



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Natuurmonumenten e.a.

Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Natuurvergunningen

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Behandeld door

Datum 28 februari 2022

Betreft uw verzoek om wijziging vergunning/verzoek om handhaving

Ons kenmerk
DGNVLG-NV / 22052364

Uw kenmerk

Besluit

Bijlage(n)

Geachte,

In uw brief van 25 augustus 2021 verzoekt u mij, namens uw cliënten Natuurmonumenten e.a., er zorg voor de 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.

Bevoegdheid

Op 17 april 2008 is door mijn ambtsvoorganger een vergunning op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 98) verleend aan het Havenbedrijf Rotterdam voor de aanleg en aanwezigheid van Maasvlakte 2 en daarvoor benodigde zandwinning. Deze vergunning geldt op grond van het overgangsrecht van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) als vergunning op grond van deze wet. In het vervolg van dit besluit, duid ik de vergunning daarom aan als de Wnb-vergunning. Een verleende Wnb-vergunning kan door mij worden aangepast of ingetrokken op grond van artikel 5.4, eerste lid, van de wet, en ik ben als vergunningverlener bevoegd om de naleving van de vergunning te handhaven. Ik ben dan ook bevoegd om een besluit nemen op uw verzoeken.

Belanghebbenden

U heeft uw verzoek ingediend namens Natuurmonumenten, het Wereldnatuurfonds, Stichting Duinbehoud, Stichting Zuid-Hollands Landschap, Vogelbescherming Nederland en de Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland. U heeft deze in uw verzoek gezamenlijk aangeduid **als "Natuurmonumenten e.a."**. In het vervolg van dit besluit, zal ik hen ook zo aanduiden.

Op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna; Awb) kunnen Natuurmonumenten e.a., worden aangemerkt als belanghebbenden. Artikel 1:3, derde lid, van de Awb bepaalt dat onder een aanvraag wordt volstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen. Nu Natuurmonumenten e.a. belanghebbenden zijn, merk ik het verzoek aan als verzoek om een vergunning te wijzigen subsidiair als een verzoek om een handhavingsbesluit.

DGNVLG-NV / 22052364

HbR als vergunninghouder en de minister van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat (RWS) als beheerder van het betrokken Natura 2000-gebied Voordelta, worden door mij eveneens als belanghebbenden bij dit besluit aangemerkt en heb ik daarom verzocht om bij de voorbereiding van dit besluit **een reactie te geven naar aanleiding van uw verzoeken. Onder 'Procedure' ga ik hier verder op in.**

De verzoeken

Concreet verzoekt u primair om voorschrift 23a van de Wnb-vergunning te **wijzigen door de passage** *'waarin dusdanige beperkingen gelden voor bodemberoerende visserij dat daarmee, door een ecologische winst van 10% te realiseren, de als gevolg van vergunde activiteiten in het Natura 2000-gebied Voordelta optredende significante effecten op habitatype 1110 in voldoende mate worden gecompenseerd'* te vervangen door het volgende zinsdeel: *'waarin bodembeïnvloedende activiteiten niet zijn toegestaan, waaronder in elk geval begrepen bodembeïnvloedende visserij in welke vorm dan ook en visserij met fuiken en staand want.'* Daarnaast verzoekt u om vanwege de ontstane vertraging aanvullende compensatieverplichtingen op te leggen. Een vergroting van het bodembeschermingsgebied en het instellen aldaar van een zeereservaat, kan hier naar uw mening in voorzien.

Subsidiair verzoekt u om handhavend op te treden tegen HbR vanwege het niet-naleven van voorschrift 23a van de Wnb-vergunning.

Procedure

Op 27 november 2020 heeft HbR mij het rapport "inhoudelijke evaluatie onderzoek en monitoring natuurcompensatie Voordelta" aangeboden. In de begeleidende brief constateert ook HbR n.a.v. het rapport dat niet voldoende aannemelijk is dat compensatie voldoende heeft plaatsgevonden. In mijn brief van 18 december 2020 heb ik HbR daarom verzocht om voorstellen te doen voor alternatieve invulling van de compensatieverplichting. In overleg met stakeholders heeft HbR sindsdien gezocht naar een oplossing; dit proces loopt nog. In de brief van 18 december 2020 heb ik ook aangegeven dat ik vanuit mijn rol als systeemverantwoordelijke voor de naleving van de Habitatrichtlijn in contact zal treden met de Europese Commissie (EC). Uit die contacten is mij gebleken dat de EC een interpretatie geeft aan compensatie ingevolge artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn die mogelijk consequenties heeft voor de wijze waarop de aanleg van de Tweede Maasvlakte gecompenseerd moet worden. In mijn brief van 29 juli 2021 aan HbR heb ik verzocht om deze nieuwe inzichten te betrekken bij het opstellen van een compensatievoorstel en daarbij gewezen op het feit dat het formuleren van een voorstel meer tijd zou kunnen kosten dan aanvankelijk was voorzien.

Ik heb op 17 september 2021 HbR en RWS gevraagd om een zienswijze te geven naar aanleiding van uw verzoek van 25 augustus.

DGNVLG-NV / 22052364

- **Zienwijze HbR**
HbR heeft mij geen zienswijze gestuurd.
- **Zienswijze RWS**
Op 1 december 2021 ontving ik de zienswijze van RWS. RWS geeft in de zienswijze (samengevat) aan dat zij de conclusies uit de "Eindrapportage monitoring- en onderzoeksprogramma Natuurcompensatie Voordelta (PMR-NCV)" (<https://doi.org/10.18174/524298>) onderschrijft.

Op 16 december 2021 heb ik besloten dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals opgenomen in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is op onder meer de totstandkoming van wijzigingen in voorschriften van een Wnb-vergunning. Dit betekent dat ook voor verzoeken om een vergunning te wijzigen, met toepassing van Afdeling 3.4 Awb zal worden besloten. Gezien de samenhang van uw primaire en subsidiaire verzoek, bereid ik het besluit op beide verzoeken voor met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Het ontwerpbesluit heeft ter inzage gelegen van 16 december 2021 tot en met 27 januari 2022. Voorafgaand hieraan is kennisgeving gedaan in de Staatscourant d.d. 15 december 2021 waarbij erop is gewezen dat gedurende de termijn dat het ontwerpbesluit ter inzage ligt, eenieder een zienswijzen naar voren kan brengen.

Ingediende zienswijzen: er is een zienswijze ingediend, namelijk door u, namens Natuurmonumenten e.a. De zienswijze is tijdig ingediend.

Beoordeling verzoek

U verzoekt om aanpassing van voorschrift 23a van de Wnb-vergunning omdat met dit voorschrift de noodzakelijke compensatie niet wordt bereikt. Alvorens tot aanpassing te besluiten, dient naar mijn mening vast te staan dat de aanpassing volgens de huidige kennis en inzichten wél leidt tot de vereiste compensatie.

Uit de "Eindrapportage monitoring- en onderzoeksprogramma Natuurcompensatie Voordelta (PMR-NCV)" (met name Hoofdstuk 6) blijkt naar mijn mening niet dat als het voorschrift wordt aangepast in de lijn van uw voorstel, met zekerheid de vereiste compensatie gerealiseerd zal worden. Uit de monitoring is immers gebleken dat de veronderstelling die ten grondslag lag aan voorschrift 23a -een vermindering van visserijdruk leidt tot toename van biomassa van bodemdieren- in de Voordelta omgekeerd heeft uitgepakt. Met de door u voorgestelde aanpassing kan niet worden bereikt dat alsnog de vereiste compensatie aantoonbaar wordt gerealiseerd.

Het onderzoek naar welke alternatieve compensatiemaatregelen genomen moeten worden om alsnog aan de compensatieverplichting te voldoen, is nog lopend. Daarbij is dus niet uitgesloten dat met andere maatregelen dan u voorstelt, aan de compensatieverplichting zal moeten worden voldaan. Ook vind ik het essentieel dat er overeenstemming is bereikt met de EC over de alternatieve invulling van de compensatieverplichting.

Ik acht het niet zorgvuldig om al vooruitlopend op de resultaten van onderzoek, de voorschriften verbonden aan de vergunning te wijzigen. Ik wijs het verzoek om de vergunning te wijzigen dus vooralsnog af. U kunt er echter zeker van zijn dat zodra duidelijk is op welke wijze alternatieve compensatie voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte kan worden gerealiseerd, ik gebruik zal maken van mijn bevoegdheid om de vergunning ambtshalve aan te passen op grond van art. 5.4, eerste lid, Wnb.

Subsidiair verzoekt u om handhavend op te treden tegen HbR vanwege het niet-naleven van voorschrift 23a. De handhaving zou dan tot doel moeten hebben om bodemberoerende visserij in het bodembeschermingsgebied zodanig verder te beperken dat alsnog de ecologische winst van 10% gerealiseerd kan worden.

Met u ben ik van mening dat HbR in de evaluatie- en monitoringsrapportages niet voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat compensatie van het verlies van habitatype H1110 door de aanleg van de Tweede Maasvlakte overeenkomstig artikel 23a voor de vergunningvoorschriften in voldoende mate heeft plaatsgevonden. Er is dus inderdaad sprake van een overtreding van artikel 23a van de voorschriften verbonden aan de vergunning.

Uit monitoringsonderzoek en de rapportages is echter gebleken dat met het verder beperken van bodemberoerende visserij niet aantoonbaar alsnog kan worden voldaan aan het bereiken van de in het voorschrift vereiste ecologische winst. Gezien deze onmogelijkheid, vind ik het niet redelijk om handhavend op te treden tegen HbR wegens overtreding van voorschrift 23a van de vergunning. Ik wijs uw subsidiaire verzoek derhalve eveneens af.

Zienswijze Natuurmonumenten e.a.

U geeft aan dat de EC een nieuwe handleiding heeft gepubliceerd over de toepassing van artikel 6 lid 3 en lid 4 van de Habitatrichtlijn. U stelt dat het voorstel van Natuurmonumenten e.a. om alsnog in het bodembeschermingsgebied bodembeïnvloedende activiteiten te verbieden, in lijn is met die handleiding. Reactie: Deze handleiding werpt geen nieuw licht op deze zaak. In de handleiding staat onder meer dat bij de monitoring en evaluatie van compenserende maatregelen ook rekening gehouden moet kunnen worden met de schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden die niet konden worden voorzien in de passende beoordeling. Als de compenserende maatregelen niet voldoende blijken te zijn om deze nieuwe gevolgen op te vangen, kan het bovendien nodig zijn deze te wijzigen om ervoor te zorgen dat het uiteindelijke doel, namelijk het waarborgen van de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk, haalbaar blijft (paragraaf 3.3.3.d. over evaluatie en monitoring van compenserende maatregelen, pagina 61 van de handleiding). Dat is ook de reden dat er lopend onderzoek is naar alternatieve compensatiemaatregelen.

U geeft aan dat mijn twijfel of de door u voorgestelde wijziging van voorschrift 23a effectief genoeg is, onbegrijpelijk is.

Reactie: In de "Eindrapportage monitoring- en onderzoeksprogramma Natuurcompensatie Voordelta (PMR-NCV)" staat dat in de monitoringperiode sterke verschuivingen zijn opgetreden in de samenstelling, biomassa en diversiteit van de bodemdiergemeenschap. Die verschuivingen, vooral van indicatoren die

gerelateerd zijn aan biomassa, vallen in ruimte en tijd samen met verschuivingen in de visserij maar zijn tegengesteld aan de verwachtingen, aldus het rapport. De onderzoekers constateren een toenemende totale biomassa met toenemende visserijdruk, zowel van boomkorvisserij als van garnalenvisserij, al is het effect van die laatste minder sterk. Wel is geconstateerd dat de diversiteit op biomassabasis is toegenomen met verminderde visserijdruk door boomkorvisserij. Derhalve is het de vraag of de door u voorgestelde aanvulling effectief is om het doel, namelijk verbetering van de habitat voor foeragerende vogels, te bereiken.

U stelt voorts nog dat er geen reden is om nu niets te doen, ook al is verdergaande compensatie vereist.

Reactie: Bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte zijn diverse compenserende maatregelen getroffen ten behoeve van de Voordelta. Er is een bodembeschermingsgebied ingesteld, in dit gebied is de boomkorvisserij met wekkerkettingen en met schepen met een motorvermogen van meer dan 260 pk verboden. Er zijn aldus beperkingen ingesteld voor bodemberoerende visserij om ecologische winst te behalen. Voor de zwarte zee-eend, grote stern en visdief zijn voorts rustgebieden ingesteld: de Hinderplaat (grote stern en visdief), de Bollen van de Ooster (grote stern en zwarte zee-eend) en Bollen van het Nieuwe Zand (zwarte zee-eend). Activiteiten zijn daar verboden, met een aantal uitzonderingen. Compensatie heeft niet in voldoende mate plaatsgevonden. Om te komen tot alternatieve compensatie is een overlegtafel opgestart waarbij de natuur- en milieuorganisaties aan tafel zaten. Die dialoog had tot doel om te komen tot een aantoonbaar effectieve compensatie met voldoende draagvlak. Thans wordt nader onderzocht op welke wijze aanvullende compenserende maatregelen getroffen kunnen worden om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, conform artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn. Dit behoeft nadere inhoudelijke afstemming met de Europese Commissie.

Conclusie: de zienswijze heeft niet tot een ander besluit geleid.

Conclusie

Uit voorgaande blijkt dat ik van mening ben dat op dit moment zowel uw primaire verzoek om vergunningvoorschrift 23a te wijzigen als uw subsidiaire verzoek om handhaving, dienen te worden afgewezen. Dit betekent echter niet dat ik uw analyse dat niet aan de compensatieverplichting is voldaan, niet zou delen. Ik ben echter van mening dat HbR zich voldoende inspant om tot een voorstel te komen om alsnog aan de compensatieverplichting te voldoen maar dat het onderzoek dat hiervoor nodig is, tijd vergt. Ik hoop dat het mogelijk is om in overleg met de stakeholders tot een voorstel te komen waarmee alsnog invulling aan de verplichting wordt gegeven.

Hoogachtend,

DGNVLG-NV / 22052364

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Namens deze,

MT-lid

Bijlagen

1. Verzoek Natuurmonumenten e.a.
2. Rapport Havenbedrijf Rotterdam **“inhoudelijke evaluatie onderzoek en monitoring natuurcompensatie Voordelta”**

BEROEP

Bent u het niet eens met het definitieve besluit? Als belanghebbende kunt u hiertegen in beroep gaan. Bent u geen belanghebbende? Dan kunt u in beroep gaan als u op tijd een zienswijze heeft doorgegeven. Verschilt het definitieve besluit inhoudelijk van het ontwerpbesluit? Dan kunt ook in beroep gaan als u geen belanghebbende bent en geen zienswijze heeft doorgegeven.

U kunt uw beroepschrift digitaal of via een brief indienen.

Digitaal dient u in via het beroepschriftformulier:

<https://formulier.rechtspraak.nl/burger/bestuur/beroepschrift/rechtbank>

U heeft hier een DigiD voor nodig. Let op: het digitale beroepschriftformulier is niet bruikbaar voor rechtspersonen of voor gemachtigden van rechtspersonen. Bedrijven als een besloten vennootschap (bv) of naamloze vennootschap (nv) en organisatie als een stichting of vereniging dienen hun stukken op papier in. Een eenmanszaak, vennootschap onder firma (vof) of commanditaire vennootschap (cv) kan de formulieren wel gebruiken. Zij kunnen inloggen met hun DigiD.

Via een brief. Vermeld in uw beroepschrift:

- uw naam en adres
- het besluit waartegen u in beroep gaat
- waarom u het niet eens bent met de beslissing van het bestuursorgaan
- wat de beslissing volgens u moet zijn

Dateer en onderteken het beroepschrift. Uw woonplaats is bepalend bij de vraag bij welke rechtbank u uw beroepschrift moet indienen. Heeft u geen woonplaats in Nederland dan is de zetel van het bestuursorgaan bepalend.

Via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Contact#contactgegevens> kunt u nagaan bij welke rechtbank u uw beroepschrift moet indienen.

Stuur de stukken die belangrijk zijn voor de rechter mee met het beroepschrift. In elk geval:

- het besluit waartegen u beroep instelt.
- eventuele documenten en foto's waarmee u uw standpunt onderbouwt.