
Ontwerpbesluit beperking toegankelijkheid natuurgebieden ex art. 2.5. Wnb Natura 2000-gebied Voordelta

Geldend van XX-XX 2023 t/m heden

Besluit van de Minister voor Natuur en Stikstof van XX-XX 2023, kenmerk DGNV/26985468, tot wijziging van de beperking in toegankelijkheid van een gebied gelegen binnen het Natura 2000 gebied 'Voordelta' (Toegangbeperkend Besluit Bodembeschermingsgebied Voordelta).

DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Besluit:

Artikel 1

Voor het binnen het Natura 2000-gebied 'Voordelta' gelegen bodembeschermingsgebied vindt een wijziging plaats van de reeds geldende toegangsbeperking bodembeschermingsgebied Voordelta van 9 juni 2008 (DRZ 2008/2213-1).

Artikel 2

In het gebied als aangegeven op de bij dit besluit behorende kaart wordt de toegang beperkt voor alle vormen van bodemberoerende visserij, waaronder in ieder geval begrepen garnalenvisserij, boomkorvisserij, ensisvisserij, mosselzaadvissersij, kokkelvisserij, oestervisserij en spisulavisserij.

Artikel 3

Deze toegangsbeperking geldt gedurende het hele jaar en geldt voor vistuigcodes die in de categorie bodemberoerend vallen, waaronder OTB (bodemottertrawls), TBS (garnalentravls), TB (bodemtrawls), TBB (boomkor), OTT (dubbele bordentravls), PTB (bodemspantrawls), TBN (kreeftentravls).

Artikel 4

Het gebied waarvan de toegankelijkheid wordt beperkt is aangegeven op de bij het besluit van 9 juni 2008 (2008/2213-1) behorende kaart 'Toegangsbeperkingsbesluit bodembeschermingsgebied Voordelta' en de bij deze kaart behorende bijlage met de omsluitende coördinaten. Bij onderhavig besluit is een actuele versie van de kaart en de bij deze kaart behorende bijlage met omsluitende coördinaten gevoegd.

Artikel 5

Dit besluit wordt bekendgemaakt in de Staatscourant en treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt bekendgemaakt. Bij dit besluit gaat een toelichting die in samenhang met het besluit moet worden gelezen.

De Minister voor Natuur en Stikstof,

Christianne van der Wal-Zeggelink

Toelichting

Voordelta

De bescherming van natuurgebieden en daarin aanwezige soorten is wettelijk geregeld in de Wet natuurbescherming (hierna te noemen: Wnb). De Voordelta herbergt bijzondere natuurwaarden en is daarom aangewezen als Natura 2000-gebied. Het aanwijzingsbesluit bevat instandhoudingsdoelen voor de op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn te beschermen habitats en soorten en de maatregelen ter compensatie van de effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte op de Voordelta. In het aanwijzingsbesluit is opgenomen: 'Om de effecten van de Tweede Maasvlakte te compenseren zal, wanneer tot landaanwinning wordt overgegaan, [...] een compensatieopgave gelden. Uit onderzoek is gebleken is dat er per oppervlakte eenheid 10% ecologische winst is te behalen. De oppervlakte waar de compensatieopgave geldt, is daarom 10 keer zo groot als de oppervlakte die verstoord wordt door de landaanwinning. De compensatieopgave betreft het habitatype H1110 en de vogelrichtlijnsoorten Zwarte zee-eend, Grote stern en Visdief.'

Compensatieopgave Tweede Maasvlakte

De aanleg en aanwezigheid van de Tweede Maasvlakte heeft geleid tot een verlies van natuurwaarden in dat gebied, met name doordat de omvang van het Natura 2000-gebied is afgenomen met circa 2.455 hectare. In de Planologische Kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam 2006 (hierna: PKB) is vastgelegd dat dit verlies dient te worden gecompenseerd door elders in de Voordelta een bodembeschermingsgebied (in de PKB genoemd 'zeereservaat') in te stellen. In de PKB is op grond van het MER en de passende beoordeling geconcludeerd dat, door beperkingen te stellen aan de bodemvisserij, de natuurwaarden in het bodembeschermingsgebied toenemen en de effecten van de Tweede Maasvlakte kunnen worden gecompenseerd. Binnen de Voordelta was het noodzakelijk de toegang tot een aantal deelgebieden te beperken. Deze toegangsbeperkingen dienden ter realisering van de instandhoudingdoelstellingen uit het betrokken Natura 2000-aanwijzingsbesluit Voordelta (d.d. 19 februari 2008, kenmerk: DRZK/2008-113), zoals voorgeschreven in artikel 2.5 Wnb¹, alsmede ter compensatie van de effecten van de Tweede Maasvlakte op de Voordelta zoals nader uitgewerkt in het aanwijzingsbesluit Voordelta. De verplichting tot compensatie van de effecten van Maasvlakte 2 is vastgelegd in PKB PMR (2006) en de Nb-wetvergunning voor de aanleg en aanwezigheid van de Tweede Maasvlakte (d.d. 17 april 2008, kenmerk DRZW/2008-1670).

Habitatype H1110B

Dit Toegangsbeperkend Besluit (hierna: TBB) is nodig voor de compensatieverplichting die ontstaan is door het verlies aan oppervlakte van het habitatype 1110 (permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken). Subtype B betreft permanent overstroomde zandbanken van de kustzone van de Noordzee, waar de golfwerking vanuit de Noordzee belangrijker is dan de getijwerking, die subtype A kenmerkt.

Hiervan is te onderscheiden het besluit van 25 oktober 2016, kenmerk 16150944, te weten het TBB 'Bollen van de Ooster en Bollen van het Nieuwe Zand'. Bij dat besluit is een rustgebied ingesteld voor met name specifieke beschermde vogelsoorten, zoals de Zwarte Zee-eend.

Monitoring

Bij het besluit van 9 juni 2008 (2008/2213-1) is binnen het Bodembeschermingsgebied de boomkorvisserij met vaartuigen met een motorvermogen groter dan 191 kW (260 pk) verboden. In dat besluit is aangegeven dat deze maatregel, evenals de effecten van de Tweede Maasvlakte,

¹ In artikel 2.10 Wnb is bepaald dat dat besluit wordt genomen door mij indien het betrokken Natura 2000-gebied wordt beheerd door het Rijk.

zullen worden gemonitord en indien daar aanleiding toe bestaat, de maatregelen zullen worden bijgesteld.

Uit de monitoring is onvoldoende gebleken dat de kwaliteitsverbetering van habitatype H1110B daadwerkelijk is opgetreden. In juni 2020 publiceerde Wageningen University en Research de eindrapportage monitoring- en onderzoeksprogramma 'Natuurcompensatie Voordelta' (PMR-NCV). Ten aanzien van de compensatieopgave voor het habitatype H1110B wordt daarin geconcludeerd: 'Het instellen van het Bodembeschermingsgebied heeft geen duidelijk herkenbaar effect gehad op vis- en epifauna in de Voordelta, maar heeft ook geen gebied gecreëerd dat vrij is van visserijdruk. Door het ontbreken van een referentiegebied zonder visserij en met voldoende ruimtelijke variatie in abiotiek, kunnen effecten van visserij op vis en epifauna niet onderscheiden worden.'

Op 27 november 2020 heeft Havenbedrijf Rotterdam het rapport "inhoudelijke evaluatie-onderzoek en monitoring natuurcompensatie Voordelta" aangeboden. Ten aanzien van de compensatieopgave voor het habitatype H1110B wordt daar geconcludeerd: 'Er is geen aan de compensatiemaatregel toe te schrijven effect opgetreden van het instellen van het Bodembeschermingsgebied op het verhogen van de ecologische kwaliteit (biomassa en diversiteit) van habitatype H1110B.'

Bij besluit van 5 april 2023 (DGNV / 26453818) heb ik aangekondigd dat ik het besluit van 9 juni 2008 zou wijzigen.

Ecologische onderbouwing

Uit de eindrapportage monitoring- en onderzoeksprogramma Natuurcompensatie Voordelta (PMR-NCV) van Wageningen University en Research (pagina 48) blijkt dat ten tijde van aanwijzing van het Natura 2000-gebied Voordelta de intensiteit van de garnalenvisserij in meer dan 70% van het bodembeschermingsgebied van de Voordelta op 1 tot 2 keer per jaar is geweest. Uit de eindrapportage blijkt dat deze intensiteit (met kleine variaties daargelaten) tot en met 2018 fors is toegenomen (factor 4).

Echter, de mate van bevissing in 2008 was al dusdanig dat een intensivering van visserij niet tot grote verschillen in de totale toestand van het gebied zou leiden. Verslechtering van de kwaliteit vindt namelijk reeds plaats bij 1 keer per 1 à 2 jaar bevissen. (bron: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.09.029> en <https://ars.els-cdn.com/content/image/1-s2.0-S1470160X17305976-mmc3.docx>).

In rapport <https://edepot.wur.nl/547410> wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling over de jaren van het aanlandgewicht van garnalen. Bij een verdere intensivering is wel verdere maar relatief kleinere verslechtering te verwachten, met uiteindelijk een stabilisatie bij hoge visserijintensiteit waarbij naar alle waarschijnlijkheid geen verdere verslechtering meer plaatsvindt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het moeilijk is om met voldoende wetenschappelijke zekerheid aan te tonen dat de intensivering van de garnalenvisserij binnen het bodembeschermingsgebied heeft geleid tot een verdere afname van kwaliteit. Daarom kan op basis van de eindrapportage monitoring- en onderzoeksprogramma Natuurcompensatie Voordelta (PMR-NCV) van Wageningen University en Research op dit moment niet gesproken worden van een meetbare verslechtering van de staat van instandhouding van de Voordelta als geheel.

Voor de natuurcompensatie is het volgens de vergunningsvoorwaarde nodig om een kwaliteitsverbetering van 10% te bewerkstelligen. Deze kwaliteitsverbetering kan logischerwijs alleen bereikt worden als de intensiteit van de garnalenvisserij wordt teruggedrongen tot het niet (of ten hoogste eens per twee jaar) bevissen, omdat anders geen verbetering kan worden verwacht.

Uitsluiting van alle bodemberoerende visserij zal zorgen voor een toename van bodemdieren die gevoelig zijn voor bodemberoering, inclusief langlevende(re) bodemdieren, een natuurlijker leeftijdsopbouw van de bodemfaunagemeenschap en kansen voor schelpdierriffen en andere biogene riffen (bv. de schelpkokerworm *Lanice conchilega*). Dit alles kan een kwaliteitsverbetering

van het habitatype H1110B bewerkstelligen. In theorie kan bij uitsluiting bodemberoerende visserij tot 80% kwaliteitsverbetering plaatsvinden en zelfs nog hoger als rifvormende organismen zich zouden vestigen tot biogene riffen die voorheen waarschijnlijk aanwezig waren, maar vanwege het ontbreken van referentiegebieden zonder bodemberoerende visserij is natuurlijk potentieel en hersteltijd niet bekend maar een periode van meer dan 15 jaar is aannemelijk.

In de praktijk is een beperking tot eens per twee jaar bevissen niet uitvoerbaar, omdat visserij zich altijd zal centrereren, daar waar veel garnalen te vangen zijn. Alleen door volledige sluiting wordt voorkomen dat de ecologische drempelwaarde zal worden overschreden, dus daarom wordt de bodemberoerende visserij in zijn geheel geweerd in het bodembeschermingsgebied.

Vanuit de beheerplannen zal er in de toekomst moeten worden aangestuurd op het behalen en behouden van een gunstige landelijke staat van instandhouding van habitatype H1110B. In de praktijk kan dat een balanceeract betekenen tussen gebieden sluiten en open houden voor visserij (hand aan de kraan-principe).

In een gerechtelijke procedure over de natuurcompensatie Voordelta is namens Natuurmonumenten een deskundigenbericht ingebracht, te weten de notitie 'Ecologische effecten bodemberoerende visserij Voordelta' van prof.dr.ir. Tjisse van der Heide (verbonden aan het NIOZ en de Rijksuniversiteit Groningen). Daarin wordt geconcludeerd dat het daadwerkelijk stoppen van bodemberoerende visserij in het bodembeschermingsgebied het natuurlijk functioneren van het ecosysteem zal verbeteren. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op recente studies die aantonen dat kwetsbare soortengemeenschappen ook in dynamische gebieden [zoals de Voordelta] kunnen voorkomen. Dat is in lijn met wat hierboven is geconcludeerd. In de notitie staat echter ook dat op voorhand niet te zeggen valt of een dergelijke maatregel leidt tot een meetbare kwaliteitsverbetering met 10 %..

In zienswijzen voorafgaand aan het besluit van 5 april 2023 is erop gewezen dat er ook andere activiteiten beperkt zouden kunnen worden in het bodembeschermingsgebied, zoals scheepvaartverkeer, recreatie en dergelijke. Als het gaat om het bodemleven in de Voordelta, dan is het echter vooral bodemberoerende visserij die een effect daarop kan hebben. Recreatie vindt immers veelal op of boven water plaats, datzelfde geldt voor scheepvaartverkeer. Daar vindt geen bodemberoering bij plaats. Overigens vormt de bodemberoerende visserij ook een deel van het scheepvaartverkeer. Bij het leggen van kabels bijvoorbeeld is er wel eenmalig sprake van tijdelijke effecten, maar geen continue effect. Daarop is in de consultatieronde ook gewezen door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat: dit geldt ook voor de aanleg van waterstofleidingen van en naar windmolenparken. Ik heb niet de overtuiging dat het noodzakelijk en proportioneel is om verdere maatregelen te nemen, zoals door natuurorganisaties in de consultatieronde is gevraagd. Zij vragen bijvoorbeeld expliciet om geen zandwinning meer toe te staan. Een dergelijke maatregel is niet aangekondigd middels het besluit van 5 april 2023, dus daartoe wordt thans niet overgegaan. Bovendien vindt zandwinning plaats buiten de 20 meter dieptelijn. In het beheerplan is opgenomen dat zandwinning minimaal 900 meter van het Natura 2000-gebied moet plaatsvinden. Per vergunningsplichtige activiteit zal door het bevoegd gezag telkens beoordeeld moeten worden of er kans is op significant negatieve effecten op instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied Voordelta.

De vormen van bodemberoerende visserij die normaliter vergund worden in het Natura 2000-gebied Voordelta zijn de garnalen-, mosselzaad-, ensis- en spisulavisserij. Bij het onderhavige besluit gaat het niet om de vraag of deze vormen van visserij significant negatieve effecten kunnen hebben op de relevante instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebied Voordelta. Dat wordt beoordeeld in de natuurvergunningverlening voor die vormen van visserij. Eerder heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de afdeling) geoordeeld dat ook ingeval van een onder de Wnb vergunde garnalenvisserij, het daartoe bevoegde gezag de bevoegdheid heeft om middels een TBB die vergunde gebruiksruimte te beperken. Dus zowel voorafgaand aan die vergunningverlening als volgend daarop. Beide instrumenten uit de Wnb, vergunningen en TBB's, kunnen dus autonoom van elkaar ingezet worden, waarbij de beperkende werking van een TBB, boven de toestemming gevende werking van de vergunning gaat.

In relatie tot een TBB gaat het alleen maar om de vraag wat er nodig is voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen alsmede, in het onderhavige specifieke geval, tevens nodig is ter compensatie van het oppervlakteverlies van het Natura 2000-gebied Voordelta, als gevolg van de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Belangen van vissers en visserijorganisaties

Omdat een TBB een maatregel is in de zin van artikel 1.10, derde lid, Wnb moet ik bij het treffen daarvan rekening houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met lokale en regionale bijzonderheden.

Het economisch en maatschappelijk belang van de betrokken vissers, visserijorganisaties en aanpalende economische activiteiten is evident. Het gaat om het voortbestaan van (familie-) bedrijven, die op tal van terreinen al met complexe regelgeving en beperkingen te maken hebben. De betreffende vissers zijn al jarenlang gereguleerd onder de Wet Natuurbescherming en haar voorlopers; onder diverse voorschriften en beperkingen heeft het ministerie deze activiteit toelaatbaar geacht. Naast deze vergunningverlening is deze visserij tevens in de loop der jaren ingeperkt middels diverse TBB's op grond van de Wnb en haar voorlopers.

Wel van belang is dat de bodemberoerende visserij plaatsvindt op tal van locaties in de Noordzee(kustzone), alsmede in de Waddenzee. De Voordelta (circa 83.500 ha) maakt maar een beperkt deel daarvan uit, terwijl het Bodembeschermingsgebied daarvan dan weer een beperkt deel is (namelijk ca. 24.550 ha). Het is wel een gebied waar veel garnalen voorkomen en dat daarom door de garnalenvissers graag benut wordt, zij het in sommige jaren meer dan andere jaren. Het is de vissers niet aan te rekenen dat de compensatieopgave niet is gehaald, deze vissers hebben immers met een toestemming onder de Wnb ook in dit gebied jarenlang gevist.

Nu het beëindigen van de bodemberoerde visserij mijn inziens noodzakelijk is voor het bereiken van de verbetering die als expliciete compensatieopgave is opgenomen in het aanwijzingsbesluit waarbij het Natura 2000-gebied is aangewezen, en het gebied dat wordt gesloten voor bodemberoerende visserij relatief gezien beperkt is, ben ik van oordeel dat ik in redelijkheid het onderhavige besluit heb kunnen vaststellen.

Visserij-organisaties hebben in de consultatieronde nog aangegeven dat niet vaststaat dat 10% kwaliteitsverbetering wordt bereikt door dit TBB, een percentage dat volgt uit de Wnb-vergunning voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Ik merk hierover het volgende op.

Vaststaat dat er compensatie moet worden gerealiseerd voor het oppervlakteverlies van het Natura 2000-gebied Voordelta; het daartoe moeten nemen van gerichte maatregelen om tot compensatie te komen, die naar verwachting het meest effectief en proportioneel zijn, is aan deze opgave verbonden. In dit besluit heb ik gemotiveerd waarom de genomen maatregelen worden getroffen en ik van mening ben dat zij vanuit het natuurbelang in redelijke verhouding staan tot de hierboven genoemde andere belangen die daarmee ingeperkt worden.

In het besluit van 5 april 2023 is gemotiveerd dat er geen nieuwe monitoringsverplichting wordt opgelegd om te toetsen of een 10 % kwaliteitsverbetering wordt behaald. In een dynamisch gebied als de Voordelta, dat onder invloed staat van getij, stormen, maar ook tal van menselijke activiteiten en dat te maken heeft met van jaar op jaar zeer wisselende populaties flora en fauna, blijkt het zeer moeilijk wetenschappelijk vast te stellen of een kwaliteitsverbetering van 10 % wordt gerealiseerd. Zeker als dat gerelateerd zou moeten worden aan een situatie uit het verleden, voor 2008.