



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Nota van Antwoord

Garnalenvisserij 2025 e.v.

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
1.1	ZIENSWIJZEN EN ADVIEZEN	3
1.2	WIJZE VAN BEANTWOORDING	3
2.	ZIENSWIJZEN EN BEANTWOORDING	4
NAAM INSPREKER:		4
1.	INVESTERING KATALYSATOR.....	4
NAAM INSPREKERS: DIVERSE NATUURORGANISATIES	5	
2A.	GARNALENNISSERIJ NIET VERGUNBAAR	5
2B.	STELLINGNAME WETENSCHAPPERS.....	8
2C.	TER INZAGE GELEGDE STUKKEN	8
2D.	ECOLOGISCHE EFFECTEN	8
2E.	VERVUILING DOOR PLASTIC.....	10
2G.	PROJECTBEOORDELING	11
2H.	VRIJWILLIGE MAATREGELEN.....	13
2I.	REFERENTIESITUATIE	13
2J.	LOOPTIJD	14
2K.	BEWIJSLAST; WETENSCHAPPELIJKE ZEKERHEID.....	15
2L.	MONITORING	17
2M.	BODEMEROERING; ENSIS.....	18
2N.	BIJVANGST	20
2O.	VAARSNELHEID BELGISCHE GARNALENNISSERS	22
2P.	VERSTORING VOGELS	23
2Q.	VOEDSELKETEN	24
2R.	STIKSTOFDEPOSITIE.....	25
2S.	WADDENZEE	26
2T.	NOORDZEEKUSTZONE	29
2U.	VOORDELTA	30
2V.	VLAKE VAN DE RAAN	31
2W.	WESTERSCHDELDE & SAEFTINGHE.....	33
2X.	OOSTERSCHDELDE	34
2Y.	CUMULATIE.....	35
2Z.	MAXIMALE SNELHEID BELGISCHE GARNALENNISSERS	35
2AA.	PLASTIC VERVUILING.....	36
2BB.	AFBAKENING VISGEBIED	36
2CC.	SANERINGSREGELING.....	37
2DD.	UITGEKOCHTE VERGUNNINGEN.....	37
2EE.	VERDRAGEN.....	37
2FF.	VISSERIJMONITOR	38
NAAM INSPREKER: VISSERSVERENIGING HULP IN NOOD	39	
3.	BESTAAND GEBRUIK.....	39
3.	AMBTSHALVE AANGEBRACHTE WIJZIGINGEN T.O.V. DE ONTWERPBESLUITEN:.....	40

1. Inleiding

1.1 Zienswijzen en adviezen

Van 17 maart 2025 tot en met 29 april 2025 hebben de ontwerpvergunningen en bijlagen inzake de garnalenvisserij ter inzage gelegen. Eenieder kon naar aanleiding van deze ontwerpbesluiten een zienswijze indienen. Binnen de termijn zijn drie zienswijzen binnengekomen.

1.2 Wijze van beantwoording

In hoofdstuk 2 van deze Nota van Antwoord zijn de ingediende zienswijzen weergegeven en van een reactie voorzien. Er is tevens aangegeven of en hoe met de zienswijzen rekening is gehouden in de definitieve besluitvorming.

2. Zienswijzen en beantwoording

Naam inspreker: [REDACTED]

insprekend op de beide ontwerpvergunningen voor de Nederlandse garnalenvissers

1. Investering katalysator

Zienswijze:

Inspreker stelt genoodzaakt te zijn tot stikstofreductie en daartoe een katalysator met toebehoren zal moeten aanschaffen. Inspreker stelt dat zijn vaartuig, wegens ruimtegebrek, hiertoe niet geschikt is. Inspreker stelt voorts een investering van 80k tot 10k bij de bank niet gefinancierd te krijgen vanwege zijn leeftijd en recente prijzige verbouwing aan het schip. Inspreker valt daarmee noodgedwongen onder de individuele vergunning. Dit betekent, aldus inspreker, dat hij maximaal vier weken zou mogen vissen en daarmee onvoldoende inkomsten uit de visserij kan genereren. Inspreker vraagt om advies over hoe verder te handelen.

Reactie:

Ik wijs erop dat er een subsidieregeling actief was om de aanschaf van een katalysator voor de betrokken garnalenvissers te faciliteren. Deze subsidie kan tot maximaal 50% van de kosten afdekken. In een individueel geval kan het dus inderdaad zo zijn dat de financiering van de nog resterende 50% van de kosten nog steeds lastig of onhaalbaar is.

Het is uiteindelijk aan de beoogde vergunninghouders zelf om een inschatting te maken over de mogelijkheden om, ook vanuit de uitkomsten van de stikstoftoets, hun bedrijfsvoering voort te zetten. De Nederlandse Vissersbond, als zaakwaarnemer, is de aangewezen partij om in individuele gevallen daarin te adviseren, ook op het punt van de aanstaande vrijwillige saneringsregeling.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

Naam insprekers: DIVERSE NATUURORGANISATIES

Diverse natuurorganisaties, meer specifiek: Waddenvereniging, Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, Stichting de Noordzee, It Fryske Gea, Stichting Het Groninger Landschap, Stichting Landschap Noord-Holland, Stichting WAD, Stichting Greenpeace Nederland, Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland insprekend op alle vier ontwerpvergunningen voor de Nederlandse en Belgische garnalenvissers.

2A. Garnalenvisserij niet vergunbaar
--

Zienswijze:

De insprekers zijn van mening dat de vergunningen in deze vorm niet verleend kunnen worden wegens strijd met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming. Significante effecten op Natura 2000-gebieden zijn onvoldoende uitgesloten. Zowel de passende beoordeling als de stikstofbeoordelingen vertonen dermate ernstige gebreken dat deze niet aan de vergunningen ten grondslag gelegd kunnen worden.

Aan de ontwerpbesluiten is een lang traject voorafgegaan. Tegen de eerdere voor de garnalenvisserij verleende vergunningen is met succes geprocedeerd. Een aantal natuurorganisaties heeft handhavingprocedures gestart omdat garnalenvisserij in diverse Natura 2000-gebieden plaatsvond (en plaatsvindt) zonder de daarvoor benodigde natuurvergunningen. Keer op keer werden gedoogbeslissingen genomen omdat de garnalensector zou werken aan verduurzaming van de bedrijfsvoering. Meer specifiek zou het gaan om de installatie van katalysatoren en schonere motoren om de stikstofemissies te verlagen.

Daarbij werd echter voorbijgegaan aan het feit dat de garnalenvisserij niet alleen leidt tot stikstofeffecten, maar (juist) ook tot andere effecten op beschermde natuur, door onder meer bodemberoering, verstoring, bijvangst en effecten op de voedselketen. De gedoogsituatie duurt inmiddels bijna 2,5 jaar.

In de afgelopen periode zijn intensieve gesprekken gevoerd tussen verschillende natuurorganisaties, vertegenwoordigers van de garnalenvissers, Rijkswaterstaat en het ministerie van LNV met als doel tot een gezamenlijk afsprakenpakket te komen dat enerzijds langjarige zekerheid voor de vissers zou bieden en anderzijds maximaal natuurherstel zou opleveren.

Enkele weken geleden werden de insprekers echter overvallen met het bericht dat vergunningen verleend zouden gaan worden voor een ongekend lange periode van meer dan 20 jaar. Dit voornemen druist in tegen de vele wetenschappelijke rapporten die in de afgelopen jaren zijn verschenen, waaruit blijkt dat de garnalenvisserij in de huidige vorm en intensiteit niet vergunbaar is. De insprekers zijn bijzonder teleurgesteld dat de ontwerpvergunningen zijn gepubliceerd zonder dat zij daarin zijn meegenomen en met voorbijgaan aan alle gesprekken die over de garnalenvisserij hebben plaatsgevonden. Zij zijn ervan overtuigd dat de beoogde vergunningen niet houdbaar zijn, wat niet alleen schadelijk is voor de natuur maar ook voor de sector. Insprekers zien zich daarom thans genoodzaakt om deze zienswijze in te dienen.

Gelet op al het voorgaande kunnen de ontwerpvergunningen naar het oordeel van de insprekers niet definitief worden gemaakt. De PB biedt niet de wetenschappelijke zekerheid die nodig is om tot vergunningverlening over te gaan. De insprekers verzoeken om de vergunningen niet te verlenen en ook geen nieuwe gedoogbeslissing te nemen.

Reactie:

In de context van de door insprekers genoemde overlegtafel is in een bilateraal contact vanuit mijn ministerie met één van de betrokken natuurorganisaties in het begin van 2025 al actief gedeeld dat een meerjarige vergunning werd beoogd. Er is toen een looptijd van 18 jaar genoemd. Dat voornemen werd ook reeds door mij daaraan voorafgaand in een commissiedebat Landbouw, Natuur, Visserij en Voedselkwaliteit genoemd.

Dat er nu wordt doorgezet op de vergunningverlening is ook een juridische noodzaak. Immers: er is al gedurende een relatief lange periode gedoogd en een deel van de insprekers heeft mij al geruime tijd geleden verzocht om te handhaven en niet meer te gedogen. Parallel daaraan is er de noodzaak geweest om de aanvragers nu spoedig zekerheid en perspectief te bieden.

Idealiter was er voorafgaand aan de onderhavige vergunningverlening een door alle partijen gedragen Toekomstvisie Garnalenvisserij aan de door de insprekers genoemde overlegtafel ontstaan. Aan de start van het overleg over de Toekomstvisie Garnalenvisserij is met alle betrokken partijen gesproken over het parallel lopen van het proces van vergunningverlening. Daarbij was al bekend dat de publicatie van de ontwerpvergunning waarschijnlijk eerder zou plaatsvinden dan afronding van een gezamenlijk advies van natuurorganisaties en visserijsector ten behoeve van de Toekomstvisie. Ik hecht eraan om zo snel mogelijk zekerheid voor de garnalenvissers te bieden door de visserij niet langer te gedogen, maar te vergunnen. Dit betekent niet dat aanvullende maatregelen na afgifte van de vergunning niet meer genomen kunnen worden. Een meer langlopende vergunning, waarbij de voorwaarden als nodig kunnen wijzigen, versterkt juist de wenselijkheid van een gezamenlijk beeld over de toekomst van garnalenvisserij in de Natura 2000 kustgebieden. Daarom streef ik ernaar een robuust maatregelenpakket op te nemen in de Toekomstvisie dat zowel de visserijsector als de natuur toekomstperspectief geeft. Beoogd wordt dit beleid aan het einde van 2025 vast te stellen; de resultaten van de eerder gevoerde overleggen (welke met een deel van de insprekers zijn gevoerd) zijn nog steeds daartoe de basis.

Dat nieuw te vormen specifieke beleid kan dus, nogmaals, nog steeds invloed hebben op de benutbaarheid van de vergunning, bijvoorbeeld wanneer besloten wordt tot additionele gebiedssluiting.

In 2027 volgt een beleidsmatige evaluatie op basis van zowel het Toekomstperspectief Garnalenvisserij als, naar verwachting, de nieuwe Natura 2000-beheerplannen voor de zes betrokken gebieden.

Voor wat betreft de meer inhoudelijke punten van de insprekers het volgende.

Het is een algemeen gegeven dat er in de ecologie geen 100%-zekerheden te geven zijn over de exacte effecten van een activiteit op de beschermde natuur. Dat is juridisch ook niet vereist. In de PB wordt in dit kader verwezen naar het rapport 'Het bepalen van significantie: omgaan met onzekerheden' (Broekmeyer *et al.*, 2008). Ik merk verder op dat reeds in de basis, al vanaf het moment van aanwijzen van de betrokken Natura 2000-gebieden, geen sprake is van een geheel onverstoorde situatie, zowel boven- als onder water, waarbinnen een geheel nieuwe activiteit wordt geïntroduceerd. Een gebruiker die actief is binnen een Natura 2000-gebied heeft, vanuit de gevraagde vergunningverlening, geen verplichting om bij te dragen aan doelrealisatie (ECLI:NL: RVS:2017:847). Zij mag haar evenwel logischerwijs ook niet in de weg staan. Vanuit dat uitgangspunt zijn de effectanalyses in de PB ook doorlopen.

Met de tussenuitspraken van 11 november 2020 (ECLI:NL: RVS:2020:2685/2687) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) voor wat betreft de garnalenvisserij zoals uitgevoerd door de Nederlandse vergunninghouders – op het motiveringsgebrek ten aanzien van de cumulatietoets na- reeds een definitief oordeel gegeven. In zoverre heeft de ABRvS de natuurvergunningen van destijds dus reeds rechtmatig bevonden. In hetgeen destijds is aangevoerd zag de ABRvS geen grond voor het oordeel dat de PB niet voldeed aan de eisen die daaraan volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie gesteld kunnen worden. Tevens zag de ABRvS geen grond voor het oordeel dat ten onrechte de conclusie is getrokken dat geen sprake is van significante negatieve gevolgen. Ik merk hierbij aanvullend op dat de betreffende natuurvergunningen in vergelijking met de nu te verlenen vergunningen weer nader zijn aangescherpt en dat de activiteit verder is ingeperkt, o.a. op het punt van de ecologische visuren.

Met betrekking tot de Belgische garnalenvisserij in Nederlandse Natura 2000-gebieden heeft de Rechtbank Noord-Nederland in haar uitspraak van 26 mei 2023 geoordeeld dat de door mij verleende vergunning onvoldoende was gemotiveerd. Dit motiveringsgebrek betrof het effect van bodemberoering (toename ensis), het effect van de bijvangst van fint en het effect van de verstoring van zwarte zee-eenden in de Voordelta. In de nieuwe PB die ten grondslag ligt aan dit besluit wordt mede gelet op deze uitspraak

uitgebreid op deze onderwerpen ingegaan en nader uitgelegd waarom de conclusie dat geen sprake zal zijn van significante gevolgen gerechtvaardigd is.

Met betrekking tot de toename van *ensis* als gevolg van bodemberoering door garnalenvisserij is inmiddels recent een nieuw wetenschappelijk artikel gepubliceerd in reflectie op eerdere onderzoeksrapportages van een aantal auteurs, namelijk van Tulp *et al.* (2020) en Glorius *et al.* (2015). In het betreffende artikel van Van der Meer *et al.* (2025) wordt beschreven dat uit een aanvullende analyse van box corer monsters genomen tijdens het betreffende experiment is gebleken dat er toch geen bewijs is voor de hypothese dat bodemberoering door garnalenvisserij leidt tot een toename van *ensis*. Van het eerder vermeende effect van garnalenvisserij op de 'evenness' of soortendiversiteit als gevolg van een gestimuleerde toename van *ensis* is dus ook geen sprake. Met betrekking tot de bijvangst van juveniele fint achtte de rechtbank het niet uitgesloten dat de bijvangst een significant negatief effect heeft op de populatie. Het instandhoudingsdoel betreft het behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied voor uitbreiding populatie. Uitbreiding van de populatie kan plaatsvinden door een verbetering van trek en paaimogelijkheden. Garnalenvisserij staat daaraan niet in de weg. Met de uitbreiding van de populatie neemt echter de kans toe dat er juveniele finten worden gevangen in de garnalenvisserij. Dit betekent echter niet dat de kans op een significant effect op de populatie groter wordt. In de PB wordt daarnaast uitgelegd dat deze kans zeer klein is en dat garnalenvisserij een gewenste uitbreiding van de populatie niet in de weg staat. De bijvangst van juvenielen heeft bij een soort als de fint met zeer veel nakomelingen en een zeer hoge natuurlijke sterfte die afneemt met de leeftijd, namelijk een veel minder dan evenredig effect op de omvang van de paaipopulatie. Dat is een gegeven vanuit de visserijbiologie¹. De garnalenvisserij staat het bereiken van het instandhoudingsdoel dus zeker niet in de weg. De bottleneck voor groei van de populatie voor trekvisserij als de fint is de bereikbaarheid van de paaigebieden. Wordt deze bereikbaarheid beter dan leidt dat tot een toename van de populatie.

Ten aanzien van de verstoring van zwarte zee-eenden wordt in de PB nu uitgebreid beschreven dat de draagkracht van de Voordelta voor de zwarte zee-eend niet zodanig wordt beïnvloed door verstoring dat het instandhoudingsdoel m.b.t. de draagkracht in gevaar komt. De aanwezigheid van de soort in het gebied wordt in belangrijke mate gestuurd door andere factoren.

Ik merk verder op dat door de insprekers gesproken wordt over het niet vergunbaar zijn van de visserij in haar huidige vorm en intensiteit. Ik wijs echter in dat verband op de diverse extra beperkingen ten opzichte van de huidige situatie, zoals vervat in de ter inzage gelegde ontwerpvergunningen. Door de insprekers wordt niet nader geduid waarom, met inachtnaam van die aanvullende beperkingen en de diverse vanuit andere kaders, na de inwerkingtreding van de door de (verlengde) Natura 2000-gebieden reeds ingestelde beperkingen in beschikbaar visgebied, zij desondanks van mening zijn dat de visserij niet vergunbaar zou zijn.

Tot slot wijs ik op de drie robuuste evaluatie- en ijkmomenten die vervat zijn in de vergunningen. Alhoewel de beoogde vergunningen een relatief lange looptijd hebben, zal driemaal gedurende deze looptijd een herijking plaats vinden op basis van de dan geldende actuele wetenschappelijke inzichten en mijn weging daarvan in de context van de uit te voeren vergunningentoets. Er zal inspraak op deze drie ijkmomenten plaatsvinden.

Door de insprekers wordt niet nader ingegaan op hun visie waarom deze constructie van een langlopende vergunning met drie ijkmomenten niet aanvaardbaar zou zijn c.q. inhoudelijk zou afwijken van een opzet van meer kortlopende vergunningen. In juridische zin blijven belanghebbende partijen immers gelijke mogelijkheden behouden om hun visie op de toelaatbaarheid van deze visserij in relatie tot de beschermde natuurwaarden te uiten.

¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165783622002314>

2B. Stellingname wetenschappers

Zienswijze:

Insprekers hebben grote moeite met de opmerking in de ontwerpvergunningen dat 'enkele wetenschappers stelling hebben genomen tegen de garnalenvisserij' en dat 'het dan moeilijk wordt om te onderscheiden of het om persoonlijke meningen gaat of om wetenschappelijk onderbouwde feiten of verbanden'. Zij achten het niet passend om de bevindingen van wetenschappers op basis van vaak jarenlang onderzoek op deze manier weg te zetten.

Reactie:

Van belang is om een duidelijk onderscheid te maken tussen de toetsing in de context van de vergunningverlening (significantie van effecten) en de beleidsmatige verantwoordelijkheid op een gewogen balans tussen de economische belangen van de garnalensector en het algemenere Natura 2000-beleid. Ik merk op dat in diverse publicaties, relevante wetenschappers zich uitspreken over deze visserij binnen de beschermde natuurgebieden. Daarbij wordt dan geen specifiek onderscheid gemaakt tussen de voorgenoemde twee specifieke kaders, waardoor niet (altijd) voldoende helder is in welke context van één van beide kaders de uitspraken gedaan worden. Ik heb met mijn opmerking in de ontwerpvergunningen dit verschil willen markeren.

Ik constateer evenwel dat de betreffende passage voor meerdere interpretaties vatbaar is c.q. niet in de door mij bedoelde context wordt gelezen. Om miscommunicatie over dit punt te voorkomen, keert de passage daarom niet terug in de definitieve besluitvorming.

Conclusie/consequentie: in de definitieve besluitvorming heb ik de opmerking achterwege gelaten.

2C. Ter inzage gelegde stukken

Zienswijze:

Insprekers merken op dat niet alle stukken ter inzage liggen. Naar aanleiding van een verzoek daartoe hebben zij aanvullend op de ter inzage liggende stukken de aanvragen ontvangen, maar diverse bijlagen en stukken waarnaar wordt verwezen ontbreken nog. Insprekers wensen het volledige pakket stukken te ontvangen dat aan de ontwerpbesluiten ten grondslag ligt, inclusief stukken (o.a. e-mails en notities) waarnaar in de ontwerpvergunningen in de PB wordt verwezen en die van belang zijn voor de daarin gebezigde argumenten.

Reactie:

De ter inzage gelegde stukken, aangevuld met de aanvragen, bevatten alle informatie die aan de ontwerpvergunningen ten grondslag zijn gelegd. Ik merk op dat de onderhavige vergunningverlening een zeer lange aanloop heeft gekend. In die lange periode zijn diverse stukken uitgewisseld tussen aanvragers en het ministerie. Diverse van deze stukken (specifiek rondom de vereiste stikstoftoets) hebben hun relevantie/actualiteit verloren omdat, gaandeweg in dit lange proces, uiteindelijk voor een andere insteek is gekozen dan waarop die stukken betrekking hadden. Voor het kunnen formuleren van een zienswijze is de inhoud van die oudere stukken dan ook niet relevant en maken zij ook geen onderdeel meer uit van het uiteindelijke formele vergunningdossier aan de zijde van het ministerie.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2D. Ecologische effecten

Zienswijze:

Insprekers stellen dat uit diverse (wetenschappelijke) onderzoeken, publicaties en rechterlijke uitspraken volgt dat significante effecten door de garnalenvisserij in de huidige vorm en intensiteit niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid kunnen worden uitgesloten. Het gaat daarbij in ieder geval om effecten vanwege bodemberoering, verstoring, bijvangst, effecten op de voedselketen en stikstofdepositie².

In 2023 is een veelheid aan studies met betrekking tot de garnalenvisserij samengebracht in het zogenoemde Eijsackers-rapport³. In dit rapport heeft een brede commissie van ecologische experts uiteengezet wat wel en wat niet bekend is over de mogelijke effecten van garnalenvisserij. Uit dit rapport volgt dat de garnalenvisserij een meetbaar effect heeft op het ecosysteem, door bodemberoering, bijvangsten en verstoring. De commissie identificeerde ook een aantal relevante hiaten in kennis, zoals die rond de effecten van garnalenvisserij op de langere termijn en de optelsom van de effecten van garnalenvisserij met die van andere menselijke activiteiten, de zogenaamde 'cumulatieve' effecten. De commissie concludeerde ook dat de huidige visserij-inspanningen hebben geleid tot groei-overbevissing van de garnaal en dat een vermindering van de visserij-inspanning zal leiden tot een verhoging van de totale vangst. Er is dus aanleiding voor regulering van de garnalenvisserij, zowel in het belang van de visserij zelf als met het oog op een vermindering van de ecologische druk.

Vergelijkbare conclusies volgen, volgens insprekers, uit de recente evaluaties van de beheerplannen. Uit het beheerplan voor de Waddenzee blijkt onder meer dat de doelen voor H1110A, voor schelpdiereters zoals eider, brilduiker en topper, en voor soorten als zeeprik en fint niet worden gehaald, terwijl ook de populatiegroei van gewone zeehond is afgevlakt mogelijk door gebrek aan voldoende voedsel en verstoring. Volgens de evaluatie is sprake van te intensieve bodemberoering om tot doelrealisatie te komen, waarbij garnalenvisserij de grootste invloed heeft. De garnalenvisserij heeft ook effecten op het voedselaanbod voor vissen en vogels door de bodemberoering en bijvangst. De evaluatie bevestigt voorts dat sprake is van leemten in kennis, ook voor wat betreft de cumulatie van effecten van alle activiteiten in de Waddenzee, en dat daarmee nog onvoldoende rekening wordt gehouden.

Aanbevolen wordt om de intensiteit van de garnalenvisserij af te bouwen door de visuren te verminderen en meer gebieden te sluiten. Vergelijkbare bevindingen volgen uit de evaluatie van het beheerplan voor de Noordzeekustzone. Zo is de kwaliteit van H1110B onvoldoende en halen soorten zoals eider, topper, en zwarte zee-eend ook in dit gebied bij lange na hun doelen niet. De doelen voor diverse vissoorten en bruinvis worden evenmin gehaald en ook hier is de stijging van gewone zeehond afgevlakt. Ook voor dit gebied luidt de conclusie dat sprake is van te veel bodemberoering om de doelstellingen te kunnen realiseren en van relevante leemten in kennis.

Ook voor de andere gebieden hebben evaluaties plaatsgevonden, waaruit blijkt dat er maatregelen nodig zijn voor het beperken van de negatieve effecten van de garnalenvisserij. Zo wordt in de evaluatie voor de Westerschelde aanbevolen om de gedoogvergunningen voor de garnalenvisserij in te trekken vanwege mogelijk significante effecten op H1110B en de fint. Het is de insprekers opgevallen dat de ecologische evaluaties nauwelijks zijn betrokken in de PB, waardoor relevante wetenschappelijke inzichten, bijvoorbeeld over de (on)mogelijkheden tot herstel met de huidige mate van bodemberoering, ontbreken.

Reactie:

Ik ben van mening dat deze activiteit vergunbaar is (significante gevolgen kunnen met zekerheid uitgesloten worden onder de door mij gestelde condities en voorschriften) en zet dat verderop in deze NvA met een inhoudelijke toelichting uitgebreid nogmaals uiteen in reactie op de meer specifieke ecologisch-inhoudelijke ingebrachte punten. Ik merk ten aanzien van de beheerplanprocessen op dat deze ten tijde

² Hierop is uitgebreid ingegaan in het beroepsschrift in de handhavingprocedure.

³ H.J.P., Eijsackers, B.D.H.K. Eriksson, T. van der Heide, P.M.J. Herman, J. Van der Meer, H. Polet, & I. Tulp, Beoordeling van ecologische effecten van garnalenvisserij op bodem en biota, Mate van wetenschappelijke onderbouwing, Wageningen Marine Research IJmuiden, september 2023.

van het schrijven van de onderhavige Nota van Antwoord nog volop inhoudelijk gaande zijn. De aangehaalde evaluaties in de context van deze Natura 2000-beheerplannen zijn onder andere de basis voor een veel breder proces van doeluitwerking, een integrale weging van alle gebruiksvormen in een Natura 2000-gebied en vervolgens een gewogen keuze in welk gebruik om (nadere) regulering en/of inperking vraagt ten behoeve van het specifieke doelbereik. Deze brede, integrale afweging vindt dus nog plaats. De aangehaalde evaluatierapporten zijn daarin een bouwsteen, maar niet een specifieke, definitieve uitspraak over wat met specifiek gebruik dient te gebeuren in de uiteindelijke teksten van de nieuwe Natura 2000-beheerplannen. Dit zou ook geen recht doen aan het inspraakproces wat op deze aanstaande plannen nog gaat plaatsvinden.

Van belang is ook om te onderkennen dat in de beheerplannen wordt vastgelegd hoe en op welke termijn doelen gerealiseerd kunnen worden. Het gaat hier dus ook om beleidskeuzes en belangenafwegingen bij het invullen van doelen, vaststellen van beheerplanmaatregelen en het vaststellen van termijnen. In een vergunning kan hierop niet vooruitgelopen worden.

In de nieuwe beheerplannen kunnen maatregelen of kan specifiek vergunningenbeleid op grond van art. 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijn opgenomen worden. Vergunningverlening vindt plaats op grond van lid 3 van dit artikel. Voor beide geldt een ander beoordelingskader; de weging voor het nemen van een Toegangbeperkend Besluit is dus een andere (bredere) dan de weging rondom het verlenen van vergunningen. Dit is ook bevestigd in rechtspraak. Wel is het zo dat maatregelen op grond van artikel 6, lid 1 en lid 2, van de Habitatrichtlijn van invloed kunnen zijn op de reikwijdte en benutbaarheid van een (verleende) natuurvergunning. Vanuit het Ministerie van LNV wordt momenteel, mede op basis van de bevindingen zoals vervat in het rapport Eijssackers, gewerkt aan een Toekomstvisie Garnalenvisserij. Daarin wordt een beleidsmatige, gewogen balans gezocht naar de economische en ecologische belangen. De uitkomsten van de Toekomstvisie (alsmede de aanstaande nieuwe Natura 2000-beheerplannen) kunnen afwijkend zijn van de onderhavige vergunningverlening. Daar waar juridisch noodzakelijk c.q. relevant kan dit consequenties hebben voor de bruikbaarheid van de vergunningen, bijvoorbeeld wanneer dit toekomstig beleid bijvoorbeeld aanleiding geeft tot het instellen en/of aanpassen van gesloten gebieden middels een Toegangbeperkend Besluit. Ik wijs in dit verband ook nog op het toegevoegde beleidsmatige 2027-ijkmoment vanuit mijn ministerie zelf. Ik licht dat nader toe onder mijn reactie op inspraakpunt 2J.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2E. Vervuiling door plastic

Zienswijze:

Insprekers wijzen op een, in hun ogen, nog onderbelicht effect van de garnalenvisserij: de plastic vervuiling die deze visserij met zich meebrengt. Plastic vervuiling is een toenemend probleem. De Europese Commissie beschrijft plastics als een grote bedreiging voor de mariene en kustbiodiversiteit⁴. Een steeds groter deel van de plastic vervuiling op zee bestaat uit visnetten en ook vispluis komt in grote hoeveelheden in zee terecht⁵.

Reactie:

⁴ https://www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/BRIE/2018/625115/EPRS_BRI%282018%29625115_EN.pdf

⁵ <https://www.wwf.nl/wat-we-doen/focus/oceanen/vervuiling/spooknetten> en https://mcc.irc.ec.europa.eu/documents/IVMarineLitter/MarineLitterTOPItems_final_24.1.2017.pdf

De geschetste problematiek is een grensoverschrijdend aspect van de diverse visserijen (niet alleen in relatie tot specifiek de garnalenvisserij). Ik merk op dat er reeds geruime tijd geleden ontwikkelingen en initiatieven in gang zijn gezet om het voorkomen van vispluis en visnetten in de diverse wateren te faciliteren. Ik acht het juist vanuit die bredere kaders zaak om dit neveneffect van de visserijen verder tegen te gaan. De natuurvergunningverlening voor een specifieke visserij binnen slechts enkele Natura 2000-gebieden is daartoe niet het geëigende kader. Wel attendeer ik volledigheidshalve op het specifieke vergunningvoorschrift waarin het de vergunninghouders vanuit de in artikel 11.6 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving vervatte zorgplicht, niet is toegestaan om afval of materialen in het gebied achter te laten. Restafval dient te worden opgevangen en niet in het water terecht te komen.

Ik wijs er verder op dat in het Programma Noordzee 2022-2027, het overkoepelend overheidsbeleid voor ruimtelijk gebruik van de Noordzee, o.a. de uitfasering van regulier pluis benoemd wordt in het programma van maatregelen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Het Rijk, de visserijsector, visserijhavens en natuurorganisaties participeren bovendien reeds in het programma 'Visserij voor een schone zee'. Deze samenwerking is onder meer gericht op het verminderen van zwerfafval en meer recycling van visserijafval. Daarnaast ondersteunt het Rijk binnen het project 'Vispluisvrij', onderzoek naar alternatieven voor plastic vispluis.

In het reeds hierboven genoemde programma van maatregelen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie is een maatregel opgenomen om gebruik van milieuvriendelijke alternatieven te stimuleren en te streven naar een uitfasering van conventioneel vispluis. Ook komt er vanuit de 'Single Use Plastics'-richtlijn een uitgebreide producenten verantwoordelijkheid (UPV) voor plastichoudend vistuig. Samen met de visserijsector en andere betrokkenen participeert het Rijk tot slot in 'Fishing for Litter', een project waarbij vissers afval dat ze in hun netten krijgen, aan boord opslaan en in de deelnemende havens kosteloos kunnen afgeven. Dit leidt tot meer bewustwording van afval in zee en ook een schonere zeebodem.

Waar relevant geacht voor de Natura 2000-doelen kunnen ook de aanstaande Natura 2000-beheerplannen vanuit een meer integrale benadering (dus ook vanuit andere gebruiksvormen die plastics in het water brengen) specifieke maatregelen beschrijven en laten operationaliseren in daartoe geëigende concrete plannen en/of besluiten.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2G. Projectbeoordeling

Zienswijze:

Een aanvraag voor een Wnb-vergunning moet betrekking hebben op alle activiteiten die tezamen één project vormen. Het opknippen van dergelijke activiteiten in meerdere projecten en vergunningen is niet toegestaan. De beoordeling van de gevolgen van het gehele project dient uitgangspunt te zijn van de passende beoordeling⁶. Insprekers vinden de ontwerpvergunningen en de onderliggende beoordelingen niet duidelijk over wat nu precies het project is dat is aangevraagd, beoordeeld en (in ontwerp) vergund.

Zo staat in de PB dat *'wordt uitgegaan van de gemiddelde inzet Nederlandse en Belgische garnalenvisserij over de jaren 2013-2024 zoals deze zijn weergegeven in tabel 4 en 5 met een reductie van 10% als aan te vragen en te beoordelen activiteit'* (p.28).

De PB lijkt daarmee uit te gaan van 1 (de garnalenvisserij) of 2 (de Nederlandse garnalenvisserij en de Belgische garnalenvisserij) projecten, tot een maximumaantal visuren. Dat sluit aan bij de opmerking in

⁶ Vb. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

de aanvulling op de aanvraag van 7 maart 2025, dat in gezamenlijkheid per gebied een totaal aantal visuren voor een vergunningperiode wordt aangevraagd.

Er liggen echter vier ontwerpbesluiten ter inzage, twee voor de Nederlandse garnalenvissers en twee voor de Belgische garnalenvissers. Dat impliceert dat sprake is van vier projecten. In de ontwerpbesluiten worden verschillende groepen garnalenvissers onderscheiden. Voor de Nederlandse garnalenvissers een groep met katalysator, een groep saneerders, en een groep niet-verduurzamers. Onduidelijk is waarom het al dan niet hebben van een katalysator, van saneringsplannen of van het niet verduurzamen relevante omstandigheden zijn voor de vraag of activiteiten tot hetzelfde project behoren. Voor de Belgische garnalenvissers is eveneens onduidelijk waar en waarom de knip is gezet.

Er wordt ook aangegeven dat elke vergunning op individuele naam van het visserijbedrijf of de visser staat waar het om gaat. Dat zou betekenen dat sprake is van bijna 200 vergunningen en projecten. Er wordt echter ook rekening gehouden met mutaties. Zo kunnen 'saneerders' er volgens de ontwerpvergunningen voor kiezen om toch actief te blijven en over te stappen naar de groep 'niet-verduurzamen' (waardoor de effecten niet langer tijdelijk zijn) en kunnen vergunninghouders uit de 'niet-verduurzamen' groep overstappen naar de 'katalysator-groep'. Als sprake is van individuele vergunningen dan is de vraag hoe dat kan. En op welke wijze in de PB's met dergelijke wijzigingen rekening is gehouden.

Reactie:

Er is inderdaad gewerkt met een viertal vergunning-categorieën. Deze vierdeling in categorieën is noodzakelijk om in administratieve zin helder te maken en houden welke groepen van vergunninghouders voor specifieke benaderingen van de stikstoftoets hebben gekozen. Het als gehele groep van alle Nederlandse en Belgische vergunninghouders in één allesomvattend besluit vatten van de groep van Nederlandse versus de groep van Belgische garnalenvissers zou mogelijk geweest zijn, maar omwille van het overzicht (ook voor de betrokken toezichthouders) is voor vier afzonderlijke categorieën van vergunningen gekozen.

De onderliggende Passende Beoordeling omvat nadrukkelijk de ecologische gevolgen van de gehele door de Nederlandse en Belgische vergunninghouders gezamenlijk ondernomen garnalenvisserij in de betrokken Natura 2000-gebieden. De effectanalyses, ook voor wat betreft stikstof, zien dus op het geheel van deze visserijen. Er is dus inhoudelijk geen sprake van een opknippen van het gehele project 'Nederlandse en Belgische garnalenvisserij in zes Natura 2000-gebieden'. Elk van de vergunninghouders vraagt toestemming voor dit project, maar in de uitvoering ervan zijn vier administratieve categorieën onderscheiden.

Dat de vergunningen op naam van de individuele vissers en visserijbedrijven staan, is al sinds de eerste vergunningverlening vanuit de natuurwet- en regelgeving voor deze visserij staande praktijk. Het is van essentieel belang dat vanuit diverse vergunningvoorschriften, individuele bedrijven en vissers aanspreekbaar zijn op de naleving. Dat een visserijsector ervoor kiest om in gezamenlijkheid een Passende Beoordeling op te laten stellen vanwege de gelijkaardige activiteiten staat haar vrij.

Individuele bedrijven en vissers zijnde nu nog voorgenomen saneerders alsmede de groep van niet-verduurzaamde vergunninghouders kunnen ervoor kiezen om alsnog over te gaan op verduurzaming. De bijbehorende onderbouwing biedt daartoe reeds ruimte. Voor deelname aan deze categorie van vergunninghouders is te allen tijde het aantoonbaar actief hebben van een katalysator vereist, zonder dergelijk bewijs is de vergunning niet benutbaar. Ook na afgifte van de vergunningen kan men dus desgewenst in een andere vergunningcategorie instappen.

Daarop geldt één uitzondering: de onderbouwing qua stikstoftoetsing voor de groep van saneerders is gemaximeerd op 42 deelnemers. In de vergunning is een specifiek voorschrift toegevoegd over de wijze waarop dit maximum te allen tijde geborgd blijft.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2H. Vrijwillige maatregelen

Zienswijze:

Insprekers vinden het onduidelijk in hoeverre het de bedoeling is om vrijwillig ondernomen maatregelen (technische maatregelen, sluiting gebieden, etc.) permanent te verankeren in de vergunningen als (dan) verplichte maatregelen en, voor zover dat niet het geval zou zijn, in hoeverre met het mogelijk niet nemen van de maatregelen rekening is gehouden in de beoordelingen.

Reactie:

De diverse ondernomen technische aanpassingen qua o.a. maaswijdte en gewicht van het tuig alsmede de vrijwillige uitsluitingen van in principe wel beschikbaar visgebied en aangedragen reductie van de ecologische visuren met 10%, zijn verankerd in diverse vergunningvoorschriften. Aanpassing van deze voorschriften vraagt een specifiek verzoek om wijziging van de zijde van de vergunninghouders en zal altijd vergezeld moeten gaan van een ecologisch-inhoudelijke motivatie waarom met het laten vervallen toch nog steeds sprake is van een vergunbare situatie. Vanuit het voorzorgsbeginsel en vanwege het gegeven dat de diverse maatregelen en gebiedssluitingen hebben meegewogen in het door mij toelaatbaar achten van deze visserij (in termen van mitigerende maatregelen) zal ik een dergelijk wijzigingsverzoek uiterst kritisch beschouwen. Uitgangspunt voor mij blijft het gestand doen van deze maatregelen en gebiedsuitsluitingen. Dat zij vanuit vrijwilligheid door de vergunninghouders zijn aangedragen, doet daaraan niets af.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2I. Referentiesituatie

Zienswijze:

Insprekers merken op dat in de PB op verschillende plaatsen een vergelijking wordt gemaakt met een voorheen vergunde of gedoogde situatie. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat in recente jaren een aanmerkelijk groter deel van het sublitoraal onbevisd is gebleven ten opzichte van de periode 2010-2012, dat de effecten van de garnalenvisserij zullen afnemen door een reductie van de visserij-inzet met 10% en dat bepaalde effecten van de garnalenvisserij zouden zijn verdisconteerd in de achtergrond. Daarmee is onduidelijk in hoeverre (een deel van de conclusies uit) de PB's - die in de ontwerpbesluiten worden gevolgd - toch niet berusten op een verschilbeoordeling.

Reactie:

Er is geen sprake van een verschilbeoordeling en ook geen aanname van een specifieke referentiesituatie. Wel stel ik, samen met de sector, vast dat de garnalenvisserij in algemene zin reeds ten tijde van de aanwijzing van de relevante zes Natura 2000-gebieden plaatsvond. De gebieden hebben zich dus nadrukkelijk gekwalificeerd als beschermenswaardig habitat met de daarin voorkomende soorten en habitats in aanwezigheid van deze visserij. De effecten van deze visserij zijn, met de doorlopende lijn van aanwezigheid in de zes gebieden voor en na aanwijzing, immers niet nieuw maar in algemene zin al geruime tijd aanwezig. Als basissituatie geldt dus niet een situatie waarin geen visserij plaatsvond: enige mate van verstoring van fauna en bodem heeft de aanwijzing van de gebieden als Natura 2000-gebied niet in de weg gestaan. Opvolgend wordt in de specifieke, actuele Passende Beoordeling beschouwd wat het effect van deze visserij is ten opzichte van de aanwezige relevante beschermde natuurwaarden en hun specifieke instandhoudingsdoelstelling.

De effecten van de garnalenvisserij op de natuurlijke kenmerken van de onderhavige gebieden worden dus getoetst aan de actuele staat van de natuur die reeds jarenlang (ook voor de aanwijzing als Natura

2000-gebied) beïnvloed is door natuurlijke processen en menselijk gebruik en overheidskeuzes (zoals het sluiten van zeearmen).

De vraag die in de PB aan de orde is, is of uitgesloten kan worden geacht dat de voorgenomen activiteit de natuurlijke kenmerken van de onderhavige gebieden zal aantasten. De PB zet de voorgenomen activiteit niet af tegen een bepaald streefbeeld waarin de voorgenoemde natuurlijke processen en menselijke beïnvloeding in het geheel afwezig is geweest. Dat is niet het te hanteren uitgangspunt.

Ik ben van mening dat die toetsing op een volledige en juiste wijze is uitgevoerd.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2J. Looptijd

Zienswijze:

Insprekers stellen dat de vergunning(en) werd(en) aangevraagd voor de periode 1 januari 2023 tot en met 31 december 2028. De ontwerpbesluiten voorzien echter in een vergunningstermijn tot en met 31 december 2045.

Voor zover de insprekers kunnen nagaan werd voor wat betreft de Nederlandse garnalenvissers om een aangepaste looptijd gevraagd in de brief van 7 maart 2025, tien dagen voor de terinzagelegging. Het verzoek voor de Belgische garnalenvissers kwam, zo begrijpen zij, enkele weken eerder. De insprekers achten het onmogelijk dat voor een dergelijke lange termijn, zeker in de betrokken dynamische ecosystemen waarin veel soorten en habitats onder druk staan, voor een activiteit als de garnalenvisserij in de beoogde omvang en intensiteit zekerheid kan worden gegeven over het uitblijven van significante effecten. Die zekerheid biedt de PB (dan ook) niet.

Sterker, in de PB staat dat deze werd opgesteld ten behoeve van de vergunningsperiode 2023-2028. Dat de vereiste zekerheid ontbreekt blijkt ook wel uit het feit dat de PB en andere onderliggende documenten periodiek moeten worden geactualiseerd. Met de actualisatiemomenten zou zoveel mogelijk aangesloten worden bij de beheerplancycli. Consequent zou zijn geweest om dan ook 2027 als ijkmoment op te nemen.

Verder: aan het derde actualisatiemoment komt voor de voorliggende vergunningen nauwelijks betekenis toe omdat dit valt vlak voor het einde van de looptijd. De geactualiseerde stukken vereisen een formele schriftelijke instemming vanuit het Ministerie van LVVN, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Nog daargelaten dat onduidelijk is wat de grondslag voor en het gevolg van deze procedure zal zijn voor de vergunde activiteit, is deze werkwijze in strijd met de Wnb. De Wnb verlangt dat het bevoegd gezag vooraf op basis van de PB de zekerheid heeft verkregen dat de te vergunnen activiteit, voor de volledig te vergunnen duur, geen significante gevolgen heeft. Is die zekerheid er niet, dan kan voor die duur geen vergunning worden verleend.

Reactie:

Ik merk op dat de PB inderdaad initieel in 2022 is opgesteld voor een zesjarige periode tot 2028. Door langjarig te vergunnen maar juist met regelmatige inhoudelijke actualisatie- en ijkmomenten wordt geborgd dat deze PB, in geactualiseerde/aangevulde vorm, rondom die actualisatiemomenten haar gelding en actualiteit steeds blijft behouden.

Er is bij zowel de Nederlandse als Belgische garnalensector behoefte aan een meerjarig toekomstperspectief. Vanuit die behoefte is er binnen de context van het vooroverleg met de vertegenwoordigers van de diverse beoogde vergunninghouders gesproken over een andere vergunningopzet dan voorheen.

Ik wijs er in dat verband nadrukkelijk op dat er binnen de langere looptijd van de beoogde vergunningen sprake is van drie robuuste ijkmomenten die inhoudelijk vergelijkbaar zullen zijn met de eerdere afzonderlijke nieuwe aanvraagrondes zoals voorheen het geval was. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal gevolgd worden: er kan dus door belanghebbende partijen ingesproken worden op ontwerp-instemmingsbesluiten op de aan te leveren actualisatie van de PB op de aangegeven drie momenten binnen de looptijd. Dit biedt belanghebbende partijen de mogelijkheid om inhoudelijk mee te kijken en visies te geven op hetgeen aan actualisatie wordt voorgelegd. Opvolgend staat beroep open tegen deze instemmingsbesluiten.

Ik ontnem dus in juridische zin de belanghebbende partijen niet de mogelijkheid om in te spreken op en eventueel in rechte op te komen tegen deze instemmingen (waarmee dus weer tot een volgend ijkmoment c.q. nieuwe vergunning groen licht voor het continueren van deze visserij wordt gegeven, al dan niet onder wijziging van de gestelde voorschriften). Er kan dus op die momenten ook aanleiding worden gezien om, parallel aan de instemming, eerst de verleende vergunningen op specifieke punten aan te scherpen c.q. te wijzigen.

Ik heb het vanuit de vergunningverlening niet nodig geacht een eerste ijkmoment in 2027 op te nemen. Wel markeer ik dat vanuit de beleidsprocessen, dus vanuit mijn ministerie zelf, wel in 2027 een ijkmoment geïnitieerd zal worden. Dit vanuit de nu nog lopende beleidsontwikkelingen zoals het beheerplanproces en de Toekomstvisie Garnalenvisserij. De bevindingen in dat 2027-ijkmoment kunnen van invloed zijn op de reikwijdte en/of benutbaarheid van de vergunning, maar kan ook bijvoorbeeld uitmonden in andere maatregelen zoals gebiedssluitingen die geborgd worden met andere instrumenten.

Naast dit vanuit beleid geïnitieerde ijkmoment zullen dan in 2033, 2039 en 2045 vanuit de vergunning, en dus als verantwoordelijkheid van de vergunninghouders zelf, ijkmomenten volgen.

Ingeval de definitieve nieuwe Natura 2000-beheerplannen aanleiding geven tot een gewijzigd vergunningregime dan kan (in algemene zin) te allen tijde ingegrepen worden op de verleende vergunningen. Uiteraard speelt hier wel de rechtszekerheid van de vergunninghouders mee: een dergelijk besluit vraagt een deugdelijke motivering met altijd een afweging of ingrijpen onmiddellijk vereist is of dat gewacht kan worden tot het eerstvolgende formele ijkmoment.

Ik wijs er volledigheidshalve wel op dat de conclusies uit de voorgenoemde nieuwe beheerplannen niet altijd en niet per definitie een uitwerking hoeven te hebben via of op de verleende vergunningen. Denkbaar is ook, zoals ook in bovenstaande al benoemd, dat er aanleiding wordt gezien om additioneel visgebied te sluiten of het huidig gesloten visgebied te optimaliseren (en dus te wijzigen). Dit kan dan middels een TBB worden; een dergelijk besluit heeft een werking boven verleende vergunning: het TBB-regime kan dus vergunde gebruiksruimte alsnog beperken (al dan niet in tijd) of in haar geheel wegnemen.

Het derde ijkmoment heeft, tot slot, inhoudelijk wel degelijk waarde omdat zij direct als actuele basis kan dienen voor de volgende ronde van vergunningverlening en de daarbinnen vereiste nieuwe Passende Beoordeling. Omdat ook op dit derde ijkmoment inspraak van belanghebbende partijen mogelijk is (via het instemmingsbesluit) is dit ijkmoment bij uitstek een goed platform om van de zijde van belanghebbende partijen te duiden waar aandachtspunten voor de nieuwe Passende Beoordeling voor de volgende ronde van vergunningverlening liggen.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2K. Bewijslast; wetenschappelijke zekerheid
--

Zienswijze:

Volgens de PB kunnen significante gevolgen worden uitgesloten. Een belangrijk argument daarvoor is dat significante effecten in diverse onderzoeken niet zouden zijn aangetoond. Het criterium voor het verlenen van een Wnb-vergunning is echter niet of significante effecten zijn *aangetoond*, maar of deze effecten met

voldoende wetenschappelijke zekerheid kunnen worden *uitgesloten* (vb. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603). De PB (en de ontwerpvergunningen in navolging daarvan) hebben dit onvoldoende onderkend. De PB stelt in dit verband dat het onmogelijk is om te bewijzen dat er geen effecten zijn. Het voorzorgsbeginsel verlangt echter dat een PB geen leemten vertoont en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van plannen of projecten voor de betrokken gebieden wegnemen. De beschikbare onderzoeken, waaronder de hiervoor genoemde, geven in dit geval aanleiding voor heel veel wetenschappelijke twijfel over de effecten van de garnalenvisserij. De PB neemt die twijfel niet weg, zoals hierna nog nader zal worden toegelicht.

De ontwerpvergunningen kunnen reeds vanwege de hiervoor genoemde onduidelijkheden en onjuistheden niet in definitieve vorm worden verleend. Ook (nog) meer inhoudelijk bieden de PB's niet de vereiste wetenschappelijke zekerheid over het uitblijven van significante gevolgen.

Reactie:

Op het punt van het moeten kunnen wegnemen van elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de visserij op de betrokken zes Natura 2000-gebied als voorwaarde om de gevraagde vergunningen te kunnen verlenen, merk ik het volgende op.

In de PB staat in mijn optiek terecht vermeld: *“Dit betekent dat een ecologisch effect dat wetenschappelijk (statistisch significant) is aangetoond niet automatisch hoeft te leiden tot de conclusie dat sprake is van significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen.”* en *“Reagerend op de review van de Waddenacademie kan in dit kader worden aangevoerd dat in deze passende beoordeling niet wordt geconcludeerd dat er geen significante gevolgen zullen zijn omdat significante effecten niet zijn aangetoond. Wel wordt in deze passende beoordeling op basis van een analyse van de beschikbare wetenschappelijke literatuur geconcludeerd dat hieruit consequent en zeer consistent naar voren komt dat voortzetting van de garnalenvisserij (binnen de geldende beperkingen) niet zal leiden tot verlies van soorten of habitats, blijvende schade aan habitats, verlies van bepaalde ecosysteemfunctie of processen of verschuivingen tot buiten de bandbreedtes van nature optredende schommelingen. Voortzetting van de garnalenvisserij in een gereduceerde omvang leidt dan ook niet tot aantasting of achteruitgang van de momenteel aanwezige natuurlijke kenmerken of waarden. In dit licht is dan ook zeker dat geen sprake zal zijn van significante gevolgen voor de onderhavige gebieden.”* Wetenschappelijk onderzoek is vaak wat algemener ingestoken en ziet dan ook op algemenere effectverbanden. De toetsing binnen de vergunningkaders is een veel specifiekere analyse en ziet niet zozeer op de kans op wetenschappelijk aangetoonde danwel statistisch significante effecten, maar op de vraag of sprake zal kunnen zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen. De beoordeling gaat dus over zowel de waarschijnlijkheid als de ernst van de mogelijke gevolgen.

Dat de garnalenvisserij effecten op de natuur heeft, is reeds eerder vastgesteld, ook in wetenschappelijk onderzoek. De vraag is evenwel of die invloeden, en dus effecten, dusdanig van omvang of intensiteit zijn dat de natuurlijke kenmerken worden aangetast en de gestelde instandhoudingsdoelen (op termijn) niet gehaald kunnen worden of geborgd kunnen blijven. Van belang bij het beantwoorden van die vraag is dus ook vooral dat het moet gaan om redelijke twijfel.

Met al hetgeen aan voorschriften, mitigerende maatregelen, gebiedssluitingen, beperking in ecologische visuren en ‘stikstofuren’ in de vergunningen is vervat, ben ik van mening dat (ook ten opzichte van de voorlaatste vergunningverlening) vanuit het voorzorgsbeginsel er afdoende zekerheid is dat de effecten van deze visserij niet zodanig zijn dat tot weigering van de verleende vergunning overgegaan zou moeten worden.

De insprekers benoemen overigens, vanuit hun stellingnames, niet concreet welke additionele inperkingen of wijzigingen in uitvoering van de visserijpraktijk zij wel passend zouden vinden, zodanig dat

wel tot vergunningverlening overgegaan zou kunnen worden. Ook de aangehaalde wetenschappelijke rapportages geven daartoe geen specifieke aanwijzingen.

Ik acht deze visserij, met de door mij ingestelde voorschriften en beperkingen en gezien de kennis en inzichten in de relevante wetenschappelijke onderzoeken, afdoende gereguleerd; zodanig dat zij het behalen of behouden van de gestelde instandhoudingsdoelstellingen niet belemmert of in gevaar brengt.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2L. Monitoring

Zienswijze:

Insprekers missen een ecologische onderbouwing voor het aantal visuren. Het aantal visuren per Natura 2000-gebied per visjaar is gebaseerd op de gemiddelde inzet over de afgelopen jaren minus 10%. Per visjaar mag 20% aan extra uren worden gemaakt per gebied, zolang maar wordt gebleven binnen het maximaal aantal uren per tijdblok voor dat gebied. Wordt minder gewonnen dan mag het restant worden ingehaald in de laatste twee jaar per tijdblok. Het aantal uren lijkt daarmee niet te zijn gebaseerd op een analyse van wat de gebieden aankunnen en wat een gebied aan marktwaardige garnalen kan produceren (zie opmerking hiervoor over groei-overbevissing).

Daarbij lijkt in de effectbeoordelingen ook geen rekening te zijn gehouden met de extra 20% die mogelijk wordt gemaakt en de (onbepaalde) inhaalslag die in de laatste twee jaar per tijdblok kan plaatsvinden. In algemene zin menen de insprekers dat de visserij-intensiteit en de frequentie van beroeren en verstoren onvoldoende wordt meegenomen in de beoordeling.

Reactie:

Hetgeen de gebieden aan aantal uren vanuit ecologische overwegingen en visies op de bredere natuurbescherming aan zouden kunnen en aspecten van groei-overbevissing zijn zaken waarop vanuit het ministerie op korte termijn (middels een Toekomstvisie Garnalenvisserij) een meer integrale visie wordt gegeven. Die Toekomstvisie gaat uit van een breder perspectief, waarbij gezocht wordt naar een balans tussen de bredere ecologische vereisten en de economische belangen van deze sector.

Of uiteindelijk gekomen kan worden tot een specifieke beleidsmatige visie op een specifiek aantal ecologische visuren vanuit de bredere natuurbescherming is nog niet duidelijk. Tot op heden hebben wetenschappers en ook de betreffende insprekers zelf niet in kwantitatieve zin een maatlat kunnen formuleren. Ook in hun zienswijze wordt door de insprekers hier, afgezet tegen hetgeen nu kwantitatief aan ecologische visuren wordt vergund en welke gebaseerd is op feitelijke realisaties, geen specifiek (inhoudelijk onderbouwd) aantal neergezet. Het staat insprekers vrij om dat uiteraard alsnog in de beleidsmatige processen aan te dragen.

Ten aanzien van de 'extra' 20% aan realisatie in ecologische visuren merk ik op dat met de gekozen systematiek beoogd wordt om rekening te houden met de schommelingen in visserij-inzet tussen gebieden en jaren. Een keuze voor een vast hoog maximum per gebied zou erin kunnen resulteren dat de gemiddelde inzet blijft toenemen als er steeds meer beschikbare uren benut worden. De 20% flexibiliteit moet dus niet beschouwd worden als extra. Als deze uren worden benut betekent dit immers ook dat er jaren moeten zijn waarin minder dan het gemiddelde gevestigd moet worden. Er wordt dus nadrukkelijk gewerkt met een gemiddelde belasting van deze visserij op de onderhavige gebieden, zich uitstrekkend over meerdere jaren, die voor alle gebieden 10% lager is dan in de periode 2013-2024. Op die meer brede, meerjarige benadering zijn ook de ecologische effectanalyses in de PB gebaseerd.

Ik ben het met insprekers eens dat er met het in de laatste twee jaren van een blok additioneel benutten van de ecologische visuren die in de voorgaande vijf jaren van een blok niet zijn benut (het in de

betreffende bijlage bij de ontwerpvergunningen geschetste scenario 3), in deze jaren een te onbepaalde druk op de beschermde natuurwaarden kan ontstaan. Ik heb daarom besloten dit aan te passen: er mag ook in de laatste twee jaren van een tijdblok tot maximaal +20% ten opzichte van het ijkpunt worden gevist.

Conclusie/consequentie: er is aanleiding om het voorgenomen besluit op dit punt aan te passen.

2M. Bodemberoering; ensis

Zienswijze:

Insprekers stellen dat de conclusie in de PB dat de effecten van garnalenvisserij wegvallen in de natuurlijke fluctuaties haaks staat op de bevindingen uit o.a. het Eijsackers-rapport en de evaluaties van de beheerplannen. Voor zover de PB verwijst naar Schellekens et al. (2014) is van belang dat dit onderzoek deel uitmaakt van het onderzoek naar de Natuurcompensatie Maasvlakte en de bevindingen uit dit onderzoek zijn ingehaald door de nadere rapportages over dit onderzoek, zoals Prins et al. (2020). Voor zover de PB zich baseert op Craeymeersch (2022) wijzen de insprekers erop dat de opzet van dit onderzoek -ook volgens de PB- minder geschikt is om de effecten van sluiting van gebieden voor visserij te onderzoeken.

Verschillende onderzoeken geven aan dat de invasieve Amerikaanse zwaardschede (ensis) lijkt te profiteren van verstoring door bodemberoering, mogelijk omdat deze 'zwemmende' schelpdiersoort een door visserij beroerde bodem gemakkelijk koloniseert. De PB weerspreekt dit, met het argument dat Glorius et al. (2015) hun onderzoeksgegevens onjuist hebben geïnterpreteerd. Volgens de PB is in het onderzoek van Glorius et al. (2015) geen sprake geweest van een toename van ensis, omdat de onderzoekers een broedval van ensis voor T0 zouden hebben gemist. Dit betoog kan niet worden gevolgd.

Voor zover er al broedval zou zijn gemist, verklaart dat niet waarom de dichtheden ensis sterker toenamen in de meer beviste dan in de minder beviste vakken. Daarbij wordt ook in ander onderzoek een positieve correlatie gevonden tussen garnalenvisserij en ensis (Prins et al. (2020)). De insprekers wijzen erop dat de Minister voor Natuur en Stikstof op basis van dit onderzoek eerder ook al concludeerde dat de toename van ensis is gecorreleerd aan de toename in garnalenvisserij-intensiteit⁷. Zie hierover ook Rechtbank Noord-Nederland van 26 mei 2023, ECLI:NL: RBNNE:2023:2201. Volgens de PB hebben Glorius et al. (2015) ook geen significante effecten op het aantal aanwezige soorten (soortenaantal) en de aantallen per soort (abundantie) aangetoond. Glorius et al. (2015) vonden echter wel een verschil in verandering in soortenrijkdom, die niet significant leken te zijn. Uit de publicatie van Tulp et al. (2020) blijkt echter dat die verschillen significant zijn.

Volgens de PB staat garnalenvisserij niet in de weg aan het halen van de verbeteropgaven in de Noordzeekustzone en de Waddenzee, omdat ook zonder garnalenvisserij sprake zal zijn van dynamiek en niet te verwachten is dat sluiting leidt tot meer soorten of een hogere biomassa. Dit gaat eraan voorbij dat onderzoek aantoont dat er wel degelijk effecten zichtbaar zijn van de garnalenvisserij, die dus niet kunnen worden uitgesloten met een verwijzing naar de natuurlijke dynamiek, en dat onduidelijk is waar gelet op de veelheid aan activiteiten in de gebieden invulling kan worden gegeven aan verschillende verbeteropgaven.

In de ontwerpbesluiten wordt overwogen dat uit geen van de in de PB aangehaalde onderzoeken is gebleken dat soorten na bevissing geen levensvatbare component van het onderzochte habitatype meer uitmaken. Of soorten na bevissing nog een levensvatbare component van het onderzochte habitatype uitmaken (wat overigens onvoldoende wordt onderbouwd) is echter niet het toetsingskader. Onderbouwd moet worden dat geen sprake zal zijn van significante effecten. Daarbij merken de insprekers op dat

⁷ Besluit van 5 april 2023, beschikbaar via [https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-03/def%20besluit%20natuurcompensatie%20Voordelta Gerediqueerd.pdf](https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-03/def%20besluit%20natuurcompensatie%20Voordelta%20Gerediqueerd.pdf).

verschuivingen in de bodemgemeenschap wel degelijk tot significante effecten kunnen leiden. De ontwerpbesluiten gaan er ten onrechte vanuit dat slechts sprake zou zijn van tijdelijke effecten. Ook niet van belang is of ten tijde van de aanwijzing van de betrokken gebieden al dan niet sprake was van een niet verstoorde situatie. Van een referentiesituatie is immers geen sprake.

Reactie:

Glorius *et al.* (2015) concluderen inderdaad dat bodemberoering een positief effect lijkt te hebben op ensis. In de vaker beviste vakken nam de hoeveelheid kleine ensis na T0 meer toe dan in het onbeviste vak. Glorius stelt echter ook dat dit een eenmalig experiment betrof dat vaker herhaald dient te worden om conclusies te kunnen trekken. De uitkomsten kunnen immers ook op toeval berusten. Dat dit laatste inderdaad het geval blijkt te zijn, komt naar voren in het zeer recente artikel van Van der Meer *et al.* (2025): ‘No evidence that the Atlantic jackknife clam *Ensis leei* benefits from shrimp fisheries’.

Indien de stelling van de insprekers juist zou zijn, zou het de verwachting zijn dat op plaatsen waar veel wordt gevestigd, zoals de geulen in de Waddenzee, heel veel ensis zou voorkomen. In gesloten gebieden zou dan juist minder ensis verwacht worden. Hiervoor is echter geen enkele aanwijzing.

Ook de onderzoekers zelf (Tulp *et al.*, 2020) spreken enkel over een hypothese. “*This finding provides a good working hypothesis for future work: investigating whether occurrence of species characterised by these traits show a relation with shrimp fishing intensity* (Tulp *et al.*, 2020). Men zegt dus dat nader onderzocht zou moeten worden of inderdaad van dergelijke verbanden sprake is.

In het onderzoek van Prins *et al.*, (2020) ziet men een hogere biomassa aan ensis in gebieden waar ook veel op garnalen gevestigd wordt. Men wijst er echter ook nadrukkelijk op dat een causaal verband niet is aangetoond. Men merkt op dat “*een dergelijke ruimtelijke correlatie ook zeer goed het gevolg kan zijn van ruimtelijk selectieve visserij, d.w.z. dat garnalenvissers selectief de gebieden opzoeken met een bodemdierleven (of abiotiek) dat wordt gekenmerkt door hoge biomassa van jonge Ensis leei.*”

Het rapport van Prins *et al.* (2020) betreft voorts louter de samenvoeging van eerder uitgevoerde onderzoeken; onderzoeken die ook meegewogen zijn in het opstellen van en beoordelen van de PB. Het onderzoek van Schellekens *et al.* (2014) daarentegen is een experimenteel gericht onderzoek naar de gevolgen van garnalenvisserij voor de bodemlevensgemeenschap. Het rapport van Prins is, meer specifiek, een synthese en analyse van uitgevoerde onderzoeken in het kader van de beantwoording van de vraag of compensatiemaatregelen, waaronder het instellen van een Bodembeschermingsgebied binnen het Natura 2000-gebied Voordelta, voldoende zijn geweest om het verlies van het habitatype H1110B als gevolg van de aanleg van de Maasvlakte 2 te compenseren. Het is dus nadrukkelijk alléén een analyse en een beschrijving van waargenomen correlaties in de monitoringsgegevens en geen nieuw wetenschappelijk (praktijk)onderzoek naar de gevolgen van garnalenvisserij op het bodemleven.

In de PB worden inderdaad vraagtekens geplaatst bij enkele conclusies in de publicaties van Glorius *et al.* (2015) en Tulp *et al.* (2020). Dit mede naar aanleiding van een tussenpublicatie van dit onderzoeksproject waarin wordt beschreven dat in het viermaal beviste vak reeds tijdens de proefbevissing veel meer ensis werd gevangen dan in de andere vakken. Dit impliceert dat geen sprake was van een toename van ensis als gevolg van de experimentele bevissing maar dat deze schelpdieren op dat moment reeds in dit vak aanwezig waren. De publicatie van Van der Meer *et al.* (2025) bevestigt daarnaast de stelling in de PB dat de aantallen ensis in T0 zijn onderschat. Volgens insprekers verklaart het feit dat broedval tijdens T0 is gemist niet waarom de dichtheden ensis sterker toenamen in de meer beviste dan in de minder beviste vakken. Uit het recente artikel blijkt echter ook dat van dit laatste geen sprake is geweest. Sommige vakken vertonen een afname en sommige vakken een toename. Een relatie met de bevissingsintensiteit kon echter niet worden gelegd.

In relatie tot de **biodiversiteit** nog het volgende.

Door Glorius *et al.* (2015) werd enkel een significant effect op “evenness” gevonden en niet op de soortenrijkdom. Evenness drukt (slechts) de verdeling van het aantal individuen per soort uit. Dus een

verdeling 2:2:2 per m² kent een hogere evenness dan 2:2:4 per m². Dus als in dit voorbeeld het aantal Ensis toeneemt van 2 tot 4 per m² neemt de evenness af. Een toename van veel individuen van een soort op een bepaalde plek heeft dus automatisch een negatief effect op de evenness. Dit zegt dus echter niets over de soortenrijkdom of de biodiversiteit. Uit het onderzoek in de Voordelta (Prins *et al.* (2020) komt juist naar voren dat er meer diversiteit werd waargenomen op vaker door garnalenvissers beviste plekken. Nu is gebleken dat voor een toename van ensis ten gevolge van de garnalenvisserij geen aanwijzingen bestaan, is ook duidelijk dat van het door Glorius *et al.* (2015) waargenomen effect op de evenness ook geen sprake was.

In de passende beoordeling wordt niet weersproken dat garnalenvisserij kan leiden tot sterfte van bodemdieren en dus ook een effect kan hebben op het bodemleven. Binnen de grote natuurlijke dynamiek van de Nederlandse kustwateren is dit effect echter vaak niet meetbaar gebleken.

Dit betekent echter niet dat geen sprake kan zijn van (tijdelijke) verschuivingen in de samenstelling van de bodemlevensgemeenschap. De vraag is dan of bij dergelijke verschuivingen gesproken moet worden over een significante aantasting van de bodemlevensgemeenschap of een schadelijk gevolg op de lange termijn of dat een dergelijk effect beschouwd moet worden als een niet significant resteffect. In de PB wordt in dit verband uitgegaan van het laatste omdat dergelijke verschuivingen binnen natuurlijke bandbreedtes blijven.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2N. Bijvangst

Zienswijze:

Insprekers stellen dat uit onderzoek blijkt dat minder dan de helft van wat in de netten komt, garnalen zijn die geschikt zijn voor consumptie. Naast ondermaatse garnalen worden jaarlijks bijvoorbeeld honderdduizenden juveniele finten bijgevangen die de netten niet overleven (Glorius *et al.* (2015)) en veroorzaakt bijvangst een afname in jonge schol (Eijsackers-rapport (2023)). Ook andere beschermde soorten kunnen worden bijgevangen, zoals elft, rivierprik en zeeprik. In welke mate de door de garnalenvisserij veroorzaakte additionele sterfte van verschillende trekvissoorten van invloed is op de omvang van de paaipopulatie(s) van deze soorten is niet duidelijk. De insprekers missen in de PB een kwantificering van de hoeveelheid en samenstelling van de jaarlijkse bijvangst en menen dat dit inzicht wel nodig is om een oordeel te kunnen geven over de effecten van bijvangst.

Significante effecten door de bijvangst van fint en elft zijn niet uitgesloten nu het om grote aantallen gaat en er geen duidelijkheid is over de ontwikkeling van de populaties. Zie in dit verband ook het Eijsackers-rapport waarin staat dat niet duidelijk is in welke mate de door de garnalenvisserij veroorzaakte additionele sterfte van verschillende trekvissoorten van invloed is op de omvang van de paaipopulatie(s) van deze soorten.

De forse bijvangsten van vissoorten, anders dan habitatrichtlijnsoorten, worden gebagatelliseerd. Wat deze bijvangst van typische vissoorten betekent voor de staat van instandhouding van de aangewezen habitattypen is niet af te leiden uit de PB.

Reactie:

De ABRvS heeft in haar uitspraak van 11 november 2020 (ECLI:NL: RVS:2020:2685) in overweging 3.14 al overwogen dat buiten redelijke twijfel vaststaat dat garnalenvisserij de instandhoudingsdoelstellingen voor de fint niet in de weg staat. Als volgt:

“ In het aanwijzingsbesluit voor de Westerschelde is als instandhoudingsdoelstelling voor de fint vermeld het behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied voor uitbreiding van de populatie. Als toelichting op die doelstelling staat dat het gebied Westerschelde en Saefthinghe als doortrekgebied voor

de **fint** van (potentieel) groot belang is. In dit gebied zijn geen herstelmaatregelen noodzakelijk. De populatie is afhankelijk van de ontwikkelingen bovenstrooms van de Nederlandse grens in Vlaanderen. In paragraaf 5.3.3 van de passende beoordeling staat dat de instandhoudingsdoelstelling volledig afhangt van verbeteringen in de geschiktheid van deze paaigebieden om als paaigebied te dienen. Dit zijn maatregelen die plaatsvinden buiten de Natura 2000-gebieden. De bijvangst van juveniele finten heeft een impact op de aantallen volwassen finten die in de Natura 2000-gebieden voorkomen waarvan de precieze omvang onbekend is. Dit effect is echter niet nieuw en treedt al decennialang jaarlijks op. De effecten van garnalenvisserij door bijvangst zijn reeds verdisconteerd in de bestaande situatie en voortgang van deze activiteit heeft geen significant effect op de huidige kwaliteit van de Westerschelde als leef- en doortrekgebied van de fint. Het staat buiten redelijke twijfel vast dat garnalenvisserij het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de fint niet in de weg staat. Verder staat in het besluit van 8 juni 2018 dat de bijvangst van juveniele finten niet van invloed is geweest op het ontstaan van nieuwe paailocaties in België. Oudere juveniele finten worden niet gevangen en bereiken het paaigebied. Naar schatting enkele miljoenen finten bereiken de Noordzee.”

Aanvullend merk ik op dat aan de vergunningen het voorschrift is verbonden dat tijdens het vissen de zeeflap moet worden gebruikt. Het gebruik van de zeeflap zorgt ervoor dat er reeds tijdens het vissen een scheiding tussen garnalen en overige vangst plaatsvindt. Dat beperkt in aanzienlijke mate ongewenste bijvangst.

Voorts: de landelijke staat van instandhouding van de fint (trekvis) is op de aspecten ‘populatie’ en ‘leefgebied’ als “zeer ongunstig” beoordeeld. Dit is echter niet het gevolg van de garnalenvisserij. De knelpunten voor deze soort vinden, zoals ook de ABRvS reeds benoemde, hun oorzaak in de omstandigheden dat door waterstaatkundige werken (dammen met spuisluizen) de intrekende vis de paaigebieden veelal niet of nauwelijks meer kan bereiken en dat waterkwaliteit in de paaigebieden vervolgens soms te slecht is om tot succesvolle voorplanting te komen. Voor het Schelde-estuarium geldt met name dit laatste. Herstel van het leefgebied is dan ook gericht op verbetering van de waterkwaliteit in het zoete deel van het stroomgebied, dus in België.

Geen van de betrokken Natura 2000-gebieden heeft voor de fint een uitgesproken functie als kraamkamer. De toename van de bijvangst (van juveniele finten) ten opzichte van eerdere jaren toont juist aan dat de populatie zich aan het uitbreiden is. De adulte finten die zorgen voor de voortplanting worden namelijk niet bijgevangen (enkel de juveniele exemplaren) en de adulte exemplaren planten zich juist goed voort, waardoor er meer juveniele finten worden bijgevangen. Daarbij ligt het, zoals reeds in voorgaande benoemd, voor de hand dat de paaigebieden in België liggen en de Nederlandse Natura 2000-gebieden enkel fungeren als doortrekgebied. Bovendien: de kans dat deze pelagische vissen in een bodemnet worden gevangen is hoe dan ook niet groot. Door de relatief lage trefkans wordt dus maar een beperkt deel van de aanwezige vissen gevangen. Het louter invangen van juveniele exemplaren betekent dat er geen effect is op de paaipopulatie door de vangst van grotere paairijpe exemplaren. Het effect van de vangst van juveniele vissen op het instandhoudingsdoel is gelet op de lage trefkans en de zeer hoge natuurlijke sterfte van juvenielen dusdanig klein dat geen sprake is van significante gevolgen.

Vissen zoals de fint leggen, evenals schol, zeer grote hoeveelheden eieren en daar komen ook grote hoeveelheden jonge vis uit voort. Een fint kan wel 200.000 eieren leggen en doet dat gedurende meerdere jaren. Een vrouwtjes fint produceert dus misschien wel een miljoen eieren in haar leven. Verreweg de meeste juveniele finten gaan reeds vanuit natuurlijke factoren dood of worden opgegeten voordat zij de paairijpe leeftijd bereiken. Zouden er soms dus hogere aantallen juvenielen bijgevangen worden dan zal het effect van die bijvangst op de populatie grotendeels wegvallen tegen de grote natuurlijke sterfte.

Het knelpunt voor de fint ligt in de (bereikbaarheid van de) paaigebieden en in de waterkwaliteit. De populatie van deze soort breidt zich juist uit, ook in aanwezigheid van de garnalenvisserij.

Voor de **elft** zijn nagenoeg geen meldingen als bijvangst bekend; de soort wordt zelden gedetecteerd. In het rapport Glorius et al. (2015) wordt dan ook geen schatting gedaan van de omvang van deze bijvangst. De instandhoudingsdoelstelling voor de elft is gericht op verbeteringen van de verbindingen met

paaigebieden en eventuele verbeteringen in de geschiktheid als paaigebied van deze paaigebieden. Daarop heeft de garnalenvisserij geen effect. Daarmee staat buiten redelijke twijfel vast dat de garnalenvisserij het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen ook voor de elft niet in de weg staat.

In de voorgenoemde uitspraak stelt de ABRvS voorts in r.o. 3.15 met betrekking tot de **rivierprik** en de **zeeprik**: *"In het aanwijzingsbesluit van de Westerschelde is het behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied voor uitbreiding van de populatie als instandhoudingsdoelstelling voor de zeeprik en de rivierprik vermeld. In de PB wordt terechtgesteld dat de vraag of de instandhoudingsdoelstelling voor de rivierprik en de zeeprik wordt bereikt, volledig afhangt van verbeteringen van verbindingen met paaigebieden en eventuele verbeteringen van die gebieden om als paaigebied te dienen. Buiten redelijke twijfel staat vast dat de garnalenvisserij niet in de weg staat aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling. Die conclusie wordt ondersteund door het feit dat er in de afgelopen decennia een positieve trend in de populatie van de rivierprik is waar te nemen.*

Hetgeen hierboven is opgemerkt ten aanzien van de fint geldt dus ook ten aanzien van de rivierprik en de zeeprik. Beide soorten worden overigens nauwelijks tot niet bijgevangen.

Voor wat betreft het gezegd ontbreken van bepaalde typische soorten merk ik op dat er geen aanwijzingen zijn dat deze typische soorten door de garnalenvisserij, die al decennialang plaatsheeft, negatief wordt beïnvloed. Daarom is er in het onderhavige geval niet op soortbasis voor alle soorten apart getoetst.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

20. Vaarsnelheid Belgische garnalenvissers

Zienswijze:

Insprekers achten de diverse mitigerende maatregelen onvoldoende om significante effecten te voorkomen. Zo is de vissnelheid niet beperkt. Alleen voor handhaving wordt uitgegaan van vissen als de snelheid tussen 0,1 en 5,5 knoop ligt. Nog daargelaten dat handhaving niet goed mogelijk is vanwege problemen met de black box, is van belang dat Belgische garnalenvissers mochten vissen met een snelheid van maximaal 3 knoop. Wat de snelheidsvermeerderingen betekenen voor de (toename van de) sowieso ongedefinieerde bijvangst is niet beoordeeld in de PB.

Reactie:

In de nieuw beoogde vergunningen heeft de groep van Belgische vergunninghouders in hun aanvragen ervoor gekozen om dezelfde parameter te gaan hanteren voor de activiteit 'vissen' zoals deze ook al gold voor de groep van Nederlandse vergunninghouders. De nu aangevraagde maximale aantallen aan ecologische visuren voor de Belgische vergunninghouders zijn dus gebaseerd op de gemiddelde aantallen gerealiseerde ecologische visuren over de periode 2013-2024, uitgaande van de situatie waarin in die voorgenoemde periode het varen tussen 0,1 en 5,5 knopen wel aangemerkt zou zijn geweest als vissen.

De PB heeft een visserijpraktijk van maximaal 5,5 knopen als uitgangspunt genomen; ook voor wat betreft de effectanalyses in relatie tot bijvangst.

Nu dus straks voor de Belgische vergunninghouders alle vaarbewegingen tot en met een snelheid van 5,5 knopen worden aangemerkt als vissen, worden dus meer uren als visuren geregistreerd en zal men sneller de beschikbare ecologische visuren gerealiseerd hebben dan in voorgaande jaren. Als maximum geldt, zoals gezegd, de daarbij behorende gemiddelde ecologische visuren zoals afgeleid uit de periode 2013-2024, uitgaande van een maximumvissnelheid van 5,5 knopen. Het varen tussen de 3 en 5,5 knopen door de Belgische garnalenvissers werd in de voorliggende periode niet aangemerkt als vissen. Toch

aagenomen visserij boven de 3 knopen werd in die periode vanuit toezicht en handhaving dan ook aangemerkt als niet toegestaan.

Overigens merk ik nog aanvullend op dat bij het in werking gaan van de zogenoemde aanstaande NTA-black box, het snelheidsprofiel niet meer relevant is: vanaf de inzet van die black box wordt middels sensoren de activiteit 'varen' danwel 'vissen' nauwkeurig bepaald.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2P. Verstoring vogels

Zienswijze:

Insprekers vinden dat de verstoring van vogels en zeezoogdieren door varende vissersboten te gemakkelijk worden weggeschreven. Effecten worden al snel gering en verwaarloosbaar geacht, bijvoorbeeld omdat er voldoende uitwijkmogelijkheden zouden zijn. Onduidelijk is echter in hoeverre rekening is gehouden met de totale druk op de betreffende soort in een gebied, door alle garnalenkotters en andere activiteiten. Daarbij hebben verschillende van de gebruikte kaarten een (te) hoog abstractieniveau. De insprekers maken aanvullend bij wijze van voorbeeld nog een opmerking over zwarte zee-eend. Zwarte zee-eend is zeer gevoelig voor verstoring door scheepvaart. Waarnemingen vanuit het vliegtuig in combinatie met scheepsposities laten een vermijdingsafstand van ruim 3 km zien. De PB gaat echter uit van een kleinere verstoringafstand van 1.500 meter. Volgens de PB kennen zowel eider als zwarte zee-eend een zeer groot verspreidingsgebied en concentreren deze soorten zich vaak op locaties met een hoger voedselaanbod zoals concentraties van ensis, spisula of andere schelpdieren. Omdat de garnalenvisserij zich niet specifiek richt op schelpdierconcentraties is de kans op sterke overlap in tijd en plaats volgens de PB relatief gering. De insprekers wijzen er echter op dat zwarte zee-eenden (overdag) vaak rust boven rijke voedselgronden verkiezen. Dat betekent dat zij zich ook vaak bevinden op andere locaties dan die met een hoger voedselaanbod en verstoring wel degelijk dreigt. Onder de specifieke wijze in relatie tot het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone wordt hier nog een nadere opmerking over gemaakt.

Reactie:

De vraag die in dit kader aan de orde is of de garnalenvisserij door verstoring van de relevante beschermde vogelsoorten leidt tot een significant lagere draagkracht dan de aantallen genoemd in de instandhoudingsdoelen voor de verschillende Natura 2000-gebieden. Dat er kans is op verstoring is evident aangezien de vogels en de vissers zich beide in de Natura 2000 gebieden ophouden. Effecten kunnen dus op voorhand niet worden uitgesloten. Een nadere beoordeling inzake het mogelijk significant zijn van de gevolgen van een dergelijke verstoring in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen is daarom noodzakelijk.

Deze beoordeling is in de PB uitgevoerd, met extra aandacht voor de Voordelta aangezien in relatie tot dat Natura 2000-gebied veel relevant onderzoek is uitgevoerd. Uit Tulp *et al.* (2019) komt op basis van modelberekeningen naar voren dat de draagkracht van de Voordelta veel groter is dan het in het instandhoudingsdoel genoemde midwinteraantal van 9.700 vogels. Het model berekent een gemiddeld 13% lagere draagkracht ten gevolge van alle aanwezige scheepvaart. Maar ook in aanwezigheid van deze verstoring was de draagkracht in alle jaren ruim hoger dan het instandhoudingsdoel.

De verspreiding van zwarte zee-eenden in de Voordelta is onderzocht door (Horssen *et al.* 2020). De onderzoekers concludeerden de grootste verstoring van zwarte zee-eenden door visserij lijkt uit te gaan van schelpdiervisserij. Zij bevelen wel nader en meer gespecificeerd onderzoek aan.

Op basis van de uitgebreide analyse van de beschikbare onderzoeksresultaten wordt in de PB geconcludeerd dat van significante negatieve gevolgen voor de draagkracht geen sprake is. Ik onderschrijf die conclusie en merk op dat vanuit nog te initiëren nader onderzoek in algemenere zin beschouwd zou kunnen worden of er aanleiding zou kunnen zijn voor specifieke Natura 2000-beheermaatregelen in relatie tot de bescherming van de zwarte zee-eend. Eerder werd hiertoe het concept van Real Time Closures onderzocht.

Ten aanzien van de verstoring van zeezoogdieren merk ik op dat sinds het moment van aanwijzen de aantallen zeezoogdieren zijn toegenomen (tot boven de gestelde doelen). Met de continue jarenlange aanwezigheid van de garnalenvisserij in de betrokken zes Natura 2000-gebieden kan dus niet gesteld worden dat deze visserij het doelbereik heeft belemmerd of hiertoe een kans op aanwezig is. Daarnaast is er geen aanleiding om te veronderstellen dat zeezoogdieren die in zee zwemmen significante gevolgen kunnen ondervinden van een voorbijvarend vissersvaartuig. Zeehonden naderen vaak vissersvaartuigen hetgeen illustreert dat van vissersvaartuigen geen bedreiging uitgaat voor deze dieren.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2Q. Voedselketen

Zienswijze:

Insprekers stellen dat garnalenvisserij ook effecten heeft op de voedselketen door het wegvangen van garnalen, bijvangst en bodemberoering. Garnalen zijn predatoren van jonge vis en schelpdieren en zijn zelf prooi van verschillende vissoorten. De omvang en opbouw van de garnalenpopulatie, die wordt beïnvloed door visserij, zal dus invloed uitoefenen op het voedselweb. Door bijvangst wordt ook vis aan het voedselweb onttrokken. Bijvangst die als ‘discards’ overboord gaat, heeft invloed op aaseters: een positief effect in de vorm van verhoogd voedselaanbod en een negatief effect in de vorm van verhoogde kans op sterfte door beschadiging of opvissen. Beïnvloeding van het voedselaanbod door bodemberoering kan ook een negatief effect hebben op de schelpdier-etende duikeenden (topper, brilduiker en eider). De insprekers menen dat hieraan in de PB te gemakkelijk wordt voorbijgegaan, nu voor veel van de soorten voedselbeschikbaarheid als drukfactor wordt benoemd.

Reactie:

Garnalenvisserij heeft, zoals ook in de PB wordt onderkend, een effect op het ecosysteem door het wegvangen van garnalen en de bijvangst van vis. Tegelijkertijd is continu sprake van natuurlijke aanwas en groei waardoor het effect wordt gedempt of opgeheven. Het is de uitdaging van primair het visserijbeheer zelf om daarin een goede balans te vinden. In dit kader is ook reeds vanuit het visserijbeheer een groot aantal maatregelen getroffen. In Eijsackers *et al.* (2023) wordt aangegeven dat de druk op het garnalenbestand hoog is en dat een vermindering van de visserijdruk mogelijk zal kunnen leiden tot hogere vangsten. Daarbij worden automatisch ook de overige (rest)effecten op het ecosysteem kleiner. Om deze reden is in de vergunningaanvraag en de PB uitgegaan van een reductie van de visserijdruk over de jaren van 10%.

Ensis en spisula (in de recente periode 2017-2023) komen, bij voortdurende garnalenvisserij, in zeer omvangrijke bestanden voor. In dit opzicht is dan - gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor onder andere de zwarte zee-eend - zeker geen sprake van enig negatief verband tussen de garnalenvisserij en de bestanden van spisula en ensis. Met betrekking tot de ontwikkeling van mosselbanken is in de PB uitgebreid beschreven dat garnalenvisserij de ontwikkeling van deze banken niet in de weg staat. In een

recent nieuwsartikel (NOS, 2 juni 2025⁸), geeft de WUR ook aan dat lagere aantallen garnalen eerder een positief dan negatief effect hebben op het ontstaan van mosselbanken.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2R. Stikstofdepositie

Zienswijze:

Insprekers vinden dat de (stikstof)beoordeling tekortschiet omdat deze om onbegrijpelijke redenen is opgeknipt en onduidelijk is welke uitgangspunten zijn gehanteerd voor de beoordeling.

In algemene zin achten de insprekers het onbegrijpelijk dat waar heel Nederland op slot zit in afwachting van oplossingen voor de stikstofproblematiek, voor de garnalenvisserij onderbouwd zou kunnen worden dat depositietoenames op tientallen Natura 2000-gebieden tot 0,33 mol/ha/jr aanvaardbaar zouden zijn. Zij behouden zich het recht voor om op de omvangrijke) stikstofPB op een later moment nog een nadere reactie te geven.

Wat ook vragen oproept is dat het stomen binnen de hoofdvaarwegen niet is opgenomen in de berekening. De gedachte lijkt te zijn dat de garnalenkotters in de vaarwegen opgaan in het heersende verkeersbeeld. De insprekers menen echter dat dat niet opgaat, omdat garnalenkotters anders dan auto's op een snelweg nog steeds van het andere vaarverkeer onderscheiden kunnen worden.

Onduidelijk is ook in hoeverre het winnen in de hoofdvaarwegen is meegenomen in de beoordeling en hoe in de praktijk kan worden gecontroleerd of wordt gebleven binnen de beoordeelde kaders (stomen dan wel vissen in hoofdvaarwegen (black box?)).

Reactie:

Ik merk op dat voor wat betreft de stikstoftoets voor specifieke activiteiten er altijd sprake is van maatwerk en de specifieke omstandigheden, uitvoering en uitgangspunten van het concrete geval. In dit geval heeft een deel van de vergunninghouders ervoor gekozen (met inzet van een katalysator) om de specifiekere effecten vanuit de deposities nader ecologisch te laten onderbouwen middels gedetailleerde nadere ecologische analyses die inzoomen op de specifieke voorkomens van voor stikstof gevoelige habitats/habitats van soort en hun daadwerkelijke staat van instandhouding. Het staat aanvragers in algemene zin altijd vrij om dergelijke nadere ecologische analyses in te zetten om de toelaatbaarheid van hun activiteit vanuit de vereiste toetsing te onderbouwen. De huidige jurisprudentie acht een dergelijke benadering voor geringe deposities aanvaardbaar.

Nu de insprekers niet in de zienswijze zelf al een nadere reactie hebben gegeven, ga ik er vanuit dat eventuele nadere reacties in relatie tot de 'stikstofPB' door insprekers kenbaar gemaakt worden in een eventuele beroepsprocedure, zouden zij die overwegen.

Ten aanzien van het opgaan in het heersend verkeersbeeld: de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende zaken bevestigd dat verkeer dat opgaat in het heersende verkeersbeeld niet meer aan een ontwikkeling wordt toegerekend bij de beoordeling van stikstofeffecten. Dit conform de instructie op dit vlak voor AERIUS Calculator. Het opgaan in het heersend verkeersbeeld is het geval wanneer het aan- en afvoerende verkeer zich door snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer op de weg. Leidend is snelheid en vaar- en stopgedrag, niet of het in technisch zin mogelijk is om garnalenkotters te onderscheiden van andere vaartuigen actief in de hoofdvaarwegen. De betreffende vaarbewegingen worden uiteraard wel meegenomen in de achtergronddepositie. Het

⁸ <https://nos.nl/artikel/2569644-onderzoekers-nog-nooit-zoveel-mosselbanken-op-het-wad>

terugbrengen daarvan vereist algemenere maatregelen; de ontwikkeling van die maatregelen kent een eigenstandig pad.

Tot slot: het vissen in de hoofdvaarwegen is wel degelijk meegenomen als onderdeel van het beoordeelde project. Door insprekers wordt niet nader geduid op welke gronden zij van mening zijn dat dat niet het geval zou zijn.

De black box in combinatie met de Visserijmonitor borgt een adequaat toezicht op het stomen/vissen binnen en buiten de hoofdvaarwegen. Hiertoe wordt in de Visserijmonitor een kaartlaag opgenomen die de relevante hoofdvaarwegen weergeeft en van een begrenzing voorziet. Op grond van die begrenzing wordt een toedeling in stomen/vissen binnen en buiten de hoofdvaarwegen qua gerealiseerde stikstofuren uitgevoerd.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2S. Waddenzee

Zienswijze:

Insprekers achten de PB op diverse punten ten aanzien van het Natura 2000-gebied Waddenzee onvoldoende (duidelijk). In onderstaande worden deze puntsgewijs opgesomd.

- a. p.133: insprekers willen een onderbouwing zien van de stellingname dat er door maatregelen (welke?) mogelijk al **verbetering** is opgetreden in **H1110A**.
- b. p. 142: insprekers kunnen de stellingname dat garnalenvisserij geen invloed heeft op de **abiotische randvoorwaarden** niet volgen, omdat in de profieldocumenten van H1110A en H1130 slib wordt genoemd als factor die onderdeel is van de abiotische randvoorwaarden. De PB wijst op p.51 juist op de impact van garnalenvisserij op de slibgehalten. Zie hierover ook het Eijsackers-rapport (p.6).
- c. p. 143: insprekers vragen hoe vertroebeling zich verhoudt tot de factor zonlicht gezien de stellingname in de PB dat garnalenvisserij geen invloed heeft op de productiviteit van de biomassa, omdat deze gedreven wordt door o.a. zonlicht. De vraag hoe **vertroebeling** zich verhoudt tot de factor zonlicht komt daarbij niet aan bod.
- d. p. 145: insprekers stellen dat de opmerking in de PB dat de **scholbestanden** in de Noordzee historisch hoog zijn voor de beoordeling van de scholstand in de Waddenzee niet relevant.
- e. p. 146: in de PB wordt aangegeven dat de impact van garnalenvisserij op **mosselzaadbanken** niet is onderzocht. Wel wordt aangegeven dat het denkbaar is dat garnalenvissers soms zullen vissen in gebied met pas gevallen mosselzaad. Niet duidelijk is, volgens insprekers, hoe zonder wetenschappelijk onderzoek kan worden geconcludeerd dat er toch geen kans op significant negatieve gevolgen is, zeker niet gezien de aangevraagde omvang van de garnalenvisserij in de Waddenzee. De vraag is ook hoe kan worden voldaan aan de voorwaarde dat niet gevestigd mag worden op en nabij sublitorale mosselbanken, die voor de verbeteropgaven van belang zijn nu ervoor, zover bekend, geen vlakdekkende kartering op banken plaatsvindt.
- f. Insprekers stellen dat de afgelopen jaren sprake is van een zorgelijke afname van de gewone **zeehondpopulatie**. Pups worden niet meer groot en een veroudering van de populatie is nu al zichtbaar. Het is onduidelijk waardoor dit komt⁹.
In het Eijsackers-rapport wordt op p. 33 het volgende opgemerkt over de impact van garnalenvisserij: *‘Het onttrekken van vis uit het Waddenzee en kust-ecosysteem door de garnalenvisserij kan invloed hebben op grijze zeehonden, maar vooral gewone zeehonden.’* En verderop: *‘Als de garnalenvisserij de paaibestanden van schol met 20% zou reduceren, dan is het denkbaar dat de visserij invloed heeft op de voedselbeschikbaarheid voor zeehonden.’*

⁹ <https://www.naturetoday.com/intl/nl/natiire-reports/messaqe/?rnsq=33039>

In het rapport wordt verder gewezen op diverse onderzoeken die aangeven dat garnalenvisserij van invloed is op de populatie van de schol. Onduidelijk is dan ook hoe in de PB tot de conclusie gekomen kan worden dat er geen kans op een significant negatief effect op de gewone zeehond is.

- g. In de PB wordt gesteld dat de bijvangst van de **fint** geen probleem is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze soort. Er wordt echter wel geconstateerd dat bijvangst van finten plaatsvindt. In het Eijsackers-rapport wordt op p. 33 verwezen naar onderzoek waaruit blijkt dat er in het Natura 2000-gebied Waddenzee honderdduizenden jonge finten worden bijgevangen, waarvan de overlevingskans nihil is. Tevens wordt aangegeven dat de invloed van deze impact op de paaipopulaties niet inzichtelijk is. Het is dan ook volgens insprekers niet goed te volgen waarop de conclusie in de PB, dat er geen significant negatieve gevolgen zijn voor de fintenpopulatie, gestoeld is.
- h. Volgens insprekers schiet de beoordeling van de impact van de garnalenvisserij op de diverse **vogelsoorten** tekort. De insprekers beperken zich hier tot het maken van enkele opmerkingen over de eider, ter illustratie van de ontoereikende beoordeling. Voor de eider geldt een verbeteropgave voor het leefgebied. In de evaluatie van het beheerplan Waddenzee wordt aangegeven dat de doelaantallen niet gehaald worden (p.9). Verderop wordt op p. 109 van de evaluatie aangegeven dat voedselbeschikbaarheid een knelpunt kan zijn. In het Eijsackers-rapport (p.30) wordt geconstateerd dat garnalenvisserij van invloed kan zijn op de beschikbaarheid van schelpdieren, en daarmee dus op de voedselbeschikbaarheid voor de eider. Onduidelijk is welke wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag ligt aan de conclusie dat er geen kans op significant negatieve effecten op de eider is.
- i. De insprekers missen een beoordeling van de effecten van de garnalenvisserij op de status van de Waddenzee als **werelderfgoed**. Zij wijzen erop dat een aantal NGO's op 6 maart jl. nog een brief stuurden aan de Unesco commissie om hun zorgen te uiten over de diverse activiteiten, waaronder garnalenvisserij. Vorig jaar uitte ook Unesco haar zorgen over de bescherming van de Outstanding Universal Values van de Waddenzee en verzocht de Nederlandse regering om voor 1 februari 2025 een rapport aan te leveren waarin de cumulatieve effecten van alle activiteiten in het Werelderfgoed-gebied in combinatie met de gevolgen van de klimaatverandering beoordeeld worden¹⁰. De insprekers vragen zich af wanneer deze beoordeling klaar is en hoe, voordat deze cumulatiebeoordeling gereed is, de impact van de garnalenvisserij op de Outstanding Universal Values beoordeeld wordt.

Reactie:

In relatie tot sub a merk ik op dat in het kader van VisWad een aantal gebieden in de Waddenzee zijn gesloten. Dit wordt nader beschreven op pagina 35 van de PB. Daarnaast zijn 19 GK-vergunningen uitgekocht. Deze maatregelen zijn genomen met het oog op de verduurzaming van de garnalenvisserij zoals beschreven in het Natura 2000-beheerplan Waddenzee. In de PB wordt beschreven dat dit betekent dat dit mogelijke resteffecten op H1110A vermindert. Zo wordt in figuur 66 van de PB geïllustreerd dat het areaal dat minder dan 1 keer wordt bevist sinds 2012 aanzienlijk is toegenomen hetgeen impliceert dat ook het areaal dat helemaal niet is bevist, groter is geworden.

In relatie tot sub b merk ik op dat het juist is wat in de zienswijze wordt opgemerkt. Slib staat inderdaad niet als abiotische randvoorwaarde beschreven. Het mogelijke effect van garnalenvisserij door de opwerveling van slib wordt namelijk in de PB besproken als een effect op de overige kenmerken van structuur en functie van het habitatype H1110. In de PB wordt ervan uitgegaan dat garnalenvisserij geen effect heeft op randvoorwaarden zoals de hoeveelheid zonlicht, wind, stroming, zoutgehalte etcetera.

In relatie tot sub c merk ik op dat in de PB wordt geconcludeerd dat de effecten van garnalenvisserij door vertroebeling geen factor zijn danwel verwaarloosbaar zijn. In de PB staat hierover het volgende.

¹⁰ <https://whc.unesco.org/en/sessions/46COM/documents/>

Lokaal kan de concentratie gesuspendeerd slib in de waterkolom tot ongeveer 5% hoger worden dan de natuurlijke achtergrond. Dit is het geval in de relatief slibrijke gebieden net ten noorden van de Afsluitdijk. Op deze plaats berekent het model een kleine verarming van het sediment in fijn slib, omdat een deel van het opgewervelde slib naar elders wordt getransporteerd. Op basis van deze worst-case berekening kan geconcludeerd worden dat garnalenvisserij geen factor is die bijdraagt tot vertroebeling van de Waddenzee.

Dit betekent automatisch dat er ook geen relevant verband is met de factor zonlicht.

In relatie tot sub d merk ik op dat de onderhavige gebieden een kinderkamerfunctie hebben voor verschillende Noordzeevisbestanden waaronder schol. Een gezond scholbestand in de Noordzee impliceert dat ook de kinderkamerfunctie van de onderhavige gebieden op orde is en niet significant negatief beïnvloed wordt door garnalenvisserij.

In relatie tot sub e merk ik op dat op dit punt uitgebreid wordt ingegaan in de PB op blz. 146 en 147. Zoals beschreven is naar dit aspect geen gericht onderzoek gedaan. De jarenlange praktijk leert echter dat mosselzaad ook valt in de visgebieden van de garnalenvisserij en daar, voor zover het opengestelde gebieden voor mosselzaadvisserij betreft, ook wordt bevestigd door mosselvisserij.

In relatie tot sub f merk ik op dat, zoals ook in de PB beschreven, de omvang van het scholbestand bepaald wordt door het Europese Visserijbeleid en dat dit bestand (ondanks een mogelijk effect van garnalenvisserij) zeer groot is. De lage hoeveelheden grotere vis in de Waddenzee hangen mogelijk samen met de zeer hoge predatiedruk door de grote populaties van zeehonden (Aarts *et al.*, 2019)..

Aangezien de garnalenvisserij al decennialang stabiel aanwezig is, kan uitgesloten worden geacht dat de garnalenvisserij heeft geleid tot een afname van de hoeveelheid vis.

Verder moet worden opgemerkt dat de instandhoudingdoelen voor de gewone zeehond in de Waddenzee, ondanks de recente populatieafname, nog steeds worden gehaald. Voor de gewone zeehond geldt een behoudsdoel voor de omvang van het leefgebied en een uitbreidingsdoel voor de populatie. Deze doelen zijn op het moment van aanwijzen in 2009 vastgesteld. De huidige aantallen gewone zeehonden liggen nog steeds boven de aantallen uit 2009 en eerder. In relatie tot sub g merk ik op dat een beoordeling in een PB op basis van de best beschikbare informatie plaats dient te vinden. Voor zover de hoeveelheid informatie beperkt is, kan op basis van ervaring en deskundigheid de best mogelijke inschatting van de risico's gemaakt worden. Niet alles is immers onderzocht en het feit dat iets niet is onderzocht, betekent niet automatisch dat het risico groot is. Bij de fint gaat het om de vraag of de bijvangst van 100.000en juvenielen per jaar (in jaren met een hogere reproductie, zie Rijssel *et al.*, 2019) de uitbreiding van de populatie in de weg staat. Geredeneerd vanuit de visserijbiologie moet dat bij een vissoort die jaarlijks 100.000en eieren per vis kan produceren waardoor er jaarlijks vele miljoenen juvenielen worden geproduceerd (Rougier *et al.*, 2012) en jaarlijks duizenden tot tienduizenden volwassen exemplaren alleen al in de Nieuwe Waterweg zwemmen (Moone & Emmerik, 2018), uitgesloten worden geacht.

In relatie tot sub h het volgende. De sprekers en het evaluatierapport veronderstellen dat er een negatief effect is van garnalenvisserij op de ontwikkeling van schelpdierbanken. In de Waddenzee gaat het dan met name om mosselbanken. Een dergelijk effect is theoretisch denkbaar. Dat betekent echter niet automatisch dat er redelijke twijfel is over het mogelijk optreden van significante gevolgen. Of er een gerede kans bestaat dat er sprake zal kunnen zijn van significante gevolgen moet nu juist in een PB worden beoordeeld. Het gaat in de PB om de vraag of een negatief effect waarschijnlijk is en of dit effect de draagkracht van de Waddenzee voor eidereenden wezenlijk kan beïnvloeden. In de PB is uitgebreid op deze vraag ingegaan. De praktijk leert dat mosselzaadvisserij ook plaatsvindt in de visgebieden van de garnalenvissers. Ook leert het onderzoek van Craymeersch *et al.* (2022) dat er tussen gesloten en open gebieden voor garnalenvisserij geen verschil in broedval of ontwikkeling van mosselbanken is waar te nemen. Op basis van deze bevindingen wordt in de PB geconcludeerd dat van significante gevolgen voor de ontwikkeling van mosselbanken geen sprake is. Dit betekent automatisch dat er ook geen negatief effect is op de voedselvoorraad van de eider.

In relatie tot sub i: de bescherming van de Outstanding Universal Values zal gaan landen in het Beleidskader Natuur Waddenzee en, waar nodig en relevant, de Natura 2000-beheerplannen. Via die beide kaders kan dat mogelijk beleidsmatig inwerken op de natuurvergunningen voor deze visserij. Ook is denkbaar dat hieruit een wijziging/herijking van TBB's voortvloeit. Hierop kan evenwel in de onderhavige besluitvorming nog niet vooruitgelopen worden. Ik wijs in dat verband ook op de drie ijkmomenten zoals benoemd in de vergunningen.

Insprekers wijzen op de door Denemarken, Duitsland en Nederland toegezegde plan-MER op de cumulatieve druk op de trilaterale Waddenzee. De door insprekers genoemde datum is niet correct. De drie landen zijn verzocht om voor 1 februari 2025 te reageren op de zorgen van Unesco middels een 'State of Conversation'. Deze is middels de volgende weblink te vinden:

<https://whc.unesco.org/en/documents/219295>

De basis van de voorgenoemde plan-MER is een zogenaamde 'Scoping Report' waarin de aanpak van de plan-MER op de cumulatieve druk op de Waddenzee is beschreven. Een conceptversie is inmiddels gedeeld met Unesco en zal deze zomer met stakeholders worden besproken. Op basis van een definitief 'Scoping Report' kan de opdracht daarna van start. Het is de verwachting dat de uitvoering van de opdracht twee jaar in beslag zal nemen.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2T. Noordzeekustzone

Zienswijze:

Insprekers wijzen erop dat in de PB op p. 159 aangegeven wordt dat de indruk bestaat dat de Noordzeekustzone als leefgebied voor bruinvis van minder goede kwaliteit is als gevolg van menselijke verstoring. Verstoring kan op diverse manieren plaatsvinden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van visuele verstoring en boven- en onderwatergeluid. In de PB is volgens insprekers geen inzicht gegeven in de impact van de verschillende varianten van verstoring. In de PB wordt op p. 54 verder aangegeven: *'Het is onbekend hoeveel onderwatergeluid vissersschepen exact produceren en bij welke frequenties.'*

Onduidelijk is, aldus insprekers, dus ook welke verstoringscontour per vissersschip gehanteerd dient te worden. Dit kan in combinatie van de locaties waar een schip of meerdere schepen aanwezig zijn, impact hebben op de geschiktheid van (een deel van) het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone. Verderop op p. 159 van de PB wordt aangegeven dat bescherming van een sterk mobiele soort in een specifiek gebied niet geëigend is. Dit lijkt een persoonlijke opvatting van de auteur van de PB die niet zoveel van doen heeft met een toets aan de instandhoudingsdoelstellingen.

In de ecologische evaluatie van het beheerplan voor de Noordzeekustzone wordt aangegeven dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de zwarte zee-eend niet worden gehaald. Het Eijsackersrapport wijst op een potentieel grote impact van de garnalenvisserij op de zwarte zee-eend. Garnalenvisserij zorgt zowel voor verstoring als voor een mindere voedselbeschikbaarheid. Het is dan ook volgens insprekers niet goed navolgbaar dat in de PB de conclusie getrokken wordt dat garnalenvisserij niet leidt tot een kans op significant negatieve effecten.

Reactie:

Op pagina 159 van de PB staat allereerst dat generieke bescherming voor een sterk mobiele soort als de bruinvis meer geëigend is dan bescherming van deze soort in een specifiek gebied. De betreffende zin is integraal overgenomen uit de toelichting van het instandhoudingsdoel voor de bruinvis in het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone. Daarna staat er inderdaad ook: *"Bescherming van de sterk mobiele soort in een specifiek gebied is daarom niet geëigend, maar moet aansluiten bij de relevante ecologische schaal van het voorkomen van de populatie bruinvissen (het*

zuidelijke deel van de Noordzee).” Dit betreft niet zozeer de persoonlijke mening van de auteur van de PB, maar betreft een letterlijk overgenomen passage uit het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Vlake van de Raan. Ook in het wijzigingsbesluit ten aanzien van het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone (PDN/2010-326 | 007) wordt aan dit onderwerp aandacht besteed.

In de evaluatie met betrekking tot het Natura 2000-beheerplan Noordzeekustzone worden de aantallen zoals genoemd in de instandhoudingsdoelen voor vogels, wat betreft draagkracht, geïnterpreteerd als doelaantal. Het doel betreft echter niet de aanwezige aantallen vogels, maar de draagkracht van een gebied. Of vogels daadwerkelijk aanwezig zijn in een gebied wordt bepaald door meerdere factoren waaronder externe zoals het klimaat en voedselaanbod elders.

Het instandhoudingsdoel voor de zwarte zee-eend in het Natura 2000-gebied Noordzeekustzone betreft een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 51.900 vogels (midwinter-aantallen). In recente jaren worden deze aantallen regelmatig gehaald. Dit geeft aan dat de draagkracht van dit gebied (ook in de aanwezigheid van garnalenvisserij) in principe in orde is. De specifieke aantallen zwarte zee-eenden hangen niet alleen af van het aantal dieren waarvoor draagkracht aanwezig is. Dit verklaart ook de (grote) schommelingen in aantallen

In Eijsackers *et al.* (2023) wordt, zoals beschreven in de PB, gesteld dat er tussen de op verstoring gebaseerde modelvoorspellingen uit Van de Wolfshaar *et al.* (2022) en de daadwerkelijk in de Noordzeekustzone aanwezige vogels geen relatie gevonden kon worden. Dit wijst er op dat andere factoren doorslaggevend zijn dan de aanwezige verstoring. Ook het eerdergenoemde onderzoek van Van Horssen *et al.* (2020) wijst in deze richting voor wat betreft verstoring door vissersvaartuigen. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de garnalenvisserij ook reeds in de referentieperiode voor de vaststelling van de gewenste draagkracht aanwezig was. In de Toekomstvisie Garnalenvisserij wordt bekeken hoe (mogelijke) knelpunten die betrekking hebben op de zwarte zee-eend en garnalenvisserij op een zo gerichte en efficiënt mogelijke wijze kunnen worden aangepakt/geadresseerd zonder daarbij de economische belangen van deze sector uit het oog te verliezen.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2U. Voordelta

Zienswijze:

Het bodembeschermingsgebied, dat als compensatie voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte is ingevoerd, zal worden gesloten voor garnalenvisserij. De gevolgen daarvan voor de visserijdruk in het overige deel van de Voordelta zijn niet beoordeeld. Toename van de druk op het overige gebied moet worden voorkomen (bijvoorbeeld door naar rato van het aantal visuren in het bodembeschermingsgebied en het overige deel de visuren te verminderen).

De gemiddelde visserijintensiteit in de Voordelta bedraagt ongeveer 4,5 keer per jaar, waarbij bedacht moet worden, dat die visserijdruk in het bodembeschermingsgebied (veel) hoger is dan in de meer zeewaarts gelegen delen. Vanaf een jaarlijkse bodemberoering van één tot twee keer kunnen er al verschuivingen optreden in de benthos.

Uit (onder meer) de evaluatie van het geldende beheerplan blijkt, dat de biomassa toeneemt van het habitattype H1110, maar vooral met invasieve soorten die profiteren van de hoge visserijdruk.

Uit de reactie op de algemene effectanalyse hiervoor volgt reeds dat significante effecten op H1110 in de Voordelta niet uitgesloten kunnen worden. Dat geldt ook voor de effecten op fint en elft. De insprekers verwijzen in dat verband ook naar de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 26 mei 2023, ECLI:NL: RBNNE:2023:2201. Van de zeer verstoringgevoelige zwarte zee-eend is evenmin uitgesloten dat significante effecten door garnalenvisserij kunnen optreden.

Reactie:

Ik merk op dat de besluitvorming over een eventuele sluiting voor de garnalenvisserij van het Bodembeschermingsgebied nog niet heeft plaatsgevonden. Op de consequenties van een dergelijke sluiting op hetgeen nu vergund gaat worden kan dan ook in een PB niet vooruitgelopen worden. Een eventuele verschuiving van visserijdruk binnen de Voordelta zal inderdaad wel meegenomen moeten worden in een eventueel besluit inzake de natuurcompensatie.

In de PB is uitgebreid ingegaan op de mogelijke effecten van verstoring op de draagkracht van gebieden voor de zwarte zee-eend, onder meer in het Natura 2000-gebied Voordelta. Hierboven is hier reeds naar verwezen. Ik merk op dat de in een specifiek hierop gericht voorschrift welke bepaalt dat 1.500 meter afstand aangehouden moet worden tot onder andere deze beschermde vogelsoort, in grote mate tegemoetkomt aan de verstoringafstand van 1.600 meter voor deze soort. Het is praktisch niet haalbaar om voor elke specifieke beschermde vogelsoort qua verstoringafstand maatwerk te leveren; de voorgenoemde 1.500 meter acht ik een voldoende afdekkende afstand om verstoring beperkt te houden.

In relatie tot de toename van biomassa van het habitatype H1110 maar vooral met invasieve soorten die profiteren van hogere visserijdruk verwijs ik naar de recente publicatie van Van der Meer *et al.* (2025) die in relatie tot het eerdere onderzoek uit 2020 juist dat eerder aangenomen verband hebben genuanceerd. Ik ga er dan ook vanuit dat in het verdere beheerplanproces die bevindingen alsnog worden meegewogen in de Doeluitwerking en uiteindelijk beheerplan voor dit gebied.

In het voorgaande is reeds ingegaan op het standpunt van insprekers dat van significante effecten op H1110 sprake is. In de PB wordt zeer uitgebreid ingegaan op dit belangrijke punt en op de vraag wat onder significante gevolgen verstaan moet worden. Tot slot merk ik op dat tegen de door de insprekers aangehaalde uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland in relatie tot de ingetrokken natuurvergunning voor de Belgische garnalenvissers, vanuit het ministerie hoger beroep werd ingesteld. In haar daarop betrekking hebbende uitspraak van 22 mei 2025 (202304175/2/R2) heeft ABRvS dit hoger beroep gegrond verklaard en de voorgenoemde uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 26 mei 2023 vernietigd. Het door de insprekers in hun zienswijze verwijzen naar het eerdere inhoudelijke oordeel van de voorgenoemde rechtbank is in deze dus inmiddels niet meer relevant.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2V. Vlakte van de Raan

Zienswijze:

Insprekers stellen dat de visserijdruk door garnalenvisserij in de Vlakte van de Raan relatief hoog is. Voor garnalenvisserij is na aftrek van de gesloten gebieden bijna 154 km² beschikbaar. Voorgesteld wordt om in totaal gemiddeld 4.791 (3803 N + 988 B) visuren te vergunnen. Dat komt neer op een belasting van gemiddeld 5,6 keer de bodem beroeren per jaar. Uit figuur 114 (pagina 206 PB) blijkt, dat de belasting niet evenredig over het gebied is verdeeld. Er zijn delen van het gebied waar de inzet gemiddeld over de jaren 2013-2020 veel hoger is dan in andere delen.

De PB constateert terecht, dat in de Vlakte van de Raan nog geen verbeteringen zijn geconstateerd als gevolg van de gesloten gebieden, die in 2014 zijn ingevoerd. Van de ca. 175 km² van de Vlakte van de Raan is ruim 21 km²¹¹ gesloten voor bodemberoerende activiteiten op grond van de visserijregelgeving. De staat van instandhouding van het habitat H1110B in de Vlakte van de Raan wordt wel gemonitord op basis van de KRW, KRM en verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn maar noch in de PB noch uit

¹¹ De PB stelt, dat ca 15% van de Vlakte van de Raan is gesloten. Dat is een overschatting. In werkelijkheid is dit ongeveer 12% (21,43 km²/175,21 km²/100 = 12,2%).

openbare gegevens zijn de resultaten van deze monitoring te vinden. Conclusies kunnen daar dan ook niet uit getrokken worden.

De PB verwijst naar ontwikkelingen in de Voordelta. Dat is weliswaar een aansluitend Natura 2000-gebied, maar daarmee is nog niet gezegd dat de ontwikkelingen daar vertaald kunnen worden naar de Vlake van De Raan ook al omdat de Vlake van de Raan in de monding van de Westerschelde ligt terwijl de Voordelta voor de merendeels afgedamde zeearmen ligt.

Soortverschuivingen in bodemdiergemeenschappen als gevolg van bodemberoering door garnalenvisserij zijn al zichtbaar vanaf een beroeringsfrequentie van 1,5 keer per jaar (Fock *et al.* (2023)). Zoals hiervoor berekend is de gemiddelde bodemberoering door garnalenvisserij bijna zes keer per jaar met uitschieters in sommige delen van het gebied.

De PB concludeert verder ten onrechte dat er geen significante effecten kunnen zijn op de staat van instandhouding van de fint. De Vlake van de Raan is doortrekgebied voor finten, ook juveniele exemplaren. De grote bijvangst van vooral juveniele finten kan een negatief effect hebben op de ontwikkeling van de populatie terwijl de staat van instandhouding zeer ongunstig is en het doel een toename van de populatie. De stelling in de PB dat slechts een klein deel van de juveniele finten wordt gevangen wordt door geen enkel onderzoek ondersteund.

Reactie:

Ik merk op dat de door insprekers genoemde monitoringsgegevens wel degelijk beschikbaar zijn. Zoals eerder vermeldt zijn deze monitoringgegevens wel beschikbaar:

[kwaliteitstoestand-benthische-habitats-nederlandse-noordzee-obv-bisi-2016-2021 \(22\).pdf](#)

(zie 3.1.6 in het rapport voor de Vlake van de Raan).

Als volgt daaruit: [...]

*Op de vlakte van de Raan is de kwaliteit van de benthische habitats laag, maar vertoont wel een lichte (significante; $p < 0,05$) verbetering sinds ten minste 2004 (Figuur 13a). Waarnemingen uit het verleden lijken aan te geven dat de kwaliteitstoestand al ten minste 25 jaar zorgelijk is, maar dat het in de jaren 80 wel beter is geweest. De visserijdruk, die hoog te noemen is, zal voor een groot deel de geringe kwaliteit van de benthische habitats bepalen. De gemiddelde SAR-waarde ligt rond de 5, hetgeen overeenkomt met 5x de veronderstelde grenswaarde (Matear *et al.*, 2022) waarboven sterke verstoring te verwachten is (Figuur 13b).*

Zoals in het voorgaande besproken, wordt in de PB uitgegaan van de huidige staat van instandhouding van gebieden. De toetsing vindt niet plaats ten opzichte van een (niet nader ingevuld) streefbeeld. Voor H1110 in de Vlake van de Raan is daarnaast ook geen verbeteropgave geformuleerd. De vraag hoe verbeterdoelstellingen worden ingevuld en wanneer deze gehaald moeten worden is een vraag voor de processen in relatie tot de nieuwe Natura 2000 beheerplannen van deze gebieden. Een PB of een natuurvergunning is daarvoor niet het geëigende instrument.

Wanneer de beleidsmatige keuze gemaakt zou worden (in het Natura 2000-beheerplan en/of het Toekomstperspectief Garnalenvisserij) om de gemiddelde frequentie van bodemberoering per jaar verder naar beneden te brengen middels de ecologische visuren dan kunnen de natuurvergunningen langs die lijn, verderop in tijd dus, aangepast worden. Vanuit de context van de onderhavige toets in relatie tot de gevraagde natuurvergunningen zie ik evenwel inhoudelijk geen aanleiding om de aantallen aangevraagde ecologische visuren in dit specifieke Natura 2000-gebied naar beneden bij te stellen.

Ook merk ik op dat de omvang en locaties van deze visserij sterk wisselen, soms zelfs in een tijdspanne van een paar weken. In dat perspectief is het terugbrengen van de algemenere, per Natura 2000-gebied, geldende totalen aan maximale ecologische visuren als te hanteren knop om vanuit het door de insprekers gehanteerde perspectief over de frequentie van bodemberoering in te kaderen, niet de meest

passende c.q. gerichte maatregel. Voor dat laatste zie ik overigens ook geen ecologisch-inhoudelijke aanleiding vanuit de onderhavige toetsing.

Met betrekking tot de fint wordt verwezen naar de reactie onder inspraakpunt 2N.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2W. Westerschelde & Saeftinghe

Zienswijze:

Insprekers wijzen erop dat de verdeling van de garnalenvisserij momenteel anders is dan de figuur 121 (p. 217 PB) aangeeft. Als gevolg van de hoge concentratie PFAS in het Scheldewater wordt bovenstrooms niet meer gevestigd op garnalen. De vissers wijken uit naar de monding van de Westerschelde of naar de Vlake van de Raan. Er is in de PB geen rekening gehouden met deze verschuiving, waardoor de visserijdruk op habitattypen H1110B toeneemt. In het gebied met H1110B neemt de gemiddelde intensiteit van de bodemberoering toe tot meer dan 8 keer per jaar. Dit is niet passend beoordeeld.

Voor habitattypen H1130 (estuaria) geldt voor de Westerschelde een verbeteropgave. Feitelijk vormt de garnalenvisserij hiervoor geen belemmering, omdat in dit habitattypen door de verschuiving van de garnalenvisserij naar benedenstrooms, waar dit habitattypen H1130 overgaat in het habitattypen H1110B, niet meer wordt gevestigd.

Ook in de Westerschelde, dat een doortrekgebied en opgroeigebied is voor juveniele finten, is niet uitgesloten dat de gevolgen van de bijvangst kunnen leiden tot significant effecten op de populatie. Voor die populatie geldt een verbeterdoel. De evaluatie van het nu geldende beheerplan constateert, dat het verbeterdoel niet gehaald is.

De ABRvS heeft al tot tweemaal toe uitgesproken, dat op grond van de vorige PB en het Addendum significant effecten van de garnalenvisserij van Nederlandse en Belgische garnalenvisserij in de Westerschelde onvoldoende is uitgesloten. De huidige PB verschilt niet zodanig van de vorige PB dat die uitspraken niet meer op zouden gaan. De Rechtbank Noord-Nederland concludeerde evenzo.

Of de garnalenvisserij na de verschuiving van de visserij richting de monding nog negatieve effecten kan hebben op vogels is niet zeker. Uit de second opinions, opgesteld door Buro Bakker, bleek bijvoorbeeld dat significant effecten op de soorten fuut en de middelste zaagbek niet uitgesloten waren.

Reactie:

Ik merk in meer algemene zin op dat de ABRvS zich nog niet finaal heeft uitgesproken over de toelaatbaarheid van de eerdere natuurvergunningen: er is nog geen zitting gepland in relatie tot het door een natuurorganisatie ingediend hoger beroep tegen de nieuwe beslissing op bezwaar d.d. 22 september 2022 (welke genomen werd in reactie op de uitspraak van ABRvS d.d. 11 november 2020). Overigens betreft het enkele daarbinnen nog resterende punt de specifieke vraag naar cumulatie van effecten in het Natura 2000-gebied Westerschelde.

Ten aanzien van de referentie naar de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 26 mei 2023 verwijst ik naar hetgeen ik daarover onder inspraakpunt 2U heb opgemerkt.

Ik merk op dat het inherent aan het karakter van deze visserij is dat haar verspreiding wisselend is. Dat vanwege PFAS door de vissers niet meer bovenstrooms op garnalen wordt gevestigd in dit Natura 2000-gebied is geen situatie die uniek is voor deze visserij. Een meer geconcentreerde visserij is niet uitzonderlijk binnen de Natura 2000-gebieden. Deze is niet alleen afhankelijk van de beschikbaarheid van gebied, maar ook van de aanwezigheid van garnalen. Het is dus de vraag of de gestelde visintensiteiten ook bewaard zullen worden. Ingeval deze concentratie gedurende de aankomende jaren een meer permanent karakter zou gaan aannemen, kan (bijvoorbeeld bij het eerste ijkmoment) beschouwd worden of hier, vanuit de PB en actualisatie daarop, aanleiding is hier nader regulerend in op te treden.

Voorts: dat bepaalde conclusies in de evaluaties van de beheerplannen worden getrokken, betekent niet dat zij rechtstreeks een consequentie zouden moeten hebben voor de PB en vergunningverlening. Zoals eerder benoemd in het voorgaande gaat daar nog een gewogen, breder proces uit voortvloeien. In die specifieke context kunnen specifiekere, beleidsmatige keuzes nog volgen.

Ten aanzien van het punt in relatie tot de fint verwijst ik naar mijn eerdere uiteenzetting daarop in mijn reactie op inspraakpunt 2N.

Het verschuiven van de garnalenvisserij naar de monding van de Westerschelde kan leiden tot een grotere verstoring aldaar. De verstoring op het overige deel van de Westerschelde neemt echter af.

Waarnemingen van de website 'waarneming.nl' tonen dat de dichtheden van zowel fuut als middelste zaagbek bij de monding van de Westerschelde lager zijn dan verder stroomopwaarts. De hoogste concentraties futen bevinden zich verder in nabij de monding gelegen buitendijkse natuurgebieden. Dit betekent dat er netto dus een verbetering qua verstoring optreedt.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2X. Oosterschelde

Zienswijze:

Insprekers merken op dat slechts een beperkt aantal Nederlandse garnalenvissers nog mag vissen in de Oosterschelde. In 2024 was de garnalenvisserij in de Oosterschelde marginaal.

De staat van instandhouding van het habitatype H1160 is zeer ongunstig en het verbeterdoel voor kwaliteit wordt niet gehaald volgens de evaluatie van het nu geldende beheerplan. Ook hier gaat de PB er ten onrechte van uit er bij de beoordeling van uit mag worden gegaan, dat gevolgen van de garnalenvisserij in het natuurlijke systeem zijn verdisconteerd en dat daarom de natuurlijke kenmerken niet kunnen worden aangetast. Deze redenering is onjuist, omdat de garnalenvisserij in volle omvang dient te worden beoordeeld in de PB.

Bij de beoordeling van de gevolgen van garnalenvisserij op dit habitatype zijn er twee mogelijkheden. Ofwel H1160 verschilt zoveel van de andere habitatypen met permanent overstroomde zandbanken (zoals H1110), dat op grond van de voorzorg er geen zekerheid is dat significante effecten zijn uitsloten ofwel H1160 is vergelijkbaar en dan zijn die significante effecten ook niet uitgesloten door de aangetoonde negatieve effecten op H1110.

De conclusie is volgens insprekers dat ook in de Oosterschelde, ondanks de beperkte garnalenvisserij, significante effecten niet zijn uitgesloten. Op grond van het marginale karakter van de garnalenvisserij in dit gebied ligt het voor de hand om geen vergunning meer te verlenen voor deze visserij in de Oosterschelde

Reactie:

Zoals beschreven in de PB is de garnalenvisserij in de Oosterschelde van zeer beperkte omvang en in de loop van de jaren wat betreft het benutte aantal visuren gedaald. De visserijdruk is ten opzichte van de andere Natura 2000 gebieden waar wordt gevisd zeer laag. Insprekers zien in dit laatste aanleiding om de garnalenvisserij in de Oosterschelde geheel te willen verbieden. Dit laatste zou echter een beleidsbeslissing betreffen die eerder in het kader van een nieuw Natura 2000-beheerplan dan in het kader van een vergunningaanvraag en opvolgende vergunningverlening genomen kan worden. In de PB wordt onderbouwd dat het uitgesloten kan worden geacht dat de natuurlijke kenmerken van het habitatype H1110 worden aangetast. Dit geldt ook voor de Oosterschelde.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

Zienswijze:

Het maken van een goede cumulatiebeoordeling is niet eenvoudig, onder meer omdat activiteiten kunnen leiden tot diverse effecten waarvan de vraag is of en hoe die bij elkaar kunnen worden opgeteld om een conclusie te kunnen trekken over de gevolgen voor een Natura 2000-gebied (zie bijvoorbeeld de *'Quick Scan cumulatieve effecten Waddengebied'* opgesteld door de Waddenacademie)¹². Insprekers wijzen erop dat in de evaluaties van de beheerplannen Waddenzee en Noordzeekustzone is aangegeven dat een totaaloverzicht van alle activiteiten ontbreekt en dat de optelsom van negatieve effecten van alle afzonderlijke activiteiten nu niet te maken is. Ook in het Eijsackers-rapport wordt gewezen op hiaten in kennis. Door het opknippen van de beoordelingen komen voorts de cumulatieve gevolgen van stikstofdepositie niet in beeld. Het alleen betrekken van onlangs vergunde en gerealiseerde plannen en projecten is daarbij in strijd met het arrest 'Kolencentrale Moorborg'¹³. Gelet hierop is onduidelijk waarop dan toch de conclusie is gebaseerd dat cumulatieve effecten in het geval van de garnalenvisserij uitgesloten kunnen worden geacht.

Reactie:

Ik heb in bovenstaande reeds de specifieke context van het Eijsackers-rapport aangeduid. Ik verwijs naar die passages.

Voorts: er is geen sprake van het opknippen van beoordelingen. Ik heb, specifiek in relatie tot stikstof, dit in bovenstaande ook reeds besproken.

Door insprekers wordt niet nader geduid op welke specifieke punten in relatie tot cumulatie van effecten er een omissie zou zijn. Het aangehaalde arrest stelt dat vanuit cumulatie gekeken moet worden naar andere bestaande of geplande activiteiten in of nabij de vergunde visgebieden voor de garnalenvisserij. Dat is naar mijn mening in de PB afdoende als analyse vervat.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

Zienswijze:

Insprekers vinden wijst erop dat tot 1 juli 2025 de Belgische garnalenvissers mogen vissen met een maximale snelheid van 3 knoop (ca 5,6 km/h). In de PB is uitgegaan van maximaal 5,5 knoop (ca 10,2 km/h). Het aantal visuren voor de Belgische garnalenvissers blijft ongewijzigd. Dit betekent bijna een verdubbeling van de belasting op de natuur door Belgische garnalenvissers. De PB schenkt aan deze extra belasting op de betrokken Natura 2000-gebieden ten onrechte geen aandacht. Dat is vooral van belang in de gebieden waar de inzet van de Belgische garnalenvissers in verhouding tot de Nederlandse garnalenvissers substantieel is, zoals de Vlake van de Raan, Westerschelde en Voordelta.

Reactie:

¹² Bastmeijer, C.J., C.J.M. Philippart, P. Hoekstra, M. Schroor & P. van Beukering, 2021. Quick Scan cumulatieve effecten Waddengebied. Waddenacademie Rapport 2021-05, Leeuwarden. Beschikbaar via <https://www.waddenacademie.nl/orjanisatie/publicatie-liist/publicatie-detail/quick-scan-cumulatieve-effectenwaddengebied>.

¹³ HvJEU 26 april 2017, C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301 (Kolencentrale Moorborg).

Ik verwijs naar mijn eerdere reactie onder 2O.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2AA. Plastic vervuiling

Zienswijze:

Insprekers stellen dat in de PB geen aandacht besteed is aan negatieve effecten door verlies en/of slijtage van (delen van) de visnetten en vispluis. De insprekers menen dat deze impact op het zeemilieu wel beoordeeld moet worden.

Reactie:

Ik verwijs naar mijn eerdere reactie onder 2E.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2BB. Afbakening visgebied

Zienswijze:

Insprekers wijzen erop dat volgens de ontwerpvergunningen enkel gevist mag worden in het sublitoraal. Daarbij wordt aangegeven dat het sublitoraal bestaat uit de niet-droogvallende gebieden zoals aangegeven op de meest recente hydrografische kaarten *inclusief de niet-droogvallende geultjes, die niet zijn ingetekend op die kaarten, in droogvallende gebieden*. Door het visgebied uit te breiden met ongekarteerde geultjes wordt het feitelijk uitgebreid met grote delen van het litoraal waarin tijdens hoogwater kan worden gevist. De PB gaat er echter vanuit dat vissen in het litoraal niet is toegestaan. De insprekers vragen zich ook af hoe het onderscheid gemaakt kan worden tussen een ongekarteerd niet-droogvallend geultje in droogvallend gebied en vochtige grond bij laagwater. En hoe op naleving van deze afbakening kan worden gehandhaafd.

Volgens de ontwerpvergunningen volgt uit de PB dat het verantwoord is om de zone II-gebieden gecontinueerd open te houden voor de garnalenvisserij. De insprekers wijzen erop dat dit haaks staat op de evaluatie van het beheerplan Noordzeekustzone. Hierin wordt aanbevolen om de zone II-gebieden zo snel mogelijk weer te sluiten voor alle vormen van bodemberoerende visserij, omdat dit het herstel van de bodemdiergemeenschap belemmert (p.170).

Reactie:

In de PB wordt ervan uitgegaan dat niet droogvallende geulen tot het sublitoraal behoren. Het toestaan van de bevissing van die locaties is immers al geruime tijd de geldende situatie onder de voorgaande natuurvergunningen voor deze visserij. De PB ziet dus wel degelijk op die aanvullende vislocaties. Hoewel zij kaarttechnisch onder het litoraal vallen, zijn zij feitelijk niet-droogvallend binnen dat litorale gebied en daarmee onderdeel van het aangevraagde en te vergunnen visgebied.

Voor wat betreft zone II en een eventuele hernieuwde sluiting wacht ik de uitkomsten van het traject leidend naar de Toekomstvisie Garnalenvisserij af alsmede de processen rondom een vernieuwd Natura 2000-beheerplan voor de Noordzeekustzone. Ik wijs ook op het eerdergenoemde beleidsmatig 2027-moment in dat verband. Ik acht dat de passende kaders om die weging te maken, temeer een actualisatie van het Toegangbeperkend Besluit Noordzeekustzone (waarbinnen het regime inzake zone II is neergelegd) onderdeel kan gaan uitmaken van die beide processen. Ik wil daar met de vergunning niet op vooruitlopen.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2CC. Saneringsregeling

Zienswijze:

Insprekers missen in de ontwerpen een systeem waardoor het beëindigen van garnalenvisserij door de vissers die nu als 'saneerders' zijn aangemerkt, en die volgens de ontwerpen een vergunning verkrijgen tot 1 juli 2026, geheel of grotendeels aan de natuur ten gunste komt. Het lijkt er nu op dat wegvallende visuren van de 'saneerders' ten goede zullen komen aan de overblijvende vissers. Wat het doel is van de uitkoop is daarmee niet duidelijk (schaalvergroting?).

Reactie:

Ik merk allereerst op dat dit een beleidsmatige kwestie betreft welke niet in het kader van de onderhavige vergunningverlening geadresseerd zal worden. Het doel van de aanstaande vrijwillige saneringsregeling is om een permanente verkleining van de vloot te bewerkstelligen. Dit kan enkel door vissersvaartuigen en garnalenvergunningen te saneren. Het aantal garnalenvergunningen kan daarna niet meer toenemen omdat er een zogeheten ring om dit aantal ligt. Ik hecht daarbij veel waarde aan het resteren van voldoende ruimte voor de overblijvende vissers en zet daarom in op verkleining van de vloot. Een kleinere vloot maakt het in de ontwikkeling van de Toekomstvisie naar verwachting makkelijker om een solide balans te vinden tussen visserij en de beschermde natuur.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2DD. Uitgekochte vergunningen

Zienswijze:

Insprekers wijzen erop dat door het Waddenfonds in 2021, 19 GK vergunningen uitgekocht zijn, mede met als doel verbetering van de natuur. De insprekers wijzen erop dat deze uitkoop verwerkt dient te worden in het aantal visuren in de Waddenzee door dit aantal visuren naar rato te verminderen.

Reactie:

Ik merk op dat deze uitkoop is uitgevoerd in combinatie met gebiedssluitingen. Een additioneel daarop terugbrengen van de beschikbare maximale ecologische visuren voor het Natura 2000-gebied Waddenzee was geen voorwaarde bij de toenmalige uitkoop.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2EE. Verdragen

Zienswijze:

Insprekers missen een beoordeling van de effecten van de garnalenvisserij in het licht van de relevante internationale verdragen die op de betrokken gebieden van toepassing zijn (het Werelderfgoedverdrag, het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Ramsar, het Verdrag van Bonn, het Verdrag van Bern, het

Ospar-verdrag, de Kaderrichtlijn Water, de Natuurherstelverordening¹⁴). Zij vragen zich af hoe het afgeven van vergunningen voor nieuwe visserij zich verhoudt tot het naleven van de afspraken uit deze kaders.

Reactie:

De garnalenvisserij is in de betrokken zes Natura 2000-gebieden geenszins een nieuw te ondernemen visserij. Elk van de genoemde verdragen en andersoortige richtinggevende kaders zijn waar relevant, al meegewogen in o.a. het verlengde vigerende Natura 2000-beheerplan voor elk van de afzonderlijke Natura 2000-gebieden. Insprekers maken niet concreet op welke specifieke inhoudelijke ecologische punten zij een frictie zien met hetgeen nu vergund wordt en hetgeen uit deze verdragen en instrumenten voortvloeit.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

2FF. Visserijmonitor

Zienswijze:

Insprekers vinden dat eenieder toegang tot de ‘visserijmonitor’ dient te hebben, zodat ook voor derden duidelijk is waar en wanneer garnalenvisserij plaatsvindt en zo nodig handhavingsverzoeken kunnen worden ingediend.

Reactie:

De Visserijmonitor is toegankelijk voor de betrokken vergunninghouders (daar waar het hun eigen individuele data aan gaat) en (breder) voor de relevante toezichthouders. Mede vanwege de AVG-aspecten van deze data, wordt de Visserijmonitor niet breder ontsloten.

Vanuit meer beleidsmatige afwegingen zou er aanleiding kunnen zijn om, op meer abstract niveau, bevindingen uit de Visserijmonitor breder te delen. Dit is echter geen onderdeel van de onderhavige besluitvorming.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

¹⁴ Zie hierover ook <https://www.waddenacademie.nl/themas/natuur-en-recht/de-europees-en-internationaal-rechtelijke-status-van-de-waddenzee>

Naam inspreker: VISSERSVERENIGING HULP IN NOOD

insprekend op de twee ontwerpvergunningen voor de Nederlandse vissers

3. Bestaand gebruik

Zienswijze:

Inspreker stelt dat in de ontwerpvergunningen wordt gesteld dat er geen sprake is van 'bestaand recht', waarbij voor de motivatie wordt verwezen naar het betreffende advies van de Landsadvocaat. Er wordt tevens gesteld dat op het moment van opstellen van de ontwerpvergunningen vanuit de Nederlandse Vissersbond ook geen nadere onderbouwing van een beroep op een dergelijk bestaand recht ontvangen is. De inspreker wil daarom voorzien in die vastgestelde leemte en verwijst daarvoor naar het door haar ingestelde hoger beroep bij de rechtbank en in dat kader ingestuurde correspondentie met de rechtbank.

Inspreker stelt zich op die basis op het standpunt dat er beslist sprake is van bestaand gebruik. De vergunning zou daarom verleend moeten worden op basis van dat gegeven. Mocht de invloed van de hieruit resulterende visserij niet acceptabel geacht worden vanuit een ecologisch oogpunt, dan is het vanzelfsprekend dat het ontzeggen van deze rechten wordt gecompenseerd op een marktconforme wijze .

Reactie:

Ik wijs erop dat de inspreker een tweetal vissers vertegenwoordigd die, zoals inspreker al aangeeft, beroep hebben ingesteld tegen de eerdere beslissing om geen bestaand recht aan te nemen. Deze vissers zijn ook geen onderdeel van de groep van vergunninghouders zoals benoemd in de bijlagen bij de beide vergunningen.

Ik blijf bij mijn eerdere standpunt hierop en onderliggende argumentatie. Die inhoudelijke argumentatie zal ik ook inbrengen in de betreffende beroepsprocedure.

Conclusie/consequentie: er is geen aanleiding om het voorgenomen besluit aan te passen.

3. Ambtshalve aangebrachte wijzigingen t.o.v. de ontwerpbesluiten:

In de voorgaande bespreking van de inspraakpunten is reeds op elke punten aangegeven waar de zienswijzen aanleiding gaven tot aanpassing of heroverweging. Aanvullend hierop zijn nog enkele ambtshalve wijzigingen aangebracht. Deze worden in onderstaande kort toegelicht.

- Vanwege een heroverweging op het moment van verplichting van het NTA-blackbox systeem is het betreffende voorschrift aangepast. Vereist is per 1 januari 2026 dat een aanschafbewijs overlegd kan worden richting de betrokken toezichthouder; per 1 september 2026 moet het systeem actief zijn.
- Er is i.r.t. de groep van saneerders verduidelijkt (in de overwegingen) dat het uiteindelijk niet kiezen voor een vrijwillige sanering betekent dat de betreffende vergunninghouder uiterlijk op een nog nader te bepalen datum beschikt over een vergunning op grond van de 'collectieve stikstofberekening' (en dus daadwerkelijk verduurzaamd is) ofwel heeft gekozen voor een individuele stikstoftoetsing en dus is ondergebracht in die specifieke groep van individuele vergunninghouders. Zolang die onderbrenging vanaf de voorgenoemde nog nader te bepalen datum nog niet formeel gemaakt is, is het niet toegestaan te vissen op garnalen in de betreffende Natura 2000-gebieden.
- Een specifiek voorschrift binnen de relevante bijlagen bij de vier vergunningen in relatie tot de ecologische visuren is aangepast om inzichtelijk te maken hoe wordt omgegaan met het gedurende een lopend visjaar al gerealiseerd hebben van de maanden maart t/m juni in het visjaar 2025.
- Er is aanvullend benoemd hoe in praktische zin de monitoring van de ecologische visuren wordt georganiseerd.
- Er is aanvullend benoemd hoe wordt omgegaan met een overschrijding van de 'stikstofuren'.
- Er is in het betreffende vergunningvoorschrift explicieter benoemd waar de verantwoordelijkheid en vereiste acties liggen bij constatering van een afwijkende emissiewaarde tijdens een eventuele steekproef.
- Administratieve wijzigingen:
 - Bijlage 7 bij de vergunning voor de groep van Belgische garnalenvissers met een individuele stikstoftoetsing: Z8 is verwijderd (dit vaartuig stond abusievelijk nog in deze bijlage vermeld; deze vergunninghouder was reeds onderdeel van de groep van Belgische garnalenvissers met een collectieve stikstoftoetsing).
 - Er zijn diverse adreswijzigingen in de bijlagen nrs. 1 bij elk van de vergunningen doorgevoerd. Ook zijn diverse vergunninghouders in de Nederlandse groep gewisseld van vergunninggroep. Dit brengt ook een wijziging van de bijlage van beschikbare maximale stikstofuren voor de groep van individuele stikstoftoets-vergunninghouders met zich mee.