



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Vogelbescherming Nederland
T.a.v. de heer F. Italianer
Postbus 925
3700 AX ZEIST

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**
Cluster Natuurvergunningen

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

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

Behandeld door



Datum 6 februari 2024
Betreft Wnb-vergunningverlening

Ons kenmerk
DGNV-NV / 44311806

Uw kenmerk
1779-23

Geachte heer Italianer,

U heeft mij vanuit uw organisatie, mede namens Natuurmonumenten en de Waddenvereniging, op 11 december 2023 een brief gestuurd waarin u een aantal zaken signaleert en mij oproept tot actie.

Ik wil u bedanken voor de oprechte betrokkenheid die uit uw brief blijkt en ik wil graag in gaan op uw zorgen. Ik geef uw punten in cursief weer en reageer daaropvolgend.

Kritische toetsing

In de eerste plaats wijst u op de recente uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland die de door mijn rechtsvoorganger verleende natuurvergunningen aan vier spieringvisserij in de Waddenzee heeft vernietigd.

U markeert dat u, als natuurorganisaties, herhaaldelijk naar de rechter moet stappen om het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit te wijzen op een onjuiste uitvoering van de Wet natuurbescherming. In die context roept u mij op te stoppen met de verlening van juridisch onhoudbare vergunningen en vrijstellingen.

U bent van mening dat nog steeds weinig kritisch wordt getoetst op de ecologische effecten en dat vergunningen te gemakkelijk worden verleend. De natuurtoetsen schieten vaak ernstig tekort en worden niet of nauwelijks kritisch beoordeeld door het ministerie. Daarom is het volgens u belangrijk dat bij vergunningverlening (en het opnemen van vrijstellingen in Natura 2000-beheerplannen) zorgvuldig wordt getoetst aan de vereisten van de Wet natuurbescherming (uitgangspunt: "nee, tenzij"), het natuurbelang voorop wordt gesteld en het voorzorgsbeginsel correct wordt toegepast. Dit betekent dat bij twijfel geen vergunning wordt verleend voor de desbetreffende activiteit.

Ik merk op dat mijn beoordeling van de aangeleverde natuurtoetsen in mijn optiek altijd zorgvuldig en kritisch is. En ik constateer daarbij ook dat de natuurorganisaties enerzijds en mijn ministerie anderzijds in sommige gevallen een andere visie hebben op het voorzorgsbeginsel en de uitleg en interpretatie

van de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Die discussies spelen rondom diverse (voorgenomen) besluiten op aangevraagde natuurvergunningen en zullen nu eenmaal inherent blijven aan een toetsingskader waarin geen harde technische normen zijn neergelegd.

Ik maak graag een heldere scheiding tussen enerzijds de bevindingen uit de bredere wetenschap en de specifieke toetsing in de natuurvergunningverlening anderzijds. De eerste categorie heeft in mijn optiek, vanwege de bredere context, een functie in verdere (natuur)beleidsvorming en bijvoorbeeld de totstandkoming van het Toekomstperspectief Garnalen en het Integraal Beleidskader Natuur Waddenzee.

De natuurvergunningverlening vindt juist plaats op basis van specifieke toetsingskaders, toetsend aan concrete omstandigheden in het betrokken Natura 2000-gebied, instandhoudingsdoelstellingen en ook specifiek uitgaande van diverse mitigerende maatregelen die door mij vastgelegd worden in voorschriften bij de vergunningen.

Het zorgvuldig hanteren van het voorzorgsbeginsel binnen de vergunningverlening betekent in mijn visie niet in alle gevallen een weigering van een aanvraag, maar kan ook uiting krijgen in een uiterst zorgvuldige en strakke regulering van een activiteit. Ik heb in beginsel alleen ruimte om vergunning te weigeren als er wetenschappelijk gezien twijfel is over het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Ik zie in het maatschappelijk debat vooral veel algemene uitspraken over de passendheid van bepaalde activiteiten voorbijkomen of vaak ook enkel de uitspraak om onverkort bepaalde activiteiten te verbieden. Maar ik mis daarin vaak de meer inhoudelijke reflectie op wat dan precies, met daarbij nadrukkelijk als startpunt de gestelde vergunningvoorschriften, nog additioneel nodig zou zijn om menselijk medegebruik nog *wel* te kunnen laten plaatsvinden.

Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij de spieringvisserij in de Waddenzee, een activiteit die al geruime tijd (ook ten tijde van de aanwijzing als Natura 2000-gebied) ongereguleerd plaatsvond in de Waddenzee en met de door mijn rechtsvoorganger aangezegde vergunningplicht uiteindelijk tot een robuuste inkadering van deze visserij heeft geleid. Ik acht die handelingswijze nog steeds de juiste en heb inmiddels pro forma hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Voorts wijs ik erop dat ten aanzien van de garnalenvisserij de voorwaarden waaronder gevist moet worden aanzienlijk meer inperkend zijn ten opzichte van eerder verleende natuurvergunningen. Zo zijn de garnalenvissers sinds 2017 gebonden aan maximale aantallen visuren per Natura 2000-gebied om aantasting door bodemberoering zoveel mogelijk te beperken en is hierop intensief toezicht ingeregeld en actief.

Ik constateer dat veel partijen, zowel u als natuurorganisaties maar ook beheerders en wetenschappers, zich zorgen maken over de bescherming van de Natura 2000-waarden. Deze partijen plaatsen mede daarom soms kritische kanttekeningen bij (voorgenomen) vergunningverlening van mijn zijde. Ik nodig u daarom uit om, samen met mij, vooral ook te kijken naar de mogelijkheden om natuur en menselijk medegebruik in gezamenlijkheid verantwoord naast elkaar te laten plaatsvinden in de Natura 2000-gebieden. Dat

geldt zeker voor het menselijk medegebruik dat al ten tijde van de aanwijzing van deze gebieden plaatsvond. Uiteraard kan niet alles binnen de Natura 2000-gebieden. Maar deze gebieden zijn wel aangewezen met divers menselijk medegebruik. En juist het instrumentarium uit de recent in werking getreden Omgevingswet gaat ondersteunen in een goede integrale afweging van al die belangen. Laten we met elkaar die instrumenten zo goed mogelijk benutten en invullen.

Zo is het de ambitie van het nieuwe Natura 2000-beheerplan Waddenzee om waar mogelijk en noodzakelijk straks meer kaderstellend te zijn voor de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten om op die wijze, aan de voorkant, een heldere en integrale afweging te maken van het diverse menselijk medegebruik van dit gebied. Daarnaast speelt, zoals uw organisaties bekend, de ontwikkeling van het Integraal Beleidskader Natuur Waddenzee waarmee ik beoog om een breder perspectief te bieden op een robuust ecologisch systeem en de beïnvloeding van dat systeem door menselijk medegebruik.

Ik nodig u uit op al die processen actief mee te kijken, maar wel met de kanttekening dat de integrale weging van belangen voor mij essentieel is, voor zover ik daar juridisch gezien ruimte voor heb. En uiteraard: daar waar herstel van natuur nodig is, moet daarop zeker gerichte inzet komen.

Gedoogbeleid

In de tweede plaats wijst u mij op het gedoogbeleid in de nota 'Grenzen aan gedogen' en de scherpe voorwaarden die het kabinet heeft gesteld aan dit gedoogbeleid. U merkt op dat u inmiddels regelmatig ziet dat dit beleid als noodoplossing voor onvergundbare activiteiten wordt gebruikt. U wijst naar de gedoogbeschikkingen voor de garnalenvisserij. In uw optiek is dit gedogen niet juist omdat, naast stikstof, er ook andere schadelijke effecten van deze visserij voor de natuur spelen. Denk aan bodemberoering, bijvangst en verstoring. De huidige staat van de natuur biedt in uw visie geen ruimte aan een langer uitstel van handelen.

Ik merk op dat ik de mogelijkheden tot gedogen uiteraard uiterst terughoudend hanteer. Ook mijn rechtsvoorgangers zijn daarmee zeer conservatief omgegaan. Ik heb in het bijzonder in relatie tot de garnalenvisserij mijn specifieke afwegingen voor het gedogen in dat vergunningdossier verwoord in de gedoogbeschikkingen en ik verwijs u daar graag nogmaals naar.

Ik markeer wel dat, juist door zeer incidenteel te werken met een gedoogbeschikking, ik een basis heb om een activiteit gedurende deze gedoogperiode goed in te kaderen. Er gelden strikte voorwaarden en ik zie daar zeer zorgvuldig op toe. Als voorbeeld daarvan: ik heb onder de werking van de gedoogbeschikking voor de Nederlandse garnalenvissers, de Natura 2000-gebieden Voordelta en Vlake van de Raan conform de specifieke voorwaarden uit de gedoogbeschikking gesloten voor verdere visserij zodra de gestelde maximale ecologische visuren werden bereikt. Voor de Vlake van de Raan was dit reeds in augustus 2023 het geval.

Gedogen is zeker geen vrijbrief en ik benadruk ook herhaaldelijk bij de houders van de gedoogbeschikkingen dat zij haast moeten maken met het door hen nog op te leveren nadere stukken ten behoeve van de reeds ingediende vergunningaanvragen.

Ruimte tot weigering of verdere beperking

In de derde plaats merkt u op dat het ministerie van LNV systeemverantwoordelijk is voor zowel het natuurbeleid als voor het visserijbeleid en daarnaast het bevoegd gezag is voor natuurvergunningverlening voor visserijactiviteiten op zee. Deze belangen staan, in uw visie, vaak op gespannen voet.

Het is een wettelijke vereiste vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn om voor een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats te zorgen. Kortetermijnbelangen ontnemen hierop, in uw optiek, vaak het zicht. U stelt dat vergunningverlening geen belangenafweging is; over wettelijke natuurdoelstellingen worden geen compromissen gesloten. Het bevoegd gezag heeft altijd de ruimte om een vergunning gemotiveerd te weigeren of beperken ter bescherming van het natuurbelang, zelfs als een natuurtoets stelt dat er geen significante effecten zijn te verwachten. Daar moet het ministerie meer gebruik van maken.

Ik merk op dat ik mij bewust ben van de diverse belangen en rollen die binnen mijn ministerie spelen. Ik ben daar uiteraard ook regelmatig over in gesprek met de minister voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ieder vanuit onze eigen rol en verantwoordelijkheid.

De vergunningverlening op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn biedt zelf geen ruimte voor het in de besluitvorming betrekken van andere dan ecologische belangen. En ik ben er ook juridisch aan gehouden om goed onderbouwde vergunningaanvragen, waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast, toe te wijzen. Uiteraard onder het stellen van diverse voorschriften.

Dat is alleen anders wanneer ik uitdrukkelijk formeel beleid zou hebben vastgesteld. Het beoogde Integraal Beleidskader Natuur Waddenzee is hier een goed voorbeeld van. Daarin zit de ambitie om in meer algemene zin, een bredere en integrale afweging van al het gebruik in het Natura 2000-gebied Waddenzee te maken. In dergelijke instrumenten kan ook het door u, in uw brief, aangedragen instrument van zonerings zeker een belangrijke rol gaan spelen.

Ik wijs verder nog op de diverse Natura 2000-beheerplannen en de daarin op te nemen beheermaatregelen. Om de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied te halen en om verslechtering van de natuur te voorkomen moeten actieve maatregelen worden genomen, op grond van in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Bij het nemen van die maatregelen moet overigens wel nadrukkelijk rekening gehouden worden met sociaaleconomische belangen en lokale en regionale bijzonderheden. Ik hecht zelf sterk aan die integrale belangenafweging en zal daarop ook toezien vanuit mijn mede-ondertekening van diverse Natura 2000-beheerplannen.

Ter illustratie wijs ik op het instrument van het Toegangbeperkingsbesluit. Zoals bij uw organisaties bekend, is dit instrument in diverse mariene Natura 2000-gebieden vanuit mijn ministerie ingezet en blijf ik de inzet en ook de begrenzing van die sluitingen monitoren. Met name ook de lopende evaluaties van de diverse Natura 2000-beheerplannen kunnen een inhoudelijke aanleiding tot herziening en uitbreiding vormen. Maar ook kan, omgekeerd, het opheffen of inperken van eerdere sluitingen aan de orde zijn. Juist dit instrument vormt immers bij uitstek een middel om een gewogen afweging van alle belangen in een Natura 2000-gebied te maken.

Ik hoop met het bovenstaande u meer comfort te hebben gegeven, maar ben mij er terdege van bewust dat wij toch op specifieke punten een andere visie of uitgangspunt hanteren. Ik blijf hechten aan uw inhoudelijke standpunten en nodig u ook uit om deze in de diverse inspraakmomenten rondom zowel de vergunningverlening als de ontwikkeling van de Natura 2000-beheerplannen en beleidsvoornemens te blijven uiten.

Ik ga, tot slot, graag in op uw oproep om elkaar hierover nog nader te ontmoeten en zal mijn secretariaat uw organisaties laten benaderen voor een gespreksmoment.

Hoogachtend,



Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof