

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:1748

Datum uitspraak

25 maart 2026

Inhoudsindicatie

Het college van gedeputeerde staten van Fryslân heeft met het besluit van 1 februari 2005 op grond van de toen geldende Flora- en faunawet besloten dat verwilderde katten bejaagd mogen worden ter voorkoming van schade aan de fauna. Op 21 januari 2022 heeft de Stichting het college verzocht om deze opdracht in te trekken. Volgens de Stichting is de opdracht namelijk in strijd met meerdere uitgangspunten van de Nota Faunabeleid Fryslân van 26 mei 2021. Als een van de uitgangspunten geldt dat in het wild levende dieren slechts worden gedood of gevangen wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt. Volgens de Stichting bestaat er een alternatief voor het bejagen van verwilderde katten, namelijk vangen, castreren, op een andere plaats terugzetten en chippen. Verder is het bejagen van verwilderde katten niet proportioneel, omdat niet bekend is hoeveel verwilderde katten er in Fryslân zijn en welke schade zij aanrichten. Tot slot stelt de Stichting dat er steeds minder maatschappelijk draagvlak is voor het afschieten van dieren. Het college heeft het verzoek van de Stichting om de opdracht in te trekken afgewezen, omdat deze opdracht uit 2005 onherroepelijk is en er geen sprake is van gewijzigde omstandigheden als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wnb. Volgens het college is er namelijk met het vaststellen van de Nota geen inhoudelijke wijziging van het beleid over het verjagen van verwilderde katten ingezet.

202405371/1/A3.

Datum uitspraak: 25 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Dierenrecht (hierna: de Stichting), gevestigd in Amsterdam,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 17 juli 2024 in zaak nr. 22/3862 in het geding tussen:

de Stichting

en

het college van gedeputeerde staten van Fryslân.

Procesverloop

Bij besluit van 28 april 2022 heeft het college het verzoek van de Stichting om intrekking van een besluit uit 2005 om verwilderde katten te mogen bejagen afgewezen.

Bij besluit van 10 oktober 2022 heeft het college het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 juli 2024 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de Stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting heeft nadere stukken ingebracht.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 13 oktober 2025, waar de Stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigden] en bijgestaan door mr. H.P. Wellenberg, advocaat in Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.M. Jansen en mr. M. van Duin, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft met het besluit van 1 februari 2005 op grond van de toen geldende Flora- en faunawet (hierna: Ffw) besloten dat verwilderde katten bejaagd mogen worden ter voorkoming van schade aan de fauna. Dit besluit geldt via het overgangsrecht als een opdracht als bedoeld in artikel 3.18 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Voor het besluit uit 2005 wordt daarom in deze uitspraak de term opdracht gebruikt.

1.1. Op 21 januari 2022 heeft de Stichting het college verzocht om deze opdracht in te trekken. Volgens de Stichting is de opdracht namelijk in strijd met meerdere uitgangspunten van de Nota Faunabeleid Fryslân van 26 mei 2021 (hierna: Nota). Als een van de uitgangspunten geldt dat in het wild levende dieren slechts worden gedood of gevangen wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat waarmee hetzelfde doel kan

worden bereikt. Volgens de Stichting bestaat er een alternatief voor het bejagen van verwilderde katten, namelijk vangen, castreren, op een andere plaats terugzetten en chippen (Trap, Neuter, Relocate en Chip, hierna: TNR-C). Verder is het bejagen van verwilderde katten niet proportioneel, omdat niet bekend is hoeveel verwilderde katten er in Fryslân zijn en welke schade zij aanrichten. Tot slot stelt de Stichting dat er steeds minder maatschappelijk draagvlak is voor het afschieten van dieren.

1.2. Het college heeft het verzoek van de Stichting om de opdracht in te trekken afgewezen, omdat deze opdracht uit 2005 onherroepelijk is en er geen sprake is van gewijzigde omstandigheden als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wnb. Volgens het college is er namelijk met het vaststellen van de Nota geen inhoudelijke wijziging van het beleid over het verjagen van verwilderde katten ingezet.

Wettelijk kader

2. De relevante wettelijke bepalingen staan in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Uitspraak rechtbank

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat er inderdaad geen sprake is van gewijzigde omstandigheden en het college daarom het verzoek van de Stichting om de opdracht in te trekken redelijkerwijs heeft kunnen afwijzen. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat niet in geschil is dat artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wnb van toepassing is op de opdracht en dat, als de omstandigheden sinds het onherroepelijke besluit zodanig zijn gewijzigd dat dit besluit niet zou zijn genomen als die omstandigheden ook al ten tijde van het nemen van het besluit zouden hebben bestaan, het college de opdracht zou kunnen intrekken. Volgens de rechtbank zijn het college en de Stichting het echter niet met elkaar eens of er gewijzigde omstandigheden zijn sinds de opdracht uit 2005. De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat er geen sprake is van gewijzigde omstandigheden.

3.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat hoewel nieuw beleid, zoals de Nota, een gewijzigde omstandigheid kan opleveren, de Nota dat in dit geval niet is. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het college voldoende duidelijk heeft gemaakt dat het beleid ten opzichte van de opdracht tot het bejagen van verwilderde katten niet is gewijzigd. Volgens de rechtbank volgt dit alleen al uit de door het college genoemde motie voor het stoppen met het bestrijden van de verwilderde kat. Die motie is bij de behandeling van de Nota in 2021 verworpen. De rechtbank volgt daarom het standpunt van het college dat het beleid ten aanzien van het bejagen van verwilderde katten niet anders is dan voorheen. Het enkele feit dat er een nieuwe beleidsnota is, levert geen gewijzigde omstandigheden op, aldus de rechtbank.

3.2. Ook heeft de rechtbank overwogen dat de Stichting onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van gewijzigde maatschappelijke opvattingen over het afschieten van katten zodat de opdracht moet worden ingetrokken. De rechtbank heeft daarbij betrokken dat de meerderheid van de provinciale staten, een democratisch gekozen orgaan, juist voor de voortzetting van het beleid heeft gestemd. De rechtbank heeft overwogen dat de algemene vermelding van veranderende maatschappelijke opvattingen in de Nota het standpunt van de Stichting niet kan dragen. Datzelfde geldt volgens de rechtbank voor de verwijzing naar beleidsveranderingen over verwilderde katten in andere provincies.

3.3. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het feit dat niet precies duidelijk is hoeveel schade verwilderde katten aan de fauna toebrengen, geen gewijzigde omstandigheid

oplevert vanwege de toelichting van het college dat dit ten tijde van de opdracht uit 2005 ook niet precies bekend was. De Stichting heeft, zo vervolgt de rechtbank, ook met de in bezwaar en in beroep ingebrachte stukken niet aannemelijk gemaakt dat de situatie dusdanig is gewijzigd dat sprake is van een gewijzigde omstandigheid die voor het college aanleiding had moeten zijn voor een inhoudelijke heroverweging van de opdracht. De rechtbank heeft daarbij opgemerkt dat de Stichting stukken heeft overgelegd die dateren van na het besluit van 10 oktober 2022. Deze kunnen volgens de rechtbank niet in de beoordeling worden betrokken, omdat dit geen feiten en omstandigheden zijn die bij het college bekend waren ten tijde van het nemen van dat besluit.

3.4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de verdere ontwikkeling van de methode TNR-C en het feit dat deze sinds 2021 in Fryslân wordt ingezet geen gewijzigde omstandigheid is. De rechtbank heeft daarbij van belang geacht dat het college heeft toegelicht dat deze methode ook al bestond ten tijde van de opdracht uit 2005 en dat deze methode naast het bejagen wordt ingezet. Ook in deze omstandigheid heeft het college geen aanleiding hoeven te zien het onherroepelijke besluit uit 2005 in te trekken. Volgens de rechtbank is het niet van belang dat andere provincies daar anders mee omgaan, zoals de Stichting heeft gesteld.

3.5. Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat de Stichting haar algemene stelling, dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur al maken dat het college de opdracht uit 2005 moet heroverwegen, onvoldoende heeft onderbouwd. De Stichting heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat het in stand laten van de opdracht evident onredelijk is. De rechtbank heeft de verwijzing van de Stichting naar het tijdsverloop en de inhoudelijke uitgangspunten van de Nota niet voldoende geacht voor een dergelijke conclusie.

Hoger beroep

4. De Stichting voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat er wel sprake is van gewijzigde omstandigheden zodat het college de opdracht uit 2005 dient in te trekken of te heroverwegen. Allereerst is volgens de Stichting met de Nota sprake van een materiële wijziging van het beleid, omdat de uitgangspunten die in de Nota staan niet in de voorganger van de Nota waren opgenomen. Verder is volgens de Stichting de methode TNR-C een alternatief voor het bejagen van verwilderde katten dat ten tijde van de opdracht uit 2005 nog niet in de huidige hoedanigheid bestond. De Stichting betoogt dat deze methode toen nog in de kinderschoenen stond en dat de methode inmiddels verder is ontwikkeld. Deze methode wordt bovendien volgens de Stichting in de provincie Fryslân pas in 2021 toegepast, want ze is volgens haar pas met de inwerkingtreding van de Nota geïntroduceerd. Tot slot heeft de rechtbank volgens de Stichting ten onrechte geoordeeld dat zij de gewijzigde maatschappelijke opvattingen over het doden van dieren onvoldoende heeft onderbouwd. Volgens de Stichting worden de gewijzigde maatschappelijke opvattingen zelfs expliciet in de Nota genoemd als reden voor het wijzigen van het beleid. Verder voert zij hiervoor in hoger beroep nog aan dat de Stichting een petitie heeft aangeboden aan de Commissaris van de Koning van Fryslân over het stoppen van het afschieten van verwilderde katten, er door de Tweede Kamer over dit onderwerp moties zijn aangenomen en Utrecht de laatste provincie is op Fryslân na die is gestopt met het bejagen van verwilderde katten vanwege de maatschappelijke weerstand hiertegen. Alleen in Fryslân mogen nu nog verwilderde katten bejaagd worden. Deze gewijzigde maatschappelijke opvattingen volgen volgens de Stichting ook uit een onderzoek van de Raad voor Dieraangelegenheden, waarin staat dat Nederlanders meer respect hebben voor dieren en inbreuken op dierenwelzijn minder worden geaccepteerd.

4.1. Verder voert de Stichting aan dat het college de opdracht uit 2005 moet intrekken of

heroverwegen, omdat met de opdracht in strijd wordt gehandeld met de uitgangspunten van de Nota en het handelen van het college daarmee evident onredelijk is en in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Volgens de Stichting volgt uit een van de uitgangspunten van de Nota namelijk dat de maatregel in proportie moet zijn met de omvang van de schade en de overlast die hiermee kan worden beperkt, maar is de schade die de verwilderde katten toebrengen aan weidevogels bij het college helemaal niet bekend. De Stichting betoogt dat deze schade ook niet groot kan zijn, omdat uit verschillende onderzoeken volgt dat verwilderde katten nauwelijks vogels maar vooral kleine zoogdieren eten en dat het bejagen van verwilderde katten niet de oplossing is voor het beschermen van weidevogels. Verder voert de Stichting aan dat ook in strijd wordt gehandeld met het uitgangspunt in de Nota dat er in het wild levende dieren pas worden gedood of gevangen, als geen andere bevredigende oplossing bestaat waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt. TNR-C is een duidelijk alternatief en dat betekent dat het bejagen van verwilderde katten niet meer kan en moet worden toegestaan, aldus de Stichting.

Beoordeling van het hoger beroep

5. De gronden die de Stichting in hoger beroep heeft aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. In hetgeen de Stichting heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen reden om die beoordeling onjuist te achten. De Afdeling kan zich daarom vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 6.4 tot en met 7 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd en die hierboven zijn weergegeven. Zij voegt daaraan nog het volgende toe. De Stichting heeft het college verzocht de onherroepelijk geworden opdracht in te trekken en het college heeft dit afgewezen, omdat er geen sprake was van gewijzigde omstandigheden. De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat het college het verzoek redelijkerwijs heeft kunnen afwijzen, omdat er inderdaad geen sprake was van gewijzigde omstandigheden als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wnb. Daargelaten of artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wnb in dit geval van toepassing is, onderschrijft de Afdeling de conclusie van de rechtbank dat geen sprake is van gewijzigde omstandigheden. Daarbij komt dat de Stichting ook met de in hoger beroep overgelegde stukken onvoldoende heeft onderbouwd dat er sprake is van een gewijzigde maatschappelijke opvatting bij het college over het verjagen van verwilderde katten.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank, met verbetering van de gronden waarop die uitspraak rust.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.W.M.J. Bossmann, griffier.

w.g. Wissels

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Bossmann

314-1171

BIJLAGE

Wettelijk kader

Flora- en faunawet

Artikel 67

1. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat, wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat, in afwijking van het bepaalde in de artikelen 9, 11, 12, 50, 51 en 53, door door hen aan te wijzen personen of categorieën van personen de stand van bij ministeriële regeling aangewezen beschermde inheemse diersoorten of andere diersoorten of verwilderde dieren op door gedeputeerde staten aan te wijzen gronden kan worden beperkt:

[...]

d. ter voorkoming van schade aan flora en fauna.

[...].

Wet natuurbescherming

Artikel 3.18

1. Gedeputeerde staten kunnen aan faunabeheereenheden of wildbeheereenheden, aan andere samenwerkingsverbanden van personen, of aan personen opdracht geven om, in afwijking van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 3.1, 3.4, eerste lid, 3.5, 3.9, eerste lid, en 3.10, eerste lid, de omvang van een bij de opdracht aangeduide populatie van vogels of van dieren van soorten als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, of 3.10, eerste lid, te beperken als dat nodig is om de onderscheidenlijke redenen, genoemd in artikel 3.17, eerste lid, onderdelen a, b en c. De artikelen 3.3, vierde en vijfde lid, 3.8, vijfde lid, en 3.10, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing op die opdracht.

2. Gedeputeerde staten kunnen ten aanzien van één of meer van de door hen krachtens het eerste lid aangewezen personen of groepen van personen bepalen dat zij, ter uitvoering van de opdracht, bedoeld in het eerste lid:

a. toegang hebben tot gronden, zo nodig met behulp van de sterke arm, of

b. handelen overeenkomstig een vastgesteld en goedgekeurd faunabeheerplan.

3. Gedeputeerde staten kunnen bepalen wat met de ingevolge het eerste lid bemachtigde dieren gebeurt.

4. Het eerste tot en met derde lid, met uitzondering van de tweede volzin van het eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op het beperken van de omvang van populaties van dieren die zijn aan te merken als exoten of van verwilderde dieren.

[...].

Artikel 5.4

1. Een bij of krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien:

[...]

d. de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.

[...].

Artikel 9.5

[...]

6. Besluiten als bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Flora- en faunawet gelden als besluiten tot het geven van opdracht als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid.

Aanvullingswet natuur Omgevingswet

Artikel 2.9

1. Als voor de inwerkingtreding van deze wet een aanvraag om een besluit op grond van de Wet natuurbescherming is ingediend, blijft het oude recht van toepassing:

a. als tegen het besluit beroep openstaat, tot het besluit onherroepelijk is,

[...].