



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 17 november 2022, gepubliceerd in de Staatscourant op 17 november 2022, nummer 31484, waarin de geldigheid van het Natura 2000-beheerplan Deltawateren met zes jaar is verlengd.

1. Besluit

- Ik verklaar uw bezwaar gedeeltelijk niet-ontvankelijk voor zover het ziet op de volgende bezwaargronden, omdat tegen deze onderdelen van het beheerplan geen rechtsmiddelen openstaan:
 - Bezwaargrond 3: Het recreatief rapen van schelpdieren in de Oosterschelde en Westerschelde¹;
 - Bezwaargrond 5: Recreatie op dijktrajecten voor de gebieden Oosterschelde en Westerschelde²;
 - Bezwaargrond 6: Andere vormen van recreatie in de deelgebieden³;
 - Bezwaargrond 7: Staand want visserij in het Veerse Meer⁴ en lijnvisserij in de Westerschelde⁵.
- Voor het overige verklaar ik uw bezwaar gegrond.
- Het bestreden besluit wordt herroepen ten aanzien van de vrijstelling voor recreatievaart met een motorboot (>20 km/h) in de Westerschelde⁶.
- Ik zie geen aanleiding om het bestreden besluit voor het overige te herroepen vanwege de in deze beslissing op bezwaar gegeven nadere motivering.

2. Verloop van de procedure

Bij besluit van 17 november 2022 (hierna: het bestreden besluit) heb ik het tijdvak van het Natura 2000-beheerplan Deltawateren (hierna: het beheerplan) op

¹ Paragraaf 4.5. van het N2000-beheerplan Oosterschelde en Westerschelde & Saefthinghe;

² N2000-Beheerplan Oosterschelde, p.72. N2000-Beheerplan Westerschelde & Saefthinghe, p. 86.

³ Zie bijvoorbeeld N2000-beheerplan Veerse Meer, p. 40 en bijlage A;

⁴ Bijlage A van het N2000-beheerplan Veerse Meer;

⁵ Bijlage A van het N2000-beheerplan Westerschelde & Saefthinghe;

⁶ N2000-beheerplan Westerschelde & Saefthinghe, paragraaf 4.3, pagina 70, eerste alinea.

Ons kenmerk

RWS-2024/14799

Uw kenmerk

1370-22 (Deltawateren)

Bijlagen

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

grond van artikel 2.3, vierde lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verlengd met zes jaar.

Bij brief van 21 december 2022, ontvangen op 23 december 2022, heeft u namens Vogelbescherming Nederland (hierna: de Vogelbescherming) bezwaar ingediend.

Op 1 juni 2023 heb ik een reactie gegeven op uw bezwaarschrift aan de adviescommissie.

Op 12 juni 2023 heb ik de externe 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 (hierna: Awb). De adviescommissie is met terugwerkende kracht ingesteld vanaf 1 mei 2023.

Op 12 juni 2023 heeft de hoorzitting door de adviescommissie plaatsgevonden. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat als **bijlage 1** bij dit besluit is opgenomen.

Naar aanleiding van deze hoorzitting heeft de adviescommissie 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, omdat 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 onderhavig beheerplan om projecten die op grond van het beheerplan 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.

Deze bezwaargrond is tijdens de hoorzitting van de adviescommissie door u ingetrokken en behoeft om die reden geen verdere bespreking.

2. 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'- arrest⁷ van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2823. Volgens u had beoordeeld moeten worden of de oorspronkelijke effectbeoordelingen (NEA I en NEA II⁸) 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, temeer nu volgens u uit informatie van de Provincie Zeeland⁹ volgt dat sommige vrijgestelde activiteiten significante gevolgen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen en dat uit de passende beoordeling blijkt dat "bestaande vrijstellingen" leiden tot significante gevolgen. Deze activiteiten kunnen naar uw mening niet opnieuw worden vrijgesteld van de vergunningplicht.

3. Recreatief schelpdieren rapen

Het recreatief schelpdieren rapen is volgens u sinds 2011 fors toegenomen en ten onrechte opnieuw vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat het een significant negatief effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de Oosterschelde en de Westerschelde. Daarbij verwijst u naar onder andere de Actualisatie schelpdierbeleid 2023-2033 van LNV¹⁰ en de Passende Beoordeling inzake het snijden van zeegroenten en het rapen van schelpdieren van de provincie

⁷ HvJ EU, 9 september 2020, zaak C-254/19 (ECLI:EU:C:2020:680), overweging 59.

⁸ Nadere effect analyse I (NEA I) en nadere effect analyse II (NEA II).

⁹ Beslisnota GS zaaknummer 218232.

¹⁰ LNV, *Duurzame eiwitten uit Nederlandse Schelpdieren, Concept actualisatie Schelpdierbeleid 2023-2033*, september 2022.

Zeeland¹¹. U verzoekt om deze activiteit niet vrij te stellen van de vergunningplicht.

4. *Handmatig spitten van zeeas*

Ook het handmatig spitten van zeeas zou een significant negatief effect hebben op zeven niet-broedvogelsoorten in de Oosterschelde en op elf niet-broedvogelsoorten in de Westerschelde. Door u wordt verzocht om het handmatig spitten van zeeas in de Oosterschelde en Westerschelde niet vrij te stellen van de vergunningplicht in het beheerplan.

5. *Recreatie op dijktrajecten*

Ten aanzien van de dijkrecreatie op verschillende dijktrajecten verzoekt u om een nieuwe beoordeling uit te voeren voor de soorten strandplevier, bontbekplevier en kluut en hun hoogwatervluchtplaatsen, op basis van de gegevens die nu bekend zijn vanuit onderzoek van Delta Milieu Projecten¹². Daaruit zal de noodzaak voor nieuwe passende maatregelen volgen.

6. *Overige vormen van recreatie*

Ten aanzien van de overige vormen van recreatie, verzoekt u de toegenomen recreatiedruk in een nieuwe passende beoordeling te betrekken en afdoende maatregelen te treffen.

7. *Staad want visserij en lijnvisserij*

'Staad want visserij' in het Veerse Meer is volgens u ten onrechte als vrijgestelde activiteit aangeduid. In de Westerschelde zou deze activiteit niet langer vrijgesteld moeten zijn vanwege het voorzorgsprincipe en het feit dat de effecten voor de soort middelste zaagbek niet goed getoetst zijn.

Ook lijnvisserij vanaf een boot in de Westerschelde is volgens u ten onrechte opgenomen in het beheerplan als vrijgestelde activiteit, omdat in de oorspronkelijke Nadere Effect Analyse (NEA) hierover een beoordeling ontbreekt.

In algemene zin voert u aan dat visserij niet of nauwelijks wordt genoemd als oorzaak van het niet halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarnaast stelt u dat deze activiteit qua intensiteit slecht in beeld is gebracht, waardoor het nauwelijks mogelijk is om te bepalen of deze activiteiten in intensiteit zijn toegenomen.

¹¹ Boudewijn T.J., J. Zwerver, L.S.A. Anema, M. Teunis & Y.N. Radstake 2020, *Passende Beoordeling snijden zeegroenten en handmatig schelpdieren rapen in de provincie Zeeland*, Bureau Waardenburg Rapportnr. 19-183. Bureau Waardenburg, Culemborg.

¹² F.A. Arts, Hoek S., Hoekstein M.S.J., Janse W., Lilipaly S.J. & Sluijter M. 2022. *Knelpunten en kansen voor strandbroedvogels in de Delta. Strandplevier, Bontbekplevier en Dwergstern*. Rapportnr. 2022-08. Deltamilieu Projecten, Vlissingen; Janse W., Sluijter M., Hoekstein M. & Jacobusse W. 2021. *Plevieren aan de Oosterschelde. Broedseizoen 2021*. Deltamilieu Projecten Rapportnr. 2021-12. Deltamilieu Projecten, Vlissingen; Janse W., Sluijter M., Hoek S. & Jacobusse W. In prep. *Strandbroeders op dijken en stranden in het Deltagebied. Dwergsterns, bontbekplevieren en strandplevieren rond de Oosterschelde, Westerschelde en Voordelta in broedseizoen 2022*, Deltamilieu Projecten, Vlissingen.

Dit alles leidt volgens u tot de conclusie dat de significante gevolgen van de vrijstellingen niet met zekerheid zijn uitgesloten en dat er betere passende maatregelen moeten worden genomen. Daardoor is het besluit onzorgvuldig voorbereid en de motivering niet deugdelijk

5. Advies van de adviescommissie

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.

1. Verlenging vrijstelling voldoet niet aan wettelijke eisen (bezwaargrond 2).

De adviescommissie constateert dat de verlenging van de vrijstellingen niet voldoet aan de wettelijke eisen (**bijlage 2**). In het bestreden besluit is niet gemotiveerd waarom de nadere effect analyses (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 Hof¹³. 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.

2. Recreatief schelpdieren rapen (bezwaargrond 3)

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

De adviescommissie overweegt, onder verwijzing naar wat zij onder 1 heeft overwogen, dat niet is voldaan aan de voorwaarden die volgen uit uitspraken van het Hof. De adviescommissie 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 vrijstellingen van de vergunningplicht 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.

¹³ HvJ EU, 9 september 2020, ECLI:EU:C:2020:680 (Friends of Irish Environment); HvJ EU, 10 november 2022, ECLIEU:C:2022:864 (Aqua Pri).

3. *Handmatig spitten van zeeaas (bezwaargrond 4)*

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 het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarnaast is het besluit in strijd met artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb. De adviescommissie acht het bezwaar op dit punt gegrond.

4. *Recreatie op dijktrajecten (bezwaargrond 5)*

Ten aanzien van recreatie op dijktrajecten in het beheerplan voor de N2000-gebieden Oosterschelde en Westerschelde & Saeftinghe, stelt de adviescommissie vast dat deze activiteiten in het beheerplan zijn ingedeeld in categorie 4 (niet vergunningplichtige activiteiten, wel mitigatie vereist). Volgens de adviescommissie is het de vraag of inderdaad sprake is van een activiteit die niet-vergunningplichtig is op grond van de Wnb. Hierbij verwijst de adviescommissie naar hetgeen zij ten aanzien van het rapen van schelpdieren (bezwaargrond 2) heeft opgemerkt. De adviescommissie constateert dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat deze activiteit significante gevolgen kan hebben voor de betrokken N2000-gebieden. Dit betekent volgens de adviescommissie dat deze bezwaargrond ontvankelijk is.

Onder verwijzing naar hetgeen de adviescommissie ten aanzien bezwaargrond 2 en 3 heeft opgemerkt, concludeert de adviescommissie dat het bestreden besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. De adviescommissie acht het bezwaar op dit punt gegrond.

5. *Overige vormen van recreatie (bezwaargrond 6)*

Onder verwijzing naar wat de adviescommissie overweegt ten aanzien van het recreatief rapen van schelpdieren (bezwaargrond 3) en recreatie op dijktrajecten (bezwaargrond 5), concludeert de adviescommissie dat het bezwaar ook op dit punt gegrond is omdat niet is voldaan aan het motiveringsvereiste en het zorgvuldigheidsbeginsel.

6. *Staan want visserij en lijnvisserij (bezwaargrond 7)*

Ten aanzien van vissen met een staan want overweegt de adviescommissie, onder verwijzing naar wat zij met betrekking tot bezwaargrond 1 heeft overwogen, dat niet is uitgesloten dat deze activiteit significante gevolgen kan hebben voor de betrokken N2000-gebieden.

Ten aanzien van lijnvisserij concludeert de adviescommissie dat de Vogelbescherming niet nader heeft onderbouwd dat waarom significante gevolgen als gevolg van lijnvisserij niet kunnen worden uitgesloten. Voor deze activiteit geldt geen vergunningplicht op grond van de Wnb. Daarom is geen sprake van een verlenging van een vrijstelling in het bestreden besluit en is het bezwaar op dit punt niet ontvankelijk.

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 worden toegepast.

Ten aanzien van de effectbeoordeling stikstof wijst de adviescommissie het bevoegde gezag er verder op dat uit de jurisprudentie van het Hof en de Afdeling 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 project¹⁴. De ratio hiervan 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 wetsgeschiedenis¹⁵ bij de Wnb en de rechtelijke uitspraken¹⁶ volgt dat enkel onderdelen van een beheerplan die rechtsgevolgen hebben als besluiten 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 Deltawateren staan deze vrijstellingen genoemd in hoofdstuk 5 van het algemeen deel en in hoofdstuk 4 van de gebiedsdelen.

Opbouw beheerplan Deltawateren

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. Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen is een gezamenlijk doel van de betrokken provincies en van mijzelf als voortouwnemer van het beheerplan. Daarnaast bevat een beheerplan een overzicht van activiteiten die worden uitgezonderd van de natuurvergunningplicht, de zogenoemde vrijstellingen.

¹⁴ Zie ook Rb Utrecht, 17 januari 2024 ECLI:NL:RBMNE:2024:145, r.o. 23

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2011/2012, 33 348, nr. 3, p. 284.

¹⁶ 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.;

Het beheerplan Deltawateren is als volgt ingedeeld: het beheerplan bestaat uit een algemeen deel voor alle Deltawateren, gevolgd door zeven gebiedsdelen; één voor elk van de betrokken Natura 2000-gebieden¹⁷. In het algemeen deel worden de aanpak en systematiek voor het gehele beheerplan en algemeen geldende en overkoepelende zaken voor alle Deltawateren beschreven. De inhoudelijke uitwerking per gebied staat in de gebiedsdelen van het beheerplan. In de gebiedsdelen zijn de instandhoudingsdoelstellingen per Natura 2000-gebied uitgewerkt (hoofdstuk 2) en is op basis van de gebiedspecifieke situaties en trends afgeleid welke instandhoudingsdoelstellingen naar verwachting wel en niet worden gehaald bij voortzetting van het al bestaande beheer en al verrichtte activiteiten. Het gaat daarbij om beheer in de gebieden dat al werd verricht bij het vaststellen van het beheerplan ('huidig beheer' genoemd), en activiteiten die al werden verricht ('huidige activiteiten' genoemd).

In het beheerplan zijn de huidige activiteiten¹⁸ in vier categorieën verdeeld¹⁹ :

- Categorie 1-activiteiten: Vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten, zonder specifieke voorwaarden (paragraaf 4.2 van de gebiedsdelen);
- Categorie 2-activiteiten: Vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten, mét specifieke voorwaarden (paragraaf 4.3 van de gebiedsdelen);
- Categorie 3-activiteiten: Vergunningplichtige activiteiten die (afzonderlijk) vergunningplichtig blijven (paragraaf 4.4 van de gebiedsdelen);
- Categorie 4-activiteiten: Niet-vergunningplichtige activiteiten, die wel mitigatie²⁰ vereisen (paragraaf 4.4 van de gebiedsdelen).

Daarnaast bevat Bijlage A van de gebiedsdelen van het beheerplan een niet-uitputtende lijst van activiteiten die niet-vergunningplichtig zijn en die in dezelfde aard en omvang kunnen worden voortgezet.

In het beheerplan staat (op pagina 52 van het algemeen deel) dat categorie 1-activiteiten in het N2000-gebied Deltawateren niet voorkomen, omdat het bevoegde gezag ervoor gekozen heeft geen vergunningplichtige activiteiten vrij te stellen in het beheerplan zonder specifieke vrijstellingsvoorwaarden.

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, 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

¹⁷ Dit zijn de Grevelingen, Haringvliet, Hollands Diep, Oosterschelde, Oude Maas, Veerse Meer en Westerschelde & Saeftinghe.

¹⁸ Dat wil zeggen: activiteiten die ten tijde van het opstellen van het beheerplan plaatsvonden en die zijn getoetst aan de instandhoudingsdoelstellingen.

¹⁹ Zie par. 5.2, p. 52, algemeen deel;

²⁰ 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 Habitatrichtlijn.

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 significant gevolgen.

Bezwaar tegen de verlenging van dit beheerplan alleen mogelijk tegen categorie 2-activiteiten

Ik constateer dat in het beheerplan Deltawateren enkel ten aanzien van categorie 2-activiteiten sprake is van een beschrijving van een project dat in het beheerplan Deltawateren 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 op een aantal punten gericht tegen activiteiten die zijn aangemerkt als categorie 4-activiteiten: niet vergunningplichtige activiteiten waarvoor wel (passende) maatregelen zijn opgenomen in het beheerplan. Het betreft de volgende activiteiten die volgen uit uw bezwaarschrift:

- Bezwaargrond 3: Het recreatief rapen van schelpdieren in de Oosterschelde en Westerschelde²¹;
- Bezwaargrond 5: Recreatie op dijktrajecten voor de gebieden Oosterschelde en Westerschelde²²;
- Bezwaargrond 6: Andere vormen van recreatie in de deelgebieden²³;

Daarnaast is het bezwaar gericht op activiteiten die zijn opgenomen in bijlage A van het beheerplan van de gebiedsdelen Veerse Meer en Westerschelde & Saefthinge. Van deze activiteiten is in het beheerplan geconstateerd dat zij niet vergunningplichtig zijn en dat deze activiteiten in dezelfde aard en omvang kunnen worden voortgezet:

- Bezwaargrond 7: Staand want visserij in het Veerse Meer²⁴;
- Bezwaargrond 7: Lijnvisserij in de Westerschelde²⁵.

Allereerst is het volgende van belang. De categorie 4-activiteiten en de activiteiten die worden genoemd in Bijlage A betreffen uitsluitend een constatering dat deze 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 in het beheerplan of als activiteit in Bijlage A is nooit beoogd om deze activiteiten uit te zonderen van een eventuele vergunningplicht. In dit kader wordt verwezen naar de omschrijving van categorie 2-activiteiten, waarbij wel expliciet wordt vermeld dat het beheerplan in dit geval de natuurvergunning vervangt.²⁶ Tevens

²¹ Paragraaf 4.5. van het N2000-beheerplan Oosterschelde en Westerschelde & Saefthinge;

²² N2000-Beheerplan Oosterschelde, p.72. N2000-Beheerplan Westerschelde & Saefthinge, p. 86;

²³ Zie bijvoorbeeld N2000-beheerplan Veerse Meer, p. 40 en bijlage A;

²⁴ Bijlage A van het N2000-beheerplan Veerse Meer;

²⁵ Bijlage A van het N2000-beheerplan Westerschelde & Saefthinge;

²⁶ Zie bijvoorbeeld beheerplan Oosterschelde, par. 4.3

wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling over het N2000-beheerplan Eilandspolder.²⁷ 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 het algemeen deel van het beheerplan²⁸ en uit de aanhef van Bijlage A, namelijk dat voor de vaststelling of een activiteit niet-vergunningplichtig is de voorwaarde geldt dat de aard en omvang van de activiteiten niet in betekenende mate wijzigen.

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 Hrl, worden genomen door zowel mijzelf als de betrokken provincies²⁹. In dat geval kan het bevoegde gezag (GS van de provincie/ de Minister van LNV) gebruik maken van haar aanschrijvingsbevoegdheid³⁰ 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 en activiteiten in Bijlage A. 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 of activiteiten uit Bijlage A van het beheerplan. Dit betreft de volgende bezwaargronden:

- Bezwaargrond 3: Het recreatief rapen van schelpdieren in de Oosterschelde en Westerschelde³¹;
- Bezwaargrond 5: Recreatie op dijktrajecten voor de gebieden Oosterschelde en Westerschelde³²;
- Bezwaargrond 6: Andere vormen van recreatie in de deelgebieden³³;

²⁷ ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1076 (Eilandspolder), r.o. 3.2.

²⁸ Zie p. 51 N2000-beheerplan Deltawateren, algemeen deel.

²⁹ 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.

³⁰ 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).

³¹ Paragraaf 4.5. van het N2000-beheerplan Oosterschelde en Westerschelde & Saeftinghe;

³² N2000-Beheerplan Oosterschelde, p.72. N2000-Beheerplan Westerschelde & Saeftinghe, p. 86.

³³ Zie bijvoorbeeld N2000-beheerplan Veerse Meer, p. 40 en bijlage A;

- Bezwaargrond 7: Staand want visserij in het Veerse Meer³⁴ en lijnvisserij in de Westerschelde³⁵.

Ook de adviescommissie constateert in haar advies ten aanzien van de activiteit lijnvisserij dat er geen sprake is van de verlenging van een vrijstelling en dat het bezwaar om die reden op dit punt niet-ontvankelijk is.

Ten aanzien van voornoemde bezwaargronden, met uitzondering van lijnvisserij, heeft de adviescommissie geconcludeerd dat het bezwaar wel ontvankelijk is. Dit 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 adviescommissie³⁶.

Het recreatief rapen van schelpdieren en recreatie (gronden 3, 5 en 6)

De adviescommissie acht deze bezwaargronden ontvankelijk, omdat de activiteiten alleen zijn toegestaan onder bepaalde voorwaarden (geen verstoring concentraties van zeevogels en zeehonden; niet toegestaan in beperkt/niet toegankelijke gebieden op grond van een toegangsbeperkingsbesluit) en er daarom sprake is van een vergunningplichtig project.

Ik volg dit advies niet, omdat geen sprake is van vrijstelling van vergunningplichtige activiteiten. Hiertoe overweeg ik het volgende.

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 gevolg zouden kunnen hebben, te voorkomen. De voorwaarde dat concentraties vogels en zeehonden niet gestoord mogen worden, moet in het licht van artikel 6, tweede lid, van de Hrl worden gezien. De voorwaarden die in het beheerplan zijn opgenomen ten aanzien van voornoemde activiteiten, moeten dan ook als passende maatregel worden beschouwd. Dat de adviescommissie uit de voorwaarden die gelden voor de categorie 4-activiteiten afleidt dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat het recreatief rapen van schelpdieren significante gevolgen heeft, miskent de adviescommissie dat de verplichting bestaat om instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen te treffen als dit nodig is voor de N2000-gebieden³⁷. De voorwaarden die in het beheerplan zijn opgenomen ten aanzien van voornoemde activiteiten, moeten dan ook als passende maatregel worden beschouwd.

Een toegangsbeperkingsbesluit³⁸ is een instrument waarmee uitvoering kan worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en

³⁴ Bijlage A van het N2000-beheerplan Veerse Meer;

³⁵ Bijlage A van het N2000-beheerplan Westerschelde & Saeftinghe;

³⁶ Zie ook AbRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969.

³⁷ Voorheen op grond van artikel 2.2 van de Wnb. Onder de Omgevingswet op grond van artikel 2.18, onder g, van de Ow en artikel 3.59, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

³⁸ Artikel 2.5 van de Wnb; artikel 2.45 van de Omgevingswet

tweede lid, van de Hrl³⁹. Dat in het geval van het rapen van schelpdieren of recreatie op dijktrajecten of anderszins toegangsbeperkingsbesluiten zijn genomen om daarmee te voorkomen dat verstoring van concentraties van vogels of zeehonden plaatsvindt, betekent niet dat deze activiteiten een project zijn 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 project⁴⁰.

Op zichzelf bezien is het door één persoon rapen van schelpdieren of het fietsen over een dijktraject niet aan te merken als een project met mogelijk significante gevolgen voor het N2000-gebied, waardoor deze activiteit niet vergunningplichtig is. Het door één persoon rapen van schelpdieren (binnen de toegestane normen en toegangsbeperkings) of het door één persoon fietsen op een dijktraject (binnen de daarvoor geldende voorwaarden en toegangsbeperkings) 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. In het beheerplan wordt hierover overwogen dat recreatie op land en water intrinsiek niet vergunningplichtig te stellen is, wanneer het individuen betreft die gebruik maken van bestaande infrastructuur en voorzieningen⁴¹. Voor zover er al enige mate van verstoring zou optreden door één enkele recreant of schelpdierraper, 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.⁴²

In het beheerplan zijn passende maatregelen opgenomen om te voorkomen dat op grote(re) schaal het rapen van schelpdieren of het recreëren op dijktrajecten leidt tot verslechtering of verstoring. Om die reden is het aantal kilogram beperkt dat per persoon geraapt mag worden, mag enkel binnen bepaalde periodes worden geraapt of de dijk worden betreden, zijn toegangsbeperkingsgebieden aangewezen en dient ruime afstand te worden gehouden van vogels en zeehonden. Deze passende maatregelen voorkomen dat het verslechterings- en verstoringsverbod wordt overtreden dat volgt uit artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

De onwenselijkheid van de intensivering van het rapen van schelpdieren wordt onderkend. Hiervoor wordt door de betreffende bevoegde gezagen gewerkt aan het doorvoeren van passende maatregelen om eventuele effecten van deze activiteit te minimaliseren. Dit valt echter buiten de reikwijdte van deze bezwaarprocedure. Mocht blijken dat intensivering plaatsvindt van het rapen van schelpdieren of van dijkrecreatie, dan kan het desbetreffende bevoegde gezag hiervoor aanvullende passende maatregelen nemen om verstoring of

³⁹ Zie AbRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1403, r.o. 5 e.v.

⁴⁰ *Idem*, r.o. 5.2

⁴¹ Zie ook pagina 72 van gebiedsdeel Oosterschelde.

⁴² Zie in dit kader AbRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 (Via15 I), r.o. 56.3.

verslechtering te voorkomen⁴³. Dit geldt ook ten aanzien van uw vermeende observaties van toegangsbeperkingsgebieden die toch worden betreden. Ten aanzien van de passende beoordeling van de provincie Zeeland⁴⁴ constateert de adviescommissie dat deze passende beoordeling een bevestiging is van het standpunt dat het rapen van schelpdieren als 'project' moet worden aangemerkt. Ik volg dit advies niet, gelet op het volgende.

De passende beoordeling van de provincie Zeeland gaat uit van een 'worst case' situatie, waarbij wordt uitgegaan van een gereconstrueerde referentiesituatie waarbij géén verstoring plaatsvindt, waarna het effect van een activiteit in beeld is gebracht⁴⁵. Deze passende beoordeling is opgezet in het kader van de verplichtingen om instandhoudingsmaatregelen⁴⁶ of passende maatregelen te treffen. De passende beoordeling is nooit bedoeld, en evenmin geschikt, om te dienen als een passende beoordeling die benodigd is voor projecten⁴⁷. Dat deze beoordeling een 'passende beoordeling' is genoemd, maakt ook niet dat sprake is van een project⁴⁸. De beoordeling ziet immers op het totaal aan activiteiten afgezet tegen een gereconstrueerde referentiesituatie waarbij géén verstoring plaatsvindt, en niet op het door één individu rapen van schelpdieren in het licht van de juiste juridische referentiesituatie. Om die reden kan deze beoordeling niet dienen voor de vaststelling of het individueel rapen van schelpdieren mogelijk leidt tot significante gevolgen.

Gelet op al het voorgaande is uw bezwaar ten aanzien van bezwaargronden 3, 5 en 6 niet-ontvankelijk.

'Staan want visserij' in het Veerse Meer (bezwaargrond 7)

Ten aanzien van 'staan want visserij' in het Veerse Meer voert u aan dat deze activiteit ten onrechte als vrijgestelde activiteit is aangeduid in het beheerplan. Aangezien staan want visserij is opgenomen in bijlage A van het beheerplan Veerse Meer, begrijp ik dat u bedoelt dat deze activiteit volgens u ten onrechte als niet-vergunningplichtige activiteit is aangemerkt.

De adviescommissie heeft ten aanzien van staan want visserij in het Veerse Meer geconstateerd dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten en dat onvoldoende is gemotiveerd dat de oorspronkelijke beoordelingen (NEA I en NEA II) ten grondslag kunnen liggen aan de verlenging.

Ik volg dit advies niet, omdat ook hier, net als bij het rapen van schelpdieren (bezwaargrond 3) en recreatie (bezwaargronden 5 en 6) geen sprake is van (vrijstelling van) een vergunningplichtige activiteit.

⁴³ 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.

⁴⁴ Boudewijn T.J., J. Zwerver, L.S.A. Anema, M. Teunis & Y.N. Radstake 2020, *Passende Beoordeling snijden zeegroenten en handmatig schelpdieren rapen in de provincie Zeeland*, Bureau Waardenburg Rapportnr. 19-183. Bureau Waardenburg, Culemborg.

⁴⁵ Zie par. 3.8 passende beoordeling Zeeland.

⁴⁶ Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn.

⁴⁷ Projecten in het kader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

⁴⁸ In de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Lijnvisserij (bezwaargrond 7)

De adviescommissie adviseert het bezwaar ten aanzien van lijnvisserij niet-ontvankelijk te verklaren, omdat geen sprake is van een de verlenging van een vrijstelling en evenmin door de Vogelbescherming is onderbouwd dat significante gevolgen als gevolg van lijnvisserij niet kunnen worden uitgesloten.

Ik volg de adviescommissie hierin.

Tussenconclusie

Het bezwaar is niet-ontvankelijk ten aanzien van de volgende bezwaargronden:

- Bezwaargrond 3: Het recreatief rapen van schelpdieren in de Oosterschelde en Westerschelde⁴⁹;
- Bezwaargrond 5: Recreatie op dijktrajecten voor de gebieden Oosterschelde en Westerschelde⁵⁰;
- Bezwaargrond 6: Andere vormen van recreatie in de deelgebieden⁵¹;
- Bezwaargrond 7: Staand want visserij in het Veerse Meer⁵² en lijnvisserij in de Westerschelde⁵³.

Ten aanzien van de overige bezwaargronden 2, 4 en & (voor zover het niet ziet op staand want visserij in het Veerse Meer en lijnvisserij) 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 (bezwaargrond 2)

Met het verlengen van een beheerplan wordt ook de werking van de daarin opgenomen vrijstellingen verlengd (categorie 2-activiteiten, paragraaf 4.3 van de gebiedsdelen). 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, als⁵⁴:

- 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

⁴⁹ Paragraaf 4.5. van het N2000-beheerplan Oosterschelde en Westerschelde & Saeftinghe;
⁵⁰ N2000-Beheerplan Oosterschelde, p.72. N2000-Beheerplan Westerschelde & Saeftinghe, p. 86.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld N2000-beheerplan Veerse Meer, p. 40 en bijlage A;

⁵² Bijlage A van het N2000-beheerplan Veerse Meer;

⁵³ Bijlage A van het N2000-beheerplan Westerschelde & Saeftinghe;

⁵⁴ 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 voldoet 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.

Recreatievaart met motorboot (>20 km/h) in de Westerschelde

Met het bestreden besluit is ten onrechte de vrijstelling van de vergunningplicht verlengd voor recreatievaart met een motorboot (>20 km/h) in beheerplan van het gebiedsdeel Westerschelde & Saefthinge. Deze activiteit staat beschreven in paragraaf 4.3, pagina 70 van het gebiedsdeel Westerschelde & Saefthinge. Het bestreden besluit wordt ten aanzien van de verlenging van deze vrijstelling herroepen.

Gebleken is dat deze activiteit in de oorspronkelijke NEA onvoldoende is beoordeeld en dat geen afzonderlijke toets van deze activiteit heeft plaatsgevonden. In dit kader wordt verwezen naar **bijlage 3** bij dit besluit. Uit de NEA of uit andere informatie blijkt niet dat ten aanzien van deze activiteit geen sprake is van mogelijke significante effecten. Dit betekent de vrijstelling van de vergunningplicht voor recreatievaart met een motorboot (>20 km/h) niet wordt verlengd.

Geen aanleiding om het bestreden besluit voor het overige te herroepen

Ik zie echter geen aanleiding het bestreden besluit voor het overige 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, met uitzondering van recreatievaart met een motorboot (>20 km/h).

Hieronder wordt ingegaan op hetgeen u ten aanzien van zeeas spitten (bezwaargrond 4) en staand want visserij in de Westerschelde (bezwaargrond 7) hebt aangevoerd. 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.⁵⁵ 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

⁵⁵ Zie p. 51 beheerplan Deltawateren, algemeen deel.

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 4** staat beschreven op welke wijze deze hernieuwde ecologische beoordeling heeft plaatsgevonden.

Handmatig spitten van zee-aas in deelgebieden Oosterschelde en Westerschelde & Saefthinge (bezwaargrond 4)

In het beheerplan, in de gebiedsdelen Oosterschelde en Westerschelde & Saefthinge, is deze activiteit aangemerkt als een categorie 2-activiteit en dus onder voorwaarden vrijgesteld van de natuurvergunningplicht. De voorwaarden die gelden voor het handmatig spitten van zee-aas staan benoemd op pagina 74 van het beheerplan Westerschelde en Saefthinge. In het gebiedsdeel Oosterschelde staan de voorwaarden voor het handmatig zee-aas spitten benoemd op pagina 71.

Naar aanleiding van hetgeen in bezwaar is aangevoerd, is nader onderzoek verricht naar de activiteit *handmatig spitten van zee-aas*. Dit onderzoek wordt als bijlage van dit besluit opgenomen als **bijlage 5**.

Gelet op dit onderzoek wordt de verlenging van de vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor het handmatig zee-aas spitten in stand gelaten.

In bezwaar is onder verwijzing naar de passende beoordeling van de provincie Zeeland⁵⁶ verzocht om het handmatig spitten van zee-aas in de Oosterschelde en Westerschelde niet vrij te stellen van de vergunningplicht in het beheerplan. Dit omdat het handmatig spitten van zee-aas in de huidige vorm een significant negatief effect heeft op zeven niet-broedvogelsoorten in de Oosterschelde en op elf niet-broedvogelsoorten in de Westerschelde. Dit doet echter niet af aan de conclusie van **bijlage 5**.

De reden is dat de hiervoor genoemde passende beoordeling van de provincie Zeeland het handmatig spitten van zee-aas niet apart beoordeelt en deze beoordeling niet geldt als passende beoordeling voor projecten. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een onjuiste referentiesituatie. In dit verband verwijs ik naar pagina 13 van deze beslissing op bezwaar, waar ik dit heb toegelicht.

Daarnaast wordt in de passende beoordeling van de provincie Zeeland beoordeeld wat er gebeurt als men stopt met het handmatig spitten van zee-aas. Dit kan echter niet dienen als onderbouwing voor de conclusie van de Vogelbescherming dat het handmatig spitten van zee-aas daarmee een significant negatief effect heeft. Het handmatig spitten van zee-aas vond immers al plaats voor aanwijzing van de betreffende gebieden als Natura 2000-gebieden en het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de soorten en habitats in deze gebieden.

Verder is van belang dat in de passende beoordeling van de provincie Zeeland het 1%-criterium van additionele sterfte van het Ornis comité onjuist wordt toegepast. Daarnaast worden grotere verstoringsafstanden gebruikt dan in de passende

⁵⁶ Boudewijn T.J., J. Zwerver, L.S.A. Anema, M. Teunis & Y.N. Radstake 2020. Passende Beoordeling snijden zeegroenten en handmatig schelpdieren rapen in de provincie Zeeland. Bureau Waardenburg Rapportnr. 19-183. Bureau Waardenburg, Culemborg.

beoordeling van 2009⁵⁷. Anders dan in de passende beoordeling van 2009 wordt geen gebruik gemaakt van soortspecifieke verstoringsafstanden, maar van generieke verstoringsafstanden. Hierdoor wordt in de passende beoordeling van de provincie Zeeland met minstens een factor 3 meer verstoring gerekend dan in de passende beoordeling uit 2009, waarin wel rekening wordt gehouden met soortspecifieke verstoringsafstanden. In de passende beoordeling van de provincie Zeeland wordt niet onderbouwd wat de grondslag is van de generieke verstoringsafstanden.

Ik meen dat door het toepassen van (te) strenge criteria in de passende beoordeling van de provincie Zeeland ten onrechte voor elke soort die onder het instandhoudingsdoel komt, de conclusie wordt getrokken dat het effect significant is. Immers, zelfs als een soort of habitat zich beneden het instandhoudingdoel bevindt kan daaruit niet automatisch volgen dat elk effect ook significant is.

Het handmatig spitten van zee-aas in de beheerplannen Oosterschelde en Westerschelde en Saefthinge blijft daarom onder voorwaarden vrijgesteld van de natuurvergunningplicht.

Staan want visserij in Westerschelde & Saefthinge (bezwaargrond 7)

In het beheerplan, in gebiedsdeel Westerschelde & Saefthinge, is staan want visserij aangemerkt als een categorie 2-activiteit en dus is het onder voorwaarden⁵⁸ vrijgesteld van de natuurvergunningplicht.

Naar aanleiding van hetgeen in bezwaar is aangevoerd, is nader onderzoek verricht naar de activiteit *staan want visserij in de Westerschelde*. Dit onderzoek wordt als **bijlage 6** van dit besluit opgenomen.

Gelet op dit onderzoek wordt de vrijstelling van de natuurvergunningplicht voor staan want visserij in het gebiedsdeel Westerschelde & Saefthinge in stand gelaten.

In bezwaar is aangevoerd dat geen goede en betrouwbare informatie beschikbaar is over het aantal slachtoffers van staan want. Volgens het bezwaarschrift is de middelste zaagbek ten onrechte niet meegenomen in de beoordeling van NEA I. Het vissen met staan want in de Westerschelde zou niet langer vrijgesteld moeten worden vanwege het voorzorgprincipe en het feit dat de effecten voor de middelste zaagbek niet goed zijn getoetst. Hetgeen in bezwaar is aangevoerd kan niet leiden tot een ander oordeel, gelet op het volgende.

Ten aanzien van het standpunt in het bezwaarschrift dat staan want visserij in de Westerschelde vanwege het voorzorgprincipe (ook wel voorzorgsbeginsel genoemd) niet langer vrijgesteld moet worden, wordt het volgende overwogen. Het voorzorgprincipe houdt in dat de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Hrl slechts kan worden verleend indien de bevoegde instanties de zekerheid hebben verkregen dat het geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken

⁵⁷ Baptist & van Moorsel 2009 Zee-aas spitten Oosterschelde onderzoek ecologische inpasbaarheid en Passende Beoordeling

⁵⁸ Zie pagina 74 en 75 van het beheerplan van het gebiedsdeel Westerschelde en Saefthinge.

gebied. Dat is het geval wanneer wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken.⁵⁹

Gelet op hetgeen in **bijlage 6** is opgenomen, wordt geen aanleiding gezien om staand want visserij in de Westerschelde vanwege het voorzorgsbeginsel niet langer vrij te stellen van de vergunningplicht. Hierbij wordt volledigheidshalve opgemerkt dat uit wordt gegaan 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 Westerschelde. Alleen wanneer deze activiteit niet wezenlijk is gewijzigd en alleen indien aan de genoemde voorwaarden wordt gedaan, geldt de vrijstelling van de vergunningplicht.

Ten aanzien van de stelling dat de effecten van staand want visserij op de middelste zaagbek onvoldoende zijn getoetst, wordt eveneens verwezen naar **bijlage 6**. Daarin is gemotiveerd overwogen dat vissen met een staand want niet leidt tot significant gevolgen op de middelste zaagbek, noch op andere vogelsoorten. Hetgeen op dit punt is aangevoerd kan daarom niet leiden tot een ander oordeel.

Staan want visserij blijft in het beheerplan Westerschelde & Saefthinge onder voorwaarden vrijgesteld van de natuurvergunningplicht.

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 check⁶⁰ 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 niet specifiek genoemde vrijgestelde activiteiten op geen enkele wijze in het bezwaarschrift is onderbouwd dat 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 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**. In deze bijlage wordt ook ingegaan op de aangewezen habitatrictlijnsoorten die volgen uit het wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden 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**

⁵⁹ Zie ook AbRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (tussenuitspraak Porthos), r.o. 31 e.v.

⁶⁰ Zie hiervoor de door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op 2 maart 2023 openbaar gemaakte stukken met kenmerk RWS 2023/562;

7 eveneens geconcludeerd dat de vrijstellingen niet leiden tot significante gevolgen voor deze soorten.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de voorwaarde om afstand te houden van zeehonden bij bepaalde vrijgestelde activiteiten⁶¹ in gebiedsdelen Oosterschelde en Westerschelde geldt ten aanzien van zowel de gewone zeehond als de grijze zeehond.

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 het nemen 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.

De Natura 2000-gebieden Haringvliet, Hollands Diep, Veerse Meer en Oude Maas, zijn niet stikstof gevoelig. Als gevolg hiervan zijn ze destijds niet gekwalificeerd als PAS-gebied. Significante gevolgen als gevolg van stikstof kunnen hierdoor ook bij de verlenging van de beheerplannen bij voorbaat worden uitgesloten.⁶² Recentelijk is in de natuurdoelanalyses bevestigd dat deze vier Natura 2000-gebieden niet stikstofgevoelig zijn⁶³. Daarnaast geldt ten aanzien van het Veerse Meer dat dit een Vogelrichtlijngebied is waar geen stikstofgevoelige soorten⁶⁴ of stikstofgevoelig leefgebied van aangewezen soorten voorkomen⁶⁵. Om die reden was het Veerse Meer niet opgenomen in het PAS.

Gelet hierop hoeft geen nader stikstofonderzoek plaats te vinden ten aanzien van de activiteiten die zijn vrijgesteld in de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden Haringvliet, Hollands diep, Veerse Meer en Oude Maas.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld paragraaf 4.3. gebiedsdeel Oosterschelde en Westerschelde & Saeftinghe.

⁶² Zie ook bijlage 3 van het vaststellingsbesluit programma aanpak stikstof, [wetten.nl - Regeling - Vaststellingsbesluit programma aanpak stikstof - BWBR0036751 \(overheid.nl\)](#).

⁶³ Zie Natuurdoelanalyse Natura 2000 Haringvliet, pagina 22.

⁶⁴ Zie ook beheerplan Veerse Meer, pagina 30.

⁶⁵ Zie ook bijlage 3 van het vaststellingsbesluit programma aanpak stikstof, [wetten.nl - Regeling - Vaststellingsbesluit programma aanpak stikstof - BWBR0036751 \(overheid.nl\)](#).

Ten aanzien van de overige deelgebieden, te weten Natura 2000-gebied Grevelingen, Westerschelde & Saefthinge en Oosterschelde, wordt overwogen dat uit de beheerplannen van deze gebieden blijkt dat de vrijstellingen van de vergunningplicht niet gelden voor het aspect stikstof.⁶⁶ In het beheerplan zijn ten behoeve van de activiteiten alvast de overige effecten beoordeeld.

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.⁶⁷

Ten overvloede

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ik mij samen met de overige bevoegde gezagen inspan om de natuurdoelen te halen en de natuur te behouden. In dit kader wordt onderzocht, ook samen met andere partijen, of in aanvulling op het beheerplan aanvullende tussentijdse maatregelen kunnen worden genomen. Ook wordt aandacht geschonken aan de mogelijkheden tot een effectievere handhaving en de handhaafbaarheid. Deze maatregelen worden niet getroffen in het kader van een specifieke activiteit die in of rondom de Deltawateren 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

Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland,
Namens deze,
Commissaris van de Koning
J.M.M. Polman

Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland,
Namens deze,
Commissaris van de Koning
J. Smit

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant,
Namens deze,
Commissaris van de Koning
Mr. I.R. Adema

⁶⁶ Beheerplan Oosterschelde, pagina 54; beheerplan Westerschelde & Saefthinge, p. 61; beheerplan Grevelingen, p. 46; Zie in dit kader ook AbRvS, 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1076, r.o. 3.1 e.v..

⁶⁷ Zie ook AbRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 36.2 (Porthos).

Zij stemmen allen in met onderhavig besluit.

9. Conclusie

Ik verklaar uw bezwaar niet-ontvankelijk ten aanzien van de volgende bezwaargronden, omdat tegen deze onderdelen van het beheerplan geen rechtsmiddelen openstaan:

- Bezwaargrond 3: Het recreatief rapen van schelpdieren in de Oosterschelde en Westerschelde;
- Bezwaargrond 5: Recreatie op dijktrajecten voor de gebieden Oosterschelde en Westerschelde;
- Bezwaargrond 6: Andere vormen van recreatie in de deelgebieden;
- Bezwaargrond 7: Staand want visserij in het Veerse Meer en lijnvisserij in de Westerschelde.

Voor het overige verklaar ik uw bezwaar gegrond.

- Ik herroep het bestreden besluit ten aanzien van de verlenging van de vrijstelling voor recreatievaart met een motorboot (>20 km/h) in de Westerschelde.
- Ik meen dat met de in deze beslissing op bezwaar gegeven nadere motivering het bestreden besluit voor het overige in stand kan blijven. Ik zie voor het overige 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.