

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Natuurmonumenten e.a.



Datum 27 december 2022  
Betreft Handhavingsverzoek Natuurcompensatie Voordelta

## Ontwerpbesluit

Geachte 

In uw brief van 25 augustus 2021 verzocht u mij, namens uw cliënten Natuurmonumenten e.a., er zorg voor te dragen dat er alsnog adequate compensatie plaatsvindt voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte, hetzij door het opleggen van aanvullende compensatieverplichtingen aan het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) via aanpassing van de vergunning, hetzij door handhavend optreden om naleving van de huidige vergunning te borgen.

Uw verzoek is afgewezen bij besluit van 28 februari 2022.

De rechtbank Midden-Nederland heeft bij uitspraak van 15 november 2022 het beroep van Natuurmonumenten e.a. deels gehonoreerd. De rechtbank heeft het bestreden besluit van 28 februari 2022 vernietigd en heeft mij opgedragen om binnen 16 weken na verzenddatum van de uitspraak een nieuwe beslissing te nemen op het handhavingsverzoek van Natuurmonumenten e.a. met inachtneming van de uitspraak.

### Bevoegdheid, belanghebbenden en procedure

Hetgeen is opgenomen in het besluit van 28 februari 2022 voor wat betreft bevoegdheid, belanghebbenden en procedure is niet in rechte bestreden en wordt hier als herhaald en ingelast beschouwd.

Dit besluit betreft een nieuw ontwerpbesluit op het handhavingsverzoek. Dit ontwerpbesluit wordt afgegeven binnen de door de rechtbank bepaalde termijn van zes weken. Een afschrift wordt verzonden aan degenen die zich gesteld hebben in de procedure. Kennisgeving wordt gedaan in de Staatscourant d.d. 27 december 2022 waarbij erop is gewezen dat gedurende de termijn dat het ontwerpbesluit ter inzage ligt, eenieder een zienswijze naar voren kan brengen.



**Directoraat-generaal Natuur  
en Visserij**

**Bezoekadres**

Bezu denhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

**Behandeld door**



**Ons kenmerk**

DGNV / 22560364

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

#### De overwegingen van de rechtbank

DGNV / 22560364

De rechtbank heeft overwogen dat het niet noodzakelijk is om voorschrift 23a van de Wnb-vergunning te wijzigen. De rechtbank overweegt dat er aan twee 'knoppen' kan worden gedraaid binnen het bestaande vergunningsvoorschrift om de compensatiedoelstelling te bereiken. De eerste knop is het bijstellen van de omvang van het bodembeschermingsgebied en de tweede is het binnen dit gebied aanpassen van de beperkingen die gelden voor bodemberoerende visserij.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat ecologische winst niet alleen ziet op biomassa, maar ook op soortdiversiteit en dichtheid.

U heeft verzocht om handhavend op te treden tegen HbR vanwege het niet-naleven van voorschrift 23a van de Wnb-vergunning. De rechtbank komt tot de conclusie dat ik geen bijzondere omstandigheden heb aangevoerd die rechtvaardigen dat ik van handhavend optreden heb afgezien.

De rechtbank heeft daarover onder meer overwogen:

- De rechtbank bepaalt dat ik binnen zes weken een ontwerpbesluit ter inzage moet leggen. Het ligt op mijn weg om in dat besluit de (natuur)belangen die voor handhaving pleiten en de belangen die tegen handhaving pleiten kenbaar tegen elkaar af te wegen, waarbij in algemene zin geldt dat ik veel gewicht moet toekennen aan de daadwerkelijke handhaving van een overtreden wettelijk voorschrift.
- Ik ben gelet op de beginselplicht tot handhaving gehouden om ook andere mogelijkheden dan door eisers voorgesteld mee te nemen.
- De rechtbank volgt evenmin het standpunt dat eerst overeenstemming moet worden bereikt met de Europese Commissie, omdat het gaat over handhaving van een voorschrift en niet over wijziging van een voorschrift. De rechtbank neemt aan dat de Europese Commissie nog steeds hecht aan de in 2003 genoemde voorwaarde dat alle noodzakelijke compensatiemaatregelen om een algehele bescherming van de samenhang van N2000 te verzekeren tijdig worden genomen;
- Uit het bestreden besluit blijkt niet dat ik alle betrokken belangen, waaronder ook de belangen van vissers en visserijorganisaties in kaart heeft gebracht en deze belangen vervolgens heeft afgewogen, laat staan dat uiteen is gezet waarom het belang van natuur(compensatie) voor die overige belangen moet wijken.

#### Gewijzigd besluit op het handhavingsverzoek

Het oordeel van de rechtbank noopt tot een hernieuwde beoordeling van het handhavingsverzoek, met een nieuwe belangenafweging.

#### Belangen van vissers en visserijorganisaties

In Natura 2000-gebied Voordelta wordt sinds jaar en dag gevist op onder meer garnalen, ensis en spisula. Hiervoor worden telkens Wnb-vergunningen verleend voor een aantal jaar. Bij de vergunningaanvraag wordt een passende beoordeling overlegd, waarbij wordt aangetoond dat het project geen significant negatief

effect heeft op het Natura 2000-gebied. Dat betekent dat getoetst is dat (bijvoorbeeld) garnalenvisserij de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied niet in gevaar brengt. De bestaande vergunning voor garnalenvisserij loopt 31 december 2022 af. Op een nieuwe aanvraag moet nog beslist worden.

Het belang van vissers en visserijorganisaties is vanzelfsprekend om te kunnen vissen. Het gaat om het voortbestaan van (familie-)bedrijven, die op tal van terreinen al met complexe regelgeving en beperkingen te maken hebben.

De grond om een garnalenvisserij-vergunning te kunnen weigeren kan gevonden worden in een instandhoudingsdoel van het betreffende Natura 2000-gebied. Als het natuurbelang dat vergt kan een vergunning geweigerd worden. In het verleden is steeds een vergunning verleend, omdat geoordeeld is dat garnalenvisserij geen significant negatieve effecten op instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden had. Nu zijn het vooral stikstof-emissies van garnalenkotters die mogelijk wel effecten hebben en die de sector nopen tot nadere onderbouwing van de aanvraag, maar dat zijn dus geen effecten op het bodemleven in de Voordelta.

Wel van belang is dat (garnalen-) visserij plaatsvindt op tal van locaties in de Noordzee en in de Waddenzee en dat de Voordelta (circa 83.500 ha) maar een beperkt deel daarvan uitmaakt, terwijl het bodembeschermingsgebied daarvan dan weer een beperkt deel is (namelijk ca. 24.550 ha, volgens vergunningsvoorwaarde 23a). Het is wel een gebied waar veel garnalen voorkomen en waar intensief gevestigd is. Anderzijds zijn er ook beperkingen aan het aantal visuren en moet nader onderzocht worden of en in welke mate de garnalenvisserijsector de visuren kan volmaken op andere locaties, in de Voordelta en andere gebieden en dat zij zodoende niet disproportioneel in haar belangen wordt geschaad. Het is hen niet aan te rekenen dat de compensatieopgave niet is gehaald.

#### Belang van de natuur(compensatie)

De aanleg van de Tweede Maasvlakte, waardoor oppervlakverlies van de Voordelta is opgetreden, moest gecompenseerd worden. Er is, voorafgaand aan de aanleg, gekozen voor een kwaliteitsverbetering van de Voordelta, onder meer door het bodembeschermingsgebied in te stellen. Zoals ook is overwogen in het besluit van 28 februari 2022 is uit monitoring onvoldoende gebleken dat de kwaliteitsverbetering daadwerkelijk is opgetreden.

Daarop is de conclusie getrokken dat kwaliteitsverbetering onvoldoende heeft opgeleverd. Omdat de overtuiging was dat het verder verbieden van visserij in het bodembeschermingsgebied, bijvoorbeeld het verbieden van garnalenvisserij, niet alsnog tot de vereiste kwaliteitsverbetering zou leiden, omdat immers de garnalenvisserij geen significant negatieve effecten op instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebied Voordelta heeft.

Namens Natuurmonumenten is in de procedure een deskundigenbericht ingebracht, te weten de 'notitie ecologische effecten bodemberoerende visserij Voordelta' [REDACTED] (verbonden aan NIOZ en

Rijksuniversiteit Groningen). Daarin wordt geconcludeerd dat het daadwerkelijk stoppen van bodemberoerende visserij in het bodembeschermingsgebied het natuurlijk functioneren van het ecosysteem zal verbeteren. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op recente studies die aantonen dat kwetsbare soortengemeenschappen ook in dynamische gebieden [zoals de Voordelta] kunnen voorkomen. In de notitie staat echter ook dat op voorhand niet te zeggen valt of een dergelijke maatregel leidt tot een meetbare 10 % kwaliteitsverbetering. Derhalve dienen de inspanningen om te komen tot een robuuste compensatie te worden voortgezet.

Voorts zijn er ook bij de minister wel voortschrijdende inzichten over de mogelijke effecten van visserij op het bodembeschermingsgebied.

In de hele Noordzeekustzone is er een kwaliteitsverbetering waarneembaar, ook in de Voordelta, maar nadere bestudering van de data leert dat dit vooral komt door de voor-visserijongevoelige soorten: <https://natuurcompensatie-voordelta.nl/download/doc-7-ruimtelijke-analyse-en-trends-benthos-voordelta-def-200703/#>.

Uitsluiting van alle bodemberoerende visserij kan voor kansen zorgen voor visserijgevoelige bodemdiersoorten, langlevende(re) bodemdiersoorten, een natuurlijker leeftijdsopbouw van de bodemdierengemeenschap en kansen voor schelpdierriffen en andere biogene riffen (bv. schelpkokerworm *Lanice conchilega*). Dit alles is kwaliteitsverbetering H1110B (kwaliteitsverbetering is dus niet alleen de toename van Amerikaanse zwaardschede (die ongevoelig is voor visserij en misschien zelfs wel profiteert)). Daarnaast kunnen ook verstoringsgevoelige vogelsoorten als zwarte zee-eend en roodkeelduiker profiteren van uitsluiting bodemberoerende visserij.

#### Overeenstemming met de Europese Commissie

De rechtbank overweegt dat de vereiste ecologische winst van 10 % ook stapsgewijs kan worden behaald. En dat het uit het bestreden besluit niet duidelijk wordt waarom ik er niet toe wil overgaan om in ieder geval enige compensatie te bewerkstelligen. En de rechtbank volgt niet mijn standpunt dat eerst overeenstemming moet worden bereikt met de Europese Commissie.

De rechtbank is kennelijk van oordeel dat deze vergunning gezien moet worden in het kader van de toestemming die in 2003 door de Europese Commissie is gegeven.

In het besluit van 28 februari 2022 ging ik er echter vanuit dat ook in 2022 voldaan moet worden aan de Vogel- en habitatrichtlijn zoals die tegenwoordig, volgens de huidige rechtspraak en richtlijnen van de EC moet worden toegepast.

Zoals ik eerder stelde was en blijf ik in gesprek met het HbR over een oplossing waarbij zekerheid over volledige compensatie zou ontstaan. Dat is een wettelijk vereiste en komt uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Daar komt bij dat compensatiemaatregelen naar huidige inzichten additioneel moeten zijn. Wat toch al moet worden gedaan om de instandhoudingsdoelen van

een natuurgebied te bereiken, kan niet als compenserende maatregel worden ingezet. Als de conclusie zou zijn dat het verbieden van garnalenvisserij leidt tot een aanzienlijke verbetering van de natuur in het bodembeschermingsgebied, dan komt de vraag op of dit nog wel een compenserende maatregel kan zijn. Nu de compensatie middels kwaliteitsverbetering in de Voordelta vooralsnog niet gelukt is, en er wetenschappelijke onzekerheid is of dat alsnog zou kunnen lukken door andere vormen van visserij in het bodembeschermingsgebied te verbieden, kan daarmee niet volstaan worden.

De Europese Commissie vereist tegenwoordig, anders dan in 2003, dat de compensatie plaatsvindt door het aanleggen van nieuw habitat en/of het aanwijzen van nog niet beschermd gebied als N2000-gebied. Probleem daarbij is dat zowel de natuurorganisaties als ik niet de voorkeur hebben om een kustzone die nu nog dieper is dan 20 meter onder zeeniveau, en dus niet kwalificeert als 1110B (want dat is ondiepe voordelta met een diepte tot 20 meter onder zeeniveau), structureel ondieper te maken. Dat vereist enorme zandsuppleties, die ook periodiek herhaald moeten worden, en waarbij bestaand bodemleven wordt bedolven. Hetgeen voorts met aanzienlijke stofstofemissies gepaard gaat.

Om te kunnen voldoen aan het oordeel van de rechtbank wordt in dit besluit verder niet behandeld wat er aanvullend of als alternatief zal moeten gebeuren om de compensatie volledig te behalen. HbR heeft een voorstel geformuleerd dat besproken zal moeten worden met de natuurorganisaties aan de Tafel van Borging en bij de Europese Commissie. Dat voorstel zal wellicht worden aangepast wegens dit besluit, maar moet voorzien in afdoende compensatie, waarbij ook aandacht is voor tijdsverlies en voor de wetenschappelijke onzekerheid of de compensatie wel gehaald wordt door onderhavig besluit.

Het is mij bekend dat daarbij wordt overwogen om een ander bodembeschermingsgebied voor te stellen. Ook is de vraag hoe groot het bodembeschermingsgebied moet zijn.

De uitkomst van de Tafel van Borging kan leiden tot aanpassing van vergunningsvoorwaarde 23a en daarmee kan dit leiden tot een wijziging van de handhaving van die vergunningsvoorwaarde, waarop onderhavig besluit ziet. Het door mij ingestelde hoger beroep kan leiden tot vernietiging van dit besluit. Voorts kan ik zelf nog vergunningsvoorwaarde 23a aanpassen, indien dat noodzakelijk is om afdoende compensatie te realiseren. Derhalve heeft dit besluit een voorlopig karakter en worden alle betrokken partijen opgeroepen te blijven werken aan een alternatieve compensatie, hetgeen zal resulteren in aanpassing van artikel 23a.

Gelet op de verplichting om de natuur te beschermen, de onzekerheid die er bij kwaliteitsverbetering is, en voorts vanwege de rechtszekerheid, wordt door mij in onderhavig besluit vastgehouden aan het huidige bodembeschermingsgebied zoals dat is benoemd in het TBB van 9 juni 2008 en is bevestigd in het aanwijzingsbesluit Voordelta van 2014:

Het bodembeschermingsgebied wordt aan de landzijde begrensd door de "Lowest Astronomical Tide", aan de zeezijde door de 3 mijlsgrens. De noordelijke en

zuidelijke begrenzing liggen respectievelijk ter hoogte van de zuidpunt van de eerste Maasvlakte en ter hoogte van zuidkant van Schouwen-Duiveland.

DGNV / 22560364

Er is overwogen om in dit besluit een nieuwe monitoringsverplichting op te leggen. Daar is niet voor gekozen om de navolgende reden: In een dynamisch gebied als de Voordelta, dat onder invloed staat van getij, stormen, maar ook tal van menselijke activiteiten en dat te maken heeft met van jaar op jaar zeer wisselende populaties flora en fauna, blijkt het zeer moeilijk wetenschappelijk vast te stellen of een kwaliteitsverbetering van 10 % wordt gerealiseerd. Zeker als dat gerelateerd zou moeten worden aan een situatie uit het verleden, voor 2008. Bovendien brengt monitoring de verplichting mee om daar later weer een consequentie aan te verbinden, terwijl ook dan vermoedelijk onvoldoende zekerheid zal bestaan over een bepaald percentage verbetering. Wel is het wenselijk dat er nader wetenschappelijk onderzoek zal worden gedaan naar de effecten van dit besluit.

#### Handhaven jegens het Havenbedrijf

HbR heeft terecht aangevoerd dat in de Uitwerkingsovereenkomst (UWO) is afgesproken dat het Rijk uitvoering zou geven aan de maatregelen, onder meer omdat HbR geen juridische mogelijkheden heeft om een bodembeschermingsgebied aan te wijzen en/of vergunningen in te trekken.

De rechtbank overweegt dat dit geen argument is om niet te handhaven, hetgeen ik ter harte neem.

Aan onderhavig besluit leg ik de navolgende overwegingen ten grondslag:

- Uitgangspunt is de correcte toepassing van de Wet Natuurbescherming en de daaraan ten grondslag liggende Vogel- en Habitatrichtlijn. Ik heb als bevoegd gezag de taak om te beslissen op welke wijze en onder welke voorwaarden handhavend wordt opgetreden.
- Door de aanleg van de Tweede Maasvlakte is het oppervlakte van N2000-gebied Voordelta kleiner geworden. De verkleining van oppervlakte heeft een negatieve impact op de instandhoudingsdoelen. Dat maakt het noodzakelijk om de kwaliteit van de Voordelta te verbeteren. Dit staat los van de ontwikkeling van de Voordelta in kwaliteit, gedurende de afgelopen jaren.
- Ecologische winst ziet niet alleen op biomassa, maar ook op soortdiversiteit en dichtheid;
- Hoewel er geen wetenschappelijke zekerheid is over de impact van visserij, met name garnalenvisserij, in het bodembeschermingsgebied, is aannemelijk dat het niet langer toestaan van bodemberoerende visserij, waaronder garnalenvisserij, ensis- en spisula-visserij in het bodembeschermingsgebied, tot positieve effecten leidt.
- Deze handhaving is formeel gericht aan HbR, maar gelet op de UWO zal ik zelf binnen zes maanden de navolgende maatregelen nemen.

Besluit

Aan het HbR vindt binnen twee weken nadat het besluit is gepubliceerd een bestuursdwangaanschrijving plaats, die het navolgende behelst:

DGNV / 22560364

De minister zal geen nieuwe vergunningen verlenen voor garnalen-, ensis- en spisula-visserij, althans andere vormen van visserij in het bodembeschermingsgebied in N2000-gebied Voordelta.

De minister zal binnen zes maanden het huidige TBB (toegangsbeperkend besluit) aanpassen zodat voornoemde vormen van visserij in voornoemd gebied niet zijn toegestaan.

Als derde-partijen namen deel aan de procedure bij de rechtbank: Havenbedrijf Rotterdam NV, de minister van I en W (Rijkswaterstaat), de Nederlandse Vissersbond, De Producentorganisatie Nederlandse mosselcultuur. Zij ontvangen een afschrift van dit (ontwerp)besluit.

Hoogachtend,

De Minister voor Natuur en Stikstof,  
Namens deze,

  
MT-lid Directoraat-generaal Natuur en Visserij