

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Natuurmonumenten e.a.

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Datum 5 april 2023
Betreft Handhavingsverzoek Natuurcompensatie Voordelta

Besluit

Geachte [Redacted]

In uw brief van 25 augustus 2021 verzocht u mij, namens uw cliënten Natuurmonumenten e.a., er zorg voor te dragen dat 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 besluit op het handhavingsverzoek. Op 27 december 2022 is het ontwerpbesluit aan u toegezonden en gepubliceerd, waarna eenieder gedurende zes weken zienswijzen kon indienen. Er zijn drie zienswijzen ontvangen. In de nota van antwoord die bij dit besluit is gevoegd, is aangegeven

Directoraat-generaal Natuur en Visserij

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 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

[Redacted]

[Redacted]

Ons kenmerk

DGNV / 26453818

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Nota van antwoord

welke onderdelen van de zienswijzen tot aanpassing van het ontwerpbesluit hebben geleid.

DGNV / 26453818

Kennisgeving van dit besluit wordt gedaan in de Staatscourant.

De overwegingen van de rechtbank

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 vergunningvoorschrift 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 heb gebracht en deze belangen vervolgens heb 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 liep 31 december 2022 af. Op een nieuwe aanvraag moet nog beslist worden. Er is op 22 december 2022 een gedoogbeschikking afgegeven voor 9 maanden.

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 betreffende vissers zijn al jarenlang gereguleerd onder de Wet Natuurbescherming en haar voorlopers; onder diverse voorschriften en beperkingen heeft het ministerie deze activiteit toelaatbaar geacht. Naast deze vergunningverlening is deze visserij tevens in de loop der jaren ingeperkt middels Toegangsbeperkende Besluiten op grond van de Wet Natuurbescherming en haar voorlopers.

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 dat door de garnalenvissers benut wordt, in sommige jaren meer dan andere jaren. Het is de vissers niet aan te rekenen dat de compensatieopgave niet is gehaald, deze vissers hebben immers met een toestemming onder de Wnb gevist.

Belang van de natuur(compensatie)

De aanleg van de Tweede Maasvlakte, waardoor oppervlakverlies van het Natura 2000-gebied 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.

In het besluit van 28 februari 2022 is de conclusie getrokken dat kwaliteitsverbetering onvoldoende heeft plaatsgevonden. Maar daarbij was de

overtuiging 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 biomassa in het bodembeschermingsgebied wel was toegenomen.

DGNV / 26453818

Namens Natuurmonumenten is in de procedure een deskundigenbericht ingebracht, te weten de 'notitie Ecologische effecten bodemberoerende visserij Voordelta' van [REDACTED] (verbonden aan het NIOZ en de 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 mij voortschrijdende inzichten over de mogelijke effecten van visserij op het bodembeschermingsgebied.

Ten eerste leert nadere bestudering van de data van de Voordelta dat vooral een toename van de voor visserij ongevoelige soorten waarneembaar is: <https://natuurcompensatie-voordelta.nl/download/doc-7-ruimtelijke-analyse-en-trends-benthos-voordelta-def-200703/#>.

Ten tweede kan uitsluiting van alle bodemberoerende visserij 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 kan een kwaliteitsverbetering van het habitatype H1110B bewerkstelligen. De toename van de invasieve Amerikaanse zwaardschede (*Ensis leei*) is gecorreleerd aan de toename in garnalenvisserij-intensiteit (zie: <https://edepot.wur.nl/524298>).

Ten derde kunnen ook verstoringgevoelige vogelsoorten als zwarte zee-eend en roodkeelduiker profiteren van uitsluiting van de bodemberoerende visserij in het bodembeschermingsgebied.

Ten vierde is van belang dat een goed functionerend habitatype H1110 is te herkennen aan de samenstelling en leeftijdsopbouw van de aanwezige levensgemeenschap; er is een balans tussen kort- en langlevende soorten die past bij de natuurlijke morfologie en de van nature heersende abiotische omstandigheden. In het algemeen is de biodiversiteit (soortenrijkdom en biomassa) in relatief ondiepe, hoogdynamische delen lager dan in de diepere, relatief laagdynamische delen. De soortensamenstelling, mate van voorkomen en biomassa zijn onderhevig aan ruimtelijke en temporele variatie, verschillend van plaats tot plaats en van jaar tot jaar.

In zienswijzen is erop gewezen dat er ook andere activiteiten beperkt zouden kunnen worden in het bodembeschermingsgebied, zoals scheepvaartverkeer,

recreatie en dergelijke. Als het gaat om het bodemleven in de Voordelta, dan is het echter vooral bodemberoerende visserij die een effect daarop kan hebben. Recreatie vindt immers veelal op of boven water plaats, datzelfde geldt voor scheepvaartverkeer. Daar vindt geen bodemberoering bij plaats. Bij het leggen van kabels bijvoorbeeld is er wel sprake van tijdelijke effecten, maar geen continue effect. Overigens vormt de bodemberoerende visserij ook een deel van het scheepvaartverkeer.

De vormen van bodemberoerende visserij die normaliter vergund worden in Natura 2000-gebied Voordelta zijn garnalen-, ensis- en spisulavisserij. Bij het onderhavige besluit gaat het niet om de vraag of deze vormen van visserij significant negatieve effecten hebben op instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebied Voordelta. Dat wordt beoordeeld in de vergunningverlening voor die vormen van visserij. Hier gaat het alleen maar om de vraag wat er nodig is ter compensatie van het oppervlakteverlies van het Natura 2000-gebied Voordelta, als gevolg van de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

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 de invulling van de compensatie-opgave enkel 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 was echter mijn uitgangspunt dat te allen tijde, bij een nadere afweging over een eventueel bijgestelde invulling van de compensatie-opgave, voldaan moet worden aan de meest recente inzichten over en ontwikkeling rondom de toepassing van de Vogel- en habitatrichtlijn, dus met in acht name van de huidige rechtspraak en richtlijnen van de EC.

Zoals ik eerder stelde, ben ik de afgelopen periode in gesprek met HbR gebleven over een oplossing waarbij meer zekerheid over een volledige compensatie zou ontstaan.

Leidend in die gesprekken is de notie dat compensatiemaatregelen naar huidige inzichten altijd additioneel moeten zijn: Hetgeen toch al moet worden gedaan om de instandhoudingsdoelen van een natuurgebied te bereiken, kan niet tegelijkertijd als compenserende maatregel worden ingezet. Als voorbeeld: wanneer de conclusie zou zijn dat het verbieden van garnalenvisserij in het bodembeschermingsgebied leidt tot een aanzienlijke verbetering van H1110, 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, dienen verdere opties onderzocht te worden.

De Europese Commissie vereist vooralsnog, 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 en het daarmee de vraag is of de beoogde kwaliteit van het habitat kan worden behaald.

Vanuit al het voorgaande en de complexe afwegingen die hierop spelen zal in dit besluit niet een keuze worden gemaakt ter invulling van een aanvullende compensatie of een alternatieve aanpak daarvan, ten opzichte van het huidige bodembeschermingsgebied. HbR heeft een voorstel geformuleerd dat besproken zal moeten worden met de natuurorganisaties en bij de Europese Commissie. Dat voorstel moet voorzien in afdoende compensatie.

De uitkomst van voornoemd proces kan leiden tot aanpassing van vergunningsvoorwaarde 23a en daarmee de handhaving daarvan. Het door mij ingestelde hoger beroep kan leiden tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Voorts kan ik zelf vergunningsvoorwaarde 23a aanpassen, indien dat noodzakelijk blijkt om afdoende compensatie te realiseren. Daartoe zie ik evenwel nu geen aanleiding, gelet op voornoemd proces bij de Europese Commissie. 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.

Wijziging toegangsbeperkend besluit

Gelet op voorgaande en gewicht gevend aan het bestuursrechtelijk beginsel van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, wordt door mij in onderhavig besluit vastgehouden aan het huidige bodembeschermingsgebied in omvang en ligging, 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.

Er is overwogen om in dit besluit een nieuwe monitoringsverplichting op te leggen. Daar is niet voor gekozen: 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.

In dit verband wordt gewezen op overwegingen uit het rapport Inhoudelijke evaluatie onderzoek en monitoring Natuurcompensatie Voordelta van Royal Haskoning-DHV: "Ruim 15 jaar na de nulmeting in 2004 is het goed om te bezien wat de genomen maatregelen hebben opgeleverd. Het ecosysteem is complex

gebleken en factoren die van invloed zijn spelen tegelijkertijd en ook op een grotere schaal dan de Voordelta, wat de interpretatie van de monitoringgegevens er niet eenvoudiger op maakt. Dat maakt het ook niet eenvoudig in het "heden" voldoende begrip en inzicht te hebben voor het beantwoorden van alle deelvragen. Dat geldt in het bijzonder voor het interpreteren van de effecten van de genomen maatregelen en de daadwerkelijk opgetreden effecten van de aanleg en aanwezigheid van Maasvlakte 2."

Handhaven jegens het Havenbedrijf Rotterdam

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.

In de zienswijze heeft HbR aangegeven dat het belang van HbR niet alleen gelegen is in een materieel en formeel houdbare invulling van de compensatie. Het belang van het HbR is met name ook gelegen in de afweging van alle daarbij betrokken maatschappelijke belangen, omdat HbR als havenbeheerder ook naar de toekomst een relatie heeft met alle betrokken partijen. Onredelijke oplossingen stralen af op HbR. Het streven naar een redelijke, alle belangen dienende en minst bezwarende oplossing geldt voor het HbR in gelijke mate naar natuurorganisaties, visserij en recreatie.

De vraag is of een redelijke oplossing die alle bestaande belangen gelijk behandelt en in stand laat, kan leiden tot voldoende compensatie. Belangen zijn hierboven afgewogen, op de wijze zoals de rechtbank heeft bepaald. De wettelijke verplichtingen van de Wet Natuurbescherming, voortkomend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn staan voorop.

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 het Natura 2000-gebied Voordelta kleiner geworden. Deze 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 autonome ontwikkeling van de Voordelta in kwaliteit, gedurende de afgelopen jaren.
- Ecologische winst ziet niet alleen op biomassa, maar vooral ook op soortdiversiteit en dichtheid en de aanwezigheid van biogene riffen en schelpdierbanken van inheemse soorten;

- Aannemelijk is 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.

DGNV / 26453818

Nadere onderbouwing

Naar aanleiding van de zienswijzen op het ontwerpbesluit wordt onderhavig besluit nog nader onderbouwd. De hierna te noemen aanpassing van het Toegangsbeperkend besluit (TBB) is tevens een instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6 lid 1 Habitatrictlijn en artikel 2.5 Wnb om de instandhoudingsdoelstelling uit het aanwijzingsbesluit Voordelta te kunnen behalen.

In dat aanwijzingsbesluit Voordelta is immers bepaald: 'H1110: Bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte zal voor dit habitatype in het bodembeschermingsgebied een compensatieopgave gelden. De aanleg en aanwezigheid van de Tweede Maasvlakte heeft significant negatieve effecten op dit habitatype. Ter compensatie zal de kwaliteit van dit habitatype binnen het bodembeschermingsgebied dienen te worden verhoogd'.

Aanpassing van het TBB door bodemberoende visserij te verbieden is noodzakelijk voor de betrokken natuurwaarden en kwaliteitsverbetering, nu immers bij aanwijzing van de Voordelta als Natura 2000-gebied de compensatieopgave voor de Tweede Maasvlakte is opgenomen in het aanwijzingsbesluit.

Besluit

Aan het Havenbedrijf Rotterdam NV vindt hierbij een bestuursdwangaanschrijving plaats, die het navolgende behelst:

Het Havenbedrijf Rotterdam NV dient als vergunninghouder te zorgen voor tijdige compensatie van de natuur wegens de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Het Havenbedrijf is gehouden te bevorderen dat:

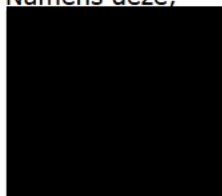
De minister binnen zes maanden het huidige TBB (toegangsbeperkend besluit) Voordelta van 9 juni 2008 zal aanpassen zodat bodemberoerende visserij, waaronder in ieder geval garnalen- ensis- en spisulavisserij in voornoemd gebied niet meer zal zijn toegestaan.

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 besluit.

DGNV / 26453818

Hoogachtend,

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Namens deze,



MT-lid Directoraat-generaal Natuur en Visserij