

Vergaderjaar 2023–2024

33 450

Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee

29 664

Binnenvisserij

Nr. 125

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2024

Op 20 december jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn beslissing om meer tijd te nemen voor het pakket compensatiemaatregelen voor de Voordelta.¹ Op 21 december jl. heb ik hierover met uw Kamer gesproken in het debat landbouw- en natuurbeleid. Ik heb aan uw Kamer aangegeven dat ik bereid ben mijn besluit over de compensatiemaatregelen uit te stellen tot na het debat tuinbouw, visserij en biotechnologie van 8 februari 2024. Daarbij heb ik benadrukt dat ik zeer snel na het debat mijn besluit definitief neem. Hierbij wil ik u en de Kamer informeren over mijn voorgenomen besluit. Hiermee geef ik tevens invulling aan de motie van lid Flach (SGP).²

Achtergrond compensatieverplichting

De Maasvlakte 2 is aangelegd in het Natura 2000-gebied Voordelta zonder dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied blijkens de passende beoordeling kon worden uitgesloten. Onder de natuurwetgeving (Wet natuurbescherming, omgevingswet en Habitatrictlijn) is het in een dergelijk geval noodzakelijk om de verloren gegane natuur te compenseren. Ten tijde van de aanleg van Maasvlakte 2 in 2008 is daarom in de natuurvergunning een compensatieplicht opgenomen voor het Havenbedrijf Rotterdam. Het voorgeschreven compensatiepakket bestond voor het habitattype permanent overstroomde zandbank (H1110B) uit een ecologische kwaliteitsverbetering van 10% binnen het Natura 2000-gebied Voordelta. Hiermee heeft de Europese Commissie destijds ingestemd. De compensatie in de vorm van kwaliteitsverbetering is als instandhoudingsdoelstelling opgenomen in het Natura 2000-aanwijzingsbesluit. In 2008 is hiertoe door LNV een toegangsbeperkend besluit ingesteld waarmee de zware boomkorvisserij in een deel van de Voordelta is verboden.

¹ Kamerstuk 29 664, nr. 209.

² Kamerstuk 30 252, nr. 137.

Na bijna 13 jaar monitoring is in 2020 door de Minister van LNV geconcludeerd dat de beoogde ecologische winst in het bodembeschermingsgebied niet is aangetoond. Compensatie dient daarom alsnog plaats te vinden om aan de juridische verplichtingen te voldoen. Van 2020 tot en met 2023 is het Rijk in gesprek met de partijen over een alternatief pakket aan maatregelen voor deze natuurcompensatie.

Inmiddels kent dit traject ook een juridisch spoor. De natuur- en milieurorganisaties hebben in augustus 2021 een handhavingsverzoek ingediend. Ze hebben mij verzocht aanvullende compensatieverplichtingen aan Havenbedrijf Rotterdam op te leggen via aanpassing van de vergunning of handhavend op te treden om naleving van de huidige vergunning te borgen. Ik heb dit verzoek in een besluit op 28 februari 2022 afgewezen. De natuur- en milieurorganisaties hebben hiertegen beroep ingesteld.

De rechtbank Midden-Nederland heeft bij uitspraak van 15 november 2022 het beroep van de natuur- en milieurorganisaties deels gehonoreerd. De rechtbank heeft het bestreden besluit vernietigd en mij opgedragen om binnen 16 weken een nieuwe beslissing te nemen op het handhavingsverzoek met inachtneming van de uitspraak. Daarbij heeft de rechtbank aangegeven dat er twee knoppen zijn om aan te draaien. De eerste knop is het bijstellen van de omvang van het bodembeschermingsgebied en de tweede is het binnen dit gebied aanpassen van de beperkingen die gelden voor bodemberoerende visserij. Tevens heeft de rechtbank overwogen dat ecologische winst niet alleen ziet op biomassa, maar ook op soortdiversiteit en dichtheid.

Om te voldoen aan de uitspraak heb ik bij besluit van 5 april 2023 het handhavingsverzoek van de natuurorganisaties alsnog toegewezen en aangegeven gevolg te geven aan de uitspraak van de rechter door binnen zes maanden (uiterlijk 5 oktober 2023) een nieuw of gewijzigd toegangsbeperkend besluit vast te stellen waarin de bodemberoerende visserij wordt verboden. In juli 2023 is dit ontwerp-besluit ter inzage gelegd. Daarbij plaats ik wel een kanttekening omdat ik, net als Havenbedrijf Rotterdam en de visserijorganisaties, ook hoger beroep heb ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank van 15 november 2022. Ik geef dus uitvoering aan het rechterlijk oordeel terwijl ik ook uitspraak van het hoger beroep afwacht. Ik heb dit hoger beroep in hoofdzaak ingesteld omdat ik van mening ben dat er bijzondere omstandigheden waren die rechtvaardigden dat van handhaving jegens het Havenbedrijf is afgezien. Ook wil ik het oordeel van de hoogste rechter over de andere overwegingen van de rechtbank, zodat definitief duidelijkheid ontstaat over het juridisch kader in dit dossier. Hoger beroep heeft geen schorsende werking.

Op 4 oktober heb ik de Tweede Kamer laten weten dat ik het toegangsbeperkend besluit niet per 5 oktober 2023 in werking zal laten treden naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Van der Plas.³ Ook heb ik aangegeven ruimte te willen geven aan de dialoog die met partijen wordt gevoerd om te komen tot een alternatief pakket aan maatregelen. Ik heb aangegeven dat ik met betrokken partijen heb afgesproken om half november te bezien of overeenstemming bereikt kon worden. Daarbij heb ik ook gemeld dat als er overeenstemming bereikt is, ik een nieuw toegangsbeperkend besluit, dat daarop is gebaseerd, in werking laat treden per 31 december 2023. Daarbij heb ik de kanttekening geplaatst dat indien er geen overeenstemming is ik terugval op het toegangsbeperkend besluit dat per 5 oktober 2023 in werking zou treden. Zoals ik aan het begin van mijn brief aangeef heb ik uw Kamer op 20 december jl. geïnformeerd over mijn beslissing om meer tijd te nemen voor het pakket

³ Motie: Kamerstuk 21 501-32, nr. 1572. Tweede kamerbrief: Kamerstuk 29 664, nr. 208.

compensatiemaatregelen voor de Voordelta.⁴ Ik zal spoedig na het debat op 8 februari een besluit nemen.

Proces afgelopen maanden

Begin 2023 heb ik het initiatief genomen voor een intensieve dialoog met de natuurorganisaties, de visserij-vertegenwoordigers, IenW/Rijkswaterstaat als beheerder van het Natura 2000-gebied Voordelta en het Havenbedrijf Rotterdam om te komen tot een alternatief compensatiepakket. Betrokken partijen hebben intensief en constructief met elkaar gesproken en zich tot het uiterste ingespannen om tot een breed gedragen pakket met compensatiemaatregelen te komen. Ik heb gemerkt dat de wil er echt was om er samen uit te komen. Helaas is dat niet volledig gelukt, de belangen bleken niet geheel te verenigen. Ik wil mijn waardering en dank uitspreken voor de inzet en het commitment dat partijen hebben laten zien.

Het is nu aan mij om, in afstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de alternatieve compensatie te gaan vormgeven. Het gaat onder andere om sluiting van gebieden voor bodemberoerende visserij om de natuur de kans te geven zich maximaal te ontwikkelen. Ik besef dat dit voor de vissers economisch nadelig is. Ik heb daar zo veel mogelijk rekening mee gehouden, onder andere door een kleiner deel in de Voordelta te gaan sluiten en daarmee een andere invulling te geven dan ik aanvankelijk, na de uitspraak van rechtbank Midden-Nederland, van plan was. Ik verken flankerende maatregelen om gedupeerde vissers tegemoet te komen en bij te dragen aan enig perspectief. Ik tracht zoveel mogelijk areaal open te houden dat voor visserij van belang is. Tegelijkertijd worden delen met gelijksoortige natuurpotentie gesloten voor (bepaalde vormen van) visserij zodat het pakket voldoende zeker en robuust is in juridische zin. In de afwegingen omtrent omvang, locatie en maatregelen houd ik zoveel mogelijk rekening met de in de dialoog ingebrachte argumenten van de partijen.

Beoogde maatregelen

Aangezien natuurcompensatie volgens de natuurwetgeving al 15 jaar geleden bereikt had moeten zijn, moet natuurcompensatie zo snel als mogelijk plaatsvinden en dient dit pakket juridisch voldoende zeker en robuust te zijn. Ik ben op grond van richtsnoeren van de Europese Commissie gehouden om vanwege de opgetreden vertraging aanvullend te compenseren.

Ik geef hier invulling aan door maatregelen te treffen in Natura 2000-gebied Voordelta maar ook daarbuiten in een nieuw te beschermen natuurgebied. Dit versterkt enerzijds de juridische houdbaarheid van de compensatie, omdat maatregelen voor de compensatie niet al nodig zijn voor behoud van het Natura 2000-gebied of om te voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen. Anderzijds compenseert een dusdanig robuust pakket met zowel maatregelen in de Voordelta als daarbuiten de schade door vertraging van de afgelopen 15 jaar. Ik heb daarbij zoveel als mogelijk gekeken hoe ik de visserij toch tegemoet kan komen. Het pakket maatregelen is echter minimaal nodig om de juridische risico's te minimaliseren.

Het pakket bestaat daarom op hoofdlijnen uit een toegangsbeperkend besluit in Natura 2000-gebied Voordelta waarmee in een deelgebied van de Voordelta de bodemberoerende visserij verboden wordt (ca 17.900 ha).

⁴ Zie voetnoot 1.

Verder wordt in 2024 in een deel van de Voordelta een meer strikt beschermingsregime ingesteld, zodat er een zogenaamd «no-take» gebied ontstaat (ca 3.300 ha). Daarnaast wordt een gebied buiten de Voordelta in 2024 aangewezen als «bijzonder nationaal natuurgebied», vooruitlopend op de aanwijzing als Natura 2000-gebied. In dit gebied wordt met een toegangsbeperkend besluit de bodemberoerende visserij verboden (ca. 10.000 ha). Daarnaast gaat ook in een deel van dat gebied een strikter beschermingsregime gelden (ca. 3.300 ha «no-take»).

In totaal gaat het om ca. 27.900 ha bodembeschermingsgebied. Deze oppervlakten zijn noodzakelijk om een voldoende robuuste compensatie te realiseren. Daarnaast blijft het huidige verbod op zware boomkor in het bodembeschermingsgebied Voordelta in stand. Vanuit het oogpunt van beheer van het gebied is het nodig dat de zware boomkor niet toeneemt.

Met deze verdeling van hectares van te sluiten gebieden in de Voordelta en boven de Maasmond heb ik samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zoveel mogelijk aangesloten bij wat in de dialoog met de betrokken partijen is besproken. De omvang van de nu voorgenomen sluiting in de Voordelta is daarmee aanzienlijk lager dan in mijn oorspronkelijk voorstel dat beoogd was voor 5 oktober 2023. In deze keuze heb ik het belang van de visserij nadrukkelijk betrokken. Tegelijkertijd acht ik dit pakket voldoende robuust gelet op ook het nieuwe natuurgebied buiten de Voordelta. Dit moet de juridische houdbaarheid borgen. In de bijlage bij deze brief is een kaart voor het gebied in de Voordelta opgenomen.

Ik heb het voornemen om het toegangsbeperkend besluit Voordelta op korte termijn in werking te laten treden. Dit zal ik doen zodra over de middelen voor de flankerende maatregelen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het gaat dan in eerste instantie om het gebied van ca 17.900 ha waar de toegang wordt beperkt voor alle vormen van bodemberoerende visserij, waaronder in ieder geval garnalenvisserij, boomkorvisserij, ensisvisserij, mosselvisserij, kokkelvisserij, oestervisserij en spisulavisserij. Daarbij is het doel het ongestoord laten van de zeebodembodem zodat natuurlijke ontwikkeling kan plaatsvinden. Hiermee geef ik alvast gevolg aan de uitspraak van de Rechtbank en aan mijn eigen besluit van 5 april 2023. Ik heb getracht naast de ecologie zoveel mogelijk het visserijbelang te borgen door een deel van de beste garnalenvisgronden open te houden. Ook is het Slijkgat opengehouden voor garnalenvisserij en kleine kustvisserij, tot halverwege de kust van Goeree-Overflakkee. Anderzijds sluit het bodembeschermingsgebied aan bij de reeds gesloten rustgebieden (Hinderplaat, Bollen van de Ooster, Middelpmaat en Bollen van het Nieuwe Zand). Daarmee ontstaan robuuste gebieden, ook vanuit oogpunt van toezicht en handhaving heeft dat de voorkeur.

Met implementatie en uitvoering van de andere genoemde maatregelen wacht ik totdat ik met de Europese Commissie gesproken heb over het pakket maatregelen. Het is van belang dat de Europese Commissie het pakket ondersteunt. Parallel daaraan zal ik bepalen waar het nieuwe natuurgebied inclusief beschermingszones (circa 10.000 ha bodembescherming en circa 3.300 ha no-take gebied) en het «no-take» gebied in de Voordelta (circa 3.300) komen. Ik neem hiervoor meer tijd zodat ik alle belangen goed kan afwegen. Mijn streven is echter wel om de overige maatregelen spoedig te implementeren.

Omdat de Europese Commissie heeft aangegeven dat bij verlies van habitat het opnieuw aanleggen van dat habitat de meest passend vorm van compensatie is, is in 2022 al gekeken naar de mogelijkheid van het verondiepen van een gebied en daarmee het creëren van Habitattypen 1110B. Op basis van een rapport van deskundigen vind ik dat dit niet tot

voldoende robuuste compensatie leidt. Er is weinig of geen ervaring met een dergelijke verondieping van deze omvang. Naast bezwaren met betrekking tot de uitvoerbaarheid lijkt het ecologisch perspectief vanwege het verlies van bestaand bodemleven en verstoringseffecten gering of mogelijk zelfs negatief. Een van de redenen daarvoor is dat gebied met regelmaat zal moeten worden gesuppleerd. Met deze toelichting geef ik invulling aan de motie van het lid Flach.⁵

Ik realiseer me dat een toegangsbeperkend besluit voor de visserijsector in de Voordelta ingrijpend zal zijn. Daarom verken ik welk flankerend beleid mogelijk is. Er wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor onder meer een gebiedsgerichte saneringsregeling voor garnalenvissers, nadeelcompensatie voor vissers die aantoonbaar inkomsten missen ten gevolge van de instelling van het toegangsbeperkend besluit en middelen voor onderzoek en investeringen in de visserij. Waar nodig wordt met vissers gekeken naar maatwerkafspraken. Voor het gehele maatregelenpakket, inclusief flankerend beleid, zijn onder andere middelen gereserveerd in de risicovoorziening voor het Project Mainport Rotterdam, waar de natuurcompensatie Voordelta onderdeel van is. De nadere invulling en besluitvorming over dit pakket zal bij Voorjaarsnota worden betrokken. Ik zal het toegangsbeperkend besluit pas nemen als de financiële besluitvorming over het volledige maatregelenpakket is afgerond.

Ook wordt extra ingezet op monitoring, toezicht en handhaving en andere vormen van borging van de afspraken. Bijvoorbeeld het in lijn brengen van visuren in de Wnb-vergunning (garnalenvisserij), zodat de visserijdruk buiten het gesloten gebied niet toeneemt.

De komende maanden zal ik in overleg treden met de Europese Commissie over dit pakket aan maatregelen. Het is van belang dat de Commissie dit pakket ondersteunt. Ik zal ook actief het gesprek voeren met de Commissie over de saneringsregeling garnalenvisserij. Daarna zal ik over gaan tot het verder uitvoeren en implementeren van het pakket aan maatregelen.

De dialoog met partijen is beëindigd. Ik zal de partijen in de komende periode wel blijven betrekken bij de borging en implementatie van de maatregelen.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink

⁵ Zie voetnoot 2.