

AH 1144
2025Z22545

Antwoord van minister Tieman (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen
19 februari 2026)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2025-2026, nr. 907

1. Bent u bekend met het Woo-besluit van 7 augustus 2025 waaruit blijkt dat Rijkswaterstaat Noord-Nederland (RWS-NN) vertrouwelijke conceptdocumenten, waaronder de Passende Beoordeling (PB) garnalenvisserij, heeft gedeeld met externe partijen zoals de Waddenacademie en de Waddenvereniging?

Ja, dit besluit is bekend. De conceptversie van de PB is in het voorjaar van 2022 door de visserijsector met diverse natuurorganisaties gedeeld, waaronder de Waddenvereniging (vanuit de context van de Stuurgroep Toekomstperspectief Garnalenvisserij). De PB is door RWS gedeeld met de Waddenacademie ten behoeve van een onafhankelijke review. Wat hierbij niet goed is gegaan, is dat RWS de Waddenvereniging actief heeft betrokken bij het opstellen van de vragen voor deze review. Hoewel het ging om afstemming over inhoudelijke vragen, had RWS dit niet moeten doen, al is het maar om te voorkomen dat

hiermee de schijn is ontstaan dat in dit dossier actief wordt opgetrokken met de Waddenvereniging om de garnalenvisserij te beperken.

2. Kunt u bevestigen dat RWS-NN de Passende Beoordeling van de garnalenvisserij informeel heeft ontvangen van (destijds) het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) en deze vervolgens heeft gedeeld met de Waddenacademie en natuurorganisaties? Zo ja, op grond van welke bevoegdheid is dit gebeurd?

RWS heeft de PB op ambtelijk niveau ontvangen van het toenmalige ministerie van LNV en deze vervolgens ter review voorgelegd aan de Waddenacademie. De Waddenvereniging heeft voorafgaand aan de review aan RWS suggesties gedaan voor vragen over de PB richting de Waddenacademie. Dit laatste is geen wenselijke gang van zaken.

De minister van IenW draagt de zorg voor het (doen) treffen van instandhoudings- en passende maatregelen voor die Natura 2000-gebieden die een oppervlaktewaterlichaam zijn in beheer van het Rijk.¹ Het monitoren en evalueren van voorziene maatregelen in de Waddenzee maakt onderdeel uit van deze regierol, die binnen mijn ministerie bij RWS is neergelegd.

3. Acht u het wenselijk en rechtmatig dat een agentschap onder uw ministerie zonder mandaat stukken van een ander ministerie (destijds LNV) deelt en gebruikt om vergunningverlening te beïnvloeden?

Vanuit de rol van voortouwnemer van het Natura-2000 beheerplan Waddenzee, heeft RWS (mede namens de bevoegde gezagen, inclusief LNV) destijds een evaluatie van het beheerplan op laten stellen. Vanwege inhoudelijke verschillen tussen de bevindingen uit deze evaluatie en de PB, heeft RWS de PB voor een review voorgelegd aan de Waddenacademie. LVVN was hierover ambtelijk vooraf door RWS op de hoogte gesteld en heeft de review na afronding gedeeld met het ministerie van LVVN, als bevoegd gezag voor vergunningverlening. Deze handelwijze van RWS past bij de rol van voortouwnemer alleen moet hierbij wel gemarkeerd worden dat de toetsingskaders in een Natura 2000-beheerplan enerzijds en vergunningverlening anderzijds wel van elkaar kunnen verschillen.

Door het actief betrekken van de Waddenvereniging bij de review door RWS, is helaas het onjuiste beeld ontstaan, dat RWS en Waddenvereniging samen optrekken om de garnalenvisserij te beperken. Dit past uiteraard niet bij de rol van voortouwnemer.

¹ Artikel 2.19, vijfde lid, onder b, van de Ow, artikel 3.59, onder a en b Bkl en artikel 3.62 Bkl.

4. Hoe beoordeelt u het feit dat RWS-NN vragen aan de Waddenacademie heeft opgesteld in overleg met natuurorganisaties, die vervolgens worden gebruikt in procedures tegen het vergunningsbeleid van de minister van (destijds) LNV?

Zowel de PB als de review van de Waddenacademie (inclusief de reviewvragen) zijn openbare informatie. Al deze informatie was voor LVVN beschikbaar bij het maken van afwegingen vanuit zijn rol als bevoegd gezag voor vergunningverlening. Niettemin is het achteraf gezien niet geheel rolzuiver en geen wenselijke gang van zaken geweest, dat RWS de Waddenvereniging actief heeft betrokken, voorafgaand aan de review door de Waddenacademie. Ik heb RWS, mede gelet op de politiek-bestuurlijke en juridische gevoeligheid van dit dossier, nadrukkelijk gevraagd voortaan als voortouwnemer rolvast te handelen.

5. Hoe beoordeelt u dat RWS-NN actief een review bij de Waddenacademie heeft uitgevraagd, waarbij vragen deels in overleg met natuurorganisaties zijn geformuleerd en gericht waren op het onderbouwen van negatieve aannames over de garnalenvisserij?

Zie het antwoord op vraag 4.

6. Kunt u uitleggen waarom Rijkswaterstaat, die formeel slechts procesmanager is bij beheerplannen, actief beleid beïnvloedt op terreinen die behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister van LNV, en daarbij zelfs “munitie levert” aan partijen die het beleid van de minister van LNV aanvechten?

RWS heeft hier de rol van ‘voortouwnemer’. Dit is een regierol, dat betekent onder andere dat moet worden nagegaan of de in het beheerplan voorziene maatregelen in de toekomst daadwerkelijk worden ondernomen om de instandhoudingsdoelen te realiseren.² Daarmee kan het ook relevant zijn om adviserend op te treden in relatie tot het beleid welke onder de verantwoordelijkheid van de minister en staatssecretaris van LVVN vallen.

7. Hoe beoordeelt u dat de review van de Waddenacademie gebaseerd was op een eerdere, nooit gepubliceerde versie van de Passende Beoordeling? Acht u dit zorgvuldig en juridisch houdbaar?

Vanwege de vertrouwelijkheid van sommige gegevens is het niet per definitie toegestaan om conceptversies van een PB te delen met andere partijen. Wel staat het een aanvrager zelf altijd vrij om zelf actief een conceptversie te delen

² NvT ontwerp aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, Stb 2021, 22, p. 97.

met, bijvoorbeeld, natuurorganisaties. De conceptversie van de betreffende PB is in het voorjaar van 2022 door de visserijsector met diverse natuurorganisaties gedeeld, waaronder de Waddenvereniging (vanuit de context van de Stuurgroep Toekomstperspectief Garnalenvisserij). Er bestond in dit geval geen juridisch beletsel om de PB voor onafhankelijke review voor te leggen aan een kennisregisseur als de Waddenacademie.

De PB die RWS aan de Waddenacademie heeft voorgelegd was op dat moment in de begeleidende mail omschreven als volledig en juist, dit volgt ook uit de geopenbaarde Woo-stukken. RWS heeft daarom deze versie van de PB ter review voorgelegd aan de Waddenacademie. LVVN was hierover ambtelijk vooraf door RWS op de hoogte gesteld. Wel zou het, met de kennis van nu, beter zijn geweest om de definitieve versie van de PB te hanteren voor de beoogde review.

8. Kunt u toelichten waarom er geen bezwaar is gemaakt tegen het feit dat een niet-openbaar document (de Passende Beoordeling) informeel is gedeeld en gebruikt in een review en juridische procedures?

Bezwaar is op grond van de Algemene wet bestuursrecht alleen mogelijk tegen besluiten in de zin van deze wet. Het delen van een rapport is geen besluit, maar een feitelijk handelen.

Het initiatief tot het delen van de PB met de Waddenacademie kwam vanuit RWS; Deze handelwijze wordt in het specifieke licht van de hierboven bij antwoord 6 beschreven rol in relatie tot het beheerplan niet bezwaarlijk geacht.

9. Gelet op de conclusie van de Waddenacademie dat toepassing van het voorzorgsbeginsel betekent dat garnalenvisserij niet kan worden vergund zolang er wetenschappelijke onzekerheden bestaan: deelt u de zorg dat deze interpretatie ertoe leidt dat in Natura 2000-gebieden in de praktijk nauwelijks nog vergunningen kunnen worden verleend, aangezien er altijd wetenschappelijke onzekerheden bestaan?

Het voorzorgsbeginsel ligt besloten in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.³ Daarin staat dat er redelijkerwijs geen twijfel mag bestaan dat activiteiten negatieve effecten hebben op de beschermde natuur, vandaar de noodzaak tot een PB. De PB moet boven redelijke wetenschappelijke twijfel verheven zijn, vandaar in bepaalde gevallen de noodzaak tot een review.

³ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, (PAS-arrest)

Die weging vindt plaats door het vergunningverlenend bevoegd gezag, in dit geval LNV (nu LVVN). Het is dus niet zo dat per definitie nauwelijks nog vergunningen verleend zouden kunnen worden. Juist ook met het verbinden van specifieke voorschriften aan een vergunning of nader inperken van hetgeen is aangevraagd, kan bij eventuele wetenschappelijke onzekerheid, toch tot vergunningverlening worden overgegaan. Het ligt dus genuanceerder dan de conclusie van de Waddenacademie mogelijk doet veronderstellen.

10. Hoe verhoudt de door RWS-NN destijds voorgestelde beperkte vergunningsduur van een tot drie jaar zich tot het beleid van de minister van LNV om vergunningen voor langere perioden (zes jaar) te verlenen? Is er overleg geweest om deze tegenstrijdige visies te harmoniseren?

In algemene zin kan worden gezegd dat het afstemmen van de looptijd van een natuurvergunning op die van het Natura 2000-beheerplan een goede manier is om activiteiten in een gebied te reguleren en zo te sturen op het kunnen behalen van de doelen.

Zonder aansluiting van de verschillende sporen kan het zijn dat een paar jaar na vergunningverlening extra maatregelen nodig blijken vanuit de Natura 2000-beheerplannen met opnieuw extra (in)spanning voor de vissers. RWS heeft deze redeneerlijn op ambtelijk niveau kenbaar gemaakt bij LVVN. Dit punt is door LVVN doorvertaald in een viertal evaluatiemomenten van de vergunning, in lijn met de Natura 2000-beheerplan-cycli.

11. Hoe waarborgt u dat interne verschillen van inzicht tussen Rijkswaterstaat en de minister van LNV niet leiden tot juridische zwakte en onduidelijkheid in beleid, waardoor natuurorganisaties gemakkelijker procedures kunnen winnen?

Er is hier sprake van verschillende rollen en bevoegdheden en niet van een juridische zwakte. Het is aan de voortouwnemer om andere bevoegd gezagen, in dezen LVVN als bevoegd gezag voor de vergunningverlening, te wijzen op een mogelijke spanning met de in het Natura2000-beheerplan vastgestelde doelen. Het is uiteindelijk aan het bevoegd gezag zelf hoe dit gewogen wordt.

12. Erkent u dat deze handelwijze het vertrouwen in de overheid schaadt en vissersgezinnen in grote onzekerheid heeft gebracht, doordat hierdoor de vergunningverlening jaren vertraging opliep?

RWS heeft mij verzekerd dat hier niet vanuit verkeerde intenties is gehandeld, maar vanuit een adviserende rol richting LVVN, die voortkomt vanuit de rol van voortouwnemer. Niettemin is het achteraf gezien niet geheel rolzuiver en geen

wenselijke gang van zaken geweest, dat RWS de Waddenvereniging actief heeft betrokken, voorafgaand aan de review door de Waddenacademie. Ik heb RWS, mede gelet op de politiek-bestuurlijke en juridische gevoeligheid van dit dossier, nadrukkelijk gevraagd voortaan als voortouwnemer rolvast te handelen. Ik herken echter niet dat dit de oorzaak is van een jarenlange vertraging van de vergunningverlening. Ik begrijp natuurlijk dat een vertraging in de vergunningverlening voor vissersgezinnen in zijn algemeen bijzonder vervelend is.

13. Bent u bereid een onafhankelijk onderzoek te laten instellen naar de rol van RWS-NN in dit dossier, specifiek naar de vraag of Rijkswaterstaat buiten haar mandaat is getreden en hoe de samenwerking met natuurorganisaties is verlopen?

Zoals in het antwoord op vraag 4 is aangegeven, had de vraagstelling van de review niet vooraf door RWS gedeeld moeten worden met de Waddenvereniging. Ik heb RWS nadrukkelijk gevraagd hier in het vervolg scherp op te zijn. Voor het overige heeft RWS gehandeld binnen de rol van voortouwnemer van het Natura 2000-beheerplan. Een nader onderzoek heeft wat mij betreft geen meerwaarde.

14. Kunt u bevestigen dat uw ministerie de Passende Beoordeling informeel heeft gedeeld met RWS-NN, en hoe beoordeelt u dat deze vervolgens is gebruikt om vergunningverlening te frustreren en juridische procedures te voeden?

Nee, RWS heeft de PB niet informeel vanuit het ministerie van IenW ontvangen, maar op ambtelijk verzoek rechtstreeks van het ministerie van LNV.

15. Deelt u de analyse dat de door de Waddenacademie gehanteerde interpretatie van het voorzorgsbeginsel dusdanig streng is dat feitelijk geen enkele activiteit in Natura 2000-gebieden meer kan worden vergund? Zo nee, waarom niet?

Nee, zie het antwoord op vraag 9.

16. Hoe beoordeelt u de constatering dat natuurorganisaties deze review en door Rijkswaterstaat aangeleverde notities inzetten om rechtszaken te voeren tegen het beleid van u als minister van Infrastructuur en Waterstaat?

Er zijn in deze context geen rechtszaken bekend tegen het beleid van het ministerie van IenW.

17. Wat zegt dit volgens u over de onafhankelijkheid van de Waddenacademie?

Ik zie geen aanleiding vraagtekens te zetten bij de onafhankelijkheid van de Waddenacademie.

18. Wat zegt dit volgens u over de rol van Rijkswaterstaat?

Zie het antwoord op de vragen 1, 2, 3 en 4.

19. Erkent u dat deze werkwijze bijdraagt aan rechtsonzekerheid en wantrouwen bij vissers, die het gevoel hebben dat beleid gebaseerd wordt op politieke voorkeuren in plaats van objectieve wetenschap?

Ik ben het met u eens dat vissers gebaat zijn bij zekerheid en duidelijkheid vanuit de overheid. De wetgever heeft de minister van IenW de taak gegeven – toebedeeld aan RWS – om zorg te dragen voor het (doen) nemen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de betreffende Natura2000-gebieden.

Het verlenen van vergunningen voor visserij is echter niet aan de minister van IenW. Wel kan RWS, namens de minister van IenW, bij het betreffende bevoegd gezag voor vergunningverlening aangeven wat de mogelijke consequenties zijn van het verlenen van de vergunning op de in het Natura 2000-beheerplan geformuleerde doelen. Het is vervolgens aan het vergunningverlenend bevoegd gezag om hier een besluit over te nemen.

20. Bent u bereid om, mede op basis van het recente onderzoek van Wageningen University & Research waarin eerdere aannames worden weerlegd, de huidige en voorgenomen beperkingen voor de garnalenvisserij te herzien en vissers waar nodig te compenseren, omdat zij hierdoor onnodig lang in onzekerheid hebben gezeten?

Voor compensatie voor de onzekerheid omtrent de vergunningverlening wordt geen grond gezien. Het is niet duidelijk naar welke publicatie hier specifiek verwezen wordt, maar bij de actualisatie van de beheerplannen wordt gebruik gemaakt van de meest recente informatie, waaronder onderzoeken van de WUR.

21. Hoe verklaart u dat twee onderdelen van de rijksoverheid (RWS-NN en het ministerie van LNV) elkaar in dit dossier tegenwerken, met vissers als direct slachtoffer?

Er is in dit dossier samenwerking tussen LVVN - over beleid omtrent de garnalenvisserij - en RWS als voortouwnemer in diverse N2000-beheerplannen. Flankerend daaraan speelt de vergunningverlening vanuit LVVN. Uiteindelijk ligt de regulering van de visserij bij LVVN als het vergunningverlenend bevoegd gezag.

22. Bent u bereid de Kamer te informeren hoe wordt voorkomen dat in de toekomst opnieuw “wetenschap op bestelling” wordt georganiseerd door overheidsorganisaties of in samenwerking met natuurorganisaties?

Er is geen sprake geweest van “wetenschap op bestelling”. RWS heeft de Waddenacademie verzocht een onafhankelijke review uit te voeren op de PB. Het is achteraf gezien geen wenselijke gang van zaken geweest, dat RWS de Waddenvereniging actief heeft betrokken, voorafgaand aan de review door de Waddenacademie. Ik heb RWS nadrukkelijk gevraagd hier in het vervolg scherp op te zijn.

23. Bent u bereid om, gelet op de ernst van deze gang van zaken, de directeur-generaal van Rijkswaterstaat uit te nodigen voor een hoorzitting in de Tweede Kamer om publiekelijk verantwoording af te leggen over het delen van vertrouwelijke documenten met externe partijen en het beïnvloeden van wetenschappelijke beoordelingen, alsmede de samenwerking met natuurorganisaties bij het formuleren van juridische argumenten tegen het beleid van de rijksoverheid zelf?

In de voorgaande antwoorden is aangegeven hoe het proces rond het delen van de PB verlopen is en welke rol RWS hierin had. Het is op grond van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer aan de vaste commissie voor IenW om te bepalen wie zij voor een hoorzitting uitnodigt.

24. Kunt u al deze vragen afzonderlijk van elkaar beantwoorden?

Bij een aantal vragen is ervoor gekozen om te werken met verwijzingen naar eerdere antwoorden, om zo veel mogelijk dubbelingen te voorkomen.