



RWS INFORMATIE

**Rijkswaterstaat Water,
Verkeer en Leefomgeving**

Griffioenlaan 2

3526 LA UTRECHT

Postbus 2232

3500 GE UTRECHT

T 088 797 11 11

www.rijkswaterstaat.nl

Bijlage 1: verslag hoorzitting 12 juni 2023



**Rijkswaterstaat Zee en
Delta**

Poelendaelesingel 18
4335 JA Middelburg
Postbus 2232
3500 GE Utrecht
T 088 797 46 00

www.rijkswaterstaat.nl

Contactpersoon

5.1.2e

verslag

Hoorzitting bezwaar verlenging Natura2000-beheersplan
Deltawateren.

Deelnemers

Namens de Stichting Behoud Weervisserij:

5.1.2e

Namens Vogelbescherming Nederland:

5.1.2e

Namens Provincie Zeeland:

5.1.2e

Namens Rijkswaterstaat/de minister van IenW:

5.1.2e

Adviescommissie:

5.1.2e

Notulist:

5.1.2e

Afschrift aan

deelnemers

De voorzitter opent de vergadering, zet uiteen wat de volgorde en het doel is van de vergadering. Hij vraagt aandacht voor de mailwisseling over de statuten van de Stichting Behoud Weervisserij.

Datum

16 juni 2023

Bijlage(n)

-

5.1.2e geeft aan dat de commissie de statuten nog zal krijgen.

Rijkswaterstaat Zee en
Delta

De voorzitter geeft het woord aan de Stichting Behoud Weervisserij om het bezwaar toe te lichten.

Datum
12 juni 2023

5.1.2e licht toe wat het ambacht van weervisser inhoudt met een korte beschrijving van de techniek, de historie en het belang van ansjovisvangst voor Bergen op Zoom. Hij legt uit dat dit het vierde seizoen op rij is dat er geen ansjovis meer gevangen wordt en dat de stichting deze mogelijkheid aangrijpt om aandacht te vragen voor dit feit, ongeacht of ze juridisch gezien partij zijn. Hij legt ook uit dat 5.1.5.1.2e samenwerkt met de enthousiaste vrijwilligers van de stichting. Hij vertelt ook dat deze firma een jaar eerder heeft aangegeven het nog een jaar te willen proberen maar dat als er nu weer geen ansjovis gevangen wordt, ze ermee te zullen stoppen. Hij geeft aan te vrezen, nu er dit seizoen nog niets gevangen is, dat 5.1.5.1.2e zal besluiten ermee op te houden. Ten aanzien van Natura2000 vertelt hij het ontzettend erg te vinden dat waar zij zo enthousiast aan meewerkt nu voor de toekomst verloren dreigt te gaan. De stichting probeert op verschillende manieren de weervisserij in stand te houden. Bijvoorbeeld door tegen een uurvergoeding van de overheid of natuurvereniging aan 5.1.5.1.2e de weervisserij voor onderzoek te gebruiken. Hij geeft het woord aan 5.1.2e.

5.1.2e vult aan dat het moeilijk in stand te houden is vanwege de arbeidsintensiviteit. Hij legt uit dat er in het Natura2000-plan vrij makkelijk overheen wordt gestapt dat het deltagebied een uniek estuarium was en dat de Oosterschelde nu wordt afgedaan als zeebaai waar geen zoetwater meer inkomt. Hij geeft aan dat de Oosterschelde in de wereld veel unieker is dan alleen een zeebaai en dat in het beheerplan er te veel van wordt uitgegaan dat er toch geen zoetwater meer instroomt en dat dit allemaal via de Westerschelde loopt om PFAS mee weg te spoelen. Hij zegt dat dit afbreuk doet aan de waarde die de Oosterschelde als estuarium heeft in het kader van natuurbeheer. Hij pleit ervoor dat er wordt beschreven dat er weer voedselrijk zoet water de Oosterschelde instroomt en daarmee de achteruitgang in de visstand wordt tegengegaan. Hij beschrijft het verschil tussen de kering, het midden en de kom van de Oosterschelde, waarbij in de kom een achteruitgang van biodiversiteit en biomassa geconstateerd wordt. Hij stelt dat Natura2000 richting de overheid de verplichting en verantwoordelijkheid schept om niet alleen de biodiversiteit maar ook de biomassa te behouden. Daarnaast stelt hij ook dat als het achteruitgaat er iets mis is in het systeem dat we met elkaar hebben bedacht en dat een verlenging hiervan met zes jaar geen vooruitgang betekent.

De voorzitter reageert op de toelichting van 5.1.2e dat de adviescommissie niet weet of zij partij zijn in deze zaak. Hij legt uit dat op grond van artikel 8.1 van de Wnb, het beroep tegen een beheerplan alleen mogelijk is voor zover het gaat over de activiteiten die worden vrijgesteld van vergunningplicht in dat beheerplan, en dat dit doorwerkt in bewaar. Hij vraagt de Stichting Behoud Weervisserij hoe zij hier tegenaan kijkt en wat de connectie is tussen de toelichting over het behoud van de weervisserij en de rechtsgronden om bezwaar te kunnen maken?

5.1.2e [redacted] legt uit dat hij geen jurist is en er geen antwoord op kan geven. Hij constateert een achteruitgang in de visstand en rederijen die hun brood verdienen met sportvisserij, als gevolg van deze achteruitgang. Hij trekt op deze manier aan de bel en voelt dat hij er dan in ieder geval alles aan gedaan heeft om het onder de aandacht te brengen.

De voorzitter zegt benieuwd te zijn naar de reactie van de verwerende kant.

5.1.2e [redacted] antwoordt dat het geen bezwaar is op grond van het artikel waarnaar de voorzitter verwees en dus wat Rijkswaterstaat betreft niet ontvankelijk is. De inhoudelijke bezwaren op grond van de ecologische aspecten vragen volgens hem wel om een reactie en hij zegt toe deze te zullen geven. Hij vult aan dat het hierbij over ansjovis in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen gaat.

5.1.2e [redacted] vertelt dat er in 2020 een vergunning op grond van de Wnb bij de provincie is aangevraagd door, en versterkt aan de vaste vistuigvisserij, en dat de weervisserij hier ook onderdeel van uitmaakte. Hij zegt dat hier ook een passende beoordeling voor is opgesteld. Hij legt uit dat er daarnaast een aanwijzingsbesluit Oosterschelde als Natura2000-gebied is waarin instandhoudingsdoelen geformuleerd zijn voor soorten, en dat daarin habitattypen worden aangeduid. Hij legt uit dat voor dit habitatype H1160 bepaalde vissoorten genoemd worden maar dat ansjovis daar niet bij zit, dus dat er voor ansjovis geen instandhoudingsdoel is opgenomen.

De voorzitter zegt dat 5.1.2e [redacted] zegt dat dit eigenlijk als zienswijze wordt opgevat in het kader van een nieuw geactualiseerd beheersplan en vraagt hoe de stichting hierbij wordt betrokken.

5.1.2e [redacted] zegt dat er een participatief proces is waarbij alle stakeholders betrokken worden, dus ook de stichting en de provincie. Hij zegt dat er planning voor in de maak is, maar dat eerst de natuurlijke situatie wordt geëvalueerd en daarna de partijen worden betrokken.

5.1.2e [redacted] reageert dat een verlengingsbesluit een beschikking is en daarvan zou je wat kunnen vinden. Hij zegt dat het een open eind is en dat als er in die zes jaar geen besluit komt het weer zes jaar vooruit kan worden geschoven. Hij vraagt of erin is voorzien dat het maar een keer een periode van zes jaar verlengd mag worden. Hij zegt dat van de andere kant de Wet Natuurbescherming en Natura2000 is bedoeld om de natuurwaarden en biodiversiteit te beschermen en dat de overheid, ook voor de soorten die niet in een aanwijzingsbesluit vernoemd worden, rekening heeft te houden met de basiskwaliteit van de natuurwaarden. Hij stelt dat deze in de beheerperiode niet mogen verslechteren of achteruitgaan en dat geldt ook voor de biomassa. Hij zegt dat, ook al wordt ansjovis niet genoemd, dit uitmaakt van de biomassa die in dat ecosysteem zit en van invloed is. Hij zegt ook dat als er meerdere soorten in biomassa teruglopen er iets mis is in het ecosysteem, waarvoor in de Natura2000-wetgeving beschrijvingen zijn opgenomen voor niet alleen soorten die zijn aangewezen in het aanwijzingsbesluit Oosterschelde. Hij zegt dat het niet alleen gaat om soorten die als monitorsoort zijn aangewezen.

Rijkswaterstaat Zee en
Delta

Datum
12 juni 2023

De voorzitter zegt dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht, bezwaar en beroep mogelijk is tegen een besluit dat op rechtsgevolg is gericht. Hij zegt dat, omdat een beheerplan grotendeels niet op rechtsgevolg is gericht, artikel 8.1 bepaalt dat alleen tegen vrijstellingen, die op rechtsgevolg zijn gericht, beroep kan worden ingesteld. Hij legt uit dat dit doorwerkt naar de bezwaarprocedure, en dat dit het juridische antwoord is.

5.1.2e zegt dat hij hier niet veel aan toe te voegen heeft. Hij zegt dat Natura2000 gedeeltelijk gaat over de biodiversiteit, niet specifiek over ansjovis.

5.1.2e geeft aan dat het goed is om te zeggen dat, los van de juridische kant hiervan, de weervisserij als stakeholder moet worden betrokken in een geactualiseerd plan.

5.1.2e voegt toe dat ansjovis bijvoorbeeld ook draagkracht verzorgt voor vogels en dat vogelsoorten zijn beschermd in de Oosterschelde. Hij zegt dat als er inderdaad een probleem is met de draagkracht dit een signaal is. Die input is welkom in het beheersplanproces.

5.1.2e zegt dat dit inderdaad de hoofdreden is van het bezwaar dat ze ingebracht hebben, dat er rekening moet worden gehouden dat er verbeteringen kunnen worden aangebracht in de estuariumkwaliteit. Hij zegt dat als hiertoe processen in gang worden gezet dat zij als ansjovisvisserij meedoen. Hij legt uit dat paaiende vissoorten de neiging hebben tegen de zout gradiënten in te zwemmen om een route te zoeken en dat kan wel een van de effecten zijn van de teruggang van de ansjovis. Hij zegt dat ze mee willen kunnen praten en denken en dat het niet hun insteek is om dwars te liggen, maar dat ze zich zorgen maakten over dat er geen termijn aan is verbonden en het steeds met zes jaar wordt verlengd.

De voorzitter benadrukt dat de Wnb zegt dat een verlenging maar een keer gebeurt. Hij zegt dat het advies naar het bestuursorgaan gaat. Hij vraagt of er nog vragen zijn.

5.1.2e vult aan dat er een student uit Wageningen als afstudeeropdracht bezig is de data van vijftig jaar te bestuderen om een mogelijke oorzaak vast te stellen. Hij geeft ook aan dat Wageningen graag onderzoek zou willen doen, daar waar de werven staan, om de visstand te monitoren, maar dat dit meer geld kost dan de stichting heeft. Hij zegt dat Wageningen kijkt of er binnen Europa mogelijkheden zijn om zo'n onderzoek op te starten, en dan zou 5.1.2e er een rol in kunnen spelen tegen een bepaalde vergoeding, waarmee de weervisserij kan blijven bestaan.

De voorzitter sluit het bezwaar van de Stichting Behoud Weervisserij af en gaat verder met het bezwaar van de Vogelbescherming Nederland.

5.1.2e

legt uit dat de kern van het bezwaar in de verlenging van de vrijstelling zit en dat hij enkel het bezwaar tegen het niet doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure intrekt. Hij herhaalt uit het bezwaarschrift dat het verlengen van vrijstellingen, niet-vergunningplichtige activiteiten, een toestemming vormt voor een project in de zin van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn waarvoor geldt dat het uitsluitend kan indien het zeker is dat er geen significante effecten optreden, en dat dit ook zo vastligt in de jurisprudentie van de RvS en het Europees Hof van Justitie. Hij zegt dat de vraag is of hier de vrijgestelde activiteiten terecht worden uitgezonderd van vergunningplicht. Hij zegt dat in het verweerschrift onderscheid wordt gemaakt in verschillende categorieën activiteiten I t/m IV waarbij van IV wordt gesteld dat deze uitgezonderd zijn van vergunningplicht. Hij weerspreekt dit omdat art. 6 lid 3 alle activiteiten dekt die een significant effect kunnen hebben omdat het projectbegrip heel breed is; zo blijkt ook uit de uitspraak over de PAS. Hij stelt dat het onterecht is dat verschillende activiteiten vrij zijn van vergunningplicht en dat er voor die activiteiten dient te worden aangetoond dat er geen significante effecten zullen optreden. Hij merkt op dat uit stukken die hij heeft ontvangen op grond van een Woo-verzoek blijkt, dat er geen toetsing heeft plaatsgevonden bij de verlenging van het beheerplan en dat er zeker geen passende beoordeling of nadere effectanalyse is opgesteld. Hij stelt dat dit niet in lijn is met de Awb vanwege het ontbreken van een adequate motivering en vat samen dat een verlenging van de vrijstelling met zes jaar significante effecten kan veroorzaken wat in strijd is met art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn.

Rijkswaterstaat Zee en
Delta

Datum

12 juni 2023

De voorzitter geeft het woord aan de verwerende kant voor een reactie op deze toelichting.

5.1.2e

vraagt of hij een knip mag maken in de juridische en ecologische aspecten. Hij vertelt dat in de systematiek van het beheerplan, ooit in 2016 opgesteld, vier categorieën worden onderscheiden. Hij zegt dat van categorie I en II is vastgesteld dat ze mogelijk significante effecten kunnen veroorzaken en daarmee vergunningplichtig zijn; daarvan is gekeken of het zinvol is om voor die activiteiten vrijstelling te geven. Hij vervolgt dat categorie III vergunningplichtig is en daarom buiten het beheerplan blijft, en dat categorie IV-activiteiten zijn bezien op hun mogelijke significante effecten. Hij legt uit dat daarvoor is vastgesteld dat alleen in cumulatie met andere activiteiten er mogelijk significantie optreedt, en dat er daarmee geen vergunnings- of vrijstellingsinstrument is om voorwaarden te verbinden aan die betreffende activiteiten en daarom heeft men deze als beheerder onder een aparte categorie ondergebracht waarvan is gesteld: er is mogelijk significantie als gevolg van cumulatie waardoor ze op grond van lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn maatregelen moeten nemen om te zorgen dat de significantie niet optreedt. Hij zegt dat het bezwaar zich daar niet toe strekt en dat het nemen van maatregelen los staat van de verlenging van het beheerplan. Hij stelt dus dat categorie IV niet vergunningplichtig is en niet mogelijk significant. Hij zegt vast te houden aan deze systematiek die ook in het volgende beheerplan zal worden gehanteerd. Hij zegt dat als er onduidelijkheid over is, dat het wel goed is om dat scherp te krijgen, omdat niemand profijt heeft van een meningsverschil over zoiets fundamenteels.

5.1.2e reageert dat als het op zich geen significant effect heeft maar in cumulatie wel, er ook vergunningplicht moet worden toegepast. Hij zegt dat bovendien mitigerende maatregelen worden genomen om significante effecten uit te sluiten. Een vergunning bevat vaak voorschriften om mitigerende maatregelen te nemen.

5.1.2e geeft als voorbeeld dat vissen met een hengel geen project is omdat het niet significant is, maar dat dit wel een categorie IV-activiteit kan zijn. Hij zegt dat als er veel vissers zijn of andere activiteiten in de buurt die op zich niet significant zijn maar samen wel, men niet voor al die individuen een vergunningplicht gaat opleggen. Er wordt dan wel gemitigeerd.

5.1.2e zegt dat het ligt aan de totaliteit van de activiteit, net zoals voor een boel hengelaars samen een vergunningplicht kan gelden. Hij vult aan dat je het ook kunt zien als het toestaan van een activiteit die door een groot aantal individuen wordt gedaan, zoals het rapen van schelpdieren, dat ook in categorie IV wordt geplaatst.

5.1.2e vat vanuit ecologisch perspectief samen dat zelfs als hengelen in cumulatie een significant effect heeft, dit uiteindelijk is verdisconteerd in de eindbeoordeling van het beheerplan, dat het instandhoudingsdoel in ieder geval niet zal verslechteren en op termijn gehaald zal worden. Hij zegt dat bij elke rechtszaak over een beheerplan hier nooit een punt van kritiek op is geweest, ook niet bij de RvS.

5.1.2e reageert dat het ook nooit aan de orde is gesteld.

5.1.2e durft dat niet te zeggen.

5.1.2e geeft als voorbeeld dat een kitesurfer een significantie kan geven maar dat dit meestal gebiedsgericht wordt benaderd omdat het handhaafbaar moet zijn. Hij zegt dat verschillende kleine activiteiten die echt geen project zijn en individueel geen significantie geven maar cumulatief wel, niet allemaal vergunningplichtig kunnen worden gemaakt.

5.1.2e reageert dat als significantie niet kan worden uitgesloten, juist vanwege de cumulatie...

5.1.2e onderbreekt 5.1.2e en zegt dat er wel mitigerende maatregelen worden genomen.

5.1.2e vult aan dat door een toegangsbeperkingsbesluit te nemen dat men ergens niet mag komen, het netto effect op dat gebied...

5.1.2e onderbreekt 5.1.2e en zegt dat dat alleen zo is als die regels gehandhaafd worden.

5.1.2e zegt dat dat een ander probleem is waar het niet over gaat.

5.1.2e zegt dat dat wel van belang is voor de verlenging van het beheerplan omdat het niet bekend is of significantie optreedt en handhaving niet werkt of simpelweg niet wordt toegepast. Hij wijst erop dat er staat dat er een duidelijke toename is van het aantal recreanten en dat er verstoring plaatsvindt en dat er wel degelijk significantie optreedt.

Rijkswaterstaat Zee en Delta

Datum
12 juni 2023

5.1.2e zegt dit niet te ontkennen en dat er daarom maatregelen worden genomen, niet verbonden aan een beheerplan. Hij zegt dat artikel 6 lid 1 en 2 stelt dat er maatregelen moeten worden genomen om achteruitgang te voorkomen, wat los staat van dat ze ook een beheerplan maken waar in samenhang maatregelen worden genomen – en dat voor zes jaar lang. Hij zegt dat het verlengen van het beheerplan niet wegneemt dat daar waar significantie ontstaat, met andere overheden, maatregelen moeten worden genomen en dat dit ook wordt gedaan.

5.1.2e geeft aan dat er is gezegd dat er geen individuele vergunningen worden gegeven, maar dat dit bij zeegroenten snijden wel gebeurt. Ze zegt dat er bepaalde gebieden zijn aangewezen waar zeegroenten mogen worden gesneden en dat daar een aanvraag bij de provincie voor wordt gedaan en via een soort loting het aantal zeegroentensnijders wordt beperkt – allemaal om significante negatieve effecten te beperken. Ze vult aan dat dit voor recreatief schelpdierrapen niet gebeurt en dat er busladingen vol mensen schelpdieren rapen op plekken waar dit mag met de hoeveelheden die men mag, namelijk tien kilogram per persoon. Ze zegt dat er dan tien mensen komen, ieder met een bulk van tien kilo, maar dat een handhaver dan niet kan optreden omdat de individuele raper zich aan de voorwaarden houdt. Ze zegt dat er dan intussen zoveel wordt geraapt dat voedsel van vogels onttrokken wordt en er enorm veel verstoring plaatsvindt. Ze concludeert dat als het met zeegroenten snijden kan, dat ook recreatief schelpdier rapen vergunningplichtig kan worden en dat er veel meer beperkingen en voorwaarden aan kunnen worden gesteld, waarmee terug kan worden gegaan naar de bedoeling: het door lokale mensen zeegroenten snijden voor eigen gebruik.

5.1.2e wil graag het toegangsbeperkingsbesluit dat geldt voor de meeste Natura2000-gebieden in de deltawateren toelichten. Hij legt uit dat het besluit drie belangen dient: het Natura2000-belang, het recreatiebelang en het economische belang. Hij zegt dat met zonering van het gebied door de Minister is vastgesteld waar welke activiteit mag plaatsvinden en waar men zonder vergunning weg moet blijven en dat daarop gehandhaafd kan worden. Hij vertelt het een en ander over zijn beroepsmatige achtergrond, dat hij het gebied goed kent en de toename van het schelpdierrapen in het recreatieseizoen ziet en dat die tien kilo per persoon mag. Hij vult aan dat je daar ook je hond mag uitlaten en mag zwemmen en mag pierensteken, maar dat de Minister recht heeft willen doen aan alle belangen dus ook dat er genoeg rust overblijft voor de vogels en daarom heeft vastgesteld waar je dus in principe niet mag komen. Hij legt uit dat Wageningen Marine Research jaarlijks schelpdieraantallen inventariseert, en dat er de laatste drie jaar een grote toename is van het aantal kokkels en Filipijnse Tapijtschelpen, zodanig dat de handkokkelvisserij daar weer gebruik van mogen maken. Hij zegt ook dat hij ervaart dat geraapt wordt wanneer de vogels er niet zijn en andersom, zoals bij laag water vroeg in de ochtend, en dat door online inkoop ook het zeeaas verzamelen is teruggelopen. Hij zegt dat als je op piekmomenten kijkt de drukte lijkt te zijn toegenomen, maar dat over het totaal gezien hij niet de indruk heeft dat het significant is toegenomen. Hij refereert aan het worst-case-scenario, dat zelfs als er veel mensen zich op het droogvallend slik bevinden, vogels nog steeds foerageren en dat de verstoringafstand in de praktijk kleiner is dan in de literatuur. Hij concludeert dat het niet gaat om de doelaantallen maar de draagkracht.

De voorzitter zegt dat de commissie een standpunt in zal nemen over of categorie IV op deze wijze van vergunningplicht mag worden vrijgesteld, en vraagt of er nog vragen zijn over de categorie IV-activiteiten.

5.1.2e benadrukt dat de motivering voor vrijstelling ontbreekt en dat deze dus ook voor categorie IV-activiteiten moet worden gegeven.

De voorzitter noemt de memo die op grond van een Woo-verzoek openbaar is gemaakt, met de titel "Check op vrijstellingen N2000 beheerplannen". Hij vraagt wat de status is en of dit als voortoets moet worden gezien.

5.1.2e antwoordt dat dit het huiswerk is dat moest worden gedaan om te kijken of er een robuust besluit kon worden genomen. Hij zegt dat de verlenging is gezien als een vrij neutraal gegeven onder de voorwaarde dat de ecologische onderbouwing robuust is.

De voorzitter vraagt wat het juridische 'etiket' is dat ze erop plakken en vraagt of het een voortoets is, aan de hand van een deel van de inhoud van de memo.

5.1.2e zegt dat het een check is of de eerdere toets nog steeds houdbaar is voor het nemen van een nieuw besluit.

De voorzitter concludeert dat het dan een voortoets is omdat het een actualiteitstoets is op de bruikbaarheid van de oude passende beoordeling, of hiermee met de kennis van nu nog steeds significante gevolgen kunnen worden uitgesloten.

5.1.2e antwoordt dat het niet in die context is gedaan, maar bevestigt dat het inhoudelijk het karakter van een voortoets heeft.

Rijkswaterstaat Zee en
Delta

De voorzitter stelt dan als er sprake is van een voortoets in het kader van een toestemmingsbesluit ex artikel 6.3 van de Habitatrictlijn, dat dan de procedure uit afdeling 3.4 Awb had moeten worden toegepast. Hij verwijst daarbij naar de uitspraak van 14 juli 2021 van de ABRvS.

Datum
12 juni 2023

5.1.2e stelt dat het een doolie letter wordt omdat de uitgebreide procedure wordt doorlopen zonder dat er een letter wordt gewijzigd aan het beheerplan. Hij zegt dat zienswijzen, nu via de klachtenprocedure ingebracht, geen nieuwe gegevens opleveren.

De voorzitter zegt dat op grond van de voortoets voor een aantal activiteiten, significante effecten niet kunnen worden uitgesloten en vraagt waarom toch het verlengingsbesluit is genomen.

5.1.2e antwoordt dat op het moment dat de mogelijke significantie geconstateerd wordt, niet zeker is waardoor dat komt.

De voorzitter zegt dat daar dan onderzoek naar moet worden gedaan en dat daar een passende beoordeling voor is. Hij vraagt hoe het bevoegd gezag dan toch het besluit heeft kunnen nemen om zomaar na zes jaar het beheerplan te verlengen zonder een voorafgaande passende beoordeling.

5.1.2e antwoordt dat het memo niet zo is geïnterpreteerd dat er mogelijke aanwijsbare significantie aanwezig is en dat je daar dan ook maatregelen voor moet nemen.

De voorzitter zegt dat de voortoets ertoe dient te kijken of significante effecten op voorhand uit te sluiten zijn, en als dat niet kan dat naar een passende beoordeling dient te worden doorgestoten. Hij voegt toe dat hier juist wordt gezegd dat significante effecten niet kunnen worden uitgesloten en dan had doorgestoten moeten worden naar de passende beoordeling, wat een duidelijker standpunt had moeten opleveren ten aanzien van de verlenging.

5.1.2e zegt dat die conclusie niet is getrokken en dat er sowieso geen tijd was voor onderzoek omdat de periode verliep en er een afweging moest worden gemaakt.

De voorzitter vraagt hoe het kan dat de periode zomaar verloopt, wetende dat in 2016 bekend was dat binnen zes jaar zou worden geëvalueerd. Hij merkt op dat het huiswerk eerder had moeten worden gedaan.

5.1.2e geeft de voorzitter gelijk en stelt dat met de huidige methodes eigenlijk bij het ingaan van het vorige beheerplan direct met de evaluatie van het volgende beheerplan moet worden begonnen. Dit is niet gebeurd omdat het plan net van kracht was. Hij stelt dat de onderzoeken, participatie en besluitvorming de eerste keer meer dan zes jaar in beslag namen, hoewel dat nu veel efficiënter zou gaan.

5.1.2e vult aan dat om het proces rond te krijgen, ook qua financiering en organisatie, het gewoon zoveel tijd nodig heeft. Hij zegt dat het een complexe materie is om georganiseerd te krijgen, ook met alle partijen. Hij geeft aan dat het niet zo is dat in die zes jaar niets is gedaan.

De voorzitter deelt zijn ervaring met beheerplannen in een eerdere betrekking en erkent hoe moeilijk het is, maar de minister heeft in dit geval wel een besluit genomen.

5.1.2e zegt dat het bevoegd gezag strikt genomen de vrijstelling voor die activiteiten had moeten laten beëindigen.

De voorzitter zegt dat er in het algemeen deel van het beheerplan destijds een koppeling is gelegd met het PAS en leest dat er niet naar de stikstofeffecten is gekeken omdat dat via de band van het PAS zou lopen. Hij vraagt of de gevolgen van de uitspraak van de ABRvS inzake PAS alleen al redenen hadden moeten zijn om een nieuwe passende beoordeling te doen.

5.1.2e zegt dat het bevoegd gezag zichzelf ook die vraag heeft gesteld...

De voorzitter onderbreekt 5.1.2e en zegt dat hij dat terugleest in de memo maar dat dat niets afdoet aan het feit dat op grond van jurisprudentie een totaalbeoordeling moet plaatsvinden en dat dit niet is gebeurd. Hij vraagt hoe dat gerepareerd gaat worden.

5.1.2e antwoordt dat in nieuwe beheerplannen activiteiten die vergunningplichtig zijn, niet zullen worden voorgedragen voor vrijstelling.

De voorzitter trekt hieruit de conclusie dat een aantal activiteiten uit het beheerplan zal verdwijnen.

5.1.2e bevestigt dat dit als beheerder het standpunt zou zijn.

De voorzitter vraagt of hij hieruit mag concluderen dat – los van de motivering – er dus geen inhoudelijk deugdelijk onderzoek ten grondslag ligt aan het verlengingsbesluit.

5.1.2e antwoordt dat op het punt van stikstof geen berekening is uitgevoerd en dat een inschatting is gemaakt van activiteiten die onder een B&O-lijn zouden kunnen vallen, maar dat er niet expliciet is gekeken naar de cumulatie van activiteiten op stikstofgevoelige habitats. De vrijstelling ziet volgens hem alleen op het gebied en niet op effecten buiten dit gebied.

De voorzitter, 5.1.2e, 5.1.2e en 5.1.2e voeren een discussie, vermoedelijk over de effecten van stikstof op stikstofgevoelige N2000-gebieden waar de aanwezige partijen geen beheerder zijn maar waarbij zij bevoegd zijn inzake de activiteiten die de stikstof veroorzaken, en of hier een aparte vergunning voor nodig is.

Notulist: in dit vorige onderdeel werd door en over elkaar heen gesproken waardoor het vastleggen van het besprokene niet mogelijk was.

De voorzitter komt mede op grond van de inbreng van 5.1.2e in de discussie tot de conclusie dat voor vrijstelling het geheel van mogelijke negatieve effecten moet worden beoordeeld en dat dit hier niet is gebeurd. Hij stelt nog een laatste vraag aan de provincie Zeeland, waarin hij aangeeft dat de provincie een passende beoordeling heeft laten opstellen door bureau Waardenburg over het rapen van schelpdieren, en vraagt waarom die passende beoordeling is gedaan: puur ten behoeve van de verlenging van het beheerplan of naar aanleiding van signalen?

5.1.2e antwoordt dat hij er zelf niet bij betrokken is geweest maar dat de passende beoordeling weinig met het beheerplan te maken had. Hij legt uit dat er destijds honderden waren met een vergunning om zeegroenten te snijden en dat het heel veel tijd kostte en dat daarom is onderzocht of het mogelijk was hier beleid op te maken. Hij zegt dat er toen in de nieuwe passende beoordeling van Bureau Waardenburg is gekeken wat voor effecten ander beleid dan zou hebben, en dat er ook is gekeken naar het schelpenrapen en het zeeaasspitten. Hij zegt dat je de passende beoordeling goed moet lezen, want er staat dat in een aantal worstcasescenario's waarbij er sprake is van volledige verstoring – er is geen enkele rust voor vogels omdat er wordt gesneden, gespit en geraapt – er sprake zou kunnen zijn van significante effecten. Hij vult aan dat de werkelijkheid anders is omdat er sprake is van suboptimale foerageermogelijkheden, dus dat er wel verstoring is maar dat dit niet zodanig is dat dit het worstcasescenario haalt. Hij zegt ook dat het spitten enorm is teruggelopen en dat het afhankelijk is van waar de vissers wonen. Hij zegt dat Bergen op Zoom en de Oesterdam nog erg in trek zijn om te spitten, maar dat veel online wordt besteld omdat vissers niet de tijd willen nemen om zelf te spitten. Hij legt uit dat verstoring ook niet altijd leidt tot significante effecten. In zijn ervaring is het ook niet eens een negatief effect zolang de gebieden bereikbaar blijven. Hij stelt dat dit aspect onderbelicht blijft in de passende beoordeling, waardoor er dus ook geen sprake is van het worstcasescenario.

5.1.2e reageert hierop dat de instandhoudingsdoelen niet worden gehaald en dat iedereen weet dat recreatie enorm is toegenomen. Ze zegt dat wordt gezegd dat vogels kunnen uitwijken en vraagt waarnaar ze dan kunnen uitwijken. Ze legt uit dat ook TGB-gebieden niet altijd rustig zijn omdat er soms ook vissers actief zijn die wel een vergunning hebben gekregen. Ze zegt dat er wel een enorm knelpunt is met het intergetijdengebied in de Oosterschelde en Westerschelde. Ze geeft ook aan dat het rapport van Bureau Waardenburg stelt dat de instandhoudingdoelen voor zeven soorten niet kunnen worden gehaald en concludeert dat iedere activiteit het alleen maar moeilijker maakt.

5.1.2e vult aan dat het een passende beoordeling is en dat men wel kan discussiëren of de conclusie of methodiek terecht zijn, maar dat op basis van die passende beoordeling wordt geconcludeerd dat significante effecten niet kunnen worden uitgesloten. Hij zegt dat je in die passende beoordeling moet kijken naar wat er mogelijk is en maximaal kan worden toegestaan, en dat het standpunt dat het niet altijd gebeurt, niet relevant is voor de passende beoordeling.

5.1.2e herhaalt dat men het rapport wel goed moet lezen: in een worstcasescenario is er sprake van significante effecten en daarbuiten zegt de passende beoordeling daar niets over.

5.1.2e reageert dat dit duidelijk een passende boordeling is, niet voor een vergunning maar een reeks aan activiteiten. Hij gaat ervan uit dat deze op alle effecten toetst, zoals dat hoort in het licht van instandhoudingsdoelen.

Rijkswaterstaat Zee en
Delta

Datum

12 juni 2023

5.1.2e zegt dat het een bureaustudie is geweest van personen die niet in het terrein zijn geweest en dat het rapport spreekt van volledige verstoring in een cirkel van 250 meter rond ieder persoon. Hij geeft aan dat dit is gebaseerd op oude gegevens met betrekking tot zeeasspitters, waarvan al is aangegeven dat de activiteit meer dan gehalveerd is want in sommige gebieden zie je de zeeasspitters al niet meer. Hij legt uit dat dit soort dingen dus niet in de praktijk zijn getoetst of meegenomen, waardoor er dus geen sprake is van het worstcasescenario.

5.1.2e wil vastgesteld hebben dat significante effecten niet kunnen worden uitgesloten. Hij zegt dat er wordt vereist dat er zekerheid moet zijn dat significante effecten worden uitgesloten en dat dat hier niet zo is.

5.1.2e reageert dat 5.1.2e in zijn stuk stelt dat er sprake is van significantie en dat hij dit wil nuanceren.

De voorzitter zegt deze nuancering mee te nemen en rondt het punt af. Hij zegt dat er wordt gesproken over de voortzetting van een bestaand project en vraagt 5.1.2e wat daarmee wordt bedoeld.

5.1.2e antwoordt dat dit bijvoorbeeld alle visserijactiviteiten omvat die gewoon over de jaren heen worden voortgezet en recreatieve activiteiten. Hij legt uit dat men heel veel van de activiteiten in het eerste beheerplan kan beschouwen als bestaande activiteiten en dat dit onder de toenmalige Natuurbeschermingswet als criterium gold. Hij zegt dat dit is overgenomen en dat die lijn is doorgetrokken.

De voorzitter vraagt zich af of als eenmaal die stap is gezet in het eerste beheerplan om een activiteit als vergunningsvrij aan te merken, of er dan nog sprake is van de voortzetting van een oud project.

5.1.2e antwoordt dat hij heel veel van deze handelingen onder 'andere activiteiten' zou scharen en dat het helemaal geen projecten zijn.

De voorzitter zegt dat in ieder geval alle m.e.r.-activiteiten projecten zijn op grond van artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, en los daarvan iedere activiteit die significante gevolgen kan hebben. Hij verwijst hierbij naar een uitspraak van het Europees Hof.

5.1.2e zegt dat er inderdaad staat dat alles wat onder de M.e.r.-richtlijn valt, een project is en dat daarnaast van situatie tot situatie moet worden beoordeeld of iets een project is. Hij legt aan de hand van de uitspraak uit dat beweiden daarin op grond van de historie als project werd beoordeeld en het nota bene ook significante effecten heeft. Hij geeft aan het zo te lezen dat er altijd van geval tot geval moet worden beoordeeld of het een project is, en dat daar ook bij speelt of er significante effecten optreden. Hij zegt dat als deze effecten sowieso optreden en je op grond van artikel 6 lid 2 wat moet doen, het zeker belangrijk is erop te letten. Hij geeft aan dat hij het altijd zo heeft opgevat.

5.1.2e reageert dat het gaat om artikel 6 lid 3 en niet 6 lid 2 en dat er van geval tot geval moet worden beoordeeld of er significante effecten zijn.

Rijkswaterstaat Zee en
Delta

De voorzitter stelt dat de algemene opvatting is dat als je een bestaand project wilt wijzigen, er moet worden beoordeeld of de wijziging tot significante gevolgen leidt. Hij vraagt of de lijn vanuit het Europees Hof hier überhaupt van toepassing is, of dat er gewoon mee te maken hebben dat er een wijziging is ten opzichte van het beheerplan stond, en dat het dus losse projecten zijn.

Datum
12 juni 2023

5.1.2e bevestigt dat hij het zo moet lezen, als losse projecten.

De voorzitter rondt het punt af en vraagt naar het wel of niet toepassen van de uitgebreide procedure.

5.1.2e legt uit dat de conclusie in dezen was dat een toets geen omstandigheden gaf die leidden tot significantie en er werd daarnaast ook niets veranderd aan het beheerplan en dat het beheerplan daarom een-op-een kon worden verlengd. Hij zegt dat dit volgens de Wet natuurbescherming mag met gebruikmaking van de gewone procedure. Hij zegt dat wordt tegengeworpen dat met een passende beoordeling significantie had moeten worden uitgesloten, dat dit in de motivering had moeten komen en misschien had geleid tot beëindiging van vrijstellingen en dat dit zou hebben geleid tot een wijziging van het beheerplan en daarom de uitgebreide procedure had moeten worden gevolgd. Het bevoegd gezag achtte dit niet nodig en de Wnb geeft dan de mogelijkheid met de eenvoudige procedure het beheerplan te verlengen.

De voorzitter zegt dat in de voortoets letterlijk staat "er kan dus geconcludeerd worden dat de huidige vrijstellingen voor staandwantvisserij gebaseerd zijn op een te beperkte effectbeoordeling" en dat er dus een passende beoordeling had moeten plaatsvinden. Hij vraagt waarom 5.1.2e stelt dat er geen sprake zou zijn van relevante wijzigingen.

5.1.2e antwoordt dat deze conclusie door de memoschrijver is getrokken en dat hem daarna is voorgehouden dat dit geen aanleiding was voor aanvullend onderzoek op ecologische gronden.

5.1.2e geeft aan dat staandwantvisserij in de Oosterschelde met het risico op bijvangst van vogels, opnieuw in vergunningen is geregeld. Hij zegt dat deze vergunning is afgestemd met natuurorganisaties en inmiddels onherroepelijk is. Daarin is volgens hem opgenomen dat er altijd iemand aanwezig moet zijn bij het vistuig om vogels op afstand te houden en dat er dus aanpassingen zijn gedaan om te voorkomen dat vogels erin terecht komen.

De voorzitter zegt dat hij naar aanleiding van de stukken een concrete toets verwacht maar vraagt zich af waar deze dan staat.

5.1.2e zegt nee...

5.1.2e onderbreekt 5.1.2e door te zeggen dat er wel degelijk feiten zijn, dat soorten achteruitgaan en activiteiten zijn toegenomen, dat dit feiten zijn die men moet meenemen.

5.1.2e zegt dat dit geen feiten zijn...

5.1.2e onderbreekt 5.1.2e opnieuw dat het feit is dat recreatie aanzienlijk is toegenomen en de activiteit is veranderd.

5.1.2e reageert dat het gaat om vrijstelling van bepaalde activiteiten en hun voorwaarden. Hij zegt dat als in strijd met voorschriften een activiteit wordt uitgevoerd de voorwaarden worden overtreden en dat dan de vrijstelling vervalt en vergunningplicht ontstaat.

De voorzitter zegt dat dit wat anders is: als bij voorbaat niet zeker is dat de vrijgestelde activiteit onder die voorwaarden niet tot significante effecten leidt, dan mag hij niet worden vrijgesteld.

5.1.2e zegt dat aan de voorwaarden wel wordt voldaan maar dat de activiteit is toegenomen. Hij zegt dat het aantal mensen dat schelpdieren raapt veel meer is dan op het moment dat de oorspronkelijke passende beoordeling is opgesteld.

5.1.2e stelt dat als wordt gezegd dat de oorspronkelijke passende beoordeling nog steeds actueel is, omdat er geen aanwijzingen zijn dat dit niet zo is, maar er wordt wel gerapporteerd dat er overschrijdingen zijn van de vrijstellingsvoorwaarden, hij dit iets anders vindt dan het vervallen van een vrijstelling omdat er mogelijk significante effecten zijn ontstaan. Hij zegt dat die effecten juist worden voorkomen door die voorwaarden.

5.1.2e vult aan dat het bevoegd gezag vindt dat de oorspronkelijke passende beoordeling nog steeds van toepassing is en de eerdere vrijstelling nog steeds kan dragen. Hij stelt ook dat de eerdere toets aangaf dat het niet halen van de instandhoudingsdoelen niets te maken kon hebben met de staandwantvisserij en de fuikvisserij. Hij zegt ook dat er al wetenschappelijke signalen waren dat vogels in de fuiken kunnen zwemmen, dat dat toen ook al bekend was en toen ook al getoetst was.

5.1.2e zegt dat de memo schrijft over significantie en dat de interpretatie was dat dan dus de voorschriften zijn overtreden. Hij stelt dat dit gegeven op zichzelf geen aanleiding geeft tot een passende beoordeling.

De voorzitter zegt dat hij verderop leest over de bijvangst van vissen: "wij kunnen niet beoordelen of de vrijstellingen voor vissen nog houdbaar zijn of niet."

5.1.2e zegt daarop dat het niet op schrift is gesteld maar als hij dan over de bijvangsten informeert, dat er daarop geen aanwijzingen waren op grond waarvan de passende beoordeling vervalt.

De voorzitter reageert dat dit alles dus in een maand heeft plaatsgevonden, gezien de datum van de memo en het vaststellingsbesluit.

5.1.2e zegt dat het onderzoek eerder is begonnen dan de datum van de memo en dat daarna is uitgezocht of de conclusie klopt.

De voorzitter geeft aan dat de commissie belangstelling heeft voor de verleende vergunning en vraagt of de commissie deze nog kan ontvangen.

5.1.2e [redacted] zegt toe dat hij de vergunning zal toesturen.

**Rijkswaterstaat Zee en
Delta**

De voorzitter geeft aan dat hij de hoorzitting wil gaan afronden.

Datum

12 juni 2023

5.1.2e [redacted] reageert nog op de opmerking in het verweerschrift dat de Vogelbescherming tegen het oorspronkelijke beheerplan, twaalf jaar geleden, geen bezwaar heeft ingediend. Uit jurisprudentie blijkt volgens hem dat in een verlenging ook bezwaar kan worden gemaakt tegen gebreken in het oorspronkelijke besluit en de passende beoordeling die daaraan ten grondslag lag.

5.1.2e [redacted] wil nog een kleine correctie aanbrenge(n) op het verweerschrift. Het gaat om een verwijzing naar een verkeerde pagina in het beheerplan onder 3, recreatief schelpdier rapen, alinea 2.

De voorzitter vertelt dat de commissie eind juli advies zal uitbrengen en dat het daarna aan het bevoegd gezag is om een beslissing op de bezwaren te nemen. Hij geeft informatie over de mogelijkheden voor beroep. Hij bedankt de deelnemers voor hun komst en sluit de hoorzitting.



RWS INFORMATIE

**Rijkswaterstaat Water,
Verkeer en Leefomgeving**

Griffioenlaan 2
3526 LA UTRECHT
Postbus 2232
3500 GE UTRECHT
T 088 797 11 11
www.rijkswaterstaat.nl

Bijlage 2: advies van de adviescommissie

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften verlengingsbesluiten Natura 2000-beheerplannen Deltawateren, Waddenzee en Noordzeekustzone aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de te nemen beslissingen op de bezwaarschriften van de Stichting Behoud Weervisserij en Vogelbescherming Nederland, gericht tegen het verlengingsbesluit Natura 2000-Beheerplan Deltawateren

Inleiding

Bij besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, gepubliceerd in de Staatscourant met nr. 16267, van 12 juni 2023, is de adviescommissie bezwaarschriften verlengingsbesluiten Natura 2000-beheerplannen Deltawateren, Waddenzee en Noordzeekustzone (hierna: de adviescommissie) ingesteld. Op grond van artikel 2, lid 2, sub b van dit besluit heeft de adviescommissie tot taak de minister van Infrastructuur en Waterstaat te adviseren over de te nemen beslissingen op de bezwaren van de Stichting Behoud Weervisserij en Vogelbescherming Nederland (hierna: Vogelbescherming).

De adviescommissie bestaat uit de volgende leden:

5.1.2e

De Vogelbescherming heeft op 21 december 2022 een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is op 23 december 2022 ontvangen door Rijkswaterstaat Zee en Delta, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Stichting Behoud Weervisserij heeft op 21 december 2022 een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is op 30 december 2022 ontvangen door Rijkswaterstaat Zee en Delta.

De bezwaren van de Vogelbescherming en Stichting Behoud Weervisserij zijn gericht tegen het verlengingsbesluit Natura 2000-Beheerplan Deltawateren, gepubliceerd in de Staatscourant met nr. 31484, van 17 november 2022 (hierna: het bestreden besluit). In dit besluit heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat, met instemming van de minister voor Natuur en Stikstof en Gedeputeerde Staten van de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant het geldende beheerplan verlengd met zes jaar.

Op 1 juni 2023 heeft Rijkswaterstaat namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat en in afstemming met de bevoegde gezagen (Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland en de minister voor Natuur en Stikstof) verweerschriften ingediend. De bevoegde gezagen zullen hierna gezamenlijk worden aangeduid als 'verweerder'.

Op grond van artikel 2, lid 2, sub a van het hiervoor vermelde instellingsbesluit heeft de adviescommissie de belanghebbenden gehoord. De hoorzitting vond plaats op 12 juni 2023. Het verslag van de hoorzitting is bijgevoegd en maakt deel uit van dit advies. **(bijlage 1)**

Naast de bezwaar- en verweerschriften, heeft de adviescommissie kennisgenomen van de volgende stukken:

- de kamerbrief 'Verlenging RWS beheerplannen Natura 2000' van 14 april 2022 met kenmerk IENW/BSK-2022/77890;
- de kamerbrief 'Beantwoording schriftelijke vragen vaste Kamercommissie inzake Verlenging beheerplannen Natura 2000' van 7 juni 2022 met kenmerk RWS-2022/17019;
- de door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op 2 maart 2023 openbaar gemaakte stukken (met kenmerk RWS-2023/562), naar aanleiding van een verzoek van de Vogelbescherming op grond van de Wet open overheid, waarin is verzocht om openbaarmaking van de beoordelingen met betrekking tot de beheerplannen Deltawateren, Noordzeekustzone en Waddenzee (waaronder het memo 'Check op vrijstellingen N2000 beheerplannen' van 12 oktober 2022);
- de Beslisnota van Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland in verband met de verlenging Natura 2000 beheerplan Grevelingen, Oosterschelde, Veerse Meer, Westerschelde & Saeftinghe, met zaaknummer 218232;
- het Besluit Wet natuurbescherming onderdeel gebiedsbescherming van 30 maart 2022, met zaaknummer 112565.

Advies over de te nemen beslissing op het bezwaar van de Stichting Behoud Weervisserij

Ontvankelijkheid

Het bestreden besluit dateert van 17 november 2022. Aangezien het bezwaar van de Stichting Behoud Weervisserij op 30 december 2022 is ontvangen, is het binnen de wettelijke bezwaartermijn van zes weken ingediend.

Op grond van artikel 8:1 jo. artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient een bezwaarschrift gericht te zijn tegen een besluit. Artikel 1:3, lid 1 van de Awb bepaalt dat onder een besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. "Rechtshandeling" wil zeggen dat het besluit op extern rechtsgevolg gericht moet zijn. Dit betekent dat een handeling slechts een rechtshandeling is, indien hierdoor een bedoeld rechtsgevolg ontstaat in de verhouding tussen het bestuursorgaan dat een besluit neemt en één of meer anderen. Dit houdt in dat alleen bezwaren met betrekking tot de onderdelen van het Natura 2000-beheerplan Deltawateren die gericht zijn op rechtsgevolg ontvankelijk zijn. Uit artikel 8.1, lid 2 van de Wet natuurbescherming (Wnb) volgt in dit verband dat bezwaar mogelijk is tegen de verlenging van vrijstellingen van de vergunningplicht die zijn opgenomen in het Natura 2000-beheerplan Deltawateren (hierna: het beheerplan), of de voorwaarden die daaraan worden gesteld.

De Stichting Behoud Weervisserij maakt bezwaar tegen de verlenging van het beheerplan omdat zij constateert dat het gevoerde beheer, gebaseerd op basis van het beheerplan, geleid heeft tot een significante verslechtering in de vorm van een sterke achteruitgang van de aquatische biodiversiteit en dat de vangst van ansjovis enorm is teruggelopen. Zij heeft bezwaar tegen het open eind van het verlengingsproces en stelt dat uitsluitend tot verlenging kan worden besloten, als voor de komende periode van zes jaar wordt voorzien in een concreet plan van aanpak en onderzoek om de door haar geconstateerde achteruitgang om te zetten in een verrijking.

Uit het bezwaarschrift van de Stichting Behoud Weervisserij, noch uit hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, blijkt dat het bezwaar van de stichting betrekking heeft op een onderdeel van het beheerplan dat is gericht op rechtsgevolg. De adviescommissie adviseert daarom het bezwaar van de Stichting Behoud Weervisserij niet-ontvankelijk te verklaren.

Daarbij wijst de adviescommissie erop dat tijdens de hoorzitting zowel de Stichting Behoud Weervisserij als de verweerder ten aanzien van het beheerplan de wens hebben geuit om samen te werken in het proces om tot een nieuw beheerplan te komen. Vanuit de zijde van de verweerder is aangegeven dat de Stichting Behoud Weervisserij zal worden betrokken in het kader van het opstellen van het volgende beheerplan.

Advies over de te nemen beslissing op het bezwaar van de Vogelbescherming

Ontvankelijkheid

Het bestreden besluit dateert van 17 november 2022. Aangezien het bezwaar van de Vogelbescherming op 23 december 2022 is ontvangen, is het binnen de wettelijke bezwaartermijn van zes weken ingediend.

Zoals hiervoor is aangegeven staat alleen tegen de onderdelen van het beheerplan die gericht zijn op rechtsgevolg bezwaar open. Omdat het bezwaar van de Vogelbescherming onder andere is gericht tegen de verlenging van vrijstellingen van de vergunningplicht, zijn in ieder geval die onderdelen van het bezwaar ontvankelijk.

Beoordeling van de bezwaargronden

1. Verlenging vrijstellingen voldoet niet aan wettelijke eisen

Het standpunt van de Vogelbescherming

De Vogelbescherming voert aan dat het bevoegde gezag bij verlenging van het beheerplan had moeten toetsen en beoordelen of de eerdere effectbeoordelingen nog actueel genoeg zijn om de vergunningvrijstellingen te kunnen dragen. Volgens de Vogelbescherming zijn de vrijstellingen gebaseerd op passende beoordelingen, in dit geval de Nadere Effect Analyses I en II, die mogelijk verouderd of incompleet zijn en mogen activiteiten alleen op grond van een actuele natuurtoets

opnieuw worden vrijgesteld. Het bestreden besluit bevat volgens de Vogelbescherming geen nadere motivatie over de verlenging van de vrijstellingen van de vergunningplicht die (al dan niet onder voorwaarden) voor diverse activiteiten zijn opgenomen in het beheerplan. De Vogelbescherming acht dit in strijd met de motiveringsvereisten die voortvloeien uit de Awb. De Vogelbescherming geeft aan dat Rijkswaterstaat minimaal door een brief van de Provincie Zeeland van 4 november 2022 (Beslisnota GS, 218232) op de hoogte is dat sommige vrijgestelde activiteiten significant negatieve effecten hebben op de instandhoudingsdoelstellingen en dat de provincie een passende beoordeling heeft waaruit blijkt dat "bestaande vrijstellingen" leiden tot significant negatieve effecten.

Het standpunt van verweerder

De verweerder stelt zich op het standpunt dat de onderbouwingen uit de Nadere Effect Analyses die ten grondslag hebben gelegen aan de eerste vaststelling van het beheerplan nog steeds voldoende actueel zijn om uit te sluiten dat de vrijgestelde activiteiten significante effecten kunnen veroorzaken. Daarbij heeft de verweerder betwist dat de Nadere Effect Analyses die destijds zijn opgesteld niet correct zijn uitgevoerd.

Het standpunt van de adviescommissie

In het kader van de hiervoor genoemde bezwaargrond, moet de vraag worden beantwoord of nieuwe passende beoordelingen hadden moeten worden gemaakt, dan wel of had moeten worden getoetst of de eerder gebruikte Nadere Effect Analyses I en II nog actueel zijn. De adviescommissie overweegt daarover het volgende.

Uit artikel 2.3, lid 4 Wnb volgt dat een vastgesteld beheerplan eenmaal met ten hoogste zes jaar kan worden verlengd. Uit artikel 2.9, lid 1 Wnb volgt dat de vergunningplicht die voortvloeit uit artikel 2.7, lid 2 Wnb niet van toepassing is op activiteiten die overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3 Wnb worden gerealiseerd, 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 en – indien het beheerplan is vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Waterstaat – het daartoe bevoegde gezag heeft ingestemd met dat onderdeel van het beheerplan.

Uit de Wnb noch uit de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II 2011/2012, 33 348, nr. 3 (MvT)*) volgt concreet dat in het geval van de verlenging van een beheerplan, een nieuwe passende beoordeling dient te worden gemaakt. Over de verlenging van de geldigheidsduur van het beheerplan met ten hoogste zes jaar wordt in de MvT wel het volgende opgemerkt (p. 90):

'Het beheerplan geldt voor ten hoogste zes jaar, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van de geldingsduur met ten hoogste zes jaar. Na verloop van de geldingsduur van het vigerende beheerplan, moet een nieuw beheerplan zijn vastgesteld. De regelmatige herziening van het beheerplan verzekert dat steeds wordt uitgegaan van de meest actuele inzichten ten aanzien van de staat van de natuurwaarden en ten aanzien van de meest effectieve maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te realiseren, ook acht slaand op eventuele nieuwe economische en ruimtelijke ontwikkelingen die voor het gebied van belang kunnen zijn. Monitoring van de werking van de maatregelen als voorzien in het beheerplan in de praktijk en van de ontwikkelingen in en rond het gebied door het bevoegd gezag voor het beheerplan is dus essentieel.'

De adviescommissie leidt hieruit af dat het vaststellen van een nieuw beheerplan met duidelijke waarborgen is omgeven en dat aan het eenmalig verlengen van de geldingsduur kennelijk geen specifieke eisen worden gesteld. Gelet hierop moet naar andere aanknopingspunten worden gezocht waaruit afgeleid kan worden of in dit geval een verlenging van het beheerplan en de daarin opgenomen vergunningvrijstellingen had mogen plaatsvinden. Met andere woorden: de vraag is of en zo ja, onder welke voorwaarden, aan het einde van de looptijd van het beheerplan, gelet op de op dat moment aan de orde zijnde omstandigheden, kon worden besloten tot het verlengen van deze looptijd.

In dit verband zij ook gewezen op hoofdstuk 1 van het algemeen deel van het beheerplan 'Deltawateren'. Hierin wordt namelijk gesteld dat aan het eind van de planperiode van zes jaar een integrale evaluatie is voorzien. Daarnaast wordt gesteld dat de looptijd van het beheerplan met maximaal zes jaar kan worden verlengd, als deze evaluatie geen aanleiding geeft om een nieuw beheerplan op te stellen.¹

¹ Natura 2000 Deltawateren. Beheerplan 2016-2022. Algemeen deel, 21 juni 2016. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat, p. 8.

De adviescommissie is van mening dat voor het antwoord op voornoemde vraag van groot belang is dat door de verlenging van de looptijd van het beheerplan ook de in het beheerplan opgenomen vergunningvrijstellingen worden verlengd. Deze vrijstellingen hebben betrekking op 'projecten' als bedoeld in artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn respectievelijk artikel 2.7, lid 2 Wnb. Feit is dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) recent twee arresten heeft gewezen over de verlenging van de looptijd van de in deze arresten aan de orde zijnde 'projecten'.² In deze arresten heeft het HvJ EU zich gebogen over de vraag of voor de verlenging van de looptijd van een 'project' wel of niet een nieuwe passende beoordeling moet worden opgesteld.

Uit deze arresten volgt dat alléén kan worden volstaan met een verwijzing naar eerdere beoordelingen, als:

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

Uit het bestreden besluit blijkt *niet* dat in het kader hiervan is beoordeeld of aan deze vier voorwaarden wordt voldaan. Naar aanleiding van een door de Vogelbescherming ingediend verzoek op grond van de Wet open overheid is evenwel het memo 'Check op vrijstellingen N2000 beheerplannen' (hierna: het memo), gedateerd 12 oktober 2022, openbaar gemaakt. Dit memo maakt onderdeel uit van het dossier.

In het memo wordt aangegeven dat Rijkswaterstaat op verzoek van LNV (het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) een inschatting heeft gemaakt of de onderbouwing in de 'oude' passende beoordeling nog actueel genoeg is om de vrijstellingen te kunnen blijven onderbouwen. Voorts is vermeld dat er voor de meeste vrijstellingen geen aanwijzingen zijn dat de vrijstellingen niet langer houdbaar zijn op basis van de oorspronkelijke vrijstellingstoets. Echter wordt ook opgemerkt dat een aantal punten nader is bekeken, waaronder de bijvangst van vogels en van vissen door standwantvisserij.

Met betrekking tot de bijvangst van vogels door standwantvisserij wordt in het memo opgemerkt dat dit aspect niet (of maar zeer beperkt) is meegenomen in de oorspronkelijke Nadere Effect Analyse. Vervolgens wordt gesteld:

'Uit onderzoek (...) kan geconcludeerd worden dat bijvangst van (zee)vogels wel degelijk plaatsvindt. Er kan dus geconcludeerd worden dat de huidige vrijstellingen voor standwantvisserij gebaseerd zijn op een te beperkte effectbeoordeling. In het rapport wordt ook geconcludeerd dat momenteel er onvoldoende gemonitord wordt om het daadwerkelijke effect van bijvangst op de populatie te beoordelen. Het is hierdoor lastig te beoordelen of de specifieke vrijstellingen houdbaar zijn of niet.' (einde citaat)

Met betrekking tot de bijvangst van vissen door standwantvisserij wordt in het memo gesteld:

'(...) Voor veel visserijvormen zijn echter slechts weinig gegevens over de omvang van de visserij en de vangansen van trekvisserijen bekend. Hierdoor kunnen er geen harde conclusies getrokken worden. Het is hierdoor lastig te beoordelen of de specifieke vrijstellingen houdbaar zijn of niet.' (einde citaat)

De adviescommissie maakt uit boven aangehaalde passages op dat niet is voldaan aan voorwaarde i en ii uit de hiervoor aangehaalde arresten van het HvJ EU.

Er kan immers niet worden vastgesteld dat de Nadere Effect Analyses I en II definitieve conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de werkzaamheden wegnemen, althans dit blijkt niet uit het bestreden besluit, noch uit enig ander document. In het bestreden besluit is niet gemotiveerd waarom de Nadere Effect Analyses I en II, die ten grondslag hebben gelegen aan de eerste vaststelling van het beheerplan, ook en nog steeds ten grondslag kunnen liggen aan de verlenging van het beheerplan. Nadat was geconstateerd dat er twijfel bestond over de effecten (bijvangst) had daar ten minste nader onderzoek naar moeten plaatsvinden dan wel had gemotiveerd moeten worden waarom niettegenstaande die twijfel, toch op de oude voet doorgedaan kon worden.

² HvJ EU 9 september 2020, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680 en HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864.

In dit verband verdient nog aantekening dat een vertegenwoordiger van Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland er tijdens de hoorzitting op wees dat op grond van art. 2.7, lid 2 Wnb een vergunning is verleend voor visserij met vaste vistuigen in het Natura 2000-gebied 'Oosterschelde', waarvoor een passende beoordeling is opgesteld.³ Dit gegeven doet aan het hiervoor overwogene echter niets af. Feit is immers dat deze vergunning louter betrekking heeft op visserij met vaste vistuigen in voornoemd Natura 2000-gebied. Het beheerplan 'Deltawateren' heeft echter niet alleen betrekking op het Natura 2000-gebied 'Oosterschelde', maar ook op de Natura 2000-gebieden 'Grevelingen', 'Haringvliet', 'Hollands Diep', 'Oude Maas', 'Veerse Meer' en 'Westerschelde & Saeftinghe'. In dit verband verdient aantekening dat 'visserij met vaste vistuigen' in het beheerplan 'Oosterschelde' *niet* is vrijgesteld van de vergunningplicht van art. 2.7, lid 2 Wnb. Dat verklaart ook waarom voornoemde Wnb-vergunning is verleend. In het beheerplan 'Westerschelde & Saeftinghe' is 'visserij met vaste vistuigen' echter wél vrijgesteld van de vergunningplicht van art. 2.7, lid 2 Wnb. De hierboven getrokken conclusie, dat niet voldaan is aan voorwaarde i en ii uit de hiervoor aangehaalde arresten van het HvJ EU, blijft dan ook overeind.

Van nader onderzoek noch van een onderbouwing voor de verlenging is gebleken. Dit is in strijd met artikel 3:46 Awb (een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering) en het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb. Daarnaast is sprake van strijd met artikel 2.9, lid 1 Wnb, aangezien niet de zekerheid is verkregen dat de vergunningvrijstellingen niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. De adviescommissie acht het bezwaar op dit punt gegrond.

2. Recreatief rapen van schelpdieren

Het standpunt van de Vogelbescherming

De Vogelbescherming stelt dat het recreatief rapen van schelpdieren in de Oosterschelde sinds 2011 fors is toegenomen en ten onrechte opnieuw is vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat er een significant negatief effect is op de instandhoudingsdoelstellingen voor de Oosterschelde. Voor de Westerschelde heeft de Vogelbescherming aangegeven dat het recreatief rapen van schelpdieren ten onrechte opnieuw is vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat het een significant negatief effect heeft op instandhoudingsdoelstellingen voor de Westerschelde.

Het standpunt van verweerder

De verweerder verwijst op zijn beurt naar paragraaf 4.5 van het beheerplan Oosterschelde respectievelijk Westerschelde. Deze paragraaf heeft betrekking op activiteiten die niet vergunningplichtig zijn, maar waarvoor wel mitigatie is vereist (dit zijn zogenoemde categorie 4-activiteiten). De verweerder stelt dat het bezwaar op dit punt niet-ontvankelijk is, omdat er geen sprake zou zijn van een Wnb-vrijstelling.

Het standpunt van de adviescommissie

De adviescommissie stelt vast dat in het beheerplan Oosterschelde gesteld wordt dat recreatie op land en water intrinsiek niet vergunningplichtig te stellen is vanuit de Nb-wet wanneer het individuen betreft die gebruik maken van bestaande infrastructuur (waaronder platen) en voorzieningen. Daarnaast wordt met betrekking tot het kleinschalig (handmatig) oogsten van schelpdieren gesteld dat dit een activiteit betreft die ongestoord doorgang kan vinden, inclusief autonome groei, mits de voorwaarden uit het toegangsbeperkingsbesluit⁴ worden nageleefd.⁵

Het handmatig rapen van schelpdieren is verder gereguleerd in de Uitvoeringsregeling Visserij (Uitvoeringsregeling). Uit art. 18, lid 3 van de Uitvoeringsregeling volgt dat het in delen van de Oosterschelde (genoemd in bijlage 5 bij de Uitvoeringsregeling) verboden is om schelpdieren te rapen. Uit art. 48, lid 3 Uitvoeringsregeling volgt echter dat dit verbod *niet* geldt voor degene die handmatig schelpdieren raapt voor eigen gebruik tot maximaal 10 kg bruto per dag per persoon. De adviescommissie wijst er volledigheidshalve op dat de Uitvoeringsregeling los staat van de Wnb.

De adviescommissie wijst er verder op dat de Uitvoeringsregeling géén betrekking heeft op de Westerschelde. In het beheerplan Westerschelde & Saeftinghe wordt met betrekking tot recreatie

³ Besluit Wet natuurbescherming onderdeel gebiedsbescherming met zaaknummer 112565 van 30 maart 2022.

⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 november 2016, kenmerk: 16170126, tot beperking van de toegankelijkheid van gebieden ex artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998, gelegen binnen het Natura 2000-gebied 'Oosterschelde', Staatscourant nr. 62019 van 18 november 2016.

⁵ Natura 2000 Deltawateren. Beheerplan 2016-2022. Oosterschelde, 2 juni 2016, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat, p. 72-73.

gesteld dat men zich bij het uitoefenen van deze activiteit houdt aan de voorwaarden uit het toegangsbeperkingsbesluit^{6,7}. In het beheerplan staat voorts dat het is toegestaan om tot 10 kilo schelpdieren per persoon per dag te rapen. Dat deze voorwaarde in dit geval uit het beheerplan zelf volgt in plaats van de Uitvoeringsregeling acht de adviescommissie verder niet relevant.

Zoals hiervoor opgemerkt staat de Uitvoeringsregeling los van de Wnb. In het kader van de Wnb staat de vraag centraal of de activiteiten aangemerkt moeten worden als 'projecten' die mogelijk significante gevolgen hebben voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Uit de jurisprudentie van zowel het HvJ EU als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) volgt dat het begrip 'project' ruim moet worden uitgelegd. Bepalend is of een activiteit significante gevolgen kan hebben voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Indien significante gevolgen niet bij voorbaat kunnen worden uitgesloten, is sprake van een 'project' waarvoor op grond van art. 2.7, lid 2 Wnb een vergunning is vereist.⁸

De adviescommissie wijst erop dat in voornoemde beheerplannen wordt opgemerkt dat het recreatief rapen van schelpdieren alléén is toegestaan als er geen verstoring plaatsvindt van concentraties vogels of zeehonden.⁹ Hieruit leidt de adviescommissie af dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat het recreatief rapen van schelpdieren significante gevolgen heeft voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. De adviescommissie is daarom van mening dat het recreatief rapen van schelpdieren een 'project' is als hiervoor bedoeld en dat deze activiteit dus in beginsel vergunningplichtig is op grond van art. 2.7, lid 2 Wnb. Die vergunningplicht is, zoals volgt uit artikel 2.9, lid 1 Wnb, niet van toepassing op activiteiten die overeenkomstig een beheerplan worden uitgevoerd, mits uit een passende beoordeling de zekerheid wordt verkregen dat deze activiteiten de natuurlijke kenmerken van een of meerdere Natura 2000-gebieden niet aantasten. Op grond van het voorgaande, is de adviescommissie van oordeel dat deze bezwaargrond ontvankelijk is.

De adviescommissie overweegt verder dat de Vogelbescherming in haar bezwaarschrift heeft verwezen naar een beslisnota van Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland.¹⁰ Daarin is vermeld dat uit een door de Provincie Zeeland uitgevoerde passende beoordeling blijkt dat er significant negatieve effecten zijn op de instandhoudingsdoelen bij het recreatief rapen van schelpdieren. Het betreft het rapport 'Passende Beoordeling snijden zeegroenten en handmatig schelpdieren rapen in de provincie Zeeland'.¹¹ Tijdens de hoorzitting heeft een vertegenwoordiger van de Provincie Zeeland aangegeven dat deze passende beoordeling een bureaustudie betreft die is gebaseerd op verouderde gegevens en dat is uitgegaan van een 'worst case scenario'. Door de Vogelbescherming is hier tegenin gebracht dat hiermee is vastgesteld dat significante effecten niet kunnen worden uitgesloten. De adviescommissie deelt dit standpunt en ziet in de passende beoordeling een bevestiging voor het hierboven ingenomen standpunt dat het recreatief rapen van schelpdieren als een 'project' moet worden aangemerkt.

De adviescommissie overweegt, onder verwijzing naar hetgeen zij hiervoor onder 1 heeft besproken, dat aan voorwaarde i en ii uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het HvJ EU niet is voldaan. Uit het bestreden besluit blijkt in ieder geval *niet* dat is beoordeeld of de passende beoordelingen die ten grondslag hebben gelegen aan de vaststelling van het beheerplan nog steeds voldoen en of die beoordelingen nog steeds ten grondslag kunnen liggen aan de verlenging van de in het beheerplan opgenomen vrijstellingen voor het recreatief rapen van schelpdieren. De adviescommissie is van oordeel dat een en ander in strijd is met artikel 3:46 Awb (een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering) en het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb. Daarnaast is sprake van strijd met artikel 2.9, lid 1 Wnb, aangezien niet de zekerheid is

⁶ Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 november 2016, kenmerk: 16170128, tot beperking van de toegankelijkheid van gebieden ex artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998, gelegen binnen het Natura 2000-gebied 'Westerschelde & Saeftinghe', Staatscourant nr. 62032 van 18 november 2016.

⁷ Natura 2000 Deltawateren. Beheerplan 2016-2022. Westerschelde & Saeftinghe, 20 juni 2016, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat, p. 85.

⁸ De adviescommissie verwijst in dit verband naar ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 4.2 en 4.3.

⁹ Beheerplan Oosterschelde, p. 73, Beheerplan Westerschelde & Saeftinghe, p. 85.

¹⁰ Beslisnota GS Provincie Zeeland in verband met verlenging Natura 2000 beheerplan Grevelingen, Oosterschelde, Veerse Meer, Westerschelde & Saeftinghe, met zaaknummer 218232.

¹¹ Passende beoordeling snijden zeegroenten en handmatig schelpdieren rapen in de provincie Zeeland. Toetsing in het kader van de Wet natuurbescherming. Bureau Waardenburg in opdracht van Provincie Zeeland, 25 juni 2020.

verkregen dat deze activiteit 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.

3. Handmatig spitten van zeeaa's

Het standpunt van de Vogelbescherming

De Vogelbescherming stelt op basis van het rapport 'Passende Beoordeling snijden zeegroenten en handmatig schelpdieren rapen in de provincie Zeeland' dat deze activiteit een significant negatief effect heeft op zeven niet-broedvogelsoorten in de Oosterschelde en op elf niet-broedvogelsoorten in de Westerschelde.

Het standpunt van verweerder

Namens de verweerder is aangegeven dat het niet duidelijk is of de mogelijke significantie het gevolg is van ontoereikende voorwaarden, het niet naleven van voorwaarden of andere oorzaken en dat dit nader onderzoek verdient.

Het standpunt van de adviescommissie

De adviescommissie overweegt dat deze activiteit in het beheerplan voor de gebieden 'Oosterschelde' en 'Westerschelde & Saeftinghe' is ingedeeld in categorie 2 (vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten met specifieke voorwaarden)¹²

De adviescommissie stelt verder vast dat de vrijstelling in het beheerplan zonder nader onderzoek is verlengd, terwijl verweerder de noodzaak van dit onderzoek onderschrijft. Dat dit onderzoek niet is uitgevoerd is niet nader gemotiveerd in het bestreden besluit. Omdat die motivering ontbreekt, kan niet worden vastgesteld of deze activiteit, al dan niet onder voorwaarden, nog steeds vrijgesteld kan worden. De adviescommissie concludeert daarom dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:46 Awb (een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering) en het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb. Daarnaast is sprake van strijd met artikel 2.9, lid 1 Wnb, aangezien niet de zekerheid is verkregen dat de vergunningvrijstelling 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.

4. Recreatie op dijktrajecten

Het standpunt van de adviescommissie

De adviescommissie stelt vast dat recreatie op dijktrajecten in het beheerplan voor de gebieden 'Oosterschelde' en 'Westerschelde & Saeftinghe' is ingedeeld in categorie 4 (niet vergunningplichtige activiteiten, wel mitigatie vereist).¹³ Net als bij het recreatief rapen van schelpdieren is het de vraag of hier inderdaad sprake is van een activiteit die niet-vergunningplichtig is op grond van de Wnb. Daarbij is van belang, zoals hiervoor bij bezwaargrond 2 is besproken, of er sprake is van activiteiten die aangemerkt moeten worden als 'projecten' die mogelijk significante gevolgen hebben voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Voor de beantwoording van die vraag is relevant dat de verweerder heeft aangegeven dat de omvang en intensiteit van deze activiteiten tezamen zijn toegenomen en dat sprake is van (cumulatieve) negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen. Dit is niet nader onderzocht. Daaruit kan worden afgeleid dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat deze activiteit significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat deze bezwaargrond ontvankelijk is. Onder verwijzing naar hetgeen de adviescommissie hiervoor bij bezwaargrond 2 en 3 heeft opgemerkt, concludeert de adviescommissie dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:46 Awb (een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering) en het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb. De adviescommissie acht het bezwaar op dit punt gegrond.

5. Overige vormen van recreatie

Het standpunt van de adviescommissie

De adviescommissie overweegt dat ten aanzien van deze bezwaargrond hetzelfde geldt als voor de bezwaren ten aanzien van het recreatief rapen van schelpdieren en de recreatie op dijktrajecten.

¹² Beheerplan Oosterschelde, p. 59. Beheerplan Westerschelde & Saeftinghe, p. 65.

¹³ Beheerplan Oosterschelde, p. 72. Beheerplan Westerschelde & Saeftinghe, p. 86.

Dit betekent dat het bezwaar ook op dit punt gegrond is, omdat niet voldaan is aan de vereisten uit artikel 3:2 Awb (zorgvuldige voorbereiding) en artikel 3:46 Awb (motiveringsplicht).

6. Visserij/schelpdierkwekerij

Het standpunt van de Vogelbescherming

De Vogelbescherming stelt dat het vissen met staand want in het Veerse Meer ten onrechte als vrijgestelde activiteit is aangeduid omdat deze activiteit niet is getoetst in de NEA I. Verder stelt de Vogelbescherming dat vanwege het voorzorgprincipe en het feit dat de effecten voor de middelste zaagbek niet goed getoetst zijn, het vissen met staand want in de Westerschelde niet langer zou moeten worden vrijgesteld.

Ten aanzien van lijnvisserij vanaf een boot stelt de Vogelbescherming zich op het standpunt dat deze activiteit voor de Westerschelde ten onrechte is opgenomen als vergunningvrije activiteit, omdat een beoordeling ontbreekt. Voorts wijst de Vogelbescherming in het algemeen op het voorzorgprincipe en merkt daarbij op dat de vergunningvrije visserijactiviteiten in de beoordeling qua intensiteit slecht in beeld zijn gebracht.

Het standpunt van verweerder

De verweerder heeft aangegeven dat de NEA voldoende basis gaf en geeft om de vrijstelling te verlenen, ook omdat de situatie in de Westerschelde qua aantallen van de Middelste Zaagbek ongewijzigd is gebleven, terwijl de landelijke populatie ook stabiel is gebleven en er dus geen aanleiding is om de eerder verleende vrijstelling voor staandwantsvisserij in de Westerschelde te herzien.

Het standpunt van de adviescommissie

In het beheerplan Westerschelde & Saeftinghe en het beheerplan Veerse Meer zijn respectievelijk "specifieke vormen van visserij met vaste vistuigen (beroepsvisserij)" en "visserij met hokfuisen" vrijgesteld van de vergunningplicht Wnb. Het gaat hier om activiteiten die zijn ingedeeld in categorie 2 (vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten met specifieke voorwaarden).¹⁴ Visserij met staand want is in het beheerplan Veerse Meer opgenomen in bijlage A: "Activiteiten Veerse Meer zonder significante gevolgen en niet Nb-wet vergunningplichtig".¹⁵

De adviescommissie overweegt, onder verwijzing naar hetgeen zij hiervoor onder 1 heeft overwogen, dat niet kan worden uitgesloten dat vissen met staand want significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden. In dit verband wijst de adviescommissie er nog op dat - zoals verweerder terecht stelt - de aantallen Middelste zaagbek in de Westerschelde de laatste decennia niet afnemen.¹⁶ De soort blijft in de Westerschelde echter wel achter bij de ontwikkeling bij andere viseters en de aantallen als percentage van de instandhoudingsdoelstellingen zijn laag in vergelijking met andere Deltawateren.¹⁷ Gegevens over de frequentie van visserij met staand want in de verschillende waterlichamen en tellingen van vogelslachtoffers ontbreken. Mogelijk spelen ook andere ontwikkelingen een rol zoals doorzicht, visstand en verstoring. Gelet op dit alles blijft de adviescommissie bij de hiervoor getrokken conclusie.

¹⁴ Beheerplan Westerschelde & Saeftinghe, p. 65. Beheerplan Veerse Meer, p. 31.

¹⁵ Beheerplan Veerse Meer, p. 47.

¹⁶ Hoekstein, M.S.J., W. Janse, M. Sluijter & K.D. van Straalen 2023. Watervogels en zeehonden in de Zoute Delta in 2021/2022. Rijkswaterstaat, Centrale informatievoorziening Rapport BM 23.02. Deltamilieu Projecten Rapportnr. 2023-01.

¹⁷ De Middelste zaagbek is een zichtjagende duikeend die in Nederland met name in de wintermaanden aanwezig is. In de meeste zoute Deltawateren behoort de soort tot de talrijkste viseters. Dat geldt echter niet voor de Westerschelde. Viseters als geheel zijn daar verhoudingsgewijs schaars, maar vertonen wel een positieve trend, zowel in de langdurige periode 1987/'88 - 2021/'22 als de recente periode 2011/'12 - 2021/'22. De ontwikkeling van het totale aantal viseters is vooral toe te schrijven aan Lepelaar en Kleine zilverreiger, maar deze foerageren bij laag water en hebben daarmee weinig te duchten van staand want. Van de instandhoudingsdoelstelling (ISHD) van de Middelste zaagbek in de Westerschelde - een (laag) maandgemiddelde van 30 - wordt in de laatste drie seizoenen slechts 43% gehaald. Vergeleken met medio jaren 90 nam de soort ruim 80% af, maar de laatste 20 jaar dalen de aantallen in de Westerschelde niet verder. In andere zoute Deltawateren zijn de ISHDen en bijbehorende percentages van de soort hoger (Voordelta 120, 237%; Grevelingenmeer 1900, 83%; Oosterschelde 350, 159%; Veerse Meer 320, 136%; Hoekstein et al. 2023).

De adviescommissie overweegt verder dat in het beheerplan Westerschelde & Saeftinghe "Lijnvisserij vanaf een boot, rekening houdend met de toegankelijkheidsregeling" is opgenomen in bijlage A: "Activiteiten Westerschelde zonder significante gevolgen en niet Nb-wet vergunningplichtig".¹⁸ De Vogelbescherming heeft niet nader onderbouwd waarom significante gevolgen als gevolg van lijnvisserij niet kunnen worden uitgesloten. Aangezien van verlenging van een vrijstelling in het bestreden besluit geen sprake is, de activiteit is immers vergunningvrij, is het bezwaar op dit punt niet-ontvankelijk.

Conclusies en advies

Op grond van het voorgaande concludeert de adviescommissie dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd. Daarmee voldoet het niet aan het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van artikel 3:2 Awb en de motiveringsplicht van artikel 3:46 Awb. Daarnaast is sprake van strijd met artikel 2.9, lid 1 Wnb, aangezien niet de zekerheid is verkregen dat de vergunningvrijstellingen niet zullen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

De commissie adviseert de minister van Infrastructuur en Waterstaat daarom het bezwaar van de Vogelbescherming gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen. Ten aanzien van het bezwaar van de Stichting Behoud Weerwisserij adviseert de adviescommissie om dit bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

De adviescommissie wil voorts ten overvloede de volgende punten onder de aandacht brengen van het bevoegde gezag:

1. Gevolgde procedure

De Vogelbescherming heeft haar bezwaargrond gericht tegen het niet volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ingetrokken tijdens de hoorzitting. De adviescommissie wijst het bevoegde gezag echter volledigheidshalve op de uitspraak van de ABRvS van 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507. Uit r.o. 5.5 van deze uitspraak volgt volgens de adviescommissie 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. In dat geval moet, desnoods in afwijking van het bepaalde in de Wnb, afdeling 3.4 Awb worden toegepast. Artikel 3:10, lid 1 Awb biedt hiervoor een grondslag.

2. Effectbeoordeling stikstof

De adviescommissie wijst het bevoegde gezag er verder op dat uit de jurisprudentie van het HvJ EU en de ABRvS 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.

De adviescommissie bezwaarschriften verlengingsbesluiten Natura 2000-beheerplannen Deltawateren, Waddenzee en Noordzeekustzone,

5.1.2e

3 augustus 2023

¹⁸ Beheerplan Westerschelde & Saeftinghe, p. 98.