

zaaknummer 200607555/1  
datum van uitspraak woensdag 27 februari 2008  
tegen de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
proceduresoort Eerste aanleg - meervoudig  
rechtsgebied Kamer 1 - RO - Natuurbeschermingswet

200607555/1.  
Datum uitspraak: 27 februari 2008

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1 A en appellante sub 1 B], gevestigd te [plaats],
2. de vereniging "Vogelbescherming Nederland", gevestigd te Zeist, en anderen, appellanten,

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 mei 2006 heeft verweerder een vergunning verleend op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) voor het opvissen van 150.000 mosselton (hierna: mton) mosselen in visbare hoeveelheden.

Bij besluit van 7 september 2006 heeft verweerder het door de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen hiertegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het betreft de vergunde hoeveelheid op te vissen mton en de voorwaarden ten behoeve van de naleving. Voor het overige worden de bezwaren ongegrond verklaard en wordt de vergunning gehandhaafd.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1 A en appellante sub 1 B] (hierna: [appellanten sub 1]) bij brief van 16 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, en de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen bij brief van 18 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. [appellanten sub 1] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 10 november 2006. De vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 15 november 2006.

Bij brief van 15 januari 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 augustus 2007, waar [appellanten sub 1], vertegenwoordigd door mr. M. van der Bent, advocaat te Middelburg, de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.C.M. Kamsma, advocaat te Leeuwarden, drs. M. Tentij, dr. B.J. Ens en dr. P.A. Walker, en verweerder, vertegenwoordigd

door mr. C. Vermeulen, ambtenaar van het ministerie, mr. S.N.M. van Dijk, K. Laros, drs. S.S. de Mol van Otterloo, drs. J.B.M. Thissen en dr. A.C. Smaal, zijn verschenen. Voorts is gehoord de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur U.A., vergunninghouder, vertegenwoordigd door mr. G. van der Wal, advocaat te Antwerpen, mr. P.W.H.M. Haans, advocaat te Bergen op Zoom, drs. M.R. van Stralen en A. Verbree.

Het onderzoek ter zitting is onder toepassing van artikel 8:64, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) geschorst teneinde partijen in de gelegenheid te stellen te reageren op het door de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen overgelegde "Auditverslag inzake een tweetal passende beoordelingen van de mosselzaadvisserij".

Bij brieven van 11 september 2007 hebben verweerder, [appellanten sub 1] en vergunninghouder reacties ingediend. Bij brief van 24 oktober 2007 hebben de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen op die brieven gereageerd.

De Afdeling heeft op 4 december 2007 een nadere zitting gehouden, waar [appellanten sub 1], vertegenwoordigd door mr. M. van der Bent, advocaat te Middelburg, en [directeur], de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.C.M. Kamsma, advocaat te Leeuwarden, drs. M. Tentij, dr. B.J. Ens en dr. P.A. Walker, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. C. Vermeulen, ambtenaar van het ministerie, mr. S.N.M. van Dijk, drs. E.R. Osieck, J.M.M. Kouwenhoven, K. Laros en dr. A.C. Smaal, zijn verschenen. Voorts is gehoord de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur U.A., vergunninghouder, vertegenwoordigd door mr. P.W.H.M. Haans, advocaat te Bergen op Zoom, mr. F.Y. van Schaik, advocaat te Rotterdam, drs. M.R. van Stralen, mr. H.J. van Geestbergen en W.D. van den Berg.

## 2. Overwegingen

### Wettelijk kader

2.1. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden om zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorwaarden of beperkingen ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het derde lid, van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister), projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

2.1.1. Ingevolge artikel 19e, aanhef en onder a, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, houdt de Minister bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling kan hebben voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied.

2.1.2. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, maakt de initiatiefnemer voor nieuwe projecten of andere handelingen waarover de Minister een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, neemt en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen

significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens de Minister een besluit neemt, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

2.1.3. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien de Minister uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

2.1.4. Ingevolge artikel V, eerste lid, van de wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen gelden de besluiten van de minister houdende de aanwijzingen van gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn als besluiten als bedoeld in artikel 10a van de Nbw 1998.

2.1.5. Ingevolge artikel 4, tweede lid, derde alinea, van de Habitatrichtlijn stelt de Commissie de lijst van gebieden van communautair belang vast, waarop de gebieden met een of meer prioritair typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven.

Ingevolge artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn, gelden de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn, zodra een gebied op de in het tweede lid, derde alinea bedoelde lijst is geplaatst.

2.1.6. Artikel 6, derde lid, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn stelt voor het vereiste van een passende beoordeling van een plan of project als voorwaarde dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied. Het Hof heeft in het arrest van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 onder meer overwogen, dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied. De nationale autoriteiten geven slechts toestemming indien zij de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval wanneer wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

Het standpunt van [appellanten sub 1]

2.2. Appellanten stellen zich op het standpunt dat verweerder in de voorwaarden betreffende de controle op de naleving van de 85%-norm ten onrechte een meldingsplicht heeft opgenomen. Volgens hen bestaat daarvoor geen wettelijke grondslag en kan deze voorwaarde niet aan de vergunning worden verbonden zolang geen algemene maatregel van bestuur daartoe de grondslag biedt. Het opnemen van de meldingsplicht in de beslissing op bezwaar is een wijziging van de vergunning, maar voldoet ten onrechte niet aan de voorwaarden uit artikel 43, tweede lid, van de Nbw 1998. Voorts is het opleggen van de meldingsplicht onvoldoende gemotiveerd en onnodig. De meldingsplicht is tevens onredelijk bezwarend, aldus appellanten.

Appellanten stellen voorts dat de uitleg van de 85%-norm zoals die in het bestreden besluit is opgenomen, ten onrechte afwijkt van het Beleidsbesluit schelpdiervisserij 2005-2020, van 1 oktober 2004 (hierna: het Beleidsbesluit). Zij wijzen daarbij met name op de compensatieregeling en de omstandigheid dat de voorjaars- en najaarsvisserij niet apart worden beschouwd. Voorts is de uitleg, indien die niet afwijkt van het Beleidsbesluit, onredelijk nu niet is uitgesloten dat appellanten

minder van hun vangst naar de Oosterschelde kunnen verplaatsen doordat de grens van 85% al is bereikt door verplaatsingen van vangst door andere vissers. Ten onrechte is niet onderzocht of in het geval van appellanten een afwijking van voornoemd beleid mogelijk is.

Ten slotte verzoeken appellanten om schadevergoeding op grond van artikel 8:73 van de Awb.

Het bestreden besluit

2.3. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het beleid uit het Beleidsbesluit terecht in de vergunningsvoorwaarden is opgenomen. Het beleid houdt in dat 85% van de tijdens de voorjaarsvisserij opgeviste zaad/halfwas de komende winter in de Waddenzee moet blijven en dat het opgeviste gedeelte in het najaar 2005 eventueel mag dienen als aanvulling om tot deze minimale winterhoeveelheid te komen. Als derhalve het komend najaar meer dan tot de ondergrens van 85% van de voorjaarsvisserij is onttrokken uit de Waddenzee, moet de sector dit tot minimaal 85% 'compenseren' met het opgeviste najaarsbestand van 2005. De sector richt zich in het najaar immers op de instabiele bestanden die in theorie sowieso als gevolg van bijvoorbeeld najaarsstormen uit het systeem verdwijnen.

Verweerder heeft het bezwaar van de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen gegrond geacht voor zover dit de naleving van de 85%-norm betreft. Hij heeft het besluit van 10 mei 2006 herroepen voor zover het betreft de voorwaarden 16, 17 en 21 waarin de systematiek betreffende de controle op de naleving is neergelegd, en de voorwaarden daartoe aangevuld.

Vaststelling van de feiten

2.4. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.4.1. Appellanten zijn tot mosselvisserij gerechtigde visserijbedrijven ten behoeve waarvan door de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur U.A. een vergunning voor de voorjaarsvisserij is aangevraagd en verkregen. [appellante sub 1 A] huurt vijf mosselkweekpercelen op de Waddenzee. [appellante sub 1 B] heeft geen percelen op de Waddenzee. Appellanten huren allebei mosselkweekpercelen in de Oosterschelde. Zij verplaatsen in het najaar al hun mosselen van de Waddenzee naar Zeeland.

2.4.2. Op 18 mei 1981 zijn grote delen van de Waddenzee aangewezen als staatsnatuurmonument Waddenzee I. Bij beschikking van 17 november 1993 is het grootste deel van de nog niet eerder aangewezen delen van de Waddenzee aangewezen als staatsnatuurmonument Waddenzee II. Blijkens de beschikking van 17 november 1993 vervangt de toelichting bij die aanwijzingsbeschikking de toelichting van de beschikking van 18 mei 1981.

Bij besluit van 8 november 1991 is de Waddenzee, waaronder de gebieden die behoren tot het staatsnatuurmonument en beschermd natuurmonument Noord-Friesland Buitendijks en de staatsnatuurmonumenten Waddenzee I en II, aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn. Voorts is voornoemd gebied op 7 december 2004 door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio geplaatst.

2.4.3. In voorwaarde 15 behorende bij het besluit van 10 mei 2006 is vermeld dat minimaal 85% van het tijdens de voorjaarsvisserij opgeviste mosselzaad/halfwasmosselen (of een gelijkwaardig equivalent daarvan) tot na het eerstvolgende winterseizoen (tot 1 april 2007) in de Waddenzee aanwezig dient te blijven. Met het oog op de controle van de naleving van deze voorwaarde dient

een boekhouding, zoals nader beschreven in de navolgende voorwaarden, te worden bijgehouden.

In het besluit van 7 september 2006 zijn de voorwaarden 18, 19 en 20 betreffende naleving van de 85%-norm aangevuld met een systematiek betreffende de controle op de naleving. Ten aanzien daarvan is in voornoemd besluit, voor zover thans van belang, vermeld dat een individuele kweker uiterlijk elke vrijdag vóór 16.00 uur de volgende gegevens aanlevert: wat, wanneer, waar en hoeveel hij verwacht in de daaropvolgende week te verplaatsen. Voorts is vermeld dat een kweker op het moment dat hij het vaartuig inlaadt voor verplaatsing van een bestand van de Waddenzee naar de Zeeuwse kweekpercelen en nog bij de betreffende percelen ligt, hij wederom een melding doet met de feitelijke vangstgegevens.

Het oordeel van de Afdeling

2.5. Ten aanzien van het toepasselijke toetsingskader overweegt de Afdeling het volgende.

2.5.1. Artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is uitsluitend van toepassing op gebieden die zijn aangewezen op grond van artikel 10a, eerste lid, of gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, van de Nbw 1998. Gelet op artikel V van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen geldt het aanwijzingsbesluit van de Waddenzee tot speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn als besluit in de zin van artikel 10a van de Nbw 1998. De uit artikel 19d van de Nbw 1998 voortvloeiende verplichtingen strekken derhalve tot bescherming van de Oosterschelde voor zover dit gebied is aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn.

2.5.2. De Waddenzee is door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio geplaatst. Uit artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrictlijn vloeit voort dat het beschermingsregime van artikel 6, derde lid, van die richtlijn voor het gebied geldt.

Het gebied is vooralsnog niet aangewezen in de zin van artikel 10a van de Nbw 1998. Evenmin is het gebied op grond van artikel 12, derde lid, van de Nbw 1998 aangewezen. Hieruit volgt dat artikel 19d van de Nbw 1998 in zoverre niet voor het betrokken gebied geldt. Niet gebleken is dat op het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998 anderszins algemeen verbindende voorwaarden van toepassing zijn die bedoeld zijn als implementatie van de uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn voortvloeiende verplichtingen.

2.5.3. Nu de beroepen mede betrekking hebben op de mogelijke aantasting van de door de Habitatrictlijn beschermde habitats en soorten, dient te worden bezien op welke wijze artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn in deze zaak dient te worden toegepast. Zoals de Afdeling op grond van de jurisprudentie van het Hof eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 31 maart 2000 in de zaak Texel (E01.97.0179; AB 2000/302) moet, alvorens wordt toegekomen aan de vraag of een artikel van de Habitatrictlijn rechtstreekse werking heeft, worden nagegaan of het van toepassing zijnde nationale recht richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd.

In dit geval gaat het om een gebied dat niet alleen op de lijst van gebieden van communautair belang staat, maar tevens is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn. Deze aanwijzing geldt als een aanwijzing op grond van artikel 10a van de Nbw 1998, zodat artikel 19d van toepassing is op het Vogelrichtlijngebied de Waddenzee. De Afdeling ziet geen beletsel artikel 19d van de Nbw 1998 richtlijnconform uit te leggen in die zin dat dit voorwaarde tevens het uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn voortvloeiende beschermingsregime voor het Habitatrictlijngebied de Waddenzee omvat.

2.6. Tussen partijen is niet in geschil dat het opvissen van 150.000 mton mosselen door middel van mechanische visserij in de Waddenzee een project betreft dat onder de reikwijdte van artikel 19d van de Nbw 1998 kan vallen. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat verweerder bij de verlening van de vergunning er terecht van uit is gegaan dat niet is uitgesloten dat het project, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Ingevolge de artikelen 19e, 19f en 19g van de Nbw 1998 dient verweerder derhalve, alvorens te besluiten tot verlening van de vergunning, zich op basis van een passende beoordeling ervan te verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van de SBZ Waddenzee door het te vergunnen project of de te vergunnen handelingen niet zullen worden aangetast.

2.7. Ten aanzien van hetgeen appellanten hebben aangevoerd, overweegt de Afdeling als volgt.

2.7.1. De Afdeling stelt vast dat verweerder bij de heroverweging op grondslag van het bezwaar, ingevolge artikel 7:11, tweede lid, van de Awb het besluit van 10 mei 2006 heeft herroepen voor zover dit de voorwaarden met betrekking tot de naleving van de vergunning betreft en dat hij in zoverre een nieuw besluit heeft genomen. Hij heeft in dat nieuwe besluit de voorwaarden 18, 19 en 20 aangevuld met voorwaarden gericht op het controleren van de naleving van de 85%-norm. Verweerder heeft op grond van artikel 43, eerste lid, van de Nbw 1998 de bevoegdheid hiertoe. De stelling van appellanten dat verweerder niet heeft voldaan aan de voorwaarden uit dat artikellid slaagt niet, nu daaruit niet blijkt dat enkel voorwaarden aan een vergunning kunnen worden verbonden indien daartoe een algemene maatregel van bestuur is genomen.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit, voor zover het de naleving van de 85%-norm betreft, onvoldoende is gemotiveerd. Voorts acht de Afdeling de meldingsplicht zoals opgenomen in bedoelde voorwaarden geen onaanvaardbaar instrument voor de controle op de naleving van de 85%-norm. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze plicht voor hen onredelijk bezwarend is. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid tot aanvulling van de voorwaarden in zoverre over had mogen gaan.

2.7.2. Voor zover appellanten hebben aangevoerd dat de uitleg van het 85%-beleid zoals deze is opgenomen in het bestreden besluit afwijkt van hetgeen daarover in het besluit van 10 mei 2006 en het Beleidsbesluit is vermeld, overweegt de Afdeling het volgende.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is niet gebleken dat de uitleg van het 85%-beleid zoals die is opgenomen in het besluit van 7 september 2006 afwijkt van hetgeen daaromtrent is opgenomen in het besluit van 10 mei 2006. Evenmin is gebleken dat met bedoelde uitleg niet kan worden voldaan aan het Beleidsbesluit. Voorts ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding om voornoemd beleid ten aanzien van hen onredelijk te achten, nu appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij door dit beleid in hun mogelijkheden tot afvoer van mosselen worden beperkt.

De beroepsgrond faalt.

2.8. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

2.9. Voor een schadevergoeding op grond van artikel 8:73 van de Awb bestaat nu ongegrond is, geen aanleiding. Voor een proceskostenveroordeling bestaat evenmin aanleiding.

Het standpunt van de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen

2.10. Appellanten stellen dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee niet worden aangetast ten gevolge van de vergunde activiteiten. Volgens hen is verweerder ten onrechte niet ingegaan op het bezwaar dat iedere bevissing onacceptabel is en heeft hij onvoldoende gemotiveerd waarom het opvissen van 120.000 mton in plaats van 150.000 mton acceptabel is.

Voorts stellen appellanten dat iedere verplaatsing van mosselzaad onaanvaardbaar is. Daarbij wijzen zij op de hersteldoelstelling voor de toppereend en de eidereend in de Waddenzee, de wetenschappelijke publicaties waaruit blijkt dat de afname van schelpdiereters in de Waddenzee te wijten is aan de schelpdiervisserij en de onacceptabele schade aan habitatype 1110. Appellanten stellen dat de vergunning ten onrechte is verleend, nu het onderzoek naar de schade aan de Waddenzee ten gevolge van de activiteiten onvolledig is. Zij betwijfelen of de schade aan de Waddenzee, zoals verweerder stelt, omkeerbaar is en of binnen een acceptabele termijn volledig herstel zal optreden.

De aanscherping van de voorwaarden betreffende de controle op de naleving van de 85%-norm in het bestreden besluit achten appellanten onvoldoende. Ten slotte stellen zij dat verweerder miskent dat de voorjaars- en najaarsvisserij en de verplaatsing van de mosselen in de zomer en de herfst, één project zijn en onder één vergunning en één passende beoordeling moeten worden gebracht. Zij verwijzen hierbij naar de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 6 oktober 2006, zaak no. 200606762/1.

Het bestreden besluit

2.11. Verweerder heeft de bezwaren van appellanten deels gegrond geacht en gelet daarop het besluit van 10 mei 2006 herroepen voor zover het betreft de vergunde hoeveelheid op te vissen mton. Hij wijzigde de vergunning in die zin dat tot 120.000 mton mosselzaad/halfwasmosselen en maatse mosselen mag worden opgevist in het sublitoraal van de Waddenzee. Omdat het aantal bevisbare mosselen is afgenomen door predatie was geen sprake meer van 150.000 mton in visbare dichtheden.

Verweerder acht het bezwaar van appellanten gegrond voor zover dit de controle op de naleving van de 85%-norm betreft. Hij herroept het besluit van 10 mei 2006 voor zover betreffende de voorwaarden 16, 17 en 21, waarin de systematiek betreffende de controle op de naleving is neergelegd, en vult de voorwaarden aan met een nieuwe systematiek.

Verweerder verwacht dat ten gevolge van de mosselvisserij in de Waddenzee geen significante gevolgen zullen optreden voor de toppereend. Daartoe stelt hij dat niet vast staat of de toppereend in de Waddenzee foerageert, mosselen niet het preferente voedsel zijn en het mosselzaad dat zonder voorjaarsvisserij zou blijven liggen in de winter al te groot is om door de toppereend te worden gegeten. Hij meent voorts dat de zekerheid is gegeven dat de mosselvisserij geen significante negatieve gevolgen heeft voor habitatype 1110, nu op een groot deel van de mosselbanken niet wordt gevist en door visserij wordt voorkomen dat de banken verstikken.

Verweerder stelt dat op een aantal punten lacunes in de kennis bestaan over de Waddenzee en de meer exacte effecten van de mosselvisserij in het algemeen. Vandaar dat het Programma Duurzame Schelpdiervisserij (PRODUS) is opgestart. In dit onderzoek komen vragen aan de orde als: wat is de exacte betekenis van mosselen voor de sublitorale natuurwaarden, wat is het netto effect van de visserij en kweek versus de onbeviste situatie op de aan sublitorale mosselbestanden geassocieerde

flora en fauna, en is over meerdere jaren gezien het voedselaanbod voor schelpdieretende vogels voldoende in de Waddenzee, waarbij ook onderzoek wordt gedaan naar het foerageergedrag van de toppereend. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek kan vrijwel direct worden ingegrepen via vergunningvoorwaarden 18 en 19, op grond waarvan de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken. Via dit systeem van 'adaptief management' is van onomkeerbare schadelijke gevolgen geen sprake, omdat de vogels en het habitatype in staat zijn zich te herstellen.

#### Vaststelling van de feiten

2.12. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.12.1. In de passende beoordeling behorende bij het bestreden besluit, voor zover thans van belang, is vermeld dat het PRODUS-onderzoek kennislacunes over de effecten van de visserij en kweek die kunnen leiden tot aantasting van de natuurlijke effecten van het gebied moet dichten. Deelproject 3 voorziet erin dat essentiële kennislacunes omtrent de natuurwaarden van habitatype 1110 worden opgevuld en dat significante effecten op de natuurwaarden van dat habitatype, indien toch aanwezig, worden geconstateerd.

In de eindconclusie is vermeld dat de systematiek van de passende beoordeling uitgaat van een visserij-managementsysteem in een situatie van onzekerheid met als oogmerk het uitsluiten van significante effecten. Tevens is daarin vermeld dat er geen significante effecten te verwachten zijn tengevolge van de mosselvisserij zoals aangevraagd voor het voorjaar van 2006 op de uit hoofde van de Nbw 1998 relevante natuurwaarden.

#### Het oordeel van de Afdeling

2.13. Verweerder stelt zich ten aanzien van het habitatype 1110 op het standpunt dat de visserij positief is omdat het verstikking van de wilde mosselbanken voorkomt en dat die mosselbanken zich bij elke mosselzaadval in het voorjaar voldoende kunnen herstellen, zodat de mosselvisserij geen blijvende schade zal veroorzaken aan voornoemd habitatype.

De Afdeling is van oordeel dat deze stelling op zichzelf onvoldoende is om te kunnen dienen als onderbouwing van verweerdens standpunt dat hij zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft kunnen verzekeren dat het habitatype 1110 niet zal worden aangetast door de vergunde mosselvisserij. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat ten aanzien van het habitatype 1110 kennislacunes bestaan, in die zin dat niet duidelijk is of de mosselvisserij schadelijke gevolgen heeft voor dit habitatype en welke gevolgen dit zijn. Voorts is daaruit gebleken dat voornoemde kennislacunes deel uitmaken van de onderzoeksvragen voor het meerjarige PRODUS-onderzoek. De uitkomsten van het onderzoek naar deze kennislacunes acht de Afdeling essentieel om de gevolgen van de vergunde activiteit voor de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee te kunnen beoordelen. Voorts bestaat habitatype 1110, zoals blijkt uit de stukken, niet enkel uit sublitorale mosselbanken die kunnen profiteren van de zaadval, maar onder andere ook uit dier- en plantensoorten die leven in en op de permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde ondiepe zandbanken. Uit de stukken blijkt niet dat de gevolgen van de mosselvisserij voor deze soorten nader zijn gezien. Gelet hierop heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd dat hij zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft kunnen verzekeren dat het habitatype 1110 niet zal worden aangetast door de vergunde mosselvisserij.

Dat in de vergunning voorwaarden zijn opgenomen betreffende het zogenoemde adaptief management kan, anders dan verweerder meent, voornoemd gebrek aan wetenschappelijke gegevens niet ondervangen, nu deze voorwaarden de aantasting van de natuurlijke kenmerken van

het gebied tijdens de onderzoeksperiode niet uitsluiten.

2.14. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb dient te worden vernietigd.

#### Proceskostenveroordeling

2.15. Ten aanzien van de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen dient verweerder op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. De door deze appellanten ingebrachte kosten voor het inroepen van een deskundige, bestaande uit de kosten voor een deskundigenrapport en daarmee samenhangende reis- en verletkosten, komen niet voor vergoeding in aanmerking, nu het rapport slechts deels ziet op het thans aanhangige geschil en het inschakelen van de deskundige niet heeft bijgedragen aan beantwoording van de voor dit geschil belangrijke vragen.

Ten aanzien van [appellanten sub 1] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellanten sub 1] ongegrond;

II. verklaart het beroep van de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen gegrond;

III. vernietigt het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 7 september 2006, DRR&R/2006/3852;

IV. veroordeelt de Staat der Nederlanden (het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) tot vergoeding van bij de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 966,00 (zegge: negenhonderdzesenzestig euro); het dient door de Staat der Nederlanden (het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

V. gelast dat de Staat der Nederlanden (het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en anderen het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. H.P.J.A.M. Hennekens en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Vogel-Carprieaux, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Vogel-Carprieaux  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 februari 2008

400-458.