

# ECLI:NL:RVS:2018:832

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instantie            | Raad van State                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Datum uitspraak      | 14-03-2018                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Datum publicatie     | 14-03-2018                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Zaaknummer           | 201606556/1/R2                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Rechtsgebieden       | Bestuursrecht                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig                                                                                                                                                                                                                                          |
| Inhoudsindicatie     | Bij besluit van 19 juli 2016 heeft het college krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: 1998) aan [belanghebbende] vergunning verleend voor het jaarrond vissen op karper en andere vissen op de Noordense Plas ten westen van de Kerklaan. |
| Vindplaatsen         | Rechtspraak.nl<br>Omgevingsvergunning in de praktijk 2018/7861<br>JWA 2018/3 met annotatie van D. van der Meijden<br>JOM 2018/226<br>JBO 2018/93 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden                                                                      |

## Uitspraak

201606556/1/R2.

Datum uitspraak: 14 maart 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Vereniging Natuurmonumenten (hierna: Natuurmonumenten), gevestigd te s-Graveland, gemeente Wijdmeren,  
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 juli 2016 heeft het college krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: 1998) aan [belanghebbende] vergunning verleend voor:

- het jaarrond vissen op karper en andere vissen op de Noordense Plas ten westen van de Kerklaan en;
- het jaarrond nachtvisserij op karper en andere vissen op de Noordense Plas ten westen van de Kerklaan vanaf zeven vaste locaties en het aanwezige ponton.

Tegen dit besluit heeft Natuurmonumenten beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Natuurmonumenten en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 januari 2018, waar Natuurmonumenten, vertegenwoordigd door drs. D. Kunst, dr. W. Borren en J.M. van Schie, en het college, vertegenwoordigd door mr. E.H. van Schaik-Sinnema, dr. ir. E.W. van der Welle en drs. R.E. Kuil, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende] als partij gehoord.

## Overwegingen

### Inleiding

1. De Noordense Plas is een onderdeel van het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck (hierna: het Natura 2000-gebied). Bij besluit van 25 november 2013 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken het gebied aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb. L206; de Habitatrichtlijn). Het gebied is onder meer aangewezen voor het habitatype H3140, Kalkhoudende oligo-mesotrofe wateren met benthische Chara spp. vegetaties (hierna: kranswierwateren).

De vergunning heeft betrekking op het deel van de Noordense Plas ten westen van de Kerklaan. Dat deel van de Noordense Plas is eigendom van [belanghebbende]. Het deel van de Noordense Plas ten oosten van de Kerklaan is eigendom van Natuurmonumenten.

### Fosfaatbelasting

2. Natuurmonumenten betoogt dat het college de gevraagde vergunning ten onrechte heeft verleend, omdat niet is uitgesloten dat de vergunde activiteiten de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied kunnen aantasten. Daartoe voeren zij aan dat het gebruik van lokaas, de zogenoemde boilies, bij het vissen op karpers tot een veel grotere toename van fosfaat in het water leidt dan waarvan in de Natuurtoets van H&S Consultancy, van maart 2016 (hierna: de natuurtoets), waarop het college zich bij het nemen van het besluit tot verlening van de gevraagde vergunning heeft gebaseerd, is uitgegaan. Volgens Natuurmonumenten is voorts ten onrechte het verschijnsel van accumulatie van fosfaat niet beoordeeld, is geen onderzoek naar de waterbodem gedaan om oplading en nalevering van fosfaat uit de bodem mee te kunnen wegen, zijn geen evenwichtswaarden berekend en zijn klimaateffecten niet meegenomen. Voorts kan cumulatie van effecten een plotselinge verslechtering van de huidige situatie in het naastgelegen deel van het Natura 2000-gebied veroorzaken.

Voorts voert Natuurmonumenten aan dat zij eigenaar is van het deel van de Noordense Plas ten oosten van de Kerklaan, dat de enige watertoevoer naar dat deel van de Noordense Plas afkomstig is van de Noordense Plas ten westen daarvan en zij, gelet op de slechte waterkwaliteit aldaar, niet in staat is de waterkwaliteit in haar wateren te verbeteren. Volgens Natuurmonumenten is het deel van de Noordense Plas ten oosten van de Kerklaan potentieel zeer geschikt voor de uitbreiding van kranswierwateren, maar staat de slechte waterkwaliteit aldaar de uitbreiding daarvan in de weg.

2.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de vergunde activiteiten geen significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied hebben omdat die de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied niet in gevaar brengen. Het college onderkent dat de hoeveelheid fosfaat die met het gebruik van de boilies in het water wordt gebracht in de natuurtoets is onderschat, maar stelt zich op het standpunt dat dat geen gevolgen heeft voor de waterkwaliteit in die delen van het Natura 2000-gebied, onder meer het ten zuiden van de Noordense Plas gelegen Schippersgat, waar volgens het beheerplan de uitbreiding van kranswierwateren is voorzien. In dat verband voert het college aan dat uit een ten behoeve van de vergunningverlening opgesteld Memo Nieuwkoopse Plassen Binnenpolder van J.J. Reitsma van 7 april 2015 (hierna: de

waterbalans) volgt dat de stromingsrichting van het water in het Natura 2000-gebied loopt vanuit het Schippersgat naar de Noordense Plas en dat gegeven als belangrijk uitgangspunt aan de verlening van de gevraagde vergunning ten grondslag heeft gelegen. De bijdrage van de Noordense Plas aan het fosfaatgehalte in de andere delen van de Nieuwkoopse Plassen, waaronder het Schippersgat is verwaarloosbaar, omdat niet of nauwelijks uitwisseling plaatsvindt vanuit de Noordense Plas naar de overige delen van de Nieuwkoopse Plassen.

2.2. Het geschil spitst zich toe op de vraag of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de vergunde activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen voor de kranswierwateren waarvoor het gebied is aangewezen, niet in gevaar brengen.

2.3. In het besluit tot aanwijzing van het Natura 2000-gebied is voor de kranswierwateren als instandhoudingdoelstelling opgenomen een uitbreiding van de oppervlakte en een verbetering van de kwaliteit. In het beheerplan is aangegeven dat de mogelijkheden voor verbetering en uitbreiding van de kranswierwateren liggen in delen van de Nieuwkoopse Plassen ten zuiden van de Noordense Plas, onder meer het Schippersgat. De Noordense Plas is daarin niet aangemerkt als gebied waar mogelijkheden liggen voor verbetering en uitbreiding van kranswierwateren. Natuurmonumenten heeft haar stelling dat het deel van de Noordense Plas dat zij in eigendom heeft potentieel zeer geschikt is voor de uitbreiding van de kranswierwateren niet onderbouwd. Daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het college er niet vanuit heeft kunnen gaan dat die wateren niet geschikt zijn voor de uitbreiding van kranswierwateren. Derhalve dient te worden beoordeeld of het college zich op grond van de natuurtoets op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vergunde activiteiten in de Noordense Plas geen negatieve gevolgen voor de kranswierwateren hebben in die delen van de Nieuwkoopse Plassen waarvan in het beheerplan staat aangegeven dat daar mogelijkheden liggen voor verbetering en uitbreiding daarvan.

2.4. Tussen partijen is niet in geschil dat het gebruik van de zogenoemde boilies bij het vissen op karper leidt tot het toevoegen van fosfaat in de waterkolom. Het college heeft in dat verband erkend dat in het bestreden besluit de hoeveelheid fosfaat die ten gevolge van het gebruik van de boilies aan de waterkolom kan worden toegevoegd is onderschat. In het deskundigenbericht staat dat - en dit is tussen partijen ook niet in geschil - uitgaande van de vergunde visserijactiviteit per jaar maximaal 12,1 kilogram fosfaat, aan de waterkolom in de Noorderplas wordt toegevoegd.

Partijen verschillen van inzicht over het antwoord op de vraag of het toevoegen van een dergelijke hoeveelheid fosfaat aan de waterkolom in de Noorderplas gevolgen heeft voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de kranswierwateren in het Natura 2000-gebied. Ter zitting heeft Natuurmonumenten in dit verband benadrukt dat het standpunt van het college dat het gebruik van de boilies niet zal leiden tot een verslechtering van de kranswierwateren in het Schippersgat berust op aannames en dat zij ten onrechte geen rekening heeft gehouden met een mogelijke cumulatie van ongunstige omstandigheden voor kranswierwateren.

Natuurmonumenten stelt zich op het standpunt dat het fosfaat met water vanuit de Noorderplas naar het ten zuiden daarvan gelegen Schippersgat zal stromen. Volgens haar gaat het in de Nieuwkoopse Plassen om een complex ecosysteem dat niet statisch maar aan verandering onderhevig is, is dat systeem niet volledig geanalyseerd en hebben de gebruikte modelmatige aannames een grote onzekerheid. Zij betwist niet de door het college aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde waterbalans, maar stelt zich op het standpunt dat ook een zogenoemde nutriëntenbalans zou moeten worden opgesteld. Daartoe voert zij aan dat fosfaat zich aan ijzer bindt in de waterbodem. Alle fosfaat die vanuit de Noordense Plas naar het Schippersgat beweegt is daar niet direct terug te meten in het water omdat fosfaat zich eerst bindt aan de waterbodem. Dat proces kan een tijd duren zonder meetbare effecten, maar na het terzake bereiken van een drempelwaarde gaat de bodem in versneld tempo fosfaat aan het water terugleveren.

Het college stelt zich op het standpunt dat uit de onder 2 genoemde waterbalans volgt dat de stromingsrichting van het water in de Nieuwkoopse Plassen zodanig is dat geen significante hoeveelheden water vanuit de Noorderplas naar het Schippersgat kunnen stromen. Volgens het college kan de

toevoeging van fosfaat aan de waterkolom in de Noorderplas door het gebruik van de boilers, ongeacht de exacte hoeveelheid fosfaat die daarmee in het water van de Noorderplas wordt gebracht, reeds daarom niet leiden tot een significante toename van de fosfaatconcentratie in het water in het Schippersgat. Het uitvoeren van een nutriëntenbalans, zoals Natuurmonumenten voorstaat, is volgens het college weinig zinvol, omdat daaruit weliswaar kan worden opgemaakt hoeveel fosfaat zich waar in de wateren en de bodem bevindt, maar daaruit niet kan worden opgemaakt waar de gevonden concentraties fosfaat vandaan komen.

2.5. In het deskundigenbericht staat dat uit de waterbalans kan worden afgeleid dat de stromingsrichting van het water voornamelijk van zuidwest naar noord zal gaan. Het water zal zich voornamelijk verplaatsen vanuit de Nieuwkoopse Plassen naar de Noordense Plas. Een stroming van water vanuit de Noordense Plas naar de Nieuwkoopse Plassen is bovendien niet aannemelijk door de vorming van de bodem. Uit een kaart waarop de diepte van de Noordense Plas is aangeduid, blijkt dat de polder in de nabijheid van de duiker onder de Voorweg veel ondieper is dan ter plaatse van de Kerkweg en dus een drempel vormt. Water zal daardoor als het ware "over de drempel" moeten stromen om de Noordense Plas bij de duiker te verlaten. In geval van grote hoeveelheden neerslag in een piekbelasting kan deze situatie zich echter voordoen, aldus het deskundigenbericht.

Het college heeft in dit verband toegelicht dat laatstgenoemde situatie zich alleen in zeer uitzonderlijke gevallen voordoet - minder dan één keer per jaar -, dat de omkering van de waterstroom in dat geval altijd tijdelijk en kortdurend is en dat dat niet leidt tot voor kranswierwateren schadelijke concentraties fosfaat in het Schippersgat. In dat verband heeft het college opnieuw verwezen naar de waterbalans. Daarin is met een oppervlaktemodel (SOBEK) een berekening uitgevoerd voor zowel de aanvoer vanuit de Nieuwkoopse Plassen naar de Noordense Plas als de afvoer van de Noordense Plas naar de Nieuwkoopse Plassen. In de waterbalans staat dat het debiet van de Noordense Plas naar de Nieuwkoopse Plassen minimaal 50.000 en maximaal 160.000 m<sup>3</sup> water per jaar bedraagt. In het bestreden besluit staat in dit verband uiteengezet dat in de waterafvoer van de Noordense Plas wegzijging via de bodem naar de veel lager noordelijk gelegen Noordse Buurtpolder, samen met de inlaat van water naar de kassen in die polder een belangrijke afvoer van water uit de Noordense Plas inhoudt. Daarbij is de factor wegzijging ongeveer 5 tot 6 keer zo hoog als de inlaat naar de kassen. Daarbij wijst het college erop dat in de waterbalans staat dat indien die inlaat geheel stopgezet zou worden, dat zou leiden tot een toename in de jaarafvoer vanuit de Noordense Plas naar de Nieuwkoopse Plassen met 2 tot 4%. In de waterbalans staat voorts dat het volume van het debiet van de Noordense Plas naar de Nieuwkoopse Plassen op de waterbalans van de Nieuwkoopse Plassen van 10.106 tot 17.106 m<sup>3</sup> per jaar niet significant is omdat het valt binnen de foutenmarge van de modellen. Natuurmonumenten betwist de juistheid van de waterbalans in zoverre niet. Ter zitting heeft het college voorts toegelicht dat zich aan de zuidwestzijde van de Noordense Plas, vóór de duiker naar de Voorsloot die aansluit op onder meer het Schippersgat, een inlaat bevindt die water dat vanuit de Noordense Plas in zuidelijke richting stroomt afvoert naar het gemaal aan de westzijde van de Nieuwkoopse Plassen. Voorts heeft het college erop gewezen dat ook de stroming in de Voorsloot in de westelijke richting naar dat gemaal is, waardoor water dat vanuit de Noordense Plassen in zuidelijke richting stroomt vanaf de Voorsloot vooral in westelijke richting zal stromen, terwijl de doorgang naar het Schippersgat zich in oostelijke richting vanaf de duiker tussen de Noordense Plas en de Voorsloot bevindt. Vanaf de Voorsloot bevinden zich voorts een groot aantal aftakkingen naar de ten zuiden daarvan liggende Nieuwkoopse Plassen, waardoor ook een grote mate van verdunning zal optreden. Het college heeft ter illustratie van de gevolgen van mogelijke vermenging van het water uit de Noordense Plas met het Schippersgat voorts met een berekening uiteengezet dat in het geval de gehele Noordense Plas in één keer geheel zou leegstromen in het Schippersgat, dit zou leiden tot een toename van de concentratie fosfaat van 0,01mg/l. Daarbij heeft het college onder verwijzing naar de normale stromingsrichting en afvoer van water uit de Noorderplas erop gewezen dat een dergelijk worst-case scenario zich nooit voor zal kunnen doen, zodat de daadwerkelijke toename van de concentratie fosfaat in het Schippersgat bij een tijdelijke omkering van de stromingsrichting waarbij water vanuit de Noordense Plas naar het Schippersgat stroomt, mede gelet op de omstandigheid dat een groot deel van het water in westelijke richting zal stromen, aanzienlijk lager zal zijn. Maar ook die situatie zal zich slechts in uitzonderlijke gevallen voordoen, aldus het college.

Het college heeft naar de oordeel van de Afdeling met die toelichting aannemelijk gemaakt dat geen grote hoeveelheden water vanuit de Noordense Plas naar het Schippersgat stromen. Het college heeft daarmee eveneens aannemelijk gemaakt dat de toevoeging van fosfaat aan het water in de Noorderplas niet zal kunnen leiden tot een significante toename van de concentratie fosfaat in het Schippersgat. Onder die omstandigheden heeft het college terecht geen aanleiding gezien voor het laten uitvoeren van een nutriëntenbalans of om onderzoek te doen naar mogelijke cumulatie van effecten van fosfaat op de kranswierwateren.

Het college heeft voorts toegelicht dat sinds 2002 weer kranswierwateren in het Schippersgat voorkomen en dat die zich vanaf dat jaar daar hebben kunnen ontwikkelen, terwijl ook in die periode bij het vissen op karper in de Noordense Plas gebruik werd gemaakt van boilies. Voorts heeft het college erop gewezen dat uit de door haar als bijlage 2 bij het bestreden besluit gevoegde meetresultaten voor fosfaat in het gebied de aalscholverkolonies in het gebied De Pot ten oosten van het Schippersgat ieder voorjaar voor een forse toename van de fosfaatconcentratie zorgen, die vervolgens in de loop van het jaar weer daalt. Het college wijst er in dat verband op dat enerzijds de concentraties fosfaat vanuit het gebied De Pot aanzienlijk hoger zijn dan de gemeten concentraties fosfaat in de Noordense Plas en voorts dat die concentraties niet in de weg hebben gestaan aan de ontwikkeling van de kranswierwateren. Natuurmonumenten heeft dit niet gemotiveerd weersproken. Hetgeen Natuurmonumenten heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich op grond van de door haar aan het besluit ten grondslag gelegde natuurtoets ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vergunde activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen voor de kranswierwateren niet in gevaar brengen en significante gevolgen derhalve uitgesloten zijn.

Het betoog faalt.

3. Natuurmonumenten betoogt voorts dat ten onrechte geen of onvoldoende mitigerende maatregelen zijn overwogen om schadelijke effecten te voorkomen en dat ten onrechte geen monitoring is voorgeschreven van de waterkwaliteit en de waterbodembodemkwaliteit, zodat niet wordt beoordeeld hoeveel eutrofiërende stoffen daadwerkelijk in het water worden gebracht.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3217, onder 4.5, dienen mitigerende maatregelen buiten beschouwing te blijven bij de beantwoording van de vraag in de voortoets of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Het college heeft bij de beoordeling of de vergunde activiteiten significante gevolgen hebben derhalve terecht geen mitigerende maatregelen in aanmerking genomen.

Wat betreft het betoog dat ten onrechte geen monitoring is voorgeschreven van de waterkwaliteit en de waterbodembodemkwaliteit, overweegt de Afdeling het volgende.

Ingevolge artikel 5 van de aan de vergunning verbonden voorschriften rapporteert de vergunninghouder jaarlijks vóór 1 april aan de Omgevingsdienst Haaglanden onder meer het aantal verkochte arrangementen, uitgesplitst in dag- en nachtarrangementen per kwartaal, de totale hoeveelheid verkochte boilies, een inschatting van de totale hoeveelheid boilies die door sportvissers zelf is meegebracht en gebruikt bij het vissen, het aantal georganiseerde viswedstrijden, de hoeveelheid gevangen brasem die uit de Noordense Plas is afgevoerd en of zich incidenten hebben voorgedaan en zo ja, welke. Met deze gegevens kan het college de hoeveelheid eutrofiërende stoffen beoordelen die ten gevolge van de vergunde activiteiten in het water wordt gebracht.

Het betoog faalt.

4. Voorts stelt Natuurmonumenten dat voorwaarden aan de vergunning zijn verbonden die niet handhaafbaar zijn.

Natuurmonumenten heeft haar betoog dat voorwaarden aan de vergunning zijn verbonden niet handhaafbaar zijn, uitsluitend toegelicht met de stelling dat niet objectief te controleren termen zijn gebruikt. Natuurmonumenten heeft daarmee niet toegelicht welke voorschriften volgens haar niet handhaafbaar zijn. Reeds hierom faalt het betoog.

5. Het beroep is ongegrond.
6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, griffier.

w.g. Hoekstra    w.g. Taal  
voorzitter    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 maart 2018