

Voortoets stikstofemissie- en depositie garnalenvisserij

1. Inleiding

De garnalenvisserij wordt uitgeoefend met garnalenvaartuigen. Deze vaartuigen zijn uitgerust met dieselmotoren. Dit betekent dat deze activiteit leidt tot de emissies van stikstof (NO_x). Deze emissies slaan voor een deel neer op Natura 2000 gebieden op het land. Ook op voor stikstof gevoelige habitattypen waarvan de Kritische Depositie Waarde (KDW) wordt overschreden. In deze notitie wordt getoetst of de stikstofdeposities van de garnalenvisserij in de komende vergunning periode, ook in combinatie gezien met andere plannen of projecten, kunnen leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van voor stikstofdepositie gevoelige habitattypen (in de langs de Nederlandse kust gelegen) Natura 2000 gebieden.

De conclusies die in deze notitie nader worden onderbouwd zijn:

1. De garnalenvisserij is een reeds lang bestaande activiteit c.q. bestaand gebruik;
2. De activiteit was op de relevante referentiedatum 10 juni 1994 op basis van visvergunningen toegestaan en omdat sprake is van overdraagbare eigendomsrechten m.b.t. deze vergunningen is sprake van een bestaand recht en een doorlopende toestemming;
3. De activiteit is sinds de referentiedatum doorlopend voortgezet en de (maximale) stikstofemissies en deposities zijn niet toegenomen maar afgenomen;
1. De vigerende Wnb-vergunning begrenst het maximale gebruik dat van de visvergunning kan worden gemaakt. Dat betekent dat de bestaande toestemming door deze vergunning werd ingeperkt.
2. De emissies van de garnalenvisserij maken onderdeel uit van de emissies van de scheepvaart en zijn onderdeel uit van de achtergronddepositie;
3. De effecten van garnalenvisserij als gevolg van stikstofemissie zijn reeds in de omgeving verdisconteerd en bepalen mede de huidige staat van instandhouding;
4. De emissies door garnalenvisserij zullen wanneer in een nieuwe Wnb-vergunning verzekerd wordt dat maximale emissies en deposities niet toenemen ten opzichte van de huidige toestemming niet kunnen leiden tot een toename van gevolgen voor Natura 2000 gebieden ten opzichte van de relevante referentie.

2. Garnalenvisserij is bestaand gebruik

De garnalenvisserij is een al lang bestaande activiteit in Nederlandse kustwateren en in de in deze kustwateren gelegen Natura 2000 gebieden. De activiteit werd ten tijde van de aanmelding of aanwijzing van Natura 2000 gebieden al decennialang uitgeoefend. Zie bijvoorbeeld de inventarisatielijst bestaand gebruik Waddenzee en Noordzeekustzone¹ en de Nadere Effectanalyses en Voortoetsen bestaand gebruik (Jongbloed et al., 2011) waarin ook de effecten van garnalenvisserij worden

1

https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Overheid/pdf/Inventarisatielijst_BG_WZ_en_NZKZ_versie_19_dec_2008.pdf

beschreven. Ook in de Natura 2000 beheerplannen wordt de activiteit aangemerkt als bestaande activiteit (o.a. Beheerplan Oosterschelde blz. 70). In de Nota van Antwoord Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden wordt uitgebreid ingegaan op de gevolgen van de aanwijzing van Natura 2000 gebieden voor bestaand gebruik. Aangegeven wordt dat alle activiteiten met mogelijk schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied vergunningplichtig zijn, ongeacht of het gaat om nieuwe activiteiten of bestaand gebruik. De bestuurlijke insteek is daarbij om zoveel mogelijk ruimte te bieden voor continuering van bestaand gebruik, binnen de voorwaarden die de instandhoudingsdoelstellingen daaraan stellen (blz. 63 Nota van Antwoord). Dit standpunt van de regering is ook in de Tweede kamer zodanig uiteengezet (zie paragraaf 3.2 van de PB).

Ook in de rechtspraak is de garnalenvisserij beschreven als bestaand gebruik ((vgl. de uitspraken van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL; RVS:2020:2685, 2686 en 2687).

3. Juridische consequenties bestaand gebruik

In het voorgaande is beschreven dat de garnalenvisserij een reeds lang bestaande activiteit is. Voor de activiteit was reeds op de referentiedatum (zie hoofdstuk 4) toestemming (zie hoofdstuk 5) verleend is. Deze toestemming is wat betreft de uitgegeven visvergunningen doorlopend (zie hoofdstuk 5). Er is dus niet steeds voor een beperkte periode een vergunning verleend, waarbij telkens opnieuw werd beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mocht worden uitgeoefend (zie kokkelvisserij-arrest²). Er was dus geen sprake van elkaar opvolgende projecten maar van een doorlopend project waarvoor reeds op de referentiedatum toestemming bestond. In principe is de activiteit dan ook niet Wnb-vergunningplichtig.

Desondanks is er al in 2007 voor gekozen om in navolging van de kokkel- en mosselvisserij uit te gaan van een vergunningplicht in het kader van de natuurwetgeving. Een natuurvergunning wordt uitsluitend verleend indien uit een passende beoordeling blijkt dat ook in combinatie met andere plannen of projecten gezien geen sprake zal zijn van significant negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een gebied.

In de eerdere PB's en Wnb-vergunningen m.b.t. de garnalenvisserij wordt geconcludeerd dat deze effecten niet significant zijn maar dat er wel resteffecten kunnen optreden. Onder meer met de instelling van gesloten gebieden is beoogd om deze resteffecten te verminderen (zie o.a. TBB Noordzeekustzone en de VIBEG en VisWad akkoorden).

De resteffecten van de garnalenvisserij hebben geringe niet wezenlijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 gebieden. Deze effecten treden echter al decennialang op. In de passende beoordelingen wordt geconcludeerd dat deze effecten in de omgeving zijn verdisconteerd. In haar uitspraak van 11 november 2020 (ECLI:NL: RVS:2020:2685) wordt aan deze stelling in de PB gerefereerd. De Afdeling zegt: *'In de Reactie op de Bob wordt niet ingegaan op de stelling in de passende beoordeling dat die impact niet nieuw is, al decennia lang plaatsvindt en is verdisconteerd in de bestaande situatie.'*

Ook in de uitspraak van de Raad van State (201111379/1/A4) wordt gerefereerd aan de effecten van bestaande activiteiten (waaronder visserij) waarvoor reeds vergunning is verleend. De Afdeling concludeert: *'De door de Waddenvereniging in dit verband naar voren gebrachte activiteiten betreffen voornamelijk bestaande activiteiten, waarvoor toestemming is*

² ARKEST VAN 7. 9. 2004 — ZAAK C-127/02

verleend. De gevolgen van die activiteiten kunnen worden geacht in de omgeving te zijn verdisconteerd en deze bepalen mede de huidige staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden.'

Door de Afdeling wordt tevens in haar uitspraak op 11 mei 2013 geconcludeerd: *'De stelling van de Waddenvereniging ter zitting dat in de wingebieden mogelijk schelpenbiotopen tot ontwikkeling komen indien die gebieden met rust worden gelaten, leidt niet tot het oordeel dat vergunning om die reden had moeten worden geweigerd. Voor vergunningverlening krachtens de Nbw 1998 is niet vereist dat de natuurlijke kenmerken van een gebied verbeteren.'*

Voorgaande is ook in het kader van deze beoordeling van de effecten als gevolg van stikstof emissies van belang. Immers ook de emissies van garnalenvisserij treden reeds decennialang op en de effecten daarvan, hoe minimaal ze ook zijn, zijn verdisconteerd in de bestaande situatie. Dit betekent dat de activiteit onderdeel uitmaakt van de achtergrond en dat voortzetting van de activiteit in ongewijzigde of afgeslankte vorm niet kan leiden tot (additionele) gevolgen voor Natura 2000 gebieden. Indien op voorhand duidelijk is dat de activiteit niet kan leiden tot significante gevolgen is geen sprake van een project. Dit is het geval indien op voorhand verzekerd is dat de emissies en deposities van stikstof door garnalenvisserij niet zullen toenemen.

4. Relevante referentie datum

Referentie data voor alle Natura 2000 gebieden kunnen gevonden worden op de website van BIJ12³. Voor de meeste Habitatrichtlijngebieden is dit 7 december 2004. Voor Vogelrichtlijngebieden kan dit verder teruggaan tot 10 juni 1994, zoals het geval is voor de Waddenzee. Geconcludeerd kan worden dat de garnalenvisserij ook reeds voor 10 juni 1994 plaats vond. Zie bijvoorbeeld de Regeringsbeslissing Structuurnota Zee- en Kustvisserij uit 1991⁴. Reeds in deze nota werd het aantal vergunningen voor de garnalenvisserij bevroren.

5. Toestemming voor garnalenvisserij is doorlopend geweest

De uitoefening van de garnalenvisserij is al ver voor 1994 gebonden aan het hebben van een visvergunning voor de garnalenvisserij. Sinds 29 december 1977 was de *Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren* van kracht. Op grond van artikel 7 lid 1 van deze beschikking was het vissen met enig vistuig geschikt voor het vangen van garnalen (*Crangon crangon*) in in de visserijzone, het zeegebied en de kustwateren met uitzondering van de Westerschelde verboden. In artikel 11 lid 1 was bepaald dat het verbod in artikel 7 lid 1 niet gold voor degene die voorzien is van een vergunning van de minister. Met ingang van 25 augustus 2005 werd in artikel 11 een tweede lid ingevoegd dat bepaalde dat het in afwijking van het eerste lid verboden was om van vrijdag 12.00 uur tot de daaropvolgende zondag 24.00 uur te vissen met enig vistuig geschikt voor het vangen van garnalen (*Crangon crangon*). Dit betrof dus het weekendverbod. De *Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren* is met ingang van 1 januari 2009 vervangen door de *Uitvoeringsregeling Visserij*. In artikel 21 is het eerdere verbod uit artikel 7 lid 1 van de beschikking opgenomen en in artikel 22 het gelijklopende weekendverbod. Daarnaast zijn in artikel 70 aanvullende bepalingen opgenomen

³ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Overzicht-referentiedata-HR-en-VR.pdf>

⁴ <https://edepot.wur.nl/159193>

met betrekking tot de garnalenvergunning. Lid 3 bepaalt dat een vergunning ten aanzien van een vissersvaartuig slechts wordt verleend indien:

- a) het vissersvaartuig dient ter vervanging van een vissersvaartuig of vissersvaartuigen ten aanzien waarvan een vergunning als bedoeld in het eerste lid is verleend en de vergunninghouder afstand heeft gedaan van zijn gehele vergunning ten gunste van de aanvrager van de vergunning en het totaal verleende aantal vergunningen als bedoeld in het eerste lid niet toeneemt;
- b) het motorvermogen van dat vissersvaartuig niet meer bedraagt dan het motorvermogen van het vissersvaartuig of de vissersvaartuigen die worden vervangen;
- c) de aanvrager een meetrapport van een onderneming die is erkend op grond van [artikel 87a van de Uitvoeringsregeling zeevisserij](#), overlegt dat niet ouder is dan twee maanden en waaruit het motorvermogen blijkt van het vissersvaartuig ten behoeve waarvan de vergunning is aangevraagd.

Met deze voorwaarden wordt dus een ring om het aantal vergunningen en het totale motorvermogen gelegd. Lid 2 bepaalt daarbij nog dat een vergunning van rechtswege is verleend indien de aanvraag aan bovengenoemde voorwaarden voldoet en de Minister niet binnen termijn van 8 weken op de aanvraag heeft beslist (of reageert).

Een garnalenvergunning wordt ingetrokken indien:

- a) de vergunninghouder afstand van de vergunning heeft gedaan als bedoeld in het derde⁵ lid, onderdeel a;
- b) de visserijactiviteiten van een vissersvaartuig ten behoeve waarvan de vergunning is verleend definitief worden beëindigd als bedoeld in artikel 7 van [verordening \(EG\) nr. 2792/1999](#) van de Raad van 17 december 1999 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en voorwaarden voor de structurele acties van de Gemeenschap in de visserijsector (PbEG L 337), en ten aanzien van de beëindiging door de Minister of door de Commissie van de Europese Gemeenschappen subsidie is verleend.

Samengevat betekent dit dat de vergunning wordt ingetrokken indien deze wordt overgedragen aan een ander die deze vergunning op naam krijgt of indien het vaartuig wordt gesaneerd om de totale visserij inspanning te doen afnemen.

Uit artikel 70 kan worden geconcludeerd dat het recht op een garnalervisvergunning overdraagbaar is. Indien een aanvraag aan de in artikel 70 voorwaarden voldoet moet de Minister deze honoreren. Hieruit kan worden afgeleid dat sprake is van een overdraagbaar recht.

Uit een aantal uitspraken van de Afdeling kan worden geconcludeerd dat de garnalenvergunning als een eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) moeten worden beschouwd. Op dat recht mag alleen inbreuk gemaakt worden in het algemeen belang en op basis van een wettelijk voorschrift (ECLI:NL:RVS:2006:AX8543). In haar uitspraak van 13 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:416) stelt de Afdeling dat het uitoefenen van de visserij als een economisch belang dat verband houdt met het drijven van een onderneming als eigendom in de zin van artikel 1 van genoemd Protocol kan worden beschouwd. Een inperking van mogelijkheden om te vissen (op basis van een vergunning) kan beschouwd worden als een inmenging in het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM gewaarborgde recht op het ongestoord genot van dat eigendom. Een dergelijke inmenging in het

⁵ Per abuis staat er tweede.

eigendomsrecht dient proportioneel te zijn, dat wil zeggen dat er een "fair balance" dient te bestaan tussen de eisen van het algemene belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu⁶. De last die op de betrokkene wordt gelegd, dient te worden afgewogen tegen het algemene belang en mag niet onevenredig zwaar zijn.

In dit kader is ook een uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden (ECLI NLHR 2004AO3858) van belang. In betreffende casus was sprake van de verkoop van een garnalervisvergunning en bijbehorende documenten vlak voordat een faillissement werd uitgesproken. De vergunningen waren echter ten tijde van het faillissement nog niet overgeschreven door LNV. De vraag was dus of de visvergunning in de faillissementsboedel viel of niet. De Hoge Raad oordeelde dat met de verkoop de privaatrechtelijke verhoudingen zijn gewijzigd maar dat de vergunning in de faillissementsboedel viel omdat de tenaamstelling nog niet was gewijzigd. Het Hof oordeelde in een eerdere uitspraak m.b.t. deze zaak dat:

- a) visdocumenten zijn te beschouwen als "andere rechten" als bedoeld in art. 3:83 lid 3 BW, die bij gebreke van een wettelijke bepaling dienaangaande niet overdraagbaar zijn.
- b) Niettemin verzet het stelsel van de wet zich niet ertegen dat een privaatrechtelijke overeenkomst ertoe strekt dat het recht op een door de overheid verleende vergunning overgaat op een ander en derhalve een publiekrechtelijk gevolg heeft; zolang dit publiekrechtelijke gevolg nog niet is geëffectueerd blijft de oorspronkelijke vergunninghouder rechthebbende.

Voorgaande betekent samengevat dat het recht op een vergunning kan worden overgedragen en dat diegene op wiens naam een vergunning staat vergunninghouder en rechthebbende is tot het moment dat de vergunning op naam is gesteld van een ander (koper).

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat een garnalervisvergunning als een eigendomsrecht beschouwd moet worden. Dit is van belang omdat visvergunningen door de RVO periodiek opnieuw worden verzonden. Hieruit zou ten onrechte kunnen worden opgemaakt dat het gaat om steeds tijdelijke vergunningen en rechten. Uit artikel 70 en de jurisprudentie kan echter worden geconcludeerd dat sprake is van recht op een vergunning en dat dit recht kan overgaan op een ander. Daarnaast is het mogelijk om een vergunning voor maximaal 2 jaar te reserveren en kan uit de verstuurde vergunningen worden afgeleid dat deze een begindatum kennen maar geen einddatum. Er is dus duidelijk geen sprake van tijdelijke vergunningen maar van overdraagbare vergunningen die voor onbepaalde tijd zijn verleend. (Zie ook de Tenderregeling Garnalenvisserij Waddenzee⁷ waar dit aan de Europese Commissie is meegedeeld.).

De huidige visvergunningen zijn alle uitgegeven voor de referentiedatum van 10 juni 1994. Soms zijn vergunningen overgedragen maar daarbij is ook de bestaande toestemming overgegaan op de rechtsopvolger. Dit betekent dat reeds op de referentiedatum toestemming voor de activiteit was verleend en dat sprake is van een doorlopende toestemming.

⁶ De Afdeling verwijst hierbij naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) van 7 juli 1989, Tre Traktörer Aktiebolag tegen Zweden, nr. 10873/84, punt 53 (www.echr.coe.int)

⁷ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202014/282370_2143816_93_2.pdf

Behalve uit de jurisprudentie en de regelgeving met betrekking tot visvergunningen kan ook uit beleidsnota's zoals de Structuurnota Zee- en Kustvisserij worden afgeleid dat garnalenvisserij (binnen het kader van het bestaande aantal vergunningen) kan worden voortgezet.

Omvang van de toestemming op de referentiedatum

De omvang van de toestemming voor garnalenvisserij wordt niet begrensd door het Europese visserijbeleid, aangezien voor garnalen geen sprake is van quotering of een maximale vangst. De maximale inzet wordt echter wel begrensd door de begrenzing van het aantal vergunningen en het maximale motorvermogen van 221kW (300 pk). Theoretisch konden op de referentiedatum (10 juni 1994) jaarlijks bij een aantal van 215 vergunningen met maximaal 365 zeedagen per jaar en een maximum motorvermogen van 300pk 23.5 miljoen pk dagen⁸ gemaakt worden. Deze hoeveelheid betreft daarmee het maximum gebruik op basis van de op de referentiedatum bestaande toestemming(en).

6. Inperking van de toestemming/referentie

Zoals in het voorgaande beschreven is met ingang van 25 augustus 2005 het weekendverbod ingegaan. Als gevolg van dit verbod is de maximale vistijd beperkt tot 4,5 dagen per week. Dit betekent dat jaarlijks per vaartuig nog maximaal 235 zeedagen gemaakt kan worden. (Hetgeen een inperking met 35,7 % betekent.) Daarmee werd het maximaal gebruik van de toestemming ingeperkt tot 18.4 miljoen pk dagen.

In 2021 zijn 19 GK vergunningen uitgekocht. Dit levert een verdere beperking op van de referentie naar 15,2 miljoen pk dagen.

Wordt gekeken naar de maximale emissie van stikstof dan gaat het volgens TNO (Hulskotte & van Brakel, 2017) voor garnalenvisserij om een emissiefactor van 10,1 gram/kWh in 1994. Voor stomen gaat het daarbij om 158 kW en voor vissen om 180 kWh per uur. Op basis hiervan bedragen de emissie voor vissen en voor varen respectievelijk 1,82 en 1,60 kg per uur. Uitgaande van 15% stoomtijd en 85 % vistijd (Hintzen, 2018) komt de berekening voor de referentiedatum 10 juni 1994 uit op een emissie van 3,36 miljoen kg NOx. Door het weekendverbod met ingang van 25 augustus 2005 werd dit beperkt tot 2,16 miljoen kg NOx.

7. Nadere inperking toestemming door WNB-vergunning

Op grond van de vigerende Wnb-vergunning die werd verleend op 15 december 2016 is het aantal uren dat binnen de Natura 2000 gebieden kan worden gevist beperkt. Het betreft hier het aantal uren dat met een snelheid van 0,1 tot 4,5 mijl per uur gevaren wordt hetgeen in de vigerende Wnb-vergunning aangemerkt wordt als vissen. Een en ander betekent dat binnen Natura 2000 gebieden nog wel onbeperkt gevaren kan worden met een hogere snelheid dan 4,5 mijl. Dit laatste betekent ook m.b.t. het aspect stikstof strikt genomen dat geen sprake is van juridische begrenzing van de hoeveelheid emissies binnen de Natura 2000 gebieden. In praktische zin worden de emissies echter wel beperkt aangezien vissers daar uitsluitend komen om te vissen.

⁸ Dit komt neer op 56.115 zeedagen.

Dit impliceert dat de visuren-beperking voor een Natura 2000 gebieden op het land die grenzen aan een Natura 2000 gebied waar wordt gevist ook de maximaal mogelijke deposities op basis van het maximaal gebruik op basis van de visvergunning(en) inperkt.

De vigerende Wnb-vergunning beperkt daarmee de mogelijke gevolgen ten opzichte van de relevante referentie.

Dat betekent dat de relevante referentie voor een nieuwe aanvraag de toestemming betreft die op dit moment bestaat op basis van het recht op 196 visvergunningen waarbij het maximale gebruik is ingeperkt door het weekendverbod, het maximaal motorvermogen en de op 15 december 2016 verleende Wnb-vergunning.

Indien verzekerd wordt dat de gevolgen van de activiteit voor Natura 2000 gebieden niet kunnen toenemen ten opzichte van genoemde referentie kunnen significante gevolgen worden uitgesloten en is een passende beoordeling m.b.t. de gevolgen van stikstofemissies niet nodig.

Uitsluiten mogelijke toename van gevolgen

Een toename van gevolgen voor Natura 2000 gebieden kan worden uitgesloten indien enerzijds de totale omvang van de activiteit garnalenvisserij en de daarbij behorende emissies niet zal kunnen toenemen en anderzijds de emissies binnen de Natura 2000 gebieden niet stijgen ten opzichte van de relevante referentie.

Wat betreft de totale omvang van de activiteit betekent dit dat het aantal vergunningen niet mag stijgen en het weekendverbod van kracht blijft. Dit wordt verzekerd door de artikelen 22 en 70 van de *Uitvoeringsregeling Visserij*. Zoals beschreven bedraagt de maximale inzet met 196 vaartuigen 13,8 miljoen pk dagen. Door dit maximum te verlagen tot de in de PB genoemde hoeveelheid van 5,9 miljoen pk dagen kunnen de maximale deposities op voor stikstof gevoelige habitats worden gehalveerd

Daarnaast mogen zoals gezegd de emissies binnen de Natura 2000 gebieden waar gevist wordt niet toenemen. Dit laatste kan worden verzekerd door vastlegging van emissieplafonds per gebied op basis van de relevante referentie. Daarbij bedraagt zoals beschreven de emissie in de referentie 1,81⁹ kg NOx per visuur. Voor de beoogde situatie gaat het volgens de meest recente inzichten (Wing, 2022) in 2021 om een emissie van 1,31 kg NOx per visuur. Dit betekent dat het maximaal aantal visuren per gebied 27 % zal mogen stijgen ten opzichte van de vigerende vergunning. Zoals beschreven in de PB mag daarbij het gemiddeld aantal visuren per gebied gerekend over de vergunningsperiode niet toenemen ten opzichte van de achterliggende periode. Genoemde 27 % maakt het echter mogelijk dat over de jaren enige fluctuatie om dit gemiddelde kan worden toegestaan.

Voorgaande betekent dat is aangetoond dat indien de garnalensector een vergunningaanvraag doet waarin het maximale gebruik wordt begrensd volgens de in het voorgaande beschreven lijnen dat op geen enkel hexagoon de depositie op voor stikstof gevoelige habitattypen zal kunnen toenemen hetgeen betekent dat op voorhand kan worden geconcludeerd dat de aangevraagde activiteit niet kan leiden tot significante gevolgen. Daarmee is een passende beoordeling van de effecten van stikstof niet nodig.

⁹ 180 kWh*10.1 g/kWh/hour

Eerdere beoordeling van de gevolgen van stikstofemissies

Garnalenvisserij leidt door het gebruik van dieselmotoren tot emissie van stikstof. In 2007 werd de garnalenvisserij voor het eerst gebonden aan een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. In de betreffende passende beoordeling (Agonus, 2007) wordt aangegeven dat bij garnalenvisserij sprake is van een geringe luchtvervuiling door de uitlaatgassen van de dieselmotor/generatoren. Gelet op het grote visgebied en het aantal schepen (215) wordt geconcludeerd dat de garnalenvisserij geen significante effecten op de luchtkwaliteit in de onderhavige gebieden zal hebben. In de verleende NB-wet vergunning werd hierover verder geen melding gedaan.

In de in 2014 opgestelde PB voor de vergunning 2015-2016 wordt uitgebreider ingegaan op de emissies van stikstof. In de overwegingen bij de vergunning van 11 februari 2015 wordt hieromtrent geconcludeerd: *‘Uit de in de PB weergegeven indicatieve berekeningen kan echter worden afgeleid dat de door de emissies van NOx en zwavelverbindingen optredende concentratieverhogingen dermate gering zijn dat effecten op de kwaliteit van habitattypen of op beschermde soorten kunnen worden uitgesloten.’* Deze beoordeling betrof echter de geschatte deposities op het water. Aan mogelijke deposities op het land werd (ook in de PB) geen aandacht besteed.

Dit veranderde na de invoering van het PAS later in 2015. In de overwegingen bij de vigerende vergunning zoals verleend op 15 december 2016 staat m.b.t. stikstof:

‘Voor de berekening van de effecten van stikstof op de instandhoudingsdoelen is met ingang van 1 juli 2015 de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in werking getreden. In deze regeling is de Aerius Calculator 2015 versie december 2015 als rekeninstrument aangewezen om de hoogte van de extra stikstofemissie en -depositie te bepalen wanneer sprake is van wijziging of uitbreiding van de activiteit. Er behoeft alleen voor de toename van de stikstofdepositie die het gevolg is van de uitbreiding of wijziging van de activiteit ten opzichte van de feitelijke stikstofdepositie die de activiteit veroorzaakte voor de inwerkingtreding van het PAS-programma een beroep te worden gedaan op de ontwikkelingsruimte die op grond van het programma beschikbaar is, althans als de grenswaarde wordt overschreden. Voor de voor 1 januari 2015 veroorzaakte feitelijke depositie wordt geen ontwikkelingsruimte toegedeeld, want deze feit-lijke depositie maakt immers onderdeel uit van de achtergronddepositie waarmee AE-RIUS heeft gerekend en die is meegenomen in de PB die ten grondslag ligt aan het programma. Derhalve kan bij de toestemmingverlening voor de stikstofdepositie die het betrokken bedrijf veroorzaakte voor de inwerkingtreding van het programma worden verwezen naar de PB van het programma.

In het onderhavige geval van de garnalenvisserij kan geconcludeerd worden dat het gaat om een voortzetting van een reeds lang bestaande activiteit. De uitstoot van stikstof door de garnalenvisserij is meegenomen in de PB van het PAS-programma en maakt daarmee onderdeel uit van de achtergronddepositie. Hoewel de inzet in de garnalenvisserij van jaar tot jaar kan variëren, is de huidige inzet ten opzichte van situatie zoals deze bestond bij de invoering van het PAS-programma niet toegenomen. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de fluctuaties in het aantal pk-dagen vooral samenhangen met het feit dat binnen de vloot van vaartuigen < 300 pk afhankelijk van de vangsten en de visprijzen wordt overgeschakeld van de garnalenvisserij naar de visvisserij en vice versa. Dat betekent dat indien de inzet in de garnalenvisserij toeneemt de inzet in de visvisserij afneemt. De totale (gezamenlijke) hoeveelheid stikstof emissies van de vloot neemt dan dus niet toe. Nu de emissies van de garnalenvisserij deel uit-maken van de achtergronddepositie is een berekening met de AERIUS

calculator niet nodig. Tevens kan een dergelijke berekening achterwege blijven aangezien geen sprake is van een toename of wijziging van de activiteit.'

In de vigerende vergunning wordt dus duidelijk gesteld dat het gaat om de voorzetting van een bestaande activiteit. De uitstoot van stikstof door de garnalenvisserij maakt volgens de vergunning deel uit van de achtergronddepositie. Aangezien geen sprake zal zijn van een toename van emissies hoeft geen beroep gedaan worden op depositieruimte en daarom is een berekening met AERIUS niet nodig.

Dit betekent dat de het feit dat sinds de uitspraak van 29 mei 2019 geen beroep gedaan kan worden op de passende beoordeling van het PAS niet betekent dat anders tegen Wnb-vergunningverlening voor de garnalenvisserij aangekeken moet worden. Er wordt immers geen beroep gedaan op depositieruimte omdat een nieuwe Wnb-vergunning niet leidt tot een toename van deposities ten opzichte van de referentie.

8. Visserij onderdeel scheepvaart

In het rapport 'Niet alles kan' van de commissie Remkes wordt het woord visserij enkele keren genoemd. Visserij wordt in dit rapport meegenomen met scheepvaart. Naast visserij maken ook binnenvaart en recreatievaart onderdeel uit van de categorie overige scheepvaart. De totale emissie van de scheepvaart in 2018 bedraagt volgens het rapport 134.200 ton NOx. De emissie van de visserij bedraagt daarvan 2.600 ton ofwel 1,9 %. Het rapport geeft aan dat de emissie van de visserij in 2020 2.200 ton bedroeg en volgens het basispad stikstof (bron PBL) zal dalen naar 1.600 ton in 2030. Volgens de Commissie Remkes leidt de scheepvaart tot een gemiddelde depositie op Nederland van 51,3 mol per ha/jr. Dit is ca 3,4 % van de totale depositie. Van deze 3,4 % maakt de visserij 1,9 % uit. Dat komt gemiddeld neer op 0,15 mol/ha/jr en betreft daarmee ca. 0,01 % van de totale depositie.

Scheepvaart kan plaatsvinden zonder passende beoordeling en is wat betreft het aspect stikstof niet Wnb-vergunningplichtig. De activiteit wordt meegenomen in de achtergronddepositie en met bronmaatregelen en ander beleid wordt getracht de emissies te verminderen. Aangezien visserij onderdeel uitmaakt van de scheepvaart maakt ook de totale emissie van de garnalenvisserij onderdeel uit van de achtergronddepositie. Het feit dat een deel van deze emissies plaatsvindt binnen Natura 2000 gebieden maakt dit niet anders.

9. Samenvatting en conclusie

De garnalenvisserij is een reeds lang bestaande activiteit. De activiteit vond reeds plaats op de relevante referentiedatum 10 juni 1994. Voor de activiteit was en is op basis van overdraagbare (rechten op) visvergunningen en visserijbeleid sprake van een bestaand recht en een doorlopende toestemming. De omvang (het maximaal gebruik) van de toestemming op de referentiedatum is later ingeperkt door een afname van het aantal visvergunningen en het weekendverbod. Daarnaast is op grond van vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming de omvang van het maximale gebruik dat van de toestemming kan worden gemaakt vanaf 2017 nader begrensd door een regulering van het aantal visuren binnen Natura 2000 gebieden. Als gevolg daarvan zijn ook de maximaal mogelijke deposities op veel Natura 2000 gebieden nader beperkt.

De deposities als gevolg van emissies door garnalenvisserij zijn evenals de emissies van de gehele scheepvaart onderdeel van de achtergronddepositie. De effecten van de bestaande activiteit garnalenvisserij zijn wat betreft de gevolgen van stikstofdepositie onderdeel van de bestaande situatie.

De eventuele effecten als gevolg van stikstofdepositie traden reeds op de referentiedata op en zijn in de omgeving verdisconteerd. De maximaal mogelijke emissies en deposities zijn sinds de referentiedatum 10 juni 1994 afgenomen en ook ten opzichte van latere referenties afgenomen. Significante gevolgen kunnen worden uitgesloten voor zover de wijzigingen van een activiteit in een Nbw-vergunning niet leiden tot andere of grotere negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied ten opzichte van de situatie waarvoor ten tijde van de relevante referentiedatum voor het betrokken Natura 2000-gebied toestemming bestond (ECLI:NL: RVS: 2018:2449).

Met een nieuwe Wnb-vergunning waarmee niet alleen het aantal visuren binnen de Natura 2000 gebieden wordt begrensd maar waarmee ook het maximale gebruik buiten de Natura 2000 gebieden ten opzichte van de relevante referentiedatum wordt gehalveerd, kan verzekerd worden dat er op geen enkel voor stikstof en overbelast habitat sprake zal kunnen zijn van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van het maximaal gebruik op de relevante referentiedatum. Dit kan met een aantal AERIUS-berekeningen worden aangetoond. Daarom kan op voorhand geconcludeerd worden dat met een dergelijke nieuwe Wnb-vergunning geen sprake kan zijn van significante gevolgen voor Natura 2000 gebieden. Een passende beoordeling van effecten als gevolg van stikstofemissies is daarom niet nodig.