



Retouradres: Rijkswaterstaat | Postbus 2232 | 3500 GE Utrecht

**RWS INFORMATIE**

5.1.2e

**Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst**

Griffioenlaan 2  
3526 LA Utrecht  
Postbus 2232  
3500 GE Utrecht  
T 088 797 11 11  
kcc@rws.nl  
www.rijkswaterstaat.nl

**Contactpersoon**

5.1.2e

Datum 11 juli 2024  
Onderwerp Beslissing op bezwaar N2000-beheerplan Waddenzee en  
N2000-beheerplan Noordzeekustzone

Geachte 5.1.2e

Namens Vogelbescherming Nederland heeft u een bezwaarschrift ingediend tegen mijn besluit van 12 december 2022, gepubliceerd in de Staatscourant op 30 november 2022, nummer 32331, waarin de geldigheid van de Natura 2000-beheerplannen Waddenzee en Noordzeekustzone met zes jaar is verlengd.

### 1. Besluit

- Ik verklaar uw bezwaar gedeeltelijk niet-ontvankelijk voor zover het ziet op bezwaargrond 6 (recreatieve activiteiten die zijn aangemerkt als categorie 4-activiteiten), omdat tegen dit onderdeel van het beheerplan geen rechtsmiddelen openstaan.
- Voor het overige verklaar ik uw bezwaar gegrond.
- Ik zie geen aanleiding om het bestreden besluit te herroepen vanwege de in deze beslissing op bezwaar gegeven nadere motivering.

### 2. Verloop van de procedure

Bij besluit van 30 november 2022 (hierna: het bestreden besluit) heb ik het tijdvak van de Natura 2000-beheerplannen Waddenzee en Noordzeekustzone (hierna: de beheerplannen) op grond van artikel 2.3, vierde lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verlengd met zes jaar. Deze verlenging heeft plaatsgevonden met instemming van de minister van Natuur en Stikstof, de minister van Defensie en Gedeputeerde Staten van de provincies Fryslan, Groningen en Noord-Holland.

Bij brief van 9 januari 2023 heeft Vogelbescherming Nederland (hierna: de Vogelbescherming) bezwaar ingediend. De Vogelbescherming heeft de bezwaargronden bij brief van 8 februari 2023 aangevuld.

Op 31 mei 2023 heb ik een reactie gegeven op uw bezwaarschrift aan de adviescommissie.

Op 12 juni 2023 heb ik de externe en onafhankelijke adviescommissie bezwaarschriften verlengingsbesluiten Natura 2000-beheerplannen Deltawateren, Waddenzee en Noordzeekust (hierna: de adviescommissie) ingesteld (zie: Stcrt. 2023, nr. 16267), als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht

**Ons kenmerk**

RWS-2024/14800

**Uw kenmerk**

1430-23

**Bijlagen**

- Verslag hoorzitting 12 juni 2023
- Advies adviescommissie
- Beoordeling recreatievaart motorboot
- Aanpak toetsing
- Beoordeling handmatig zeeas spitten
- Beoordeling staand want visserij Westerschelde
- Beoordeling overige vrijstellingen

(hierna: Awb). De adviescommissie is met terugwerkende kracht ingesteld vanaf 1 mei 2023.

De Vogelbescherming heeft afgezien van de mogelijkheid om gehoord te worden, omdat zij tijdens de hoorzitting op 12 juni 2023 inzake haar bezwaar tegen de verlenging van het Natura 2000-beheerplan Deltawateren haar standpunten voldoende heeft toegelicht. Ook andere belanghebbenden en ik, de minister van Infrastructuur en Waterstaat, hebben afgezien van horen. Het verslag van de hoorzitting inzake het beheerplan Deltawateren op 12 juni 2023 is als **bijlage 1** bijgevoegd.

De adviescommissie heeft op 3 augustus 2023 haar advies uitgebracht. Dit advies is als **bijlage 2** bij dit besluit opgenomen.

### **3. Juridisch kader**

Uit artikel 2.3, vierde lid, van de Wnb volgt dat een beheerplan wordt vastgesteld voor een tijdvak van ten hoogste zes jaar. Het tijdvak kan eenmaal met ten hoogste zes jaar worden verlengd.

Uit artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb volgt dat de vergunningplicht die voortvloeit uit artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb niet van toepassing is op projecten die zijn beschreven in en worden gerealiseerd overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3 van de Wnb, indien voor deze projecten een passende beoordeling is uitgevoerd waaruit de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Daarnaast moet het daartoe bevoegde gezag instemmen met de vrijstelling van de vergunningplicht in het beheerplan, indien het beheerplan, zoals in casu, is vastgesteld door mij, de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Gelet op artikel 8.1, tweede lid, van de Wnb heeft een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een beheerplan (als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de Wnb) uitsluitend betrekking op de beschrijvingen van – kort gezegd – projecten of handelingen. Het gaat dan om projecten als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb. Voor handelingen wordt verwezen naar artikel 3.3, zevende lid, onderdeel b; artikel 3.8, zevende lid, onderdeel b, al dan niet in samenhang met artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb. Het gaat in onderhavige beheerplannen om projecten die op grond van de beheerplannen zijn vrijgesteld van de natuurvergunningplicht, omdat deze projecten de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen.

#### *Overgangsrecht*

Per 1 januari 2024 is de Wnb opgegaan in de Omgevingswet. Onderhavige procedure is echter gestart toen de Wnb nog geldig was. Gelet op het overgangsrecht dat volgt uit artikel 2.9, derde lid, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, geldt dat het oude recht van toepassing blijft tot het besluit onherroepelijk is. Dit betekent in deze procedure dat de Wnb van toepassing is.

### **4. Gronden van uw bezwaar**

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u – kort samengevat – het volgende aangevoerd:

*1. Uitgebreide voorbereidingsprocedure ten onrechte niet doorlopen*

U stelt dat het verlengingsbesluit ten onrechte is vastgesteld zonder inspraak te bieden. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 11 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1507) stelt u dat het niet doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl) in samenhang met het Verdrag van Aarhus.

Deze bezwaargrond is door u ingetrokken en behoeft om die reden geen verdere bespreking.

*2. Motivering van het bestreden besluit ontbreekt*

U voert aan dat het bestreden besluit vrijwel geen motivering bevat voor de verlenging van de vrijstellingen. U stelt dat het besluit in strijd is met de motiveringsvereisten die voortvloeien uit de Awb.

*3. Verlenging van de vrijstellingen voldoet niet aan de wettelijke eisen*

Ten onrechte zijn volgens u geen nieuwe passende beoordelingen gemaakt, gelet op het 'Friends of the Irish Environment'- arrest<sup>1</sup> van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) en de uitspraak van de Afdeling van 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2823. Volgens u had beoordeeld moeten worden of de effectbeoordelingen nog voldoende actueel zijn om de vrijstelling van de natuurvergunningplicht op te kunnen baseren. Daarnaast bevat het bestreden besluit volgens u ten onrechte geen nadere motivatie over de verlenging van de vrijstellingen van de natuurvergunningplicht. Daarom is de motivering onvoldoende. U voert aan dat een nieuwe beoordeling nodig is op basis van recente gegevens, omdat de omstandigheden inmiddels zijn veranderd. Hierbij geeft u aan dat dit niet enkel geldt voor de activiteiten die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, maar ook voor de activiteiten waarvan destijds is geconstateerd dat deze geen of een verwaarloosbaar negatief effect hadden op de instandhoudingsdoelstellingen en zodoende niet specifiek zijn opgenoemd in de vrijstellingslijsten. U stelt dat voor een aantal activiteiten geldt dat zonder actuele effecttoetsing er niet vanuit kan worden gegaan dat deze activiteiten geen significant negatieve effecten veroorzaken voor de betreffende vogelsoorten.

*4. Vrijstelling voor beroepsmatige staand want visserij*

U meent dat in het beheerplan Noordzeekustzone ten onrechte opnieuw een vrijstelling is opgenomen voor de beroepsmatige staand want visserij. U stelt dat het niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat beroepsmatige staand want visserij, ook met de gestelde voorwaarden, significante effecten heeft op de instandhoudingsdoelen voor de vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Daarnaast zet u kanttekeningen bij enkele conclusies uit de nadere effectenanalyse, waar het oorspronkelijke beheerplan op is gebaseerd. U concludeert dat beroepsmatige staand want visserij niet opnieuw kan worden vrijgesteld van de vergunningplicht en dat een nieuwe beoordeling en aanvullende beperkende maatregelen nodig zijn.

<sup>1</sup> HvJ EU 9 september 2020, zaak C-254/19 (ECLI:EU:C:2020:680), overweging 59.



*5. Vrijstelling voor andere vormen van visserij met vaste vistuigen*

Ten aanzien van andere vormen van visserij met vaste vistuigen voert u aan dat de vrijstelling voor deze activiteiten niet kan worden verlengd zonder informatie over hoe deze activiteiten zich sinds de vaststelling van het beheerplan hebben ontwikkeld en in hoeverre de voorwaarden worden nageleefd. Tevens stelt u dat in het beheerplan Waddenzee de voorwaarde ontbreekt, dat de vrijstellingen voor alle genoemde vormen van visserij komen te vervallen in de relevante gebieden op het moment dat de visserij vrije zones een feit zijn. Daarnaast meent u dat ook het maximeren van de vangst van spiering in het beheerplan opgenomen zou moeten worden als voorwaarde, omdat zonder die limitering negatieve effecten op de visetende vogels niet zijn uitgesloten.

*6. Vrijstelling voor recreatieve activiteiten*

Ten aanzien van de recreatieve activiteiten die zijn aangemerkt als niet-vergunningplichtige activiteiten, voert u aan dat volgens het beheerplan deze activiteiten in aard, omvang, locatie, intensiteit en tijd niet in betekende mate mogen wijzigen ten opzichte van de getoetste situatie om nog in aanmerking te komen voor het etiket 'niet-vergunningplichtig'. Volgens u blijkt uit het bestreden besluit niet in hoeverre de activiteiten zijn toegenomen of gewijzigd, evenmin zijn de effecten van de activiteiten opnieuw getoetst. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of significante effecten met zekerheid zijn uitgesloten indien dezelfde maatregelen worden getroffen voor deze activiteiten. Daarnaast blijkt niet uit het bestreden besluit dat de erecode 'Wad ik heb je lief' dusdanig wordt nageleefd, dat er inderdaad geen effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zijn gedurende de verlengingsperiode van het beheerplan. Verder stelt u dat van sommige activiteiten is gebleken dat ze in omvang en duur zijn toegenomen. In het bestreden besluit is niet gemotiveerd dat de feitelijke verstoring van deze activiteiten niet groter is geworden sinds de eerste vaststelling van het beheerplan op basis van de Nadere Effect Analyse (de NEA).

**5. Advies van de adviescommissie**

De adviescommissie heeft op 3 augustus 2023 haar advies uitgebracht. Dit advies is als **bijlage 2** bij dit besluit opgenomen.

*Ontvankelijkheid*

De adviescommissie constateert allereerst dat het bezwaar van de Vogelbescherming ontvankelijk is, voor zover het is gericht tegen de verlenging van de vrijstellingen van de natuurvergunningplicht. Daarnaast acht de adviescommissie het bezwaar ook ontvankelijk voor zover het ziet op activiteiten die volgens de adviescommissie mogelijk significante gevolgen hebben en daarom zijn aan te merken als een project in de zin van artikel 2.7, tweede lid van de Wnb.

Meer specifiek adviseert de adviescommissie als volgt ten aanzien van de bezwaargronden.

*1. Uitgebreide voorbereidingsprocedure is ten onrechte niet doorlopen (bezwaargrond 1)*

Omdat deze bezwaargrond tijdens de hoorzitting op 12 juni 2023 is ingetrokken, brengt de adviescommissie hierover geen advies uit.



2. *Motivering van het bestreden besluit ontbreekt (bezwaargrond 2); en*
3. *Verlenging van de vrijstelling voldoet niet aan de wettelijke eisen (bezwaargrond 3)*

De adviescommissie constateert dat de verlenging van de vrijstellingen niet voldoet aan de wettelijke eisen. In het bestreden besluit is niet gemotiveerd waarom de nadere effectanalyses (NEA I en II) onverkort ook als onderbouwing kunnen dienen voor de verlenging van het tijdvlak van het beheerplan. Hierbij verwijst de adviescommissie naar arresten van het Hof<sup>2</sup>. Er ligt geen nader onderzoek of onderbouwing aan de verlenging ten grondslag, wat in strijd is met de motiveringsplicht (artikel 3:46 van de Awb) en het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 van de Awb). Er is geen zekerheid verkregen dat de vergunningvrijstellingen niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden, en dus is het besluit in strijd met artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb. De adviescommissie acht het bezwaar op dit punt gegrond.

4. *Vrijstelling voor beroepsmatige stand want visserij ten onrechte opnieuw vrijgesteld (bezwaargrond 4)*

De adviescommissie stelt vast dat de vrijstelling voor beroepsmatige stand want visserij is verlengd, terwijl in het bestreden besluit niet is gemotiveerd dat met zekerheid kan worden uitgesloten dat deze activiteiten significante gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen. Onder verwijzing naar de bespreking van bezwaargronden 2 en 3 overweegt de adviescommissie dat evenmin is onderbouwd dat de oorspronkelijke effectbeoordelingen nog ten grondslag kunnen liggen aan de verlenging. Zij is van mening dat het besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarnaast is het besluit in strijd met artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb, omdat niet de zekerheid is verkregen dat de vrijstelling van de vergunningplicht niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. De adviescommissie acht het bezwaar op dit punt gegrond.

5. *Vrijstellingen voor andere vormen van visserij met vaste vistuigen hadden niet verlengd mogen worden (bezwaargrond 5)*

Onder verwijzing naar wat de adviescommissie ten aanzien van bezwaargronden 2, 3 en 4 overweegt, concludeert zij dat het bezwaar ook op dit punt gegrond is omdat niet is voldaan aan het motiveringsvereiste, het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb.

6. *Vrijstellingen voor recreatieve activiteiten hadden niet verlengd mogen worden*

De adviescommissie is van mening dat de recreatieve activiteiten moeten worden aangemerkt als een 'project', omdat mogelijk sprake is van significante gevolgen. Om die reden is voor deze activiteiten op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning vereist. Daarom stelt de adviescommissie dat het bezwaar op dit punt ontvankelijk is.

<sup>2</sup> HvJ EU, 9 september 2020, ECLI:EU:C:2020:680 (Friends of Irish Environment); HvJ EU, 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864 (Aqua Pri).

Onder verwijzing naar het advies ten aanzien van bezwaargronden 2 en 3, concludeert de adviescommissie dat het besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb. De adviescommissie acht het bezwaar op dit punt gegrond.

#### *7. Ten overvloede overwegingen*

De adviescommissie wijst in haar advies het bevoegd gezag nog op de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507, waar uit volgt dat een besluit waarvoor een voortoets of passende beoordeling moet worden verricht om eventuele gevolgen voor een Natura 2000-gebied in kaart te brengen, als een besluit als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus moet worden aangemerkt. Om die reden moet volgens de adviescommissie Afdeling 3.4 van de Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) worden toegepast.

Ten aanzien van de effectbeoordeling stikstof wijst de adviescommissie op de jurisprudentie van het Hof en de Afdeling, waaruit volgt dat een voortoets of passende beoordeling betrekking moet hebben op alle mogelijke effecten die een project kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het is de vraag of aan dit criterium wordt voldaan voor wat de effecten van stikstofdepositie betreft die worden veroorzaakt door de activiteiten waar het beheerplan betrekking op heeft. De adviescommissie adviseert het bevoegde gezag om hier een standpunt over in te nemen in het kader van het nieuw te nemen besluit.

#### **6. Ontvankelijkheid**

*Waar kan een bezwaar zich tegen richten in geval van een beheerplan?*

Uit artikel 8.1, tweede lid, van de Wnb volgt dat beroep tegen het besluit tot vaststelling van een beheerplan alleen kan zijn gericht op de onderdelen die betrekking hebben op de beschrijving van een project<sup>3</sup>. De ratio hierachter is dat enkel beroep kan worden ingesteld tegen een besluit, zoals gedefinieerd in artikel 1:3 van de Awb. Voordat beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld, moet op grond van artikel 8:1 en 7:1 van de Awb bezwaar worden gemaakt. Uit de wetsgeschiedenis<sup>4</sup> bij de Wnb en rechterlijke uitspraken<sup>5</sup> volgt dat enkel onderdelen van een beheerplan die rechtsgevolgen hebben als besluit zijn aan te merken. Hiermee worden de vrijstellingen van de vergunningplicht bedoeld. Die hebben namelijk een extern rechtsgevolg, omdat voor die activiteiten geen vergunning meer hoeft te worden aangevraagd. In het beheerplan Waddenzee staan deze vrijstellingen in paragraaf 7.3. In het beheerplan Noordzeekustzone staan deze vrijstellingen in paragraaf 6.3.

*Opbouw beheerplannen Waddenzee en Noordzeekustzone*

Een beheerplan bestaat uit twee onderdelen. Gelet op artikel 2.3, tweede lid, van de Wnb, bevat een beheerplan in ieder geval een beschrijving van de voor het betreffende N2000-gebied nodige instandhoudingsmaatregelen en de beoogde resultaten van deze maatregelen. Daarnaast bevat een beheerplan een overzicht

<sup>3</sup> Zie ook Rb. Utrecht 17 januari 2024 ECLI:NL:RBMNE:2024:145, r.o. 23

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2011/2012, 33 348, nr. 3, p. 284.

<sup>5</sup> AbRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1076, r.o. 2 e.v.; AbRvS 14 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:222, r.o. 5 e.v.;

van activiteiten die worden uitgezonderd van de natuurvergunningplicht, de zogenoemde vrijstellingen<sup>6</sup>.

Zowel beheerplan Waddenzee als beheerplan Noordzeekustzone is als volgt ingedeeld. Het beheerplan bevat allereerst algemene informatie over het Natura 2000-gebied. Vervolgens wordt een landschapsecologische beschrijving gegeven van de huidige toestand van het betreffende Natura 2000-gebied als ecosysteem. Hierin zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor dit gebied samengevat. In het beheerplan wordt de aanpak en systematiek beschreven, alsook welke beheermaatregelen nodig zijn. De analyse van de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen is de kern van het beheerplan. Hierin worden eventuele knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen benoemd. Ook is uitgewerkt welke beheermaatregelen nodig zijn, alsook welke maatregelen nodig zijn voor de huidige activiteiten. Huidige activiteiten zijn activiteiten die al werden verricht in het Natura 2000-gebied ten tijde van de vaststelling van het beheerplan.

In de beheerplannen is ervoor gekozen om de huidige activiteiten in vier categorieën in te delen<sup>7</sup>:

- Categorie 1-activiteiten: vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten, zonder specifieke voorwaarden (paragraaf 7.2 Waddenzee, paragraaf 6.2 Noordzeekustzone);
- Categorie 2-activiteiten: vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten, mét specifieke voorwaarden (paragraaf 7.3 Waddenzee, paragraaf 6.3 Noordzeekustzone);
- Categorie 3-activiteiten: vergunningplichtige activiteiten die (afzonderlijk) vergunningplichtig blijven (paragraaf 7.4 Waddenzee, paragraaf 6.4 Noordzeekustzone);
- Categorie 4-activiteiten: Niet-vergunningplichtige activiteiten, wel mitigatie<sup>8</sup> vereist (paragraaf 7.5 Waddenzee, paragraaf 6.5 Noordzeekustzone).

In de beheerplannen staat dat categorie 1-activiteiten in de N2000-gebieden Waddenzee en Noordzeekustzone niet voorkomen, omdat het bevoegde gezag ervoor gekozen heeft geen vergunningplichtige activiteiten vrij te stellen in de beheerplannen zonder specifieke vrijstellingsvoorwaarden<sup>9</sup>.

Ten aanzien van de hiervoor genoemde categorie 4-activiteiten wordt het volgende opgemerkt. Voor deze niet-vergunningplichtige activiteiten zijn in de beheerplannen passende maatregelen opgenomen. In de beheerplannen worden dit onterecht *mitigerende maatregelen* genoemd. Deze term is echter onjuist. Omdat met betrekking tot voornoemde activiteiten geen sprake is van een project,

<sup>6</sup> Op grond van artikel 2.9, eerste lid van de Wnb.

<sup>7</sup> Zie beheerplan Waddenzee par. 7.1, p. 150 e.v.; Zie beheerplan Noordzeekustzone, par. 6, p. 96 e.v.

<sup>8</sup> De term *mitigatie* is in deze context onjuist. De betreffende maatregelen moeten worden aangemerkt als *passende maatregelen* in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

<sup>9</sup> Paragraaf 7.2, p. 153, beheerplan Waddenzee; paragraaf 6.2, p. 99, beheerplan Noordzeekustzone.



zijn de voorwaarden aan te merken als *passende maatregelen* in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Het zijn immers maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Hierbij is tevens van belang dat passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Hrl zien op het voorkomen van alle verslechtering, niet enkel als sprake is van significante gevolgen.

*Bezwaar tegen de verlenging van deze beheerplannen alleen mogelijk tegen categorie 2-activiteiten*

Ik constateer dat in de betreffende beheerplannen enkel ten aanzien van categorie 2-activiteiten sprake is van een beschrijving van een project dat in de beheerplannen is vrijgesteld van de vergunningplicht. Alleen in zoverre is er sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Bezwaar tegen het besluit tot verlenging van het beheerplan kan om die reden enkel gericht zijn tegen activiteiten die zijn aangemerkt als categorie 2, die onder voorwaarden zijn vrijgesteld van de vergunningplicht die volgt uit de Wnb.

*Categorie 4-activiteiten niet vatbaar voor bezwaar*

Uw gronden van bezwaar zijn gedeeltelijk gericht tegen activiteiten die zijn aangemerkt als categorie 4-activiteiten: niet vergunningplichtige activiteiten waarvoor wel (passende) maatregelen zijn opgenomen in de beheerplannen. Het betreft de activiteiten: recreatie, waaronder waterrecreatie, recreatievaart en droogvallen, kitesurfen algemeen, strandrecreatie en recreatief strandrijden met auto's, betreding van (hooggelegen) zandplaten, zeehengelen, recreatieve stand want visserij, enzovoort (bezwaargrond 6).

De categorie 4-activiteiten betreffen uitsluitend een constatering dat deze bestaande activiteiten op het moment van het vaststellen van het oorspronkelijke beheerplan niet-vergunningplichtig waren in de aard en omvang zoals ze op dat moment werden uitgevoerd. Bij het aanwijzen van een activiteit als categorie 4-activiteit is nooit beoogd om deze activiteiten uit te zonderen van een eventuele vergunningplicht door middel van het beheerplan. In dit kader wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling over het N2000-beheerplan Eilandspolder<sup>10</sup>. De beschrijving van de categorie 4-activiteiten is daarmee niet op rechtsgevolg gericht.

Indien een activiteit later in aard en omvang wijzigt, kan deze activiteit alsnog vergunningplichtig worden. In dit kader wordt gewezen op de algemene voorwaarde die volgt uit de beheerplannen, namelijk dat de aard en omvang van de activiteiten niet in betekenende mate wijzigen. Bij uitbreiding of een andere wijziging van de activiteiten kan geen gebruik meer worden gemaakt van de vrijstelling van de vergunningplicht (in het geval van categorie 2-activiteiten) of van het etiket 'niet-vergunningplichtig'<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> AbRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1076 (Eilandspolder), r.o. 3.2.

<sup>11</sup> Pagina 150, beheerplan Waddenzee; pagina 96, beheerplan Noordzeekustzone.

Mochten de individuele activiteiten, naar het oordeel van het bevoegd gezag, in dat geval alsnog significante gevolgen kunnen veroorzaken, dan kan het noodzakelijk zijn dat hiervoor passende maatregelen, in het kader van artikel 6, tweede lid, van de Hrl, worden genomen<sup>12</sup>. In dat geval kan het bevoegde gezag (GS van de provincie/de Minister van LNV) gebruik maken van haar aanschrijvingsbevoegdheid<sup>13</sup> om ten aanzien van de betreffende activiteit preventieve of herstelmaatregelen te treffen of de activiteit te (doen) staken. Ook kan in dat geval een handhavingsverzoek worden ingediend bij het bevoegde gezag vanwege het ontbreken van een natuurvergunning. Het beheerplan voorziet, kortom, niet in een vrijstelling voor categorie 4-activiteiten. Gelet hierop heeft de verlenging van het beheerplan geen rechtsgevolg voor deze activiteiten, is er geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb en kan tegen deze activiteiten geen bezwaar en beroep worden ingesteld.

Dit betekent dat het bezwaar niet-ontvankelijk is voor zover het ziet op categorie 4-activiteiten van het beheerplan. Dit betreft bezwaargrond 6: de vrijstelling van recreatieve activiteiten.

Ten aanzien van voornoemde bezwaargrond heeft de adviescommissie geconcludeerd dat het bezwaar wel ontvankelijk is. Dit advies wordt echter niet gevolgd. Hieronder wordt ingegaan op wat door u is aangevoerd en wat door de adviescommissie is geadviseerd met betrekking tot deze bezwaargronden. Immers, gelet op artikel 7:13, zevende lid, van de Awb, moet worden gemotiveerd waarom wordt afgeweken van het advies van de adviescommissie<sup>14</sup>.

#### *Recreatieve activiteiten (bezwaargrond 6)*

De adviescommissie acht deze bezwaargrond ontvankelijk, omdat de activiteiten alléén zijn toegestaan onder bepaalde voorwaarden (zoals opgenomen in bijlage 4 van de beheerplannen en de voorwaarde dat de activiteiten niet in aard en omvang mogen wijzigen) en er daarom sprake is van een vergunningplichtig project.

Ik volg dit advies niet, omdat geen sprake is van vrijstelling van vergunningplichtige activiteiten voor zover het gaat om de recreatieve activiteiten die zijn aangeduid als categorie 4-activiteiten (onder andere waterrecreatie, recreatievaart en droogvallen, kitesurfen algemeen, strandrecreatie en recreatief strandrijden met auto's, betreden van (hooggelegen) zandplaten, zeehengelen, recreatieve stand want visserij, enz).

<sup>12</sup> Voorheen op grond van artikel 2.2 van de Wnb in combinatie met artikel 2.10, eerste lid, van de Wnb. Onder de Omgevingswet op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder g, en artikel 2.19, vijfde lid van de Omgevingswet en artikel 3.59, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>13</sup> Voorheen artikel 2.4 Wnb. Onder de Omgevingswet is deze bevoegdheid geborgd in artikel 2.44, eerste lid, van de Omgevingswet (aanwijzing Natura 2000-gebieden), artikel 3.59, aanhef en onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (passende maatregelen), artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving (specifieke zorgplicht voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden) en artikel 11.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving (maatwerkvoorschrift).

<sup>14</sup> Zie ook AbRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969.



**Datum**  
11 juli 2024

**Ons kenmerk**  
RWS-2024/14800

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl dienen de lidstaten passende (preventieve) maatregelen te treffen om achteruitgang van Natura 2000-gebieden en storende factoren die een significant effect zouden kunnen hebben, te voorkomen. De voorwaarden die in bijlage 4 van de beheerplannen zijn opgenomen, moeten in het licht van artikel 6, tweede lid, van de Hrl worden bezien. De voorwaarden die in het beheerplan zijn opgenomen ten aanzien van voornoemde activiteiten, moeten dan ook als passende maatregel worden beschouwd.

Een toegangsbeperkingsbesluit<sup>15</sup> is een instrument waarmee uitvoering kan worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl<sup>16</sup>. Dat voor recreatie op het wad, recreatievaart in de Noordzeekustzone of anderszins toegangsbeperkingsbesluiten zijn genomen om daarmee te voorkomen dat verstoring of verslechtering plaatsvindt, betekent daarom niet dat deze activiteiten moeten worden aangemerkt als project in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. De beoordeling of de bescherming van natuurwaarden met een toegangsbeperkingsbesluit nodig is, is een andere beoordeling dan of op grond van een passende beoordeling is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast door de verlening van een natuurvergunning voor een project<sup>17</sup>.

Op zichzelf bezien is het door één persoon uitvoeren van een recreatieve activiteit niet aan te merken als een project met mogelijk significante gevolgen voor het N2000-gebied, waardoor deze activiteit niet vergunningplichtig is op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Recreatie (binnen de daarvoor geldende voorwaarden en toegangsbeperkingen) door één persoon kan immers geen dusdanige gevolgen hebben dat deze als mogelijk significant zijn aan te merken, omdat deze het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar kunnen brengen. Voor zover er al enige mate van verstoring zou optreden door één enkele recreant, worden de natuurlijke kenmerken van een gebied hierdoor niet aangetast als de draagkracht van een gebied overeenkomstig het instandhoudingsdoel van de betrokken soorten behouden blijft.<sup>18</sup>

In het beheerplan zijn passende maatregelen opgenomen om te voorkomen dat een veelheid aan recreatieve activiteiten leidt tot verslechtering of verstoring. Om die reden is bijvoorbeeld voorgeschreven dat men moet voldoen aan de erecode voor Wadliefhebbers, mogen bepaalde locaties enkel binnen bepaalde periodes worden betreden, mag voor recreatief staand want visserij slechts gebruik worden gemaakt van één net per persoon per woonplaats, zijn toegangsbeperkingsgebieden aangewezen en dient ruime afstand te worden gehouden tot vogels en zeehonden. Voor alle maatregelen wordt verwezen naar bijlage 4 van de beheerplannen. Deze passende maatregelen voorkomen dat het verslechterings- en verstoringsverbod wordt overtreden dat volgt uit artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

<sup>15</sup> Artikel 2.5 van de Wnb; artikel 2.45 van de Omgevingswet.

<sup>16</sup> Zie AbRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1403, r.o. 5 e.v.

<sup>17</sup> *Idem*, r.o. 5.2.

<sup>18</sup> Zie in dit kader AbRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 (Via15 I), r.o. 56.3.



De stelling dat ten aanzien van deze recreatieve activiteiten onvoldoende is gemotiveerd of onderbouwd dat de erecode 'Wad heb ik je lief' wordt nageleefd, valt buiten de omvang van de bezwaarprocedure. Mocht blijken dat men zich niet houdt aan de voorwaarden die worden voorgeschreven voor de categorie 4-activiteiten, zoals het naleven van de erecode, dan kan het desbetreffende bevoegde gezag hiervoor aanvullende passende maatregelen nemen om verstoring of verslechtering te voorkomen<sup>19</sup>. Dit volgt ook uit de beheerplannen zelf<sup>20</sup>.

Over de gestelde toename van het aantal kitesurfers en het ontstaan van nieuwe vormen van kiten, zoals 'foilen', wordt overwogen dat het etiket 'vergunningvrij' geldt voor de activiteit kitesurfen ten tijde van het vaststellen van het oorspronkelijke beheerplan. Indien er sprake is van een wijziging van betekenende aard, kan het zijn dat aanvullende passende maatregelen nodig zijn. Dit valt eveneens buiten de omvang van deze bezwaarprocedure.

#### *Tussenconclusie*

Het bezwaar is niet-ontvankelijk ten aanzien van bezwaargrond 6: vrijstellingen van recreatieve activiteiten, voor zover deze in het beheerplan zijn aangemerkt als categorie 4-activiteiten.

Ten aanzien van de overige bezwaargronden volgt hierna een inhoudelijke beoordeling.

### **7. Beoordeling van het bezwaar**

Uw bezwaar slaagt, in zoverre dat u wordt gevolgd in uw standpunt dat in het bestreden besluit de verlenging van de vrijstellingen van de vergunningplicht onvoldoende is gemotiveerd en onderbouwd.

#### *Verlenging vrijstelling voldoet niet aan wettelijke eisen (bezwaargronden 2 en 3)*

Met het verlengen van een beheerplan wordt ook de werking van de daarin opgenomen vrijstellingen verlengd (categorie 2-activiteiten, paragraaf 7.3 van beheerplan Waddenzee en paragraaf 6.3 van beheerplan Noordzeekustzone). In dat geval moet opnieuw worden beoordeeld of significante gevolgen zijn uitgesloten. In geval van een verlenging kan dit op basis van een oorspronkelijke nadere effectanalyse. In dat geval moet wel ecologisch worden onderbouwd dat de conclusies uit de NEA's nog steeds gelden. Er kan worden volstaan met de verwijzing naar een eerdere passende beoordeling, als<sup>21</sup>:

- I. die beoordelingen definitieve conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel wegnemen (voorwaarde i);
- II. de relevante milieu- en wetenschappelijke gegevens niet zijn veranderd (voorwaarde ii);
- III. het/de project(en) zelf niet is/zijn gewijzigd (voorwaarde iii); en

<sup>19</sup> Op grond van artikel 2.2. van de Wnb. Onder de Omgevingswet op grond van artikel 2.18, onder g, van de Omgevingswet en artikel 3.59, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld Beheerplan Waddenzee, p. 250; Beheerplan Noordzeekustzone p. 168.

<sup>21</sup> HvJ EU 9 september 2020, ECLI:EU:C:2020:680 (Friends of Irish Environment); HvJ EU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864 (Aqua Pri).

- IV. er geen andere plannen of projecten zijn waarmee, in het kader van de cumulatieve beoordeling, rekening moet worden gehouden (voorwaarde iv).

Weliswaar heeft er voorafgaande aan de verlenging een beoordeling plaatsgevonden van de vrijstellingen in het beheerplan, maar geconstateerd moet worden dat deze beoordeling niet voldeed aan de hierboven genoemde voorwaarden. Terecht is door u geconstateerd dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. Daarom verklaar ik uw bezwaar gegrond ten aanzien van de delen die ontvankelijk zijn.

Ik zie echter geen aanleiding het bestreden besluit te herroepen vanwege de in deze beslissing op bezwaar gegeven nadere motivering. Dit betekent dat de verlenging van de vrijstellingen van de categorie 2-activiteiten in stand blijft.

Hieronder wordt ingegaan op hetgeen u hebt aangevoerd ten aanzien van beroepsmatige staand want visserij (bezwaargrond 4), overige vormen van visserij met vaste vistuigen (bezwaargrond 5) en recreatieve activiteiten die zijn aangemerkt als categorie 2-activiteiten (bezwaargrond 6). Ook wordt ingegaan op de motivering van de verlenging van de overige vrijstellingen.

Uit de beheerplannen zelf volgt dat geen gebruik kan worden gemaakt van de vrijstelling van de vergunningplicht als een activiteit in betekenende mate is gewijzigd ten opzichte van de destijds getoetste situatie.<sup>22</sup> Bij de hernieuwde beoordeling van de vrijstellingen wordt uitgegaan van de oorspronkelijke beoordeling van de activiteiten in NEA I en NEA II en van de oorspronkelijke vrijstelling van de vergunningplicht van de activiteiten. De van de vergunningplicht vrijgestelde activiteiten zijn nogmaals onderzocht en er is een nadere motivering opgesteld. Daarbij is de activiteit getoetst zoals het ten tijde van de vaststelling van het beheerplan is vrijgesteld. Eventuele wijzigingen van een activiteit worden daarbij niet meegenomen en vallen buiten de omvang van dit bezwaar. In **bijlage 3** staat beschreven op welke wijze deze hernieuwde ecologische beoordeling heeft plaatsgevonden.

#### *Beroepsmatige staand want visserij (bezwaargrond 4)*

In het beheerplan Waddenzee en het beheerplan Noordzeekustzone is staand want visserij aangemerkt als een categorie 2-activiteit en dus onder voorwaarden vrijgesteld van de natuurvergunningplicht. De voorwaarden die gelden voor deze activiteit staan benoemd in bijlage 2 en bijlage 3 (B3.1.1. en B3.1.2.) van het beheerplan Waddenzee. In het beheerplan Noordzeekustzone staan de voorwaarden voor beroepsmatige staand want visserij eveneens benoemd in bijlage 2 en bijlage 3 (B3.1.1.).

Naar aanleiding van hetgeen in bezwaar is aangevoerd, is nader onderzoek verricht naar de activiteit staand want visserij in de Waddenzee en Noordzeekustzone. Dit onderzoek wordt als **bijlage 4** van dit besluit opgenomen.

<sup>22</sup> Zie p. 93 beheerplan Noordzeekustzone; p. 147 beheerplan Waddenzee

Gelet op dit onderzoek wordt de vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor staand want visserij in de beheerplannen in stand gelaten.

Ten aanzien van het standpunt in het bezwaarschrift dat voor bepaalde soorten de verstoring gevoeligheid is onderschat, wordt verwezen naar **bijlage 4** bij dit besluit. Daarin is gemotiveerd dat in de NEA terecht is geconcludeerd dat verstoring niet doorslaggevend is voor de populatieontwikkeling van de soorten. Daarnaast wordt in **bijlage 4** geconcludeerd dat, anders dan de Vogelbescherming aanvoert, het onderzoek naar de Scholekster ten aanzien van verstoring frequenties wel degelijk van belang is. Van deze soort is algemeen bekend dat het qua energiebalans extreem gevoelig is voor verstoring. Het is een wetenschappelijk aanvaardbare methode om de resultaten die gelden voor een extreem gevoelige soort te gebruiken als 'worst-case' voor het bepalen van andere, minder gevoelige, soorten.

In zowel het beheerplan Waddenzee als het beheerplan Noordzeekustzone zijn in bijlage 2 bij het beheerplan generieke visserijvoorwaarden opgenomen. Een van deze voorwaarden is dat minimaal 500 meter afstand gehouden moet worden tot vogelconcentraties (voorwaarde 6). Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat dit betekent dat niet mag worden doorgevaren, maar dat moet worden gestopt op minimaal 500 meter van de locatie waar de eerste vogels opvlogen. Met deze voorwaarde in bijlage 2 is geborgd dat vogelconcentraties niet blijvend worden verstoord. Tevens voorkomt deze voorwaarde dat netten geplaatst worden bij voedselvoorraden van bepaalde vogelsoorten en is het risico op bijvangst verwaarloosbaar.

Ten aanzien van de verschillende soorten en hun gevoeligheden, wordt eveneens verwezen naar **bijlage 4** bij dit besluit. Hierin is overwogen dat in NEA I (pagina 51 en 52) wel wordt ingegaan op de rui van de Eider en de Zwarte Zee-eend. Daarnaast heeft onderzoek<sup>23</sup> plaatsgevonden naar de effecten van de verschillende vormen van scheepvaart op de Zwarte Zee-eend. Dit onderzoek ondersteunt de conclusie dat effecten van visserij met vaste vistuigen verwaarloosbaar zijn op de potentiële draagkracht van deze soort. Er is, gelet op hetgeen in **bijlage 4** is beschreven, geen aanleiding om ten aanzien van deze soorten tot een andere conclusie te komen dan in de NEA is verwoord.

Verder wordt overwogen dat het enkele feit dat in de NEA kennishiaten zijn geconstateerd, niet betekent dat het bij voorbaat onmogelijk is om op basis van de best beschikbare kennis een adequate beoordeling uit te voeren. De enkele constatering door de Vogelbescherming dat in de NEA I kennishiaten worden benoemd, zonder dat daarbij wordt onderbouwd waarom het niet mogelijk is (geweest) om tot een goede beoordeling te komen, kan niet leiden tot een andere conclusie.

U stelt in het bezwaarschrift dat ten onrechte in NEA I geen gegevens over bijvangst van vogels in staand want uit de Noordzeekustzone zijn gebruikt. Daarnaast spreekt de Vogelbescherming de zorg uit, onder verwijzing naar een

<sup>23</sup> Wolfshaar, K.E. van de, A.G. Brinkman, D.L.P. Benden, J.A. Craeymeersch, S. Glorius, M.F. Leopold 2023. Impact of disturbance on common scoter carrying capacity based on an energetic model. Journal of Environmental Management.



Noors onderzoek en een onderzoek dat in opdracht van de Vogelbescherming is uitgevoerd, dat bijvangst een potentieel groot probleem is en dat de registratie van bijvangst in Nederland niet in orde is. Hiertoe wordt het volgende overwogen.

In paragraaf B3.1.1. van het beheerplan Noordzeekustzone wordt als voorwaarde genoemd dat monitoring/registratie van bijvangsten plaatsvindt via een elektronisch logboek. Voor de beoordeling van een vrijstelling wordt uitgegaan van de aard en omvang van deze activiteit ten tijde van de vaststelling van het oorspronkelijke beheerplan. Ook wordt ervan uitgegaan dat men zich houdt aan de voorwaarden die in het beheerplan worden benoemd ten aanzien van staand want visserij in de Noordzeekustzone. Immers, de vrijstelling van de vergunningplicht geldt alleen indien aan de voorwaarden wordt voldaan die zijn opgenomen in het beheerplan. Indien registratie van bijvangsten onvoldoende plaatsvindt, is het aan de daartoe bevoegde instanties om hier op te handhaven of in dit kader aanvullende maatregelen te nemen. Dit betekent echter niet dat de vrijstelling ten onrechte is verlengd. Immers, gelet op de conclusies in **bijlage 4** is geen sprake van significante gevolgen indien de voorwaarden die voor deze vrijstelling gelden worden nageleefd.

Onder verwijzing naar **bijlage 4** wordt verder overwogen dat de onderzoeken waarnaar de Vogelbescherming verwijst niet leiden tot een ander oordeel ten aanzien van de vrijstelling voor beroepsmatige staand want visserij in de Noordzeekustzone. Dat bijvangst kan plaatsvinden, staat niet ter discussie. Dit gegeven is ook beoordeeld in NEA I.

Ten aanzien van de stelling dat het effect op de dwergmeeuw niet buiten beschouwing gelaten had mogen worden, wordt het volgende overwogen. Een uitgebreid onderzoek naar het voorkomen van dwergmeeuwen in de Duitse bocht, een gebied dat direct grenst aan de Noordzeekustzone, geeft als resultaat dat in 0,04% van de gevallen dwergmeeuwen geassocieerd met een vissersschip werden waargenomen. In feite betrof dit in het gehele onderzoek slechts één waarneming van één vogel. Op grond hiervan wordt in **bijlage 4** geconcludeerd dat het onwaarschijnlijk is dat dwergmeeuwen in zulke grote aantallen de schepen van staand want vissers opzoeken dat dit tot significante effecten door middel van sterfte kan leiden. Gelet hierop is de dwergmeeuw terecht buiten beschouwing gelaten.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat op grond van afspraak 4.45 van het Noordzeeakkoord<sup>24</sup> geen nieuwe staand want visserij wordt toegestaan in Natura 2000- en KRM-gebieden. Dit betekent dat niet meer vergunningen worden afgegeven dan nu en dat er ook niet meer ruimte binnen de bestaande vergunning ontstaat. Ook hierbij is van belang dat de vrijstelling in het beheerplan voor deze vorm van visserij enkel geldt voor zover de activiteit niet in betekenende mate wijzigt.

Staand want visserij blijft in de beheerplannen onder voorwaarden vrijgesteld van de natuurvergunningplicht.

<sup>24</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-99d46f4b-1d45-49cd-a979-2ce8bf737e22/pdf>

*Vrijstellingen voor andere vormen van visserij met vaste vistuigen in de Waddenzee en de Noordzeekustzone (bezwaargrond 5)*

In het beheerplan Waddenzee is het vissen met vaste vistuigen aangemerkt als een categorie 2-activiteit. De voorwaarden die gelden voor deze activiteit staan benoemd in bijlage 2 en bijlage 3 (B3.1.2 en B3.1.3) van het beheerplan Noordzeekustzone. In het beheerplan Waddenzee staan de voorwaarden voor het vissen met vaste vistuigen eveneens in bijlage 2 en bijlage 3 (B3.1.1. en B3.1.3).

Naar aanleiding van hetgeen in bezwaar is aangevoerd, is nader onderzoek verricht naar het vissen met vaste vistuigen in de Waddenzee en Noordzeekustzone. Dit onderzoek wordt als **bijlage 5** van dit besluit opgenomen.

Gelet op dit onderzoek wordt de vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor vissen met vaste vistuigen in de beheerplannen in stand gelaten.

Ten aanzien van het standpunt in het bezwaarschrift dat onduidelijk is hoe deze activiteiten zich sinds de vaststelling van het beheerplan hebben ontwikkeld, wordt het volgende overwogen. Bij de beoordeling van deze activiteiten wordt uitgegaan van de aard ten tijde van de vaststelling van het oorspronkelijke beheerplan. Ook wordt ervan uitgegaan dat men zich houdt aan de voorwaarden die in de beheerplannen worden benoemd met betrekking tot deze activiteiten. Alleen wanneer deze activiteit niet wezenlijk is gewijzigd en alleen indien aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht.

Ten aanzien van de stelling dat in het beheerplan Waddenzee de voorwaarde ontbreekt dat de vrijstelling voor alle genoemde vormen van visserij komt te vervallen in de relevante gebieden op het moment dat de visserijvrije zones een feit zijn, wordt het volgende overwogen. In het beheerplan wordt al aangekondigd dat het instellen van visserijvrije zones kan leiden tot beperkingen voor het vissen met vaste vistuigen. Daarnaast is relevant dat een vrijstelling van de natuurvergunningplicht een verbod of het ontbreken van een vergunning op grond van een andere wet, zoals bijvoorbeeld de Visserijwet, niet opheft. Met andere woorden, de vrijstelling in het beheerplan betekent niet dat gevist mag worden in visserijvrije zones. Dat in het beheerplan niet is opgenomen dat de vrijstelling niet komt te vervallen indien de visserijvrije zones een feit zijn, doet hier niets aan af.

Ten aanzien van het standpunt dat maximering van de vangst van spiering met de kameropstelling (jaarlijks max. 10 ton) opgenomen zou moeten worden als voorwaarde, wordt het volgende overwogen. Uit de onderliggende documenten van de NEA blijkt dat de vrijstelling voor vissen met vaste vistuigen in de Waddenzee is gebaseerd op een Natuurbeschermingswet-vergunning uit 2008. Uit de toelichting bij deze vergunning blijkt dat de toegestane jaarlijkse onttrekking van vis door vaste vistuigen 10 ton spiering bedroeg. Omdat het beheerplan dit vergunde gebruik heeft overgenomen, met daarbij de voorwaarde dat voor de geldigheid van de vrijstelling de activiteit niet in betekenende mate mag wijzigen, betekent dit dat de vrijstelling is bedoeld voor een maximum van 10 ton spiering per jaar. Bij hogere opbrengsten van deze vorm van visserij, kan niet van de vrijstelling gebruik gemaakt worden. De voorwaarde heeft immers als belangrijkste oogmerk dat de impact van de activiteit niet toeneemt.

Het vissen met vaste vistuigen blijft onder voorwaarden vrijgesteld van de natuurvergunningplicht.

*Robbentochten, demonstratievisserij, evenementen en kitesurfen op aangewezen locaties (bezwaargrond 6)*

In het beheerplan Waddenzee zijn robbentochten, demonstratievisserij, evenementen en kitesurfen (op aangewezen locaties) aangemerkt als categorie 2-activiteiten. In het beheerplan Noordzeekustzone zijn robbentochten, evenementen en kitesurfen bij de Razende Bol aangemerkt als categorie 2-activiteiten.

Naar aanleiding van hetgeen in bezwaar is aangevoerd, is nader onderzoek verricht naar deze activiteiten. Dit onderzoek wordt als bijlage van dit besluit opgenomen als **bijlage 6**. Gelet op dit onderzoek wordt de vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor deze activiteiten in stand gelaten.

Ten aanzien van het standpunt in het bezwaarschrift dat niet is gebleken in hoeverre de activiteiten zijn toegenomen of gewijzigd, wordt het volgende overwogen. Bij de beoordeling van deze activiteiten wordt uitgegaan van de aard ten tijde van de vaststelling van het oorspronkelijke beheerplan. Ook wordt ervan uitgegaan dat men zich houdt aan de voorwaarden die in de beheerplannen worden benoemd met betrekking tot deze recreatieve activiteiten. Alleen wanneer deze activiteit niet wezenlijk is gewijzigd en alleen indien aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht. Hierbij is van belang dat de voorwaarden die gelden voor de vrijstelling van de vergunningplicht, alleen zien op de locatie waar de activiteit plaatsvindt<sup>25</sup>. Ten aanzien van de locatie op Texel is daarnaast bepaald dat deze locatie alleen in bepaalde maanden gebruikt mag worden. Daarnaast geldt de erecode 'Wad ik heb je lief', waar onder ander uit volgt dat afstand gehouden moet worden tot hoogwatervluchtplaatsen en broedende vogels.

Ten aanzien van de stelling dat niet is gemotiveerd of onderbouwd dat de erecode 'Wad ik heb je lief' wordt nageleefd, wordt het volgende overwogen. Uit de beoordeling van deze activiteiten blijkt dat er geen sprake is van significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen indien de voorgeschreven voorwaarden worden nageleefd. Het bevoegd gezag houdt hier toezicht op en kan, indien de voorwaarden niet worden nageleefd, overgaan tot handhaving. Dit volgt uit de beheerplannen zelf<sup>26</sup>.

Robbentochten, demonstratievisserij, evenementen en kitesurfen op aangewezen locaties blijven in de beheerplannen onder voorwaarden vrijgesteld van de natuurvergunningplicht.

<sup>25</sup> Zie paragraaf B3.2.4 beheerplan Waddenzee, paragraaf B3.2.3 beheerplan Noordzeekustzone.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld Beheerplan Waddenzee, p. 250; Beheerplan Noordzeekustzone p. 168.



#### *Overige vrijstellingen in het beheerplan*

Ten aanzien van de categorie 2-activiteiten die in het beheerplan onder voorwaarden zijn vrijgesteld van de vergunningplicht en die niet specifiek worden genoemd in het bezwaarschrift, wordt het volgende overwogen.

Hoewel voorafgaand aan het bestreden besluit een check<sup>27</sup> heeft plaatsgevonden, voldoet de onderbouwing in het bestreden besluit niet aan de vereisten van de motivering zoals hiervoor uiteen is gezet.

Opgemerkt moet worden dat ten aanzien van de door u niet specifiek genoemde vrijgestelde activiteiten op geen enkele wijze is onderbouwd dat en/of om welke reden deze vrijstellingen niet verlengd kunnen worden. De enkele omstandigheid dat de onderbouwing van het bestreden besluit onvoldoende is gebleken, leidt niet zonder meer tot de conclusie dat de vrijstellingen niet verlengd kunnen worden. De van de vergunningplicht vrijgestelde categorie 2-activiteiten zijn nogmaals onderzocht en er is een nadere motivering opgesteld waaruit blijkt dat de verlenging van de vrijstellingen geen negatieve gevolgen heeft. Hiertoe wordt verwezen naar **bijlage 7** bij dit besluit. In deze bijlage wordt ook ingegaan op de aangewezen habitatrichtlijnsoorten die volgen uit het wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden van de minister voor Natuur en Stikstof van 22 november 2022, gepubliceerd in de Staatscourant op 25 november 2022, nummer 29279. Ten aanzien van deze soorten wordt in **bijlage 7** eveneens geconcludeerd dat de vrijstellingen niet leiden tot significante gevolgen voor deze soorten.

Gelet op de aanvullende motivering, die voldoet aan de hiervoor genoemde voorwaarden, blijft de verlenging van de vrijstelling van de categorie 2-activiteiten in stand.

#### *De effectbeoordeling van stikstof*

Door de adviescommissie is geadviseerd om een standpunt in te nemen ten aanzien van de beoordeling van stikstof. Hoewel stikstofdepositie geen onderdeel is van het bezwaar, wordt in het kader van een volledige en gedegen heroverweging van het bestreden besluit hieronder ten overvloede nader ingegaan op hetgeen de adviescommissie heeft opgemerkt met betrekking tot stikstofdepositie.

De adviescommissie wijst op de jurisprudentie van de Afdeling en het Hof van Justitie van de EU, waaruit volgt dat een voortoets of passende beoordeling betrekking moet hebben op alle mogelijke effecten die een project kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Uit het beheerplan Noordzeekustzone blijkt dat de vrijstelling van de vergunningplicht niet geldt voor de stikstofeffecten van deze activiteiten<sup>28</sup>. Dit geldt ook voor het beheerplan Waddenzee.<sup>29</sup> In de beheerplannen zijn ten behoeve van de activiteiten alvast de overige effecten beoordeeld.

<sup>27</sup> Zie hiervoor de door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op 2 maart 2023 openbaar gemaakte stukken met kenmerk RWS 2023/562.

<sup>28</sup> Pagina 98, beheerplan Noordzeekustzone.

<sup>29</sup> Pagina 150, beheerplan Waddenzee.

Mogelijke gevolgen vanwege stikstofdepositie door de vrijgestelde activiteiten, moeten alsnog worden beoordeeld door middel van een voortoets of passende beoordeling (artikel 2.7 tweede lid, van de Wnb). De activiteit wordt daarmee namelijk in zijn totaliteit beoordeeld.<sup>30</sup>

#### *Ten overvloede*

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat door bevoegde gezagen momenteel wordt onderzocht of, in aanvulling op het beheerplan, aanvullende tussentijdse maatregelen genomen kunnen worden, zoals het nemen van maatregelen die gericht zijn op het extra beschermen van hoogwatervluchtplaatsen voor vogels. Deze maatregelen worden niet getroffen in het kader van een specifieke activiteit die in of rondom de Waddenzee en Noordzeekustzone plaatsvindt. Het betreft maatregelen waarmee wordt voldaan aan de voortdurende verplichting die voortvloeit uit artikel 6, tweede lid, van de Hrl, namelijk dat voorkomen wordt dat de kwaliteit van habitats verslechtert en dat geen storende factoren optreden voor aangewezen soorten.

#### **8. Instemming door mede-bevoegde gezagen**

Dit besluit is afgestemd met de mede-bevoegde gezagen, te weten:

De Minister voor Natuur en Stikstof,

Namens deze,

5.1.2e

De Minister van Defensie,

Namens deze,

5.1.2e

Gedeputeerde Staten Provincie Fryslân,

5.1.2e

5.1.2e

Gedeputeerde Staten Provincie Groningen,

5.1.2e

5.1.2e

Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Holland,

Namens deze,

R.P.M. Kocken, gedeputeerde

Zij stemmen allen in met onderhavig besluit.

<sup>30</sup> Zie ook AbRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 36.2 (Porthos).

### 9. Conclusie

Ik verklaar uw bezwaar niet-ontvankelijk ten aanzien van bezwaargrond 6: vrijstelling voor recreatieve activiteiten, voor zover het categorie 4-activiteiten betreft.

Voor het overige verklaar ik uw bezwaar gegrond. Ik meen dat met de in deze beslissing op bezwaar gegeven nadere motivering, het bestreden besluit in stand kan blijven. Ik zie dus geen aanleiding om mijn besluit te herroepen.

### 10. Afsluiting

Ik hoop u met het voorgaande voldoende te hebben geïnformeerd. Bij vragen over de inhoud van deze beslissing kunt u contact opnemen met de in de kantlijn genoemde contactpersoon. Hieronder is vermeld wat u kunt doen als u het niet eens bent met dit besluit.

Met vriendelijke groet,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,  
Namens deze,

5.1.2e



**BEROEPSCLAUSULE**

Indien u het niet eens bent met dit besluit, kunt u beroep instellen. Om in beroep te gaan bij de bestuursrechter dient u binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt, een beroepschrift in te dienen. U kunt uw beroepschrift sturen naar:

Rechtbank Midden-Nederland, cluster bestuursrecht  
Postbus 16005  
3500 DA Utrecht

In het beroepschrift dient in ieder geval het volgende te staan:

- uw naam en adres;
- een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u beroep instelt (bijvoorbeeld door de datum en het kenmerk van het besluit te vermelden) en zo mogelijk een kopie van het besluit;
- de reden waarom u beroep instelt;
- de datum en uw handtekening.

Voor de behandeling van een beroepschrift wordt een bedrag aan griffierecht in rekening gebracht.

U kunt ook digitaal beroep instellen bij de rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor dient u wel te beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.