

Gedeputeerde Staten

[Redacted text]

onderwerp
Beslissing op bezwaarschrift

kenmerk
18021578



behandeld door

[Redacted text]

verzonden

Middelburg, 21 augustus 2018

1. Inleiding

Op 17 oktober 2017 hebben wij een aanvraag ontvangen van Sportvisserij Zuidwest-Nederland voor verlenging van een op 18 april 2013 verleende vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid van de Natuurbeschermingswet 1998. De oorspronkelijke aanvraag (en de aanvraag tot verlenging) hebben betrekking op het handmatig spitten van zeeaas op de slikken bij Sint Annaland, in het Natura 2000-gebied Oosterschelde.

Op 26 oktober 2017 is de aangevraagde verlenging van de vergunning door gedeputeerde staten verleend.

Op 7 december 2017 heeft Sportvisserij Zuidwest-Nederland tegen de aan haar verleende vergunning een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaarschrift richtte zich tegen het in de vergunning opgenomen voorschrift 3:

Dit voorschrift luidde: *"Het spitvak (rood gearceerd, zie bijlage 3) overlapt voor een klein gedeelte een verhuurd zogenaamd "vast visvak" (groen gearceerde perceel 028, zie bijlage 3). Waar dit "vaste visvak" verhuurde gedeelte het spitvak overlapt, is het handmatig spitten van zeeaas uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van de huurder van het "vaste visvak" perceel aan Sportvisserij Zuidwest Nederland."*

Sportvisserij Zuidwest-Nederland heeft ons er in haar bezwaarschrift op gewezen dat in een vergunning opgenomen voorschriften verband moeten houden met het doel van de Wet natuurbescherming. Zij heeft daar bij verwezen naar een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op grond van deze bezwaargrond hebben wij besloten het bestreden voorschrift niet langer in de vergunning op te nemen.

2. Het besluit

Op 13 februari 2018 is, op grond van de hierboven beschreven bezwaargrond, de vergunning gewijzigd. Bij besluit van 13 februari 2018 is aan Sportvisserij Zuidwest-Nederland vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming verleend voor het recht om als belangengroepering voor sportvisserijorganisaties vergunningen aan individuele personen uit te schrijven voor het spitten van zeeas op de slikken ten westen van Sint Annaland, in het Natura 2000-gebied Oosterschelde.

In dit besluit is naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift door sportvisserij Zuidwest-Nederland het bestreden voorschrift 3 verwijderd.

3. Het bezwaarschrift

Bij brief van 24 maart 2018 heeft u een bezwaarschrift ingediend tegen de op 13 februari 2018 aan Sportvisserij Zuidwest-Nederland verleende vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming voor het handmatig spitten van zeeas op de slikken bij Sint Annaland, in het Natura 2000-gebied Oosterschelde.

U stelt dat uit de kaart die bij de vergunning is gevoegd blijkt dat het spitvak waar mag worden gespuit deels ligt op het door RVO (Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland) aan u verhuurde visvak. Nu de voorwaarde dat met u moet worden overlegd voor betreding van het perceel uit de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is gehaald, komt het over alsof er geen rechtsbescherming meer is van u als huurder.

Ondanks dat in de vergunningvoorschriften onder 3 C is opgenomen dat 25 meter afstand moet worden gehouden van percelen waarop oesters in mandjes worden gekweekt, heeft het spitten in voorgaande jaren plaatsgevonden, zelfs tussen de lijnen met oestermantjes, zodanig zelfs dat er groeistoornis is opgetreden en dat het lopen naar de oestermantjes in de periode dat nog water op de slikken staat, gevaarlijk is geworden wegens de kuilen die veel dieper zijn dan de voorgeschreven 30 cm.

Doordat de vergunning is verleend, zal u noodgedwongen moeten stoppen met het experiment om oesters in mandjes te kweken.

Bovendien stelt u schade te lijden wegens het niet kunnen plaatsen van keerwant en wegens het lagere voedselaanbod voor kreeften.

4. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend op 24 maart 2018, en ingekomen bij gedeputeerde staten op 28 maart daaraanvolgend. Het besluit dateert van 13 februari 2018, en is ter zelfde dag verzonden.

De laatste dag van de termijn waarbinnen bezwaar kon worden aangetekend, eindigde op 27 maart 2018.

Het bezwaarschrift is voor het verstrijken van de bezwaartermijn verzonden, en binnen een week na afloop van de termijn ontvangen (artikel 6:9, tweede lid Algemene wet bestuursrecht).

U bent huurder van een visvak waar oesters in mandjes worden gekweekt en wordt gevisd met vaste vistuigen. Dit visvak overlapt deels met de locatie (spitvak ten westen van Sint Annaland) zoals deze in het bestreden besluit is vergund. U heeft dan ook een belang bij het door u bestreden besluit.

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend. U bent belanghebbende bij het bestreden besluit. Het bezwaarschrift is ontvankelijk.

5. Advies van de adviescommissie bezwaarschriften

De commissie geeft in haar advies aan dat, nu het hier een verlenging van een bestaande vergunning betreft en een nieuwe passende beoordeling geen nieuwe inzichten zal verschaffen, het niet noodzakelijk is om voor de slikken ten westen van Sint Annaland een afzonderlijke passende beoordeling op te stellen.

De commissie is van oordeel dat er geen ecologisch relevante reden aanwezig is om een toestemmingsvereiste voor het betreden van het vis-/kweekvak, voor zover dit overlapt met het spitvak, in de vergunning op te nemen.

6. Inhoudelijke beoordeling

Ecologisch relevante reden

Ter discussie staat naar onze lezing van het bezwaarschrift de vraag of er in een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming door ons (als niet-eigenaar van het perceel) een voorwaarde inzake toestemming ter betreding van het gebied voorgeschreven kan worden en vervolgens of een dergelijke voorwaarde in overeenstemming is met het doel van de Wet natuurbescherming.

Bij de beoordeling van de vraag of een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming kan worden verleend, staat het kader uit artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn centraal:

Artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn vereist een specifieke toets vooraf ten aanzien van plannen en projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied. Voor dergelijke plannen en projecten moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling mogen de bevoegde nationale instanties slechts toestemming geven voor dat plan of project, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

Op grond van het eerste lid van artikel 5.3 van de Wet natuurbescherming kunnen aan een vrijstelling, ontheffing of vergunning voorschriften worden verbonden. Voorschriften als bedoeld in dit lid zijn bijvoorbeeld verplichtingen tot het treffen van mitigerende of compenserende maatregelen (*Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 282*). Op grond van lid 4 is het verboden te handelen in strijd met de bij een vergunning of ontheffing gestelde voorschriften.

Sportvisserij Zuidwest-Nederland heeft in haar bezwaarschrift gewezen op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 juli 2017 (Uitspraak 201606690/1/A2). Deze uitspraak betreft niet het kader van de Wet natuurbescherming, maar een subsidieverzoek. Deze uitspraak is echter ook van belang bij vergunningen die onder de Wet natuurbescherming worden verleend. In de uitspraak wordt namelijk gesteld dat een criterium (dit lezen wij als een vergunningvoorwaarde) pas dan kan worden opgelegd indien dit voldoende verband houdt met het subsidiedoel (dit lezen wij als het doel van de betreffende wet). In deze zaak betekent dit dat vergunningvoorwaarden enkel kunnen worden verbonden aan een vergunning indien die in lijn zijn met het doel van de Wet (natuurbescherming).

6.6. Het betoog van de minister dat de rechtbank ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij de uitspraken van de Afdeling van 25 juni 2014 en van 4 mei 2016 treft evenmin doel. Het gaat hier niet om een aan de subsidie verbonden verplichting, waardoor artikel 4:39 van de Awb toepassing mist, maar om een criterium waaraan moet zijn voldaan om voor subsidie in aanmerking te komen. Gelet op artikel 3:3 van de Awb geldt echter ook voor zo'n criterium dat het voldoende verband moet houden met het met de subsidie beoogde doel. Aan het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan artikel 4:39 van de Awb, dat een beperking die niet strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie slechts aan de subsidie kan worden verbonden voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald, kan in het licht van artikel 3:3 van de Awb niet voorbij worden gegaan, door deze beperking in de vorm van een subsidievoorwaarde of drempelcriterium op te leggen aan de voorkant van de subsidieprocedure.

Artikel 5.3, tweede lid van de Wet natuurbescherming bepaalt dat een vrijstelling, vergunning of ontheffing ook onder beperkingen kan worden verleend. Beperkingen als bedoeld in dit lid hebben betrekking op begrenzings naar bijvoorbeeld tijd waarin of plaats waar de betrokken handeling mag plaatsvinden, een begrenzing van het aantal handelingen dat is toegestaan, of van de aard van de te verrichten handeling (*Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 282*).

In de vergunning is de locatie waar mag worden gespit, afgebakend:

3. Deze vergunning is geldig voor personen die beschikken over een geldige VISpas, ZeeVISpas of losse spitvergunning van Sportvisserij Zuidwest-Nederland. Hierin dienen de volgende voorwaarden opgenomen te worden:
 - A. Het spitten mag uitsluitend plaatsvinden op de slikken ten westen van Sint Annaland zoals aangeduid op de kaart van bijlage 3, daarbuiten is spitten niet toegestaan.
 - B. Het spitten mag niet plaatsvinden binnen een afstand van 25 meter:
 - uit de teen van de zeewering;
 - rondom hoofden, dammen of andere buitendijks gelegen waterstaatswerken;
 - van schelpdierpercelen (zie bijlage 3, blauwe en roze gekleurde percelen).
 - (proef)percelen waar oesters in mandjes worden gekweekt;
 - C. Het spitten mag niet geschieden op plaatsen waar vaste bodemlagen als veen aan de oppervlakte komen of in concentraties van levende schelpdieren.

Naar ons oordeel is met het in de vergunning opnemen van deze voorwaarden voldoende geborgd dat uw belangen zijn beschermd.

Verder wijzen wij u met betrekking tot het doel van de Wet natuurbescherming en de in relatie tot dit doel op te leggen vergunningvoorwaarden op de uitspraak in beroep van de rechtbank Midden-Nederland van 2 maart 2017 (ECLI:NL:RBMNE:2017:1060) en de uitspraak in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2206).

Zoals door appellanten in de uitspraak bij de rechtbank Midden-Nederland (r.o. 7.1 e.v.) wordt aangegeven dient er een ecologisch relevante reden te zijn om een vergunningvoorwaarde op te kunnen leggen. De rechter gaat hier in mee, bijvoorbeeld door een voorwaarde die is voorgeschreven ter monitoring van effecten op een soort waarvoor geen ontheffing is verleend te vernietigen nu een juridische grondslag ontbeert.

Indien wij nu kijken naar het doel van de Wet natuurbescherming en de ecologisch relevante reden om voorwaarden aan de vergunning te verbinden, dan leidt dit tot het volgende beeld.

Uw belang is er in gelegen uw bedrijfseconomisch belang veilig te stellen. In principe is dit geen belang dat onder de Wet natuurbescherming wordt beschermd (deze regelgeving niet is bedoeld ter bescherming van een concurrentiebelang), tenzij dit belang verweven is met het belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied Oosterschelde, een belang dat de Wet natuurbescherming beoogt te beschermen (zie uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 201402194/1/R2, r.o. 6.4.2. inzake relativiteitsbeginsel).

Naar ons oordeel is hiervan in het onderhavige geval geen sprake. In de situatie in de uitspraak was sprake van dijkversterkingswerkzaamheden die mogelijk een effect zouden kunnen hebben op mosselkweekpercelen. Deze percelen vormen op zichzelf een beschermd habitatype (de mossel is in het profielendocument voor de Oosterschelde aangewezen als een typische soort van het habitatype "grote baaien" (H1160) en levert als voedsel een bijdrage aan de staat van instandhouding van allerlei voor het gebied relevante soorten). Aangezien de mosselen ook ter consumptie werden gekweekt, was er sprake van verwevenheid tussen enerzijds de bescherming van natuur en landschap (van het behoud van een goede staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied Oosterschelde) en anderzijds van bedrijfseconomische belangen.

In het geval van de door u uitgevoerde activiteiten (oesterkweek in mandjes, vissen met vaste vistuigen) leveren deze als zodanig geen bijdrage aan de stand van instandhouding van Natura 2000-gebied Oosterschelde. Gekweekte oesters, vis en kreeft zijn niet aangewezen als typische soorten onder de Wet natuurbescherming. Er is in die zin geen sprake van verwevenheid tussen enerzijds het natuurbelang en anderzijds uw bedrijfseconomisch belang.

De reden waarom uw belang onder 6. (Inhoud) wordt besproken en niet onder 4. (Ontvankelijkheid) is er in gelegen dat het relativiteitsbeginsel in de bezwaarfase geen rol speelt. De wetgever heeft in de parlementaire geschiedenis (*Kamerstukken II 2009/2010, 32 450, nr. 3, p.20 e.v.*) van het relativiteitsvereiste nadrukkelijk aangegeven dat dit vereiste slechts van toepassing is bij de bestuursrechter. In de bezwaarfase kan een belanghebbende dan ook een beroep doen op alle normen, ook als deze niet strekken tot de bescherming van zijn belang.

Het belangrijkste argument waarom wij geen voorwaarde met betrekking tot het verkrijgen van toestemming voor het betreden van het perceel op kunnen leggen is dat wij geen zeggenschap hebben over het perceel. Indien er al een toestemming zou nodig zijn om het perceel te betreden dan ligt dit op de weg van de eigenaar om die toestemming te geven. Daarnaast is betreding, in de zin van het beschermen van een bedrijfseconomisch belang, geen doel dat onder de Wet natuurbescherming wordt beschermd; er kan dus ook geen voorwaarde in de vergunning over worden opgenomen.

Ons inziens ontbreekt in uw bezwaarschrift de ecologische relevante reden om een toestemmingsvereiste ter betreding van het vis-/kweekvak, voor zover dit overlapt met het spitvak, in de vergunning op te nemen. Het opnemen van een dergelijke voorwaarde is niet nodig ter bescherming van de natuur- en landschapswaarden van Natura 2000-gebied Oosterschelde en levert geen bijdrage aan het bereiken van de voor dit gebied geldende instandhoudingsdoelstellingen.

Tijdens hoorzitting adviescommissie bezwaarschriften nader ingediende bezwaargronden

U heeft tijdens de hoorzitting een aantal nieuwe, aanvullende bezwaargronden ingediend.

Ook na indiening van (de gronden van) het beroep kunnen nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken ter onderbouwing van een beroepsgrond worden ingediend. Zelfs geheel nieuwe gronden kunnen onder omstandigheden nog worden aangevoerd. Dat kan echter niet als het aanvoeren daarvan in strijd is met een goede procesorde. Dat is onder andere het geval indien het aanvoeren van die nieuwe gronden verwijtbaar zodanig laat plaatsvindt dat de andere partij of partijen niet meer in de gelegenheid is of zijn om zich op hun reactie daarop voldoende te prepareren en/of de goede voortgang van de procedure daardoor wordt belemmerd.

Tussen de datum van indiening van het bezwaarschrift en de behandeling daarvan tijdens de hoorzitting heeft een periode van ruim drie maanden gezeten waarbinnen u uw bezwaargrund had kunnen aanvullen. Het is ons onduidelijk waarom u, met name de bezwaargrund dat niet zou zijn aangetoond dat de vergunde activiteit geen significant negatief effect op de natuurwaarden van Natura 2000-gebied Oosterschelde zou hebben, deze gronden niet voor het einde van de bezwaartermijn heeft kunnen aanleveren, althans niet ruim voor de datum van de hoorzitting zodat wij de tijd zouden hebben gehad om inhoudelijk op deze grond te reageren.

Gelet op het tijdstip waarop deze aanvullende grond is aangevoerd, was het voor ons niet mogelijk om gemotiveerd op deze grond te reageren. Ook de adviescommissie bezwaarschriften gaat in haar advies niet nader inhoudelijk in op de door u aangeleverde gronden, wat naar ons oordeel betekent dat ook zij van oordeel is dat deze gronden wegens strijd met de goede procesorde niet verder behoeven te worden behandeld.

Gelet op het voorgaande achten wij het aanvoeren van deze gronden op deze wijze in strijd met de goede procesorde.

7. Conclusie

Het belang dat de Wet natuurbescherming beoogt te beschermen is er in gelegen om Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Uw belang is er in gelegen uw bedrijfseconomisch belang veilig te stellen. Dit is geen belang dat onder de Wet natuurbescherming wordt beschermd. Nu u ons geen ecologische relevante reden heeft aangedragen om een toestemmingsvereiste ter betreding van het vis-/kweekvak, voor zover dit overlapt met het spitvak, in de vergunning op te moeten nemen, betekent dit dat wij geen vergunningvoorwaarde in de door u bestreden vergunning kunnen opnemen die betreding van het vis/kweekvak beperkt of verbiedt.

Vanwege het ontbreken van ecologische relevante reden om een toestemmingsvereiste ter betreding van het vis-/kweekvak, voor zover dit overlapt met het spitvak, in de vergunning op te nemen, verklaren wij:

1. U **ontvankelijk**, en
2. Het bezwaarschrift **ongegegrond**.

8. Bijlagen

- Verslag hoorzitting
- Advies adviescommissie bezwaarschriften

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

[Redacted signature]

[Redacted signature]

[Redacted signature]

[Redacted signature]

Bijlagen: 2 verslag en advies.

Belanghebbenden kunnen schriftelijk beroep instellen tegen dit besluit bij de rechtbank Zeeland-West Brabant, locatie Breda, team bestuursrecht, Postbus 90006, 4800 PA Breda.

In het beroepschrift neemt u ten minste op uw naam, uw adres, de datum, tegen welk besluit u beroep instelt (zo mogelijk een kopie meezend) en waarom. Het beroepschrift dient te worden ondertekend. U moet het beroepschrift indienen binnen zes weken na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt. Doorgaans is dat de dag na de datum van verzending. Overschrijding van de termijn kan ertoe leiden dat met uw beroep geen rekening wordt gehouden. Als u overweegt beroep in te stellen, kunt u een informatiefolder aanvragen op het telefoonnummer 0118-631000. U kunt de informatie ook downloaden via <https://www.zeeland.nl/subsidieregels-en-procedures/beroep-instellen>.

Wij wijzen u erop dat het beroep niet de werking van het besluit schorst. U kunt een verzoek doen tot het treffen van een voorlopige voorziening. U richt het verzoek aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, locatie Breda, team bestuursrecht, Postbus 90006, 4800 PA Breda. Voor de behandeling van het verzoek is griffierecht verschuldigd.