rechtstreeks werkende regelgeving onverkort van toepassing.

De gedoogde activiteiten vinden geheel plaats voor uw eigen risico. Deze verklaring heft de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de Faunabeheereenheid voor schade die het gevolg is van de gedoogde activiteiten niet op.

Het gedogen geldt alleen voor zover het onze handhavingsbevoegdheid betreft ten aanzien van het opzettelijk doden of vangen van vos en het opzettelijk beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van vos. Deze gedoogverklaring is een verklaring van ons dat wij vooralsnog niet handhavend op zullen treden bij een overtreding van de regels genoemd in deze brief conform de gestelde voorwaarden genoemd in deze brief. Er kan alsnog handhavend opgetreden worden, bijvoorbeeld bij een verzoek om handhaving. Deze verklaring weegt dan mee in de afweging om al dan niet over te gaan tot handhavend optreden. Deze gedoogverklaring laat de zelfstandige handhavingsbevoegdheden van andere organen, zoals onder meer het Openbaar Ministerie, onverlet.

In het geval u handelt in strijd met de gedoogvoorwaarden, zijn wij gehouden te overwegen de gedoogverklaring in te trekken en alsnog handhavend op te treden tegen het feit dat er activiteiten plaatsvinden zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning in werking is.

Tegen het toewijzen van uw verzoek tot gedogen kunnen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend omdat een gedoogverklaring niet kwalificeert als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Heeft u nog vragen?

Voor vragen kunt u contact opnemen met Team VTH via natuurvergunningen@provinciegroningen.nl. U kunt ook contact opnemen met het algemene telefoonnummer van de provincie Groningen 050-316 4911.

Om u snel van dienst te kunnen zijn, raden wij u aan om het dossiernummer K75657 te vermelden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

Namens dezen:

M.D.N. Deenik MSc

Teamleider Vergunningverlening,

Toezicht en Handhaving

Domein Uitvoering

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

Gedoogvoorwaarden

De volgende voorwaarden zijn aan deze gedoogverklaring verbonden:

Algemeen:

1. De activiteiten worden gedoogd tot het moment dat de gevraagde omgevingsvergunning is verleend en in werking is getreden, doch tot en met uiterlijk 30 juni 2025.
2. Deze gedoogverklaring ziet enkel op vos (*Vulpes vulpes*) en de genoemde handelingen in het gedoogverzoek, dat wil zeggen afschot in de weidevogelkerngebieden Noordelijk Westerkwartier, Zuidelijk Westerkwartier 1, Zuidelijk Westerkwartier 2, Middag Humsterland, Reitdiepdal, Midden Groningen en Gorecht inclusief een buffer van drie kilometer daaromheen.
3. Gedode dieren mogen niet voor handelsdoeleinden worden gebruikt en dienen, voor zover ze niet in eigen bezit gehouden worden, direct te worden meegenomen en zo spoedig mogelijk te worden vernietigd.

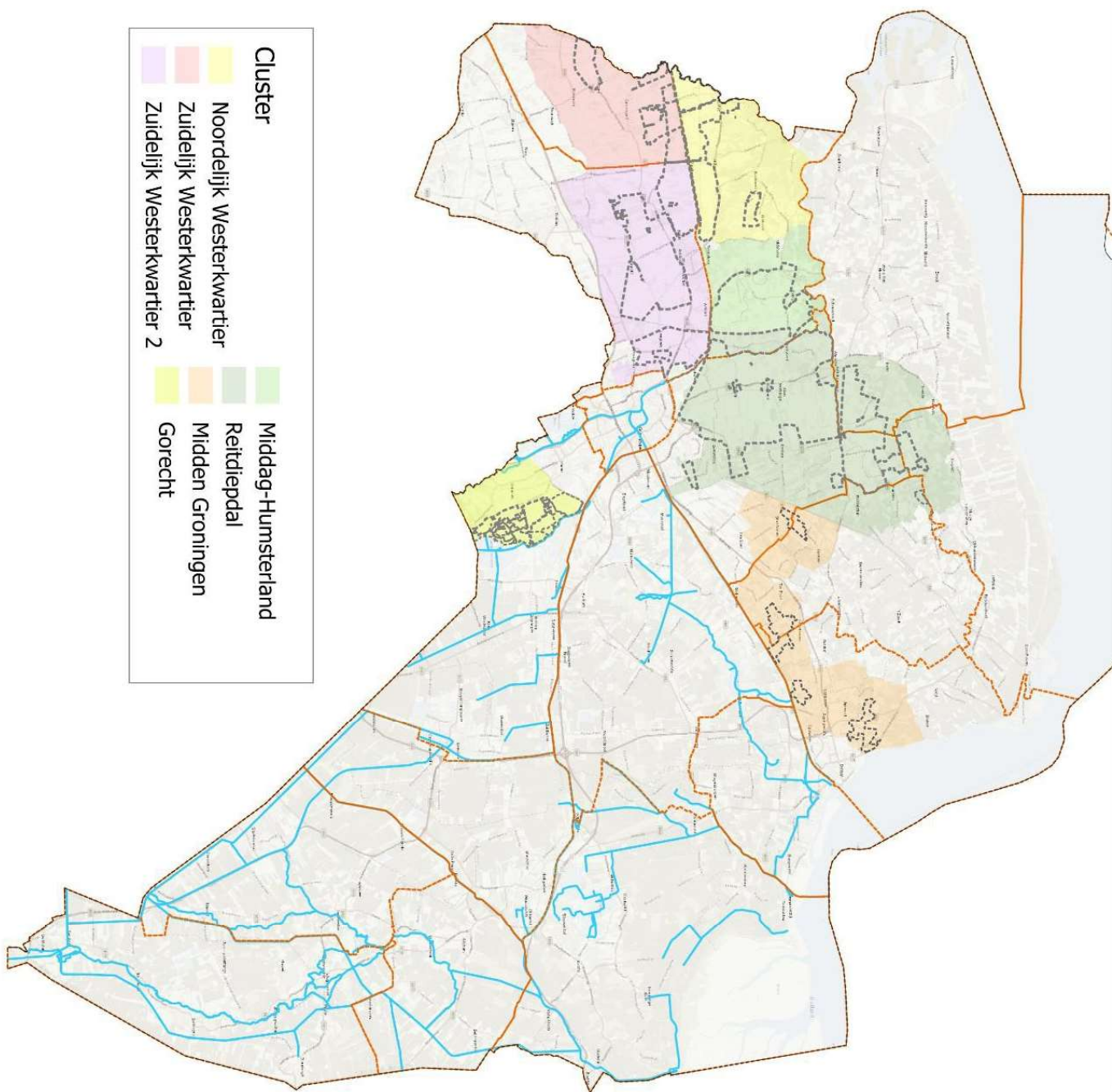
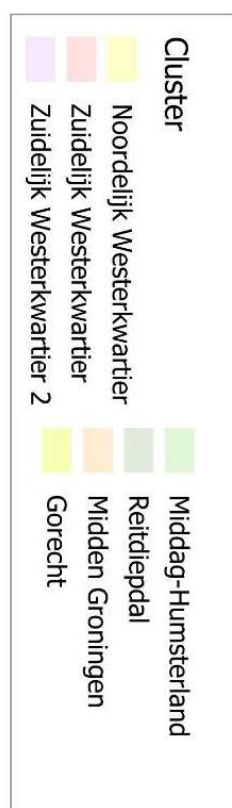
Documenten:

4. De uitvoerder van de activiteiten dient in het veld te beschikken over:
 - a. Een (digitale) kopie van deze gedoogvoorwaarden;
 - b. Een geldige omgevingsvergunningen jachtgeweeractiviteiten (voorheen de jachtakte);
 - c. De schriftelijke, ondertekende en gedagtekende toestemming van de grondgebruiker tot het betreden van de desbetreffende gronden door de aanwezige houders van een omgevingsvergunning jachtgeweeractiviteiten.

Specifieke voorwaarden:

5. De activiteiten zijn niet toegestaan in Natura 2000 gebieden.
6. Voor de inzet van aardhonden gelden de volgende voorwaarden:
 - a. De inzet van aardhonden is toegestaan tot 15 maart;
 - b. De inzet van aardhonden is niet toegestaan bij bewoonde dassenburchten;
 - c. De inzet van een aardhond is alleen toegestaan bij het opsporen van jonge vossen, ingeval duidelijk is dat de zogende moervos is gedood;
 - d. Het is niet toegestaan om aardhond in te zetten voor het doden van (jonge) vossen.
7. Voor het doden van vos is het gebruik van het geweer toegestaan gedurende het hele etmaal.
8. Bij het doden van vos voor zonsopkomst en na zonsondergang is het gebruik van een demper en instrumenten op, aan of bij het geweer om in de nacht te schieten toegestaan.
9. Voor het op plaats lokken is het niet toegestaan slachtafval van dode (landbouw) dieren te gebruiken.

Clusters van open grasland Groningen



Het beoogde uitvoeringsgebied. Met stippellijnen zijn de weidevogelkerngebieden weergegeven.