

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT6572
Datum uitspraak	1 juni 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 juli 2004, kenmerk DRZ/04/2823/ME/SM, heeft verweerder de aanvraag van de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. (hierna: de Producentenorganisatie) om een vergunning als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet voor het mechanisch vissen van kokkels in het staatsnatuurmonument de Waddenzee afgewezen wat betreft het sublitoraal van de Waddenzee en - onder voorwaarden - toegewezen wat betreft het litoraal van de Waddenzee.

Volledige tekst

200409107/1.

Datum uitspraak: 1 juni 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee, gevestigd te 't Horntje (Texel),
 2. de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A., gevestigd te Kapelle,
 3. de vereniging "Vogelbescherming Nederland", gevestigd te Zeist en anderen,
 4. de stichting "Stichting De Faunabescherming", gevestigd te Amstelveen,
 5. de stichting "Stichting Wilde Kokkels", gevestigd te Groningen,
- appellanten,

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2004, kenmerk DRZ/04/2823/ME/SM, heeft verweerder de aanvraag van de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. (hierna: de Producentenorganisatie) om een vergunning als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet voor het mechanisch vissen van kokkels in het

staatsnatuurmonument de Waddenzee afgewezen wat betreft het sublitoraal van de Waddenzee en - onder voorwaarden - toegewezen wat betreft het litoraal van de Waddenzee.

Bij besluit van 18 oktober 2004, kenmerk DRR&R/2004/2960, verzonden op 19 oktober 2004, heeft verweerder de hiertegen door appellanten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben het Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (verder te noemen: het NIOZ) bij brief van 9 november 2004, bij de Raad van State ingekomen op 10 november 2004, de Producentenorganisatie bij brief van 16 november 2004, bij de Raad van State ingekomen op 17 november 2004, de Vogelbescherming Nederland en anderen bij brief van 25 november 2004, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op dezelfde dag, de Stichting De Faunabescherming bij brief van 25 november 2004, bij de Raad van State ingekomen op 26 november 2004, en de Stichting Wilde Kukkels bij brief van 24 november 2004, per faxbericht ingekomen op 28 november 2004, beroep ingesteld. Het NIOZ heeft het beroep aangevuld bij brief van 24 november 2004.

Bij brief van 3 maart 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de Producentenorganisatie. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 april 2005, waar de Producentenorganisatie, vertegenwoordigd door mr. P.W.H.M. Haans, advocaat te Bergen op Zoom, de Stichting Wilde Kukkels, vertegenwoordigd door M.J. de Jong, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. G. van Zon, gemachtigde, zijn verschenen. Het NIOZ, de Vogelbescherming Nederland en anderen en de Stichting De Faunabescherming zijn, met bericht van verhindering, ter zitting niet verschenen.

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1. Verweerder heeft betoogd dat appellanten geen processueel belang meer hebben bij de behandeling van hun beroepen.

De Afdeling overweegt hierover dat de termijn waarvoor de onderhavige vergunning als bedoeld in artikel 12 van de Natuurbeschermingswet is verleend, inmiddels is verstreken.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 juni 2004 in zaak no. 200400893/1 kan het belang van appellanten in een geval als het onderhavige gelegen zijn in de omstandigheid dat appellanten het inhoudelijke oordeel van de Afdeling kunnen betrekken bij eventuele toekomstige aanvragen voor vergunning op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet.

Ter zitting is gebleken dat de Producentenorganisatie ten behoeve van haar leden in 2005 een vergunningaanvraag voor mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee heeft ingediend. Niet uitgesloten kan worden dat zij in 2006 of latere jaren weer een vergunningaanvraag zal indienen.

Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het procesbelang van appellanten is komen te vervallen.

Toetsingskader

2.2. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder

vergunning van de Minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument in ieder geval aangemerkt worden handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is artikel 12 van de Natuurbeschermingswet van overeenkomstige toepassing op staatsnatuurmonumenten.

Ingevolge artikel 7 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrichtlijn) komen de uit artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, vierde lid, eerste volzin, van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: de Vogelrichtlijn) wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van die richtlijn zijn aangewezen.

Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, voorzover hier van belang, wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in het vierde lid, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Ingevolge artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn - voorzover hier van belang - neemt de lidstaat, indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Standpunt van appellanten

2.3. Het NIOZ, de Vogelbescherming Nederland en anderen, de Stichting De Faunabescherming en de Stichting Wilde Kokkels hebben in beroep aangevoerd dat het bestreden besluit in strijd is met de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, voorzover daarbij de toestemming om mechanisch op kokkels te vissen in het litoraal van de Waddenzee is gehandhaafd.

De Producentenorganisatie meent dat verweerder ten onrechte bij het bestreden besluit de weigering van de vergunning voor het mechanisch vissen van kokkels in het sublitoraal van de Waddenzee heeft gehandhaafd.

Volgens haar is er geen tekort aan voedsel voor eidereenden. Zij wijst er op dat er volop mosselen liggen, hetgeen volgens haar het preferente voedsel van de eidereend is. De Producentenorganisatie stelt dat de Afdeling het arrest van het Hof van Justitie van de

Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 niet bij de toepassing van de Habitatrichtlijn in het onderhavige geval mag betrekken. Volgens haar is het arrest gewezen in strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, aangezien zij niet heeft kunnen reageren op de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof.

Standpunt van verweerder

2.4. Het primaire besluit strekt ertoe dat de visserijbedrijven aangesloten bij de Producentenorganisatie tot en met 16 december 2004 maximaal 8 miljoen kilogram kokkelvlees in het litoraal van de Waddenzee kunnen opvissen.

Verweerder heeft bij het bestreden besluit de bezwaren van appellanten ongegrond verklaard. Mechanische kokkelvisserij in het sublitoraal van de Waddenzee is volgens hem in strijd met zijn beleid om sublitorale kokkels geheel te reserveren voor de eidereend. Verweerder is van mening dat de schade die de mechanische kokkelvisserij in het litoraal van de Waddenzee in 2004 zal veroorzaken niet als significant in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kan worden aangemerkt en dat derhalve geen passende beoordeling als bedoeld in dit artikellid is vereist. Hij voert hiertoe aan dat, gezien het verscherpte voedselreserveringsbeleid, aanmerkelijke schade voor eidereenden en scholeksters is uitgesloten. Verder heeft volgens verweerder de mechanische kokkelvisserij geen enkel schadelijk effect voor kanoetstrandlopers.

Voorts is hij van mening dat de gevolgen van de kokkelvisserij voor de wadbodem en het daarin aanwezige bodemleven niet als significant kunnen worden aangemerkt, aangezien invloeden van natuurlijke oorsprong zoals zware stormen en ijsgang een vele malen groter effect op de bodem kunnen hebben, slechts een klein deel van de Waddenzee wordt bevestigd en het bodemleven zich snel herstelt van een verstoring. Verweerder stelt dat aan het nemen van het bestreden besluit feitelijk wel een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vooraf is gegaan, op basis waarvan volgens hem de zekerheid is verkregen dat mechanische kokkelvisserij geen schadelijke gevolgen heeft voor het litoraal van de Waddenzee.

Vaststelling van de feiten

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

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

Uit de aanwijzingsbeschikking van 17 november 1993 en de toelichting blijkt dat het vergunningen- en ontheffingenbeleid op grond van de Natuurbeschermingswet is gekoppeld aan het beleid dat wordt gevoerd in het kader van de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (hierna te noemen: PKB-Waddenzee). Op deze wijze wordt volgens de toelichting, die deel uitmaakt van de beschikking, een adequaat kader geschapen voor de toetsing via de procedures van de Natuurbeschermingswet van (mogelijk) schadelijke activiteiten aan de hoofddoelstelling van de PKB-Waddenzee, te weten een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied. Het beleid is, zo blijkt uit de PKB-Waddenzee, gericht op een duurzame bescherming en een zo natuurlijk mogelijke

ontwikkeling van onder meer waterbewegingen en de hiermee gepaard gaande geomorfologische en bodemkundige processen, van de kwaliteit van water, bodem en lucht, alsmede van de (bodem)fauna en de (bodem)flora, onder meer omvattende de foerageer-, broed- en rustgebieden van vogels. Binnen de randvoorwaarden zijn menselijke activiteiten met een economische betekenis mogelijk, mits voldoende afgewogen in het licht van de hoofddoelstelling. Voorgenomen activiteiten in de Waddenzee moeten daarom aan de bovengenoemde doelstelling en beleidslijnen worden getoetst en hiertegen worden afgewogen. Daartoe is in de PKB-Waddenzee een afwegingskader opgenomen, dat ook geldt voor procedures in het kader van de Natuurbeschermingswet.

2.5.2. Bij besluit van 8 november 1991 is de Waddenzee voorts aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

Blijkens de toelichting bij dit besluit zijn het bestuur en het beheer voor de Waddenzee gericht op handhaving, herstel en verdere ontwikkeling van de natuurwaarden, waaronder de vogelkundige waarden, van de Waddenzee. Volgens de toelichting is het beleid voor de Waddenzee vastgelegd in de PKB-Waddenzee.

2.5.3. De PKB-Waddenzee is voor het onderdeel kustvisserij uitgewerkt in de regeringsbeslissing van 21 januari 1993, de Structuurnota Zee- en kustvisserij "Vissen naar evenwicht" (hierna: de Structuurnota). Hierin wordt het beleid geformuleerd voor de schelpdiervisserij in onder meer de Waddenzee voor de jaren 1993-2003. Naar aanleiding van de uitkomsten van een tussentijdse evaluatie van de Structuurnota over de periode 1993-1997 (EVA I) heeft verweerder het "Beleidsbesluit Schelpdieren Kustwateren 1999-2003" vastgesteld. Hierin heeft verweerder zijn visie neergelegd op het beleid voor de schelpdiervisserij dat hij wil voeren in de periode 1999-2003, de zogeheten tweede fase. De hoofdlijn van het beleid blijft gehandhaafd en ook voor de tweede fase is het beleid gericht op het behoud en herstel van de natuurlijke biotopen en het voorkomen van voedselgebrek voor vogels als gevolg van de schelpdiervisserij.

2.5.4. Sinds 1999 is wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd in het kader van de tweede fase van de evaluatie van het schelpdiervisserijbeleid in Nederland (EVA II). Het EVA II onderzoek heeft tot doel de aard en omvang van de effecten van de mechanische schelpdiervisserij op de natuur in Waddenzee en Oosterschelde in kaart te brengen. Daarnaast is in het onderzoek geëvalueerd of de in 1993 genomen beleidsmaatregelen het beoogde effect hebben gesorteerd. De resultaten van het EVA II onderzoek zijn onder meer:

- Mechanische kokkelvisserij leidt direct na bevissing tot een slibarme wadbodem.
- Bevissing van kokkels leidt tot een lagere kokkelstand in de Waddenzee.
- Tijdens en direct na het vissen op kokkels gaat een deel van de andere bodemfauna dood. Ook op iets langere termijn (één tot enkele jaren) is een afname van bodemdieren waargenomen in beviste gebieden.
- Schelpdieretende vogels, met name scholeksters en eidereenden, zouden schade kunnen ondervinden van schelpdiervisserij, door vermindering van hun voedselvoorraad.
- Voedselreservering in de vorm van bescherming van mosselbanken en verminderde visserij op kokkels is zinvol geweest, maar de voor de vogels gereserveerde hoeveelheden schelpdieren hadden groter moeten zijn.
- De aantallen scholeksters in de Waddenzee zijn teruggelopen. Van de totale afname van 85.000 scholeksters wordt ongeveer 70.000 toegeschreven aan het tekort aan mosselbanken

en ongeveer 15.000 aan de vermindering van het kokkelbestand door kokkelvisserij. Bij voedselreservering zou er in de Waddenzee per scholekster ongeveer 200 kilo kokkelvlees aanwezig moeten blijven aan het begin van de winter. Deze 'ecologische voedselbehoefte' is ongeveer 3 maal zo groot als wat een scholekster daadwerkelijk opeet in de loop van de herfst en winter (de 'fysiologische voedselbehoefte').

Als er veel mosselbanken zijn behoeven er minder kokkels voor de scholekster te worden gereserveerd, want op elke 1.000 hectare mosselbank kunnen ongeveer 35.000 scholeksters leven.

- De aantallen eidereenden in de Waddenzee zijn afgenomen. Wanneer er in de Waddenzee minder dan ongeveer 60 miljoen kilo mosselen (met schelp en al) aanwezig was bleek er een verhoogde kans op massale sterfte onder eidereenden. 60 miljoen kilo wordt beschouwd als de beste schatting voor de ecologische voedselbehoefte voor het referentie-aantal van 130.000 eidereenden. De onzekerheid in deze schatting is echter erg groot.

Het EVA II onderzoek leidt tot een groot aantal aanbevelingen, waaronder:

- Meer aandacht voor de natuurwaarden in de delen van de Waddenzee die permanent onder water staan (het sublitoraal).

Een wetenschappelijke auditcommissie heeft het wetenschappelijk eindrapport van het EVA II project beoordeeld en van commentaar voorzien.

Volgens haar maakt de eindrapportage een zorgvuldige en afgewogen indruk. Dat wil niet zeggen dat de commissie geen kanttekeningen heeft, maar die tasten de hoofdlijnen van het betoog niet aan.

2.5.5. Bij brief van 28 juni 2004 heeft het kabinet aan de Tweede Kamer laten weten dat het, mede op basis van uitkomsten van EVA II, van oordeel is dat de mechanische kokkelvisserij niet past binnen het uitgangspunt van ecologisch duurzame ontwikkeling van de Waddenzee en deze vorm van schelpdiervisserij aldaar per 1 januari 2005 dient te worden beëindigd.

2.5.6. Bij brief van 15 juli 2004 heeft verweerder de Tweede Kamer bericht over de uitgangspunten voor de beoordeling van de vergunningaanvraag voor de mechanische kokkelvisserij 2004. Hierin heeft hij aangegeven dat de volgende voorwaarden, die mede gebaseerd zijn op de inzichten uit EVA II, eenmalig van toepassing zijn op de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee in 2004:

1. De vergunningaanvraag voor de mechanische kokkelvisserij zal worden getoetst aan het schelpdiervisserijbeleid zoals dat gold tot en met 2003, met uitzondering van het voedselreserveringsbeleid.
2. De voor scholeksters te reserveren hoeveelheid voedsel wordt gebaseerd op de resultaten van EVA II, inhoudende dat per scholekster de ecologische voedselbehoefte zijnde 200 kilo kokkelvlees per vogel wordt gereserveerd, waarbij tevens geldt dat iedere hectare meerjarige mosselbank voldoende voedsel biedt aan 35 scholeksters.
3. Wat betreft het aantal scholeksters wordt conform het advies van de Beleidsadviesgroep EVA II uitgegaan van het voortschrijdend driejaarsgemiddelde waarbij, teneinde de populaties een ontwikkelingskans te bieden, een opslag van 10% geldt.
4. Teneinde sublitorale kokkels geheel te reserveren voor eidereenden, is mechanische kokkelvisserij in het sublitoraal niet toegestaan.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Ten aanzien van het betoog van de Producentenorganisatie dat de Afdeling het arrest van het Hof van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 niet bij de toepassing van de Habitatrichtlijn in het onderhavige geval mag betrekken, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar hetgeen zij in haar uitspraak van 22 december 2004 inzake no. 200000690/1-A en 200101670/1-A heeft overwogen, dat zij geen aanleiding ziet het hiervoor genoemde arrest buiten beschouwing te laten.

2.6.1. Bij zijn arrest van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 heeft het Hof voor recht verklaard dat, wanneer een nationale rechter moet nagaan of de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn rechtmatig is verleend, hij kan toetsen of de door deze bepaling aan de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten gestelde grenzen in acht zijn genomen, ook als de bepaling niet in de rechtsorde van de betrokken lidstaat is omgezet ofschoon de daartoe gestelde termijn is verstreken.

2.6.2. In eerdergenoemde uitspraak van 22 december 2004 heeft de Afdeling geoordeeld dat de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vormt.

Gelet op artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, volgt uit het voorgaande dat, behoudens de omstandigheid dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de kokkelvisserij in de Waddenzee afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied, verweerder deze activiteit aan een passende beoordeling moet onderwerpen. Gelet op het arrest van het Hof moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen.

2.6.3. Verweerder heeft, mede gelet op de onderzoeken die in het kader van EVA II zijn uitgevoerd, in het bestreden besluit erkend dat de kokkelvisserij negatieve gevolgen heeft voor de wadbodem en het daarin aanwezige leven. Hij heeft niet aannemelijk gemaakt dat invloeden van natuurlijke oorsprong zoals zware stormen en ijsgang een groter effect op de wadbodem hebben dan de effecten van bodemberoering door mechanische kokkelvisserij. De stelling van verweerder dat het kleine percentage van de wadbodem dat jaarlijks mag worden bevist maakt dat de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor de Waddenzee niet significant kunnen zijn, onderschrijft de Afdeling niet. In het kader van de instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee moet naar het gebied als geheel worden gekeken en wordt, zoals ook volgt uit het arrest van het Hof, de significantie van de gevolgen met name beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en de omstandigheden van het gebied. Daarbij moeten naast het bodemleven als voedselbron op micro-niveau in de dierlijke voedselketen ook worden beschouwd de foerageermogelijkheden voor in het bijzonder de kanoetstrandloper, de scholekster en de eidereend.

Verweerder heeft zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bodemleven snel herstelt van de effecten van de kokkelvisserij. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de onderzoeken in het kader van EVA II blijkt dat de duur van de herstelperiode kan oplopen tot tenminste 6 jaar. Gelet op de onderzoeken in het kader van EVA II moet het er voorts voor worden gehouden dat de aantallen van de kanoetstrandloper in de Waddenzee sinds het begin van de jaren 90 significant zijn afgenomen.

Aannemelijk is, mede gelet op de bevindingen van de wetenschappelijke auditcommissie, dat

dit samenhangt met veranderingen van de bodemfauna veroorzaakt door de mechanische kokkelvisserij. Gelet op het voorgaande moet derhalve worden geoordeeld dat op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat de mechanische kokkelvisserij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor de Waddenzee.

2.6.4. Uit het vorenstaande volgt dat verweerder voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient te maken, alvorens een vergunning krachtens artikel 12 van de Natuurbeschermingswet te verlenen. Een zodanige beoordeling houdt in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Op basis van een passende beoordeling van de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor de Waddenzee, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, had verweerder slechts vergunning voor deze activiteit kunnen verlenen nadat hij de zekerheid had verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen zou hebben voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

2.6.5. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat feitelijk in dit geval een passende beoordeling is verricht, gelet op de visplannen, het grote kokkelbestand in 2004 en de onderzoeken in het kader van EVA II tezamen. Ten aanzien van dit betoog overweegt de Afdeling dat de visplannen en het grote kokkelbestand voor het jaar 2004 afzonderlijk dan wel in samenhang bezien niet als een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn kunnen worden aangemerkt. Enkel op basis van de bevindingen uit de onderzoeken die in het kader van EVA II zijn uitgevoerd heeft verweerder niet de zekerheid kunnen verkrijgen dat de mechanische kokkelvisserij geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Gezien het voorgaande heeft verweerder bij het bestreden besluit terecht de weigering om vergunning te verlenen voor de mechanische kokkelvisserij in het sublitoraal gehandhaafd en ten onrechte de toestemming voor de mechanische kokkelvisserij in het litoraal van de Waddenzee in stand gelaten.

2.6.6. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit, behoudens de daarbij gehandhaafde weigering toestemming te verlenen voor mechanische kokkelvisserij in het sublitoraal van de Waddenzee, is genomen in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

De beroepen van het NIOZ, de Vogelbescherming Nederland en anderen, de Stichting De Faunabescherming en de Stichting Wilde Kokkels zijn gegrond en het beroep van de Producentenorganisatie is ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.7. Verweerder dient ten aanzien van het NIOZ en de Vogelbescherming Nederland en anderen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van de Stichting De Faunabescherming en de Stichting Wilde Kokkels is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

Ten aanzien van de Producentenorganisatie bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van het NIOZ, de Vogelbescherming Nederland en anderen, de Stichting De Faunabescherming en de Stichting Wilde Kukkels gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 18 oktober 2004, kenmerk DRR&R/2004/2960, voorzover daarbij de toestemming voor mechanische kokkelvisserij in het litoraal van de Waddenzee is gehandhaafd;

III. verklaart het beroep van de Producentenorganisatie ongegrond;

IV. veroordeelt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot vergoeding van de door hierna vermelde appellanten in verband met de behandeling van hun beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro); dit bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) onder vermelding van het zaaknummer als volgt te worden betaald aan:

1. het NIOZ € 322,00 (zegge: driehonderdtweeëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

2. de Vogelbescherming Nederland en anderen € 322,00 (zegge: driehonderdtweeëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan het NIOZ, de Vogelbescherming Nederland en anderen, de Stichting De Faunabescherming en de Stichting Wilde Kukkels het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van ieder € 273,00 (zegge: tweehonderddrieënzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. P.J.J. van Buuren, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Verbeek
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 juni 2005

388-466.