

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AV6273
Datum uitspraak	22 maart 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 10, 16, 17 en 20 december 2004, 7 april 2005 en 23 mei 2005 heeft verweerder in totaal 40 gelijklopende vergunningen ingevolge artikel 12 van de Natuurbeschermingswet verleend voor het uitzaaien en weer opvissen van mosselen en oesters afkomstig uit Ierland en het Verenigd Koninkrijk in het beschermd en/of staatsnatuurmonument "Oosterschelde-buitendijks" tot en met 31 december 2005.

Volledige tekst

200505040/1.

Datum uitspraak: 22 maart 2006

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], gevestigd te [plaats],
 2. de vereniging "Vogelbescherming Nederland" en de vereniging "Vereniging Zeeuwse Milieufederatie", gevestigd te Zeist respectievelijk te Goes,
 3. de stichting "Stichting De Faunabescherming", gevestigd te Amstelveen,
- appellanten,

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 10, 16, 17 en 20 december 2004, 7 april 2005 en 23 mei 2005 heeft verweerder in totaal 40 gelijklopende vergunningen ingevolge artikel 12 van de Natuurbeschermingswet verleend voor het uitzaaien en weer opvissen van mosselen en oesters afkomstig uit Ierland en het Verenigd Koninkrijk in het beschermd en/of staatsnatuurmonument "Oosterschelde-buitendijks" tot en met 31 december 2005.

Bij besluiten van 7 juni 2005, kenmerk DRR&R/2005/2724 en -/2725, 9 september 2005, kenmerk DDR&R/2005/4584, en 23 november 2005, kenmerk DDR&R/2005/5944, heeft verweerder de hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen de besluiten van 7 juni 2005 hebben appellanten sub 1 bij brief van 14 juli 2005, bij de Raad van State ingekomen op 15 juli 2005, appellanten sub 2 bij brief van 6 juli 2005, bij de Raad van State ingekomen op 7 juli 2005, en appellante sub 3 bij brief van 9 juni 2005, bij de Raad van State ingekomen op 10 juni 2005, beroep ingesteld.

Bij brief van 10 september 2005, bij de Raad van State ingekomen op 13 september 2005, en bij brief van 25 november 2005, bij de Raad van State ingekomen op 29 november 2005, heeft appellante sub 3 verzocht haar beroepschrift van 9 juni 2005 mede van toepassing te verklaren op het besluit van 9 september 2005, kenmerk DDR&R/2005/4584, respectievelijk het besluit van 23 november 2005, kenmerk DDR&R/2005/5944.

Bij brief van 12 september 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten sub 2 en 3. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 januari 2006, waar appellanten sub 1, vertegenwoordigd door mr. M. van der Bent, advocaat te Middelburg en [gemachtigde], appellanten sub 2, vertegenwoordigd door mr. J. Veltman, advocaat te Groningen en drs. M. Tentij, appellante sub 3 vertegenwoordigd door A.P. de Jong en verweerder, vertegenwoordigd door mr. A.E. de Groot en mr. E.M.B. Kuijpers, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Toetsingskader

2.1. Op 1 oktober 2005 zijn verschillende artikelen uit de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

2.2. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder vergunning van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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.

Ingevolge het tweede lid van deze bepaling worden als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument in ieder geval aangemerkt 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 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 Vogelrichtlijn voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van die richtlijn zijn aangewezen.

Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, voor zover 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 lid 4, 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.

In artikel 28 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG) is bepaald dat kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de Lid-Staten verboden zijn.

In artikel 30 EG is, voor zover hier van belang, bepaald dat artikel 28 geen beletsel vormt voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van dieren of planten. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen.

2.3. Bij zijn arrest van 7 september 2004 in de zaak C-127/02 (AB 2004, 365) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: 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.

Standpunt appellanten

2.4. Appellante sub 3 heeft het verzoek om haar beroepschrift van 9 juni 2005 mede van toepassing te verklaren op de besluiten van 9 september 2005 en 23 november 2005 ter zitting ingetrokken. De Afdeling laat dit verzoek derhalve buiten verdere behandeling.

2.5. Appellanten sub 1 betogen dat verweerder ten onrechte de volgende voorwaarde aan de bestreden besluiten heeft verbonden:

"De uit te zaaien mosselen en oesters dienen voorafgaand aan het uitzaaien zodanig te zijn geschoond dat elk afzonderlijk deel van de lading geen groter tarrapercentage bevat dan 20%. Met tarra wordt bedoeld andere (schelp)dieren, pokken, slippers, zand en slib, aanhangende planten".

Een deugdelijke motivering voor deze voorwaarde ontbreekt en de voorwaarde valt niet te onderbouwen met ecologische argumenten, aldus appellanten.

2.6. Appellanten sub 2 en 3 betogen dat verweerder in de bestreden besluiten ten onrechte voorrang heeft verleend aan artikel 28 EG boven artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Appellanten sub 2 stellen zich op het standpunt dat de laatste bepaling al in een afwegingskader voorziet en volledig harmoniserend is en geen discriminerend effect heeft. Verder voeren appellanten sub 2 en 3 aan dat verweerder ten onrechte een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn achterwege heeft gelaten. In dit verband stellen zij dat verweerder het risico van schadelijke gevolgen van het uitzaaien van mosselen en oesters uit de Ierse en Keltische Zee voor het ecosysteem van de Oosterschelde ongemotiveerd als aanvaardbaar kwalificeert.

Standpunt verweerder

2.7. Verweerder stelt zich primair op het standpunt dat weigering van de gevraagde vergunningen voor het uitzaaien van mosselen en oesters uit andere lidstaten in strijd zou zijn met het vrije verkeer van goederen. Immers, artikel 28 EG verbiedt elke maatregel die de handel tussen de lidstaten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren. Toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn heeft echter tot gevolg dat de invoer van schelpdieren uit bepaalde lidstaten niet kan worden toegestaan zonder dat een passende beoordeling heeft plaatsgevonden. Artikel 28 EG kan daarom als bepaling van primair recht aan de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, te weten secundair gemeenschapsrecht, worden tegengeworpen.

Subsidiair stelt verweerder zich op het standpunt dat het rapport Deskundigenoordeel Verplaatsingsproblematiek Schelpdieren van juni 2004, uitgebracht door Expertisecentrum LNV (hierna: het Deskundigenoordeel), te algemeen is. In het Deskundigenoordeel wordt aangegeven dat risicoanalyse van het verplaatsen van schelpdieren altijd gebied- en soortspecifiek is en dat een dergelijke analyse in het kader van dit rapport niet is te maken, ook niet op basis van een volledig ecologisch onderzoek van het herkomstgebied en/of de partij. Verweerder ziet op basis van de hem ter beschikking staande wetenschappelijke informatie geen aanleiding voor de conclusie dat het uitzaaien van oesters en mosselen afkomstig uit de Ierse en Keltische Zee significante nadelige gevolgen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn heeft voor de wezenlijke kenmerken van het gebied "Oosterschelde-buitendijks". In deze situatie bestaat, naar verweerder meent, derhalve geen mogelijkheid voorrang te verlenen aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn boven artikel 28 EG. In afwachting van de uitkomsten van het overleg met natuur- en visserijorganisaties over de nadere uitwerking van het Deskundigenoordeel en het overleg met de Ierse autoriteiten over de mogelijkheden import van exoten te voorkomen, heeft verweerder de in overweging 2.5. vermelde voorwaarde aan de vergunningen verbonden. Verweerder heeft deze voorwaarde aan de vergunningen verbonden om de in het Deskundigenoordeel en in de notitie van professor W.J. Wolff van 5 februari 2005 gesignaleerde risico's zoveel mogelijk te beperken.

Vaststelling van de feiten

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

2.7.1. Bij beschikkingen van 23 mei 1990, kenmerk NMF 90-6207, en 20 december 1990, kenmerk NMF 90-9086, is het gebied "Oosterschelde-buitendijks" aangewezen als beschermd natuurmonument respectievelijk staatsnatuurmonument als bedoeld in de Natuurbeschermingswet. Uit de toelichting bij deze beschikkingen blijkt dat de erosie- en sedimentatieprocessen, die als gevolg van de getijdenstroming plaatsvinden, een wisselend patroon van diepe getijdengeulen, ondiep water, slikken, platen en schorren laten zien. Onder invloed van de grote verscheidenheid in milieuomstandigheden heeft zich binnen de (deel)eco-systemen van de Oosterschelde een aantal zeer waardevolle levensgemeenschappen gevormd. De Oosterschelde is een van de belangrijkste getijdengebieden van West-Europa en vormt daardoor een internationaal belangrijk eco-systeem. De Oosterschelde is met name voor broedvogels, maar ook voor doortrekkende en overwinterende vogels van grote betekenis.

2.7.2. De Oosterschelde is bij besluit van 28 november 1989, nr. J 897372, aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in de Vogelrichtlijn (79/409/EEG).

In 1996 is de Oosterschelde overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) aangemeld als speciale beschermingszone.

Op 7 december 2004 heeft de Europese commissie de communautaire lijst van aangemelde Habitatrichtlijngebieden, inclusief de Oosterschelde vastgesteld.

2.7.3. Bij uitspraak van 26 februari 2003, no. 200105644/1 betreffende een geschil inzake de toepassing van de Visserijwet 1963, heeft de Afdeling, voor zover hier van belang, het volgende overwogen:

"2.8.2. Blijkens artikel 30 EG vormt het verbod van artikel 28 EG geen beletsel voor onder andere verboden of beperkingen van invoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van dieren en planten, mits deze geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting wordt de maatregel gehandhaafd met het oog op het voorkomen van de insleep van ongewenste organismen en de aantasting van het eco-systeem in de Oosterschelde.

Niet onaannemelijk is dat de belangen die met de onderhavige maatregel worden gediend in beginsel binnen dat kader zouden kunnen passen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de Oosterschelde is aangemeld in het kader van richtlijn nr. 92/43/EEG (Habitatrichtlijn) en is aangewezen als natuurmonument in het kader van de Natuurbeschermingswet. Dan dient evenwel vast te staan dat de maatregel niet een aspect regelt ter zake waarvan de Nederlandse overheid, gelet op de toepasselijke in punt 2.1 aangehaalde Europese regelgeving, onbevoegd is. Voorts dient voldoende te worden onderbouwd dat geen minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn om deze doelen te bereiken. In het bijzonder is het daarbij de vraag of deze belangen met de bestaande (Europese) veterinaire en gezondheidsvoorschriften niet reeds voldoende worden gediend. Daarbij is voorts van belang dat de Europese gezondheidsvoorschriften ten aanzien van de mosselteelt ook in Ierland van toepassing zijn en dat door de autoriteiten aldaar toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van die voorschriften.

2.8.3. De Afdeling is van oordeel dat de Staatssecretaris met het beroep op de zeer algemeen geformuleerde belangen die met het verbod zouden worden gediend, en met het eveneens zeer algemeen geformuleerde beroep op het voorzorgbeginsel onvoldoende rekening heeft gehouden met voornoemde voorwaarden waaronder een dergelijke rechtvaardigingsgrond aanvaard zou kunnen worden. De Staatssecretaris heeft ter zake geen resultaten kunnen overleggen, anders dan de conclusies van de eerder genoemde workshop. Nader onderzoek, hoewel geïndiceerd, is niet verricht. Ook heeft de Staatssecretaris zich niet verstaan met de Ierse bevoegde autoriteiten over eventuele risico's bij de invoer van mosselen uit de Ierse Zee. Ook tijdens de zitting heeft de Staatssecretaris geen nadere onderbouwing gegeven. De gegeven zeer algemene onderbouwing kan naar het oordeel van de Afdeling mede gezien ook de vergelijking die appellante heeft getrokken met de risico's van de stortingen van tarra dat mede afkomstig is van buiten-boreaal gebied en het ongezuiverd lozen van proceswater in de Oosterschelde, dan ook niet dienen als rechtvaardiging voor de door het verbod gehandhaafde belemmering van het vrije verkeer van goederen".

2.7.4. In het rapport 'Beleidslijn inzake het verplaatsen van schelpdieren, 1997-2003. Een beoordeling', uitgebracht door het Expertisecentrum LNV in april 2003, wordt op pagina 23 onder meer gesteld dat een beleidslijn op korte termijn wel werkt, maar dat op lange termijn niet meer dan een schijnveiligheid wordt geboden. In dit verband worden voorbeelden

genoemd over de dagelijkse praktijk in Frankrijk die de komst van exoten alleen maar zou versnellen. Invoer uit buiten-boreale gebieden brengt volgens het rapport mee dat vissers bij aankomst zuiveren; afval(water) dat overblijft wordt vervolgens geloosd in zee. Mogelijke aanwezige exoten verplaatsen zich via zeestromen naar noordelijke wateren. Bovendien is de originele herkomst van schelpdieren moeilijk te traceren. Op pagina 24 van het rapport wordt gesteld dat tot op heden geen direct verband is gelegd tussen de aangetroffen exoten en het verplaatsen van schelpdieren. Via ballastwater en aangroei op scheepswanden zouden ook exoten kunnen worden geïntroduceerd. Verder wordt in het rapport nog gewezen op de Europese en veterinaire en volksgezondheidsvoorschriften, die ook voor buiten-boreale gebieden in de EU (bijvoorbeeld Ierland) gelden, en die mogelijk voldoende waarborgen bieden voor een, ecologisch gezien, gezonde Oosterschelde.

2.7.5. Het Deskundigenoordeel bevat een wetenschappelijke analyse van de risico's van de verplaatsing van schelpdieren. In hoofdstuk 3 zijn onder meer de volgende conclusies geformuleerd:

1. Verplaatsing van schelpdieren kent een groot potentieel ecologisch risico van introductie van exoten.
2. Regulering is vanwege de ecologische risico's wenselijk, maar wel zo eenvoudig en eenduidig mogelijk.
3. Regulering van verplaatsingen van schelpdieren kan op basis van een indeling van herkomstgebieden naar de mate van ecologisch risico door de kans op natuurlijke verspreiding en de aanwezigheid van exoten. In dit verband wordt in het Deskundigenoordeel gesteld dat in de Keltische Zee en Ierse Zee meerdere Pacifische en West Atlantische exoten zitten die invasief kunnen zijn. Hetzelfde geldt voor de Atlantische Franse kust. Importen vanuit deze 'risicogebieden' zullen daarom strenger/specifieker moeten worden gereguleerd (bijvoorbeeld eisen aan faunistisch en floristisch onderzoek en/of de quarantaine en opkweek van organismen) ofwel algemeen worden verboden.

2.7.6. Professor W.J. Wolff stelt in zijn - op verzoek van appellanten sub 2 gemaakte - notitie van 5 februari 2005 dat het schoonmaken van schelpdieren voor transport een maatregel is die niet werkt. Onderzoek wijst naar zijn oordeel uit dat tientallen soorten planten en dieren toch nog meeliften op schoongemaakte schelpdieren.

Voor de Nederlandse kustwateren is van 79% van de gevonden exoten bekend hoe ze zijn aangekomen: 28% via aangroei aan schepen (tegenwoordig van minder belang vanwege anti-fouling verven, aldus Wolff), 12% als ballastwater, 4% via kanalen en 21% door transport met schelpdieren. De meeste exoten zijn niet schadelijk. Het probleem zit in de onvoorspelbaarheid van de schadelijke soort die binnen kan komen. Invoer uit Ierland en de westkust van Verenigd Koninkrijk betekent volgens Wolff een relatief grote kans op ongewenste exoten.

2.7.7. Rijkswaterstaat heeft in het kader van zijn negatief luidende zienswijze over de vergunningaanvragen, die aan de bestreden besluiten ten grondslag liggen, betoogd dat hij als beheerder van de Oosterschelde reeds geconfronteerd wordt met de gevolgen van de in het verleden uitgevoerde import van exotische organismen. Hierbij doelt hij enerzijds op de uitbreiding van het areaal van de Japanse oester, hetgeen hem voor aanzienlijke beheersproblemen stelt, en anderzijds op de geconstateerde toename van het binnen de Oosterschelde voorkomende aantal exotische soorten.

2.7.8. Het college van gedeputeerde staten van Zeeland heeft in het kader van zijn zienswijze

over de vergunningaanvragen, die aan de bestreden besluiten ten grondslag liggen, betoogd dat voor de risicovolle uitzaai van mosselen en oesters uit de Ierse en Keltische zee in de Oosterschelde geen vergunning verleend dient te worden. Onder verwijzing naar eerdere adviezen, heeft hij gesteld dat deze handelingen geen duurzame vorm van visserij behelzen. Het oordeel van de Afdeling

2.8. De Afdeling stelt allereerst vast dat partijen niet hebben betwist dat de vergunningaanvragen voor het uitzaaien en weer opvissen van uit de Ierse en Keltische Zee afkomstige mosselen en oesters in het beschermd- en/of staatsnatuurmonument "Oosterschelde-buitendijks", gelet op het arrest van het Hof van 7 september 2004 in de zaak C-127/02, moeten worden aangemerkt als een plan of project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Die vergunningaanvragen vallen derhalve in beginsel onder de reikwijdte van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

De Afdeling ziet zich in dit geschil gesteld voor de vraag naar de verhouding tussen de artikelen 28 en 30 EG en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

2.8.1. In haar uitspraak van 26 februari 2003, no. 2000105644/1, heeft de Afdeling geoordeeld dat blijkens artikel 30 EG het verbod van artikel 28 geen beletsel vormt voor onder andere verboden of beperkingen van invoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van dieren en planten, mits deze geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. De Afdeling oordeelde dat niet onaannemelijk is dat de ecologische belangen die aan de orde zijn in beginsel binnen dat kader zouden kunnen passen. Daarbij nam zij mede in aanmerking dat het gebied is aangemeld in het kader van de Habitatrichtlijn en is aangewezen als beschermd- en/of staatsnatuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet.

Anders dan in de uitspraak van 26 februari 2003, no. 2000105644/1, waaraan een vergunningaanvraag op grond van de Visserijwet 1963 ten grondslag lag, zijn in dit geschil uitsluitend aspecten aan de orde die artikel 12 van de Natuurbeschermingswet en de reikwijdte van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn betreffen. Het geschil spitst zich toe op de vraag of, in het licht van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, het uitzaaien en weer opvissen van mosselen en oesters afkomstig uit Ierland en het Verenigd Koninkrijk in het beschermd en/of staatsnatuurmonument "Oosterschelde-buitendijks" significante gevolgen kan hebben voor het gebied. Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat wanneer op communautair niveau een geharmoniseerde regeling is getroffen voor een bepaalde materie, alle daarop betrekking hebbende nationale regelingen aan de bepalingen van de harmonisatiemaatregel moeten worden getoetst en niet aan de artikelen 28, 29 en 30 EG (zie met name de arresten van 12 oktober 1993, C-37/92, Vanacker en Lesage, C-37/92, Jurispr. blz. I-4947, punt 9 en 13 december 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Jurispr. I-9897, punt 32).

Nu alle aspecten van het onderhavige geschil worden bestreken door artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, is de Afdeling van oordeel dat de bestreden besluiten aan die bepaling dienen te worden getoetst, en derhalve niet aan de artikelen 28, 29 en 30 EG.

Het primaire standpunt van verweerder is dan ook onjuist.

2.8.3. 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. De Afdeling acht voor dit geschil de volgende punten van belang uit het arrest van het Hof van 7 september 2004 in de zaak C-127/02:

"44 In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel, een van de grondslagen van het beleid van de Gemeenschap, op milieugebied een hoog beschermingsniveau na te streven overeenkomstig artikel 174, lid 2, EG, tegen de achtergrond van welk beginsel de habitatrichtlijn moet worden uitgelegd, bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied (zie *mutatis mutandis* met name arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punten 50, 105 en 107). Wanneer de voorwaarde voor de beoordeling van de effecten van een plan of project op een bepaald gebied aldus wordt uitgelegd dat dit betekent dat in geval van twijfel of die effecten zullen uitblijven, die beoordeling moet plaatsvinden, kan op efficiënte wijze worden voorkomen dat toestemming wordt verleend voor plannen of projecten die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten. Deze uitlegging draagt aldus, overeenkomstig de derde overweging van de considerans en artikel 2, lid 1, van de habitatrichtlijn, bij aan de verwezenlijking van het voornaamste doel van die richtlijn, namelijk het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

45 Gezien het voorgaande moet op vraag 3 a worden geantwoord 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".

2.8.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich op basis van de hem ter beschikking staande objectieve gegevens, waaronder het rapport van het Expertisecentrum LNV van april 2003, het Deskundigenoordeel en de notitie van professor W.J. Wolff van 5 februari 2005, niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat kan worden uitgesloten dat het uitzaaien en weer opvissen van mosselen en oesters afkomstig uit de Ierse en Keltische Zee - afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten - significante gevolgen heeft voor het beschermd- en/of staatsnatuurmonument "Oosterschelde-buitendijks", rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Het enkele feit dat, behalve gedurende de periode waarin de Beleidslijn van 1997 gold, al decennialang schelpdieren uit de Ierse en Keltische Zee zijn uitgezaaid in de Oosterschelde, betekent niet dat het risico van onbedoelde introductie van invasieve exoten in dit gebied verwaarloosbaar is. Het Deskundigenoordeel en de notitie van professor W.J. Wolff van 5 februari 2005 bevatten juist aanknopingspunten om het tegendeel aan te nemen. Evenmin heeft verweerder aannemelijk gemaakt dat toepassing van veterinaire- en gezondheidsvoorschriften op partijen schelpdieren uit de Ierse en Keltische Zee betekent dat kan worden uitgesloten dat de vergunde activiteit significante gevolgen heeft voor het beschermd- en/of staatsnatuurmonument "Oosterschelde-buitendijks".

De omstandigheid dat op grond van de beschikbare gegevens niet valt uit te sluiten dat introductie van invasieve exoten kan plaatsvinden langs andere weg, bijvoorbeeld door middel van het lozen van ballastwater van schepen, brengt niet mee dat het uitzaaien en weer opvissen van mosselen en oesters uit de Ierse en Keltische Zee geen significante gevolgen kan hebben voor dit gebied. Overigens is ter zitting van de zijde van verweerder gesteld dat het op grond van de verleende vergunningen ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren verboden is ongezuiverd ballastwater uit deze gebieden te lozen in de Oosterschelde. Dat ook verweerder zelf significante gevolgen niet op voorhand uitgesloten

acht, blijkt uit de omstandigheid dat hij de in overweging 2.5. genoemde, en door appellanten sub 1 bestreden, voorwaarde aan de bestreden besluiten heeft verbonden. Voorts is in het kader van de risico-taxatie niet zonder betekenis dat Rijkswaterstaat als beheerder van de Oosterschelde reeds geconfronteerd wordt met de gevolgen van de in het verleden uitgevoerde import van exotische organismen en dat hij een toename heeft geconstateerd van het aantal exoten in dit gebied. Evenmin is in dat kader zonder betekenis dat het college van gedeputeerde staten van Zeeland een negatief advies heeft uitgebracht over het verlenen van de in geding zijnde handelingen, die hij niet duurzaam acht. De omstandigheid dat nog overleg gaande is met de natuur- en visserijorganisaties over de nadere uitwerking van het Deskundigenoordeel en overleg met de Ierse autoriteiten over de mogelijkheden import van exoten te voorkomen, kan niet worden beschouwd als ondersteuning van het standpunt van verweerder dat de vergunde activiteiten geen significante gevolgen kunnen hebben voor het beschermd- en/of staatsnatuurmonument "Oosterschelde-buitendijks".

2.8.5. Gelet op het voorgaande heeft verweerder ten onrechte nagelaten een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn uit te voeren met betrekking tot de activiteiten waarop de vergunningaanvragen zien. Dit brengt met zich dat aan de behandeling van de beroepsgronden van appellanten sub 1 niet kan worden toegekomen.

De beroepen zijn gegrond, zodat de bestreden besluiten wegens strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dienen te worden vernietigd.

Gelet op het feit dat de periode waarvoor de in geding zijnde vergunningen zijn verleend inmiddels is verstreken, is het niet nodig dat verweerder nieuwe beslissingen op bezwaar neemt die in de plaats zouden komen van de vernietigde besluiten.

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van appellanten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt de besluiten van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 7 juni 2005, DDR&R/2005/2724 en 2725;

III. veroordeelt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1654,24 (zegge: zestienhonderdvierenvijftig euro en vierentwintig cent); dit bedrag dient door de Staat der Nederlanden (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onder vermelding van het zaaknummer als volgt te worden betaald aan:

- [appellanten sub 1] € 805,00 (zegge: achthonderdvijf euro) geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand);

- "Vogelbescherming Nederland" samen met "Vereniging Zeeuwse Milieufederatie" € 830,17 (zegge: achthonderddertig euro en zeventien cent) waarvan € 805,00 (zegge: achthonderdvijf euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- "Stichting De Faunabescherming" € 19,07 (zegge: negentien euro en zeven cent);

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) het voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt aan:

- [appellanten sub 1] gezamenlijk € 276,00 (zegge: tweehonderdzesenzeventig euro);
- "Vogelbescherming Nederland" en "Vereniging Zeeuwse Milieufederatie" gezamenlijk € 276,00 (zegge: tweehonderdzesenzeventig euro);
- "Stichting De Faunabescherming" € 276,00 (zegge: tweehonderdzesenzeventig euro).

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. M. Oosting en mr. H.G. Lubberdink, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Broekman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 maart 2006

12.