

ECLI:NL:RBGEL:2025:10489

Instantie	Rechtbank Gelderland
Datum uitspraak	05-12-2025
Datum publicatie	09-12-2025
Zaaknummer	ARN 23/7840
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Beroep tegen een beheerplan. Doggersbank. Wet natuurbescherming. Passende beoordeling. Onvoldoende zekerheid verkregen. In strijd met rechtszekerheidsbeginsel.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 23/7840

uitspraak van de meervoudige kamer van

in de zaak tussen

Stichting Doggerland, uit [plaats 1] ,

Stichting Ark, uit [plaats 2] , de stichtingen
(gemachtigden: mr. L. Mohammad en mr. B.D. Kloostra),

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de minister

(gemachtigden: mr. R.D. Reinders en mr. L. Verhees).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van de stichtingen tegen het Natura 2000-beheerplan Doggersbank dat de minister op 26 oktober 2023 heeft vastgesteld (het beheerplan).

1.1. De minister heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.2. De rechtbank heeft het beroep op 29 september 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigden van de stichtingen samen met [persoon A] en [persoon B] en de gemachtigden van de minister. Het beroep is gelijktijdig met de beroepen in de zaaknummers 23/7842 en 23/7843 behandeld.

Beoordeling door de rechtbank

2. De rechtbank beoordeelt het beheerplan aan de hand van de argumenten die de stichtingen hebben aangevoerd, de beroepsgronden. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

2.1. De rechtbank verklaart het beroep van de stichtingen gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit heeft.

Achtergrond

3. De Doggersbank is een open zeegebied in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ), op circa 275 kilometer ten noordwesten van Den Helder.¹ Op 27 mei 2016 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de Doggersbank aangewezen als Natura 2000-gebied (het aanwijzingsbesluit).² In dit aanwijzingsbesluit is de Doggersbank aangewezen voor het habitatype H110 Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken (het beschermde habitatype).³ De instandhoudingsdoelstelling voor dit habitatype is: behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit.⁴ Verder is de Doggersbank aangewezen voor de soorten H1351 Bruinvis, H1364 Grijze zeehond en H1365 Gewone zeehond (de beschermde zeezoogdieren).⁵ De instandhoudingsdoelstelling voor deze soorten is: behoud omvang en behoud kwaliteit leefgebied voor behoud populatie.⁶

3.1. Op 26 oktober 2023 heeft de minister voor de Doggersbank een beheerplan vastgesteld.⁷ Het beheerplan bevat voorwaarden, richtlijnen en (mitigerende) maatregelen voor het samengaan van natuurbescherming en menselijke activiteiten in de Doggersbank. In het beheerplan zijn ook afspraken opgenomen die zien op monitoring, onderzoek, toezicht, handhaving en communicatie.⁸ Verder zijn in het beheerplan de Natura 2000-doelstellingen uitgewerkt en is toegelicht onder welke voorwaarden bepaalde (menselijke) activiteiten in het gebied zijn toegestaan.

Leeswijzer

4. De rechtbank bespreekt eerst het overgangsrecht met betrekking tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet en gaat dan in op het toetsingskader. Daarna benoemt de rechtbank welke activiteiten zijn vrijgesteld van de vergunningplicht in het beheerplan. Vervolgens gaat de rechtbank in op de beroepsgronden waarin de stichtingen betogen dat de minister niet op basis van de uitgevoerde passende beoordeling de vereiste zekerheid heeft verkregen dat de vrijgestelde activiteiten geen significante

gevolgen (kunnen) hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Doggersbank.

Overgangsrecht

5. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet Natuur Omgevingswet in werking getreden. Uit artikel 2.9, tweede lid, onder a, van de Aanvullingswet Natuur Omgevingswet volgt dat als het bestuursorgaan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp ter inzage heeft gelegd van een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het oude recht van toepassing blijft tot het besluit onherroepelijk is indien tegen dit besluit beroep openstaat. Het college heeft bij de vaststelling van het beheerplan de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb toegepast op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb). Het ontwerp van het beheerplan heeft van 10 juni 2022 tot en met 21 juli 2022 ter inzage gelegen. Onderdelen van dit beheerplan zijn voor beroep vatbaar en het beheerplan is nog niet onherroepelijk, zodat de rechtbank concludeert dat in deze zaak het oude recht van toepassing is.

Waartegen kan worden geprocedeerd?

6. Op grond van artikel 8.1, tweede lid, van de Wnb kan een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een beheerplan uitsluitend betrekking hebben op de beschrijvingen van projecten of andere handelingen die op grond van artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb zijn uitgezonderd van de natuurvergunningplicht.

6.1. Op grond van artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb zijn projecten en andere handelingen die zijn beschreven in en worden gerealiseerd overeenkomstig een beheerplan, uitgezonderd van het in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb genoemde verbod. In artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is opgenomen dat het verboden is om zonder natuurvergunning van het college een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Een natuurvergunning kan vervolgens alleen worden verleend als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.⁹

6.2. Het voorgaande betekent dat het beroep van de stichtingen alleen betrekking kan hebben op concrete projecten als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, van de Wnb, die door opname in het beheerplan zijn vrijgesteld van de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

Welke activiteiten zijn op grond van het beheerplan vrijgesteld van de vergunningplicht?

7. In het beheerplan heeft de minister de activiteiten onderverdeeld in verschillende categorieën. In de categorieën 1 en 2 zijn de activiteiten opgenomen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht uit de Wnb. De activiteiten in categorie 1 zijn in het beheerplan aangeduid als vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten, zonder specifieke voorwaarden en bestaan uit:

Militaire activiteiten

Schietactiviteiten van de Marine.

Markeringen:

Onderhoud van markeringen.¹⁰

De activiteiten in categorie 2 zijn in het beheerplan aangeduid als vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten mét specifieke voorwaarden en bestaan uit:

Mijnbouw (bestaande installaties)

Normale bedrijfsvoering.

Kabels en leidingen (onderhoud)

Onderhoud aan bestaande kabels en leidingen inclusief de daaraan gerelateerde scheepvaart.

Militaire activiteiten (Marine):

Explosieven opruimen (externe werking);

Gebruik sonar voor opsporen van onderzeeboten van de Marine;

Gebruik echoapparatuur door de Dienst der Hydrografie voor de bathymetrie en opsporen van mijnen.

Onderzoek en monitoring:

Reguliere monitoring en onderzoek.¹¹

De Nadere Effect Analyse

8. Op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn 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 zon 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 artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, 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 en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

8.1. De minister stelt dat hij de zekerheid heeft verkregen dat de hiervoor onder 7 weergegeven activiteiten uit de categorieën 1 en 2 de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantasten. Volgens de minister hebben deze activiteiten namelijk geen significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de Doggersbank. De minister verwijst ter onderbouwing van dit standpunt naar een onderzoek dat in het kader van de totstandkoming van het beheerplan is uitgevoerd naar de (mogelijke) effecten van onder meer de activiteiten uit de categorieën 1 en 2 op de instandhoudingsdoelstellingen van de Doggersbank. Dit onderzoek betreft het onderzoek Nadere Effectenanalyse Doggersbank (NEA), dat is uitgevoerd door Royal Haskoning.¹² De NEA is door de minister gekwalificeerd als een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De beoordeling naar de (mogelijke) effecten in de NEA is opgebouwd uit een drietal onderzoeken, namelijk: de Voortoets¹³, de Nadere Effectanalyse¹⁴ en de Cumulatietoets.¹⁵

8.2. In de Voortoets is voor alle activiteiten beschreven of er een kans is op negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen. Beoordeeld is of globaal en kwantitatief de eventuele effecten van de activiteiten mogelijk significante gevolgen hebben voor het behalen van de instandhoudingsdoelstelling.

In de Nadere Effectanalyse zijn de activiteiten waarvoor significante effecten op het kunnen behalen van de instandhoudingsdoelstelling in de Voortoets niet kunnen worden uitgesloten (semi)kwantitatief beoordeeld. Waarna is beoordeeld in hoeverre de effecten van deze activiteiten mogelijk significant zijn. ¹⁶

8.3. De stichtingen voeren aan dat de minister op basis van de NEA niet de vereiste zekerheid heeft verkregen dat de activiteiten uit categorieën 1 en 2 van het beheerplan geen significante gevolgen (kunnen) hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen. De stichtingen stellen onder meer dat de NEA niet voldoet aan de vereisten die aan een passende beoordeling zijn gesteld door het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof van Justitie).

8.4. De minister heeft op 5 september 2025 een aanvullende notitie/memo ingebracht (aanvullende memo) van Haskoning.

8.5.

De rechtbank overweegt dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie in een passende beoordeling, als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Een passende beoordeling mag volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen.¹⁷

8.6. De rechtbank heeft de beroepsgronden van de stichtingen waarin zij betogen dat de minister niet op basis van de NEA de vereiste zekerheid heeft verkregen dat de vrijgestelde activiteiten geen significante gevolgen kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Doggersbank, ingedeeld per betwiste activiteit:

- De beoordeling of de minister de vereiste zekerheid heeft verkregen dat door de activiteit normale bedrijfsvoering mijnbouwactiviteiten (mijnbouwactiviteiten) de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet worden aangetast (overwegingen 9 9.5);
- De beoordeling of de minister de vereiste zekerheid heeft verkregen dat door de schietactiviteiten door de Marine (schietactiviteiten) de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet worden aangetast (overwegingen 10 10.6);
- De beoordeling of de minister de vereiste zekerheid heeft verkregen dat door de activiteit tot ontploffing brengen van explosieven (ruimen van explosieven) de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet worden aangetast (overwegingen 11 11.7);
- De beoordeling of de minister de vereiste zekerheid heeft verkregen dat door het gebruik van sonar (sonaractiviteiten) de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet worden aangetast (overwegingen 12 12.8);

Mijnbouwactiviteiten

9. Onder de mijnbouwactiviteiten wordt in het beheerplan verstaan: de dagelijkse activiteiten waarbij geluid en licht worden geproduceerd en activiteiten zoals de lozing van regen-, spoel- en schrobwater, aangroeiwering, corrosiepreventie en lozing van sanitair afvalwater, de lozing van productiewater en sanitair afvalwater en de vlieg- en vaarbewegingen.¹⁸ In het beheerplan zijn de mijnbouwactiviteiten vrijgesteld van de vergunningplicht uit de Wnb als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- De concentraties van olie en chemicaliën in lozing van productiewater, regen-, spoel- en schrobwater en sanitair afvalwater dienen te voldoen aan artikel 9.1 van de Mijnbouwregeling en artikel 80 van het Mijnbouwbesluit;
- Afval (zoals o.a. plastic en huishoudelijk afval) en andere afvalstoffen (met uitzondering van productie water en regen-, spoel- en schrobwater) mogen niet geloosd of gestort worden. Deze voorwaarde is gebaseerd op voorschriften uit bestaand beleid zoals vastgesteld in het Mijnbouwbesluit art. 80.
- Voor vaarbewegingen van werkverkeer naar en van de platforms gelden de algemene richtlijnen voor scheepvaart zoals beschreven in paragraaf 5.4.

9.1. In de voortoets uit de NEA is het volgende geconcludeerd over de mijnbouwactiviteiten:

Conclusie wel/niet meenemen naar NEA

Van de verschillende mijnbouwactiviteiten tijdens de productiefase kan alleen voor het lozen van productiewater een significant negatief effect op het habitatype niet op voorhand uitgesloten worden. Het productiewater wordt conform wettelijke eisen geloosd op het oppervlaktewater. Mogelijk worden in de toekomst maatregelen genomen om effecten van productiewater te mitigeren op basis van een risk based approach (RBA) (de Vries en Tamis, 2014). Omdat het productiewater op dit moment nog continu geloosd wordt, het habitatype gevoelig is voor verontreiniging en het doel van het habitatype niet wordt bereikt, wordt dit effect nader onderzocht in de NEA in hoofdstuk 6. 19

In de nadere effectanalyse uit de NEA is het volgende geconcludeerd over de mijnbouwactiviteiten:

Effectbeoordeling

De verontreiniging die optreedt door het lozen van productiewater kan een klein negatief effect hebben op de kwaliteit van het habitatype. Het effect is zeer lokaal en beperkt aangezien minder dan 0,001% van het oppervlak habitatype H1110C wordt beïnvloed. Het effect op H1110C is daardoor klein en zeker niet significant. 20

9.2. In het beheerplan zijn onder meer de volgende passages opgenomen:

5.6.1.1 Lozing van productiewater en sanitair afvalwater

Productiewater is het water dat omhoogkomt uit het gasveld samen met het aardgas. Het vrijgekomen productiewater wordt na behandeling geloosd. Het debiet varieert per platform van enkele kubieke meters water per uur bij een klein platform tot tientallen kubieke meters per uur voor een groot platform. Het productiewater is licht verontreinigd met alifaten (olie), aromaten (voornamelijk benzeen), zware metalen en natuurlijke radionucliden. De concentraties van deze stoffen moeten voldoen aan de wettelijke eisen conform de Mijnbouwregeling. Daarnaast is onderzocht dat lozing van productiewater van minder dan 30.000 m³ per jaar niet leidt tot significant ecotoxicologische gevolgen (Karman & Smit, 2019). De lozingen worden ieder jaar door OSPAR gecontroleerd en gedocumenteerd. Ook de lozing van sanitair afvalwater vindt plaats conform de eisen in de Mijnbouwregeling.

Het habitatype en de zeezoogdieren zijn gevoelig voor verontreiniging. De verontreiniging die optreedt door het lozen van productiewater kan een klein negatief effect hebben op de kwaliteit van het habitat type en leefgebied van de zeehond en bruinvis. Het effect is zeer lokaal en beperkt, aangezien minder dan 0,001% van de oppervlakte van habitatype H1110C wordt beïnvloed (NEA, Royal HaskoningDHV, 2019). Mogelijk significant negatieve effecten kunnen uitgesloten worden wanneer de geldende wet- en regelgeving wordt opgevolgd. 21

6.1 Kennisleemtes

In de Doeluitwerking (Didderen et al., 2019), NEA (Royal HaskoningDHV, 2019) en hoofdstuk 4 en 5 zijn voor het Natura 2000-gebied Doggersbank kennisleemtes geïnventariseerd. In sommige gevallen betreft dit ontbrekende kennis over instandhoudingsdoelstellingen waardoor het doelbereik niet kan worden bepaald. In andere gevallen betreft het kennisleemtes over activiteiten/drukfactoren in het gebied Doggersbank en hun mogelijke effecten.

()

#	Instandhoudingsdoelstelling	Leemte in kennis
---	-----------------------------	------------------

Kennisleemtes in relatie tot drukfactoren/activiteiten

D2	Permanent overstroomde zandbanken (H1110C)	Effect eutrofiëring op kwaliteit habitatype
()	()	()
D12	Bruinvis (H1351), Gewone zeehond (H1365) en Grijze zeehond (H1364)	Gevoeligheid t.a.v. chemische verontreiniging (inclusief olie etc.), afval in zee (micro- en nanoplastics, spooknetten, etc.)
()	()	()
D14	Bruinvis (H1351), Gewone zeehond (H1365) en Grijze zeehond (H1364)	Verstoring door menselijke activiteit(en) op zee, met name scheepvaart (continu geluid)
		22

9.3. De stichtingen betogen dat de minister niet de vereiste zekerheid heeft verkregen dat de mijnbouwactiviteiten de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantasten. De stichtingen voeren daartoe aan dat de minister onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van de mijnbouwactiviteiten op de instandhoudingsdoelstellingen. Volgens de stichtingen is in de NEA niet de best beschikbare kennis meegenomen. Verder stellen de stichtingen onder meer dat als gevolg van de mijnbouwactiviteiten (olie)verontreiniging optreedt en dit negatieve effecten heeft op zowel het beschermde habitatype als op de beschermde zeezoogdieren. Tot slot stellen de stichtingen dat in de NEA ten onrechte niet is beoordeeld of de toename van giftige stoffen, als gevolg van de gaswinning,

significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen en dat er ten onrechte geen cumulatietoets is uitgevoerd.

- 9.4. De minister stelt zich op het standpunt dat hij wel de vereiste zekerheid heeft verkregen dat de mijnbouwactiviteiten de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantasten. De minister stelt dat de mijnbouwactiviteiten slechts bestaande gaswinning betreffen, de lozingen dienen te voldoen aan de mijnbouwregelingen en een eventuele verontreiniging slechts 0,001% van het wateroppervlak zal betreffen.
- 9.5. De rechtbank overweegt dat uit het overzicht van kennisleemtes volgt dat geen wetenschappelijke duidelijkheid bestaat over de vraag hoe gevoelig de beschermde zeezoogdieren zijn voor (olie)verontreiniging. Het is dan ook niet duidelijk of de mate van vervuiling van het productiewater nadelig kan zijn voor de beschermde zeezoogdieren. Niet in geschil is dat het looswater binnen een zeer korte afstand van een platform al zodanig is vermengd met het gewone zeewater dat de verontreiniging is opgegaan in de achtergrondwaarden van het zeewater. De stichtingen hebben ook niet weerlegd dat om die reden slechts 0,001% van het oppervlak van het Natura 2000-gebied de Doggersbank (en daarmee ook het beschermde habitatype) meetbare gevolgen ondervindt van de lozing van het productiewater. De rechtbank volgt de minister dan ook in het betoog dat zelfs als op die locaties rondom de platforms sprake zou zijn van nadelige gevolgen voor de beschermde zeezoogdieren en het beschermde habitatype, de gevolgen voor de instandhoudingsdoelen van het beschermde habitatype en de beschermde zeezoogdieren binnen het gehele gebied zeker niet significant zullen zijn.
- 9.6. Het voorgaande laat onverlet dat wel sprake is van een lozing van productiewater met verontreinigingen. Ook als dat op zichzelf niet voldoende is om een significant gevolg te hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen voor het beschermde habitatype en de beschermde zeezoogdieren, kan deze vervuiling dat in cumulatie met andere activiteiten mogelijk wel hebben. De vervuiling gaat immers wel op in de normale achtergrondwaarden van het zeewater, maar verdwijnt daarmee niet. De enkele voorwaarde dat de lozingen moeten voldoen aan de mijnbouwregeling maakt nog niet inzichtelijk welke stoffen concreet door de platforms in het water geloosd worden. Ter zitting is ter sprake gekomen dat deze gegevens wel voorhanden zijn. Naar het oordeel van de rechtbank had het dan ook op de weg van de minister gelegen om die specifieke gegevens van de afzonderlijke offshore gasmijninstallaties te betrekken in zijn (cumulatieve) beoordeling. De beroepsgrond slaagt.

Schietactiviteiten

10. Onder de schietactiviteiten wordt volgens het beheerplan verstaan: schietactiviteiten waaronder het gebruik maken van gewone scheepskanonnen en raketten en het uitvoeren van bevoorradingsoefeningen op zee. In het beheerplan is deze activiteit vrijgesteld van de vergunningplicht zonder voorwaarden.²³

- 10.1. In de voortoets uit de NEA is het volgende geconcludeerd over de schietactiviteiten:

5.5 Militaire activiteiten

()

3. Overlap in ruimte en tijd

Er vinden geen schietactiviteiten van de Marine en Luchtmacht plaats in het gebied. Deze zijn beperkt tot een aantal aangewezen oefengebieden, die dicht bij de kust liggen. Ook laagvlieggebieden liggen dicht bij de kust en liggen op ruime afstand van dit gebied. 24

- 10.2. In het beheerplan zijn onder meer de volgende passages opgenomen:

5.5.1 Militaire activiteiten: schietactiviteiten (Marine)

De Marine maakt voor haar activiteiten gebruik van de hele Noordzee. Er is geen oefengebied voor schietactiviteiten aanwezig in het gebied Doggersbank. Bij schietactiviteiten wordt onder andere gebruik gemaakt van gewone scheepskanonnen en raketten. Er worden daarnaast bevoorradingsoefeningen op zee (onder andere olieladen) uitgevoerd. Dit gebeurt een aantal keren per

jaar. Bij de planning van activiteiten worden een risico-inventarisatie en evaluatie ex ante gedaan. Dit wordt gedaan om vooraf in te schatten wat de kans is op incidenten. Zo kan met beoordelen hoe deze incidenten te voorkomen zijn en is het achteraf mogelijk om eventueel de procedure aan te scherpen. Schepen moeten voldoen aan de wettelijke normen met betrekking tot lekkages en voor wat betreft lozingen.

De effecten van schietactiviteiten door de Marine, inclusief vaarbewegingen, zijn verwaarloosbaar, omdat deze (o.a. vanwege de ligging) nauwelijks plaatsvinden in het gebied Doggersbank. In de huidige omvang kunnen ze daarom zonder specifieke voorwaarden worden vrijgesteld. 25

- 10.3. De stichtingen betogen dat de vrijstelling van de schietactiviteiten in het beheerplan in strijd zijn met het rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel is. De stichtingen voeren daartoe aan dat de minister ten onrechte niet heeft geconcretiseerd wat wordt bedoeld met nauwelijks in de vrijstelling. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 29 mei 2019 stellen de stichtingen dat deze onduidelijkheid in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.²⁶ Zo is voor de stichtingen niet op voorhand duidelijk hoeveel en welke schietactiviteiten er vallen onder de reikwijdte van deze vrijstelling.
- 10.4. De minister stelt zich op het standpunt dat de vrijstelling van de schietactiviteiten in het beheerplan niet in strijd is met rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel. De minister stelt dat de term nauwelijks als bedoeld in de vrijstelling voldoende duidelijk is en de schietactiviteiten zelden tot nooit plaatsvinden in de Doggersbank, omdat de Doggersbank niet is aangewezen als militair oefengebied. Alleen wanneer sprake is van operationele noodzaak, zullen deze activiteiten plaatsvinden in het gebied.
- 10.5. De rechtbank overweegt dat de Afdeling, in de door de stichtingen aangehaalde uitspraak heeft overwogen dat uit de voorwaarden van paragraaf 5.4.20 van het in die procedure voorliggende beheerplan onvoldoende duidelijk volgt of, en zo ja, gedurende welke periode en onder welke eventuele andere voorwaarden riet kon worden gemaaid, gekamd, gebundeld en in bundels kan worden verplaatst naar de oever van een watergang opdat de uitzondering op de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb op grond van artikel 2.9, eerste lid, van toepassing is voor rietbeheer. De Afdeling concludeerde vervolgens dat het voorliggende in zoverre was genomen in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel.²⁷
- 10.6. De rechtbank stelt vast dat in het beheerplan toestemming wordt gegeven voor schietactiviteiten van de Marine, zonder dat daaraan voorwaarden verbonden zijn. De minister stelt weliswaar dat deze schietactiviteiten nauwelijks plaatsvinden, maar daarmee is niet gezegd dat ze ook in de toekomst nauwelijks zullen plaatsvinden, zeker niet als hiervoor op voorhand al toestemming is verleend. In het beheerplan is ook geen limiet gesteld aan het aantal schietactiviteiten in de Doggersbank en evenmin is voorgeschreven onder welke omstandigheden schietactiviteiten plaats mogen vinden of waarom onder die betreffende omstandigheden geen natuurvergunning aangevraagd kan worden. Voor zover de minister heeft bedoeld dat alleen schietactiviteiten mogen plaatsvinden in geval van operationele noodzaak, is dat evenmin gewaarborgd. De rechtbank ziet in wat de stichtingen hebben aangevoerd daarom aanleiding voor het oordeel dat het beheerplan in zoverre is vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De beroepsgrond slaagt.

Het ruimen van explosieven

11. Onder het ruimen van explosieven wordt volgens het beheerplan verstaan: het vinden en tot ontploffing brengen van Unexploded Ordnance uit WO I en II.²⁸ In het beheerplan is deze activiteit vrijgesteld van de vergunningplicht wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:²⁹

- Bij het vernietigen van explosieven moeten mitigerende maatregelen worden genomen om het effect van onderwaterexplosies zoveel mogelijk te beperken;
- Het ruimen van explosieven vindt zo mogelijk buiten het Natura 2000-gebied plaats. Indien het niet mogelijk is dat een explosief wordt verplaatst en het vanwege veiligheidsrisicos toch geruimd moet

worden, dan zal dat zoveel mogelijk plaatsvinden buiten de gevoelige periodes van zeezoogdieren (mei-juni). De Marine zal (in overleg met en na verkrijgen van toestemming van de Kustwacht) met Rijkswaterstaat afstemmen of en onder welke voorwaarden dat gebeurt.

- De voorschriften van de Koninklijke Marine, Gedragscode Springen van munitie op de Noordzee en de Bekendmaking 01/18 Groepsoudste KBW en mijnendienst dienen opgevolgd te worden bij het ruimen van munitie op de Noordzee. Deze voorschriften hebben ook betrekking op de bescherming van zeezoogdieren en vogels. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de relevante voorwaarden:
- monitoren op de aanwezigheid van dieren door middel van visuele inspectie;
- gebruik van Acoustic Deterrent (of Harassment) Devices (ADDs/AHDs) om zeezoogdieren uit het verkozen gebied te verdrijven;
- rekening houden met seizoensdichtheid van zeezoogdieren: hogere dichtheden in het voorjaar en een geboortepiek in mei/juni;
- liften van explosieven van de bodem en zo dicht mogelijk nabij het wateroppervlak laten springen;
- niet stapelen van explosieven (oftewel niet tegelijkertijd laten springen van meerdere explosieven).
- In het kader van de monitoring van onderwatergeluid worden door Rijkswaterstaat de ruiming jaarlijks opgenomen in het (openbare) ICES Impulsive Noise Register;
- In overleg met alle betrokken partijen zal periodiek geanalyseerd worden hoeveel explosieven er in het gebied Doggersbank zijn aangetroffen en hoe men hiermee is omgegaan. Hieruit zal blijken of en zo ja welke maatregelen mogelijk zijn om zeezoogdieren te beschermen.

11.1. In de voortoets uit de NEA is het volgende geconcludeerd over het ruimen van explosieven:

Conclusie wel/niet meenemen naar NEA

Het gebruik van sonar vindt op het gehele NCP en dus ook in dit Natura 2000-gebied plaats. Het onschadelijk maken van explosieven buiten het gebied heeft mogelijk een effect in het gebied. Van beide activiteiten kunnen (significant) negatieve effecten op zowel het habitatype als de habitatsoorten niet op voorhand uitgesloten worden. Zowel de soorten als het habitatype zijn gevoelig voor een aantal storingsfactoren die door deze activiteiten worden veroorzaakt. Het doel van het habitatype wordt bovendien niet gehaald. Het is onduidelijk in hoeverre de doelstellingen voor de soorten gehaald gaan worden en bruinvissen en zeehonden zijn zeer gevoelig voor onderwatergeluid. De activiteiten worden nader onderzocht in de NEA in hoofdstuk 6. 30

In de nadere effectanalyse uit de NEA is het volgende geconcludeerd over het ruimen van explosieven:

Effectbeoordeling

Het ruimen van explosieven vindt buiten het Natura 2000-gebied plaats en heeft daarom geen direct effect op habitatype H1110C. Wanneer de bruinvis, gewone zeehond en grijze zeehond schade ondervinden van het ruimen van explosieven buiten het Natura 2000-gebied kan dit een effect hebben op de populatie, daardoor zijn significante effecten niet uit te sluiten (externe werking). Effecten van verontreiniging, verstoring door aanwezigheid en oppervlakteverlies op zeezoogdieren zijn niet aan de orde, omdat er in dit gebied niet of nauwelijks oefeningen plaatsvinden. 31

11.2. In de aanvullende memo zijn ter beantwoording van de vraag of significante gevolgen vanwege het laten springen van explosieven (door de vrijstellingsvoorwaarden) kunnen worden uitgesloten, onder meer de volgende conclusies opgenomen:

Conclusie

De vrijstellingsvoorwaarden voor het laten springen van explosieven dragen voldoende bij aan het mitigeren van effecten op de ISHD voor de gebieden Klaverbank, Friese Front en Doggersbank waardoor significante effecten uitgesloten kunnen worden op basis van de volgende punten:

- *In de praktijk is de incidentie van deze vrijgestelde activiteit nabij het Friese Front, Klaverbank en Doggersbank zeer laag, waardoor het bij een onveranderde intensiteit - niet aannemelijk is dat er significante effecten optreden op populatieniveau door het vrijstellen van deze activiteit in de drie offshore Natura 2000-gebieden;*

- De offshore Natura 2000-gebieden bieden juist een veilig toevluchtsoord voor zeezoogdieren, vergeleken met het zuidelijke deel van de Noordzee waar veel meer explosieven tot ontploffing zijn gebracht;
- Effecten van TTS en PTS worden door inzet van een ADD beperkt, echter hangt het risico op deze effecten samen met de verstoringsscontour en de zwemsnelheid van bruinvissen waardoor op voorhand niet is te zeggen of deze effecten volledig uitgesloten kunnen worden door het toepassen van de vrijstellingsvoorwaarde om een ADD in te zetten;
- De bruinvis, gewone zeehond en grijze zeehond hebben als ISHD: behoud van de populatie en behoud van de oppervlakte en kwaliteit van het leefgebied. De huidige staat van instandhouding voor deze soorten is gunstig. Het aandeel van Klaverbank en Doggersbank is voor bruinvis 2-6%. Voor de grijze zeehond en gewone zeehond ligt de relatieve gebiedsbijdrage op <2%. Zeezoogdieren zijn mobiele soorten die zich ook buiten de grenzen van de Natura 2000-gebieden bevinden waardoor effecten op populatieniveau beoordeeld worden in plaats van enkel binnen de grenzen van een Natura 2000-gebied, bovenstaande percentages geven een indicatie van de verhoudingen. Wanneer de vrijstellingen in acht worden genomen is er geen sprake van een effect op de populatie, waardoor significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. 32

11.3. In het beheerplan zijn onder meer de volgende passages opgenomen:

5.6.2.1 Explosieven opruimen

In de gehele Nederlandse EEZ wordt Unexploded Ordnance (UXO) (uit WO I en II) gevonden en tot ontploffing gebracht. Dit gebeurt zeer regelmatig, zeker wekelijks. Per jaar worden gemiddeld ongeveer 120 explosieven geruimd in de EEZ (Benda-Beckmann et al., 2015). De hoeveelheid explosieven die sinds 1990 in het gebied Doggersbank geruimd is, is echter nihil (ICES Impulsive Noise Register). In Nederland is het ruimen van munitie een taak van het ministerie van Defensie.

Door de hoge geluidsdruk afkomstig van explosieven kunnen bruinvissen gehoorschade oplopen of zelfs overlijden. Uit het onderzoek van Von Benda-Beckmann et al. (2015) blijkt dat in de periode 2010-2011 mogelijk 1.280 tot 5.450 bruinvissen in de EEZ het risico hebben gelopen op permanente gehoorschade door explosieven. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek heeft het ministerie van Defensie interdepartementaal aangegeven dat ze bij het ruimen van explosieven zo veel als praktisch mogelijk is maatregelen zal nemen ter bescherming van zeezoogdieren. Dat is inmiddels ook vastgelegd in de Nederlandse Kaderrichtlijn Mariene Strategie (Mariene Strategie deel 1, 2018).

Het ruimen van explosieven vindt zo mogelijk buiten het Natura 2000-gebied plaats en heeft dan geen direct effect op habitattypen H1110C. Indien het niet mogelijk is dat een explosief wordt verplaatst en het vanwege veiligheidsrisico's toch geruimd moet worden, zal dat zoveel mogelijk plaatsvinden buiten gevoelige periodes van zeezoogdieren (mei-juni). Ook zal de Marine (in overleg met de Kustwacht) met Rijkswaterstaat afstemmen of en op welke voorwaarden dat gebeurt. Wanneer bruinvissen, gewone zeehonden en grijze zeehonden schade ondervinden van het ruimen van explosieven buiten het Natura 2000-gebied, kan dit een effect hebben op de populatie die gebruik maakt van het gebied (externe werking).

Voor het ruimen van explosieven volgt de Koninklijke Marine de Gedragscode Springen van Munitie op de Noordzee. Deze gedragscode legt vooral beperkingen op aan de hoeveelheid explosieven die vanaf het land naar zee worden getransporteerd. Daarnaast zijn er aanvullende maatregelen benoemd in de Bekendmaking 01/18 Groepsoudste KBW en mijnendienst. In deze bekendmaking zijn maatregelen opgenomen, zoals het gebruik van Acoustic Deterrent (of Harassment) Devices (ADDs/AHDs) om zeezoogdieren te verdrijven, waardoor het risico op het optreden van schade aan beschermde zeezoogdieren wordt verkleind. Het ministerie van Defensie is deze voorschriften aan het actualiseren en vastleggen in bestaande regelgeving.

Wanneer de voorschriften en voorwaarden worden nageleefd zijn de effecten van het ruimen van explosieven op zeezoogdieren en op het habitattypen verwaarloosbaar klein. De activiteit is vrijgesteld van de vergunningplicht in het kader van de Wnb op basis van de hieronder genoemde voorwaarden (zie paragraaf 5.6.2.3). 33

6.1 Kennisleemtes

In de Doeluitwerking (Didderen et al., 2019), NEA (Royal HaskoningDHV, 2019) en hoofdstuk 4 en 5 zijn voor het Natura 2000-gebied Doggersbank kennisleemtes geïnventariseerd. In sommige gevallen betreft dit ontbrekende kennis over instandhoudingsdoelstellingen waardoor het doelbereik niet kan worden bepaald. In andere gevallen betreft het kennisleemtes over activiteiten/drukfactoren in het gebied Doggersbank en hun mogelijke effecten.

()

#	Instandhoudingsdoelstelling	Leemte in kennis
---	-----------------------------	------------------

Kennisleemtes in relatie tot drukfactoren/activiteiten

D4	Permanent overstroomde zandbanken (H1110C)	Het effect van onderwatergeluid op habitatype H1110C en cumulatie van verschillende vormen van geluid (impuls en continu).
()	()	()
D10	Bruinvis (H1351), Gewone zeehond (H1365) en Grijze zeehond (H1364)	De effecten van cumulatie van verschillende vormen van onder watergeluid (vooral impuls geluid als bij heien, sonar en opruimen explosieven) op zeezoogdieren.
()	()	()
D13	Bruinvis (H1351), Gewone zeehond (H1365) en Grijze zeehond (H1364)	Het is onduidelijk of en hoeveel zeezoogdieren effecten onder vinden van het tot ontploffing brengen van explosieven, in welke mate ze worden blootgesteld aan geluid en of er schade optreedt. 34

- 11.4. De stichtingen betogen dat de minister niet de vereiste zekerheid heeft verkregen dat het ruimen van explosieven de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantast. De stichtingen stellen zich op het standpunt dat de minister onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de effecten die het ruimen van explosieven (kan) hebben op habitats en soorten in de Doggersbank. Verder betogen de stichtingen dat het laten ontploffen van explosieven gepaard gaat met een aanzienlijke geluidsimpact en dit een negatieve impact heeft op het beschermde habitatype en de beschermde zeezoogdieren. De stichtingen betwisten dat de inzet van de ADD om de zeezoogdieren uit het gebied te verdrijven, gekwalificeerd moet worden als een mitigerende maatregel. De stichtingen vrezen dat de inzet van dit systeem schade veroorzaakt bij de zeezoogdieren als geen zogenoemde soft start wordt toegepast. Ter zitting hebben de stichtingen aangevoerd dat de documenten die zijn opgenomen in de voorwaarden waaronder het ruimen van explosieven vrijgesteld is, niet openbaar raadpleegbaar zijn.
- 11.5. De minister stelt zich op het standpunt dat hij wel de vereiste zekerheid heeft verkregen dat het ruimen van explosieven de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantast. De minister onderbouwt dit standpunt met het argument dat het ruimen van explosieven nagenoeg niet plaatsvindt en het uitgangspunt is dat het ruimen van de explosieven zoveel mogelijk plaatsvindt buiten de Doggersbank. Hierdoor heeft het ruimen van de explosieven geen direct effect op de het beschermde habitatype en de beschermde zeezoogdieren. Verder stelt de minister dat wanneer een explosief wel in het gebied tot ontploffing moet worden gebracht, dit plaatsvindt buiten de gevoelige periodes van de beschermde zeezoogdieren en er dan aanvullende mitigerende maatregelen worden getroffen, zoals het verplichte gebruik van de ADD. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat de soft start toepassing van de ADD een onvoldoende afschrikkende werking voor de zeezoogdieren heeft en dat daarom geen soft start is voorgeschreven.
- 11.6. De rechtbank oordeelt dat de minister niet de vereiste zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet worden aangetast. De rechtbank acht hiertoe van belang dat de minister niet inzichtelijk heeft gemaakt wat de (mogelijke) gevolgen zijn van het ruimen van de explosieven en daarmee samenhangend wat de gevolgen zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen. Dit voorgaande vindt bevestiging in het beheerplan waarin is opgenomen dat het onduidelijk is of, en zo ja hoeveel, de beschermde zeezoogdieren effecten ondervinden van het tot ontploffing brengen van

explosieven. De stelling van de minister dat het ruimen van explosieven nauwelijks plaatsvindt en zo mogelijk het explosief buiten de Doggersbank dan wel de gevoelige periodes voor de zeezoogdieren tot ontploffing wordt gebracht, brengt in het voorgaande geen verandering. Immers wordt door opname in het beheerplan (ook) toestemming gegeven om een explosief wel binnen de Doggersbank en in de voor de beschermde zeezoogdieren gevoelige periode te laten ontploffen. Er is geen garantie dat ook in de toekomst nauwelijks explosieven zullen worden gevonden en dat gevonden explosieven ook dan meestal verplaatst kunnen worden voordat ze tot ontploffing worden gebracht, dit betreffen immers onzekere gebeurtenissen. Verder merkt de rechtbank op dat verschillende documenten waarnaar wordt verwezen onder het derde bolletje van de gestelde voorwaarden, niet openbaar raadpleegbaar zijn. Door enkel een beknopte samenvatting van de relevante voorwaarden op te nemen in de voorwaarden, is het voor derden niet na te gaan of degene die het explosief ruimt, zich aan al de betreffende voorwaarden houdt. Wat betreft de stelling over de mitigerende maatregel dat een ADD moet worden ingezet, oordeelt de rechtbank dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom geen soft start kan worden toegepast. De stelling van de minister dat het gebruik van de ADD met een soft start de zeezoogdieren onvoldoende afschrikt, is niet onderbouwd. De beroepsgrond slaagt.

Sonaractiviteiten

12. Onder de sonaractiviteiten wordt volgens het beheerplan een drietal activiteiten verstaan, namelijk:

1. Gebruik van sonar voor het opsporen van onderzeeboten.

Onder deze activiteit wordt verstaan het door de Koninklijke Marine gebruiken van laag- en midfrequente (<10kHz) sonarsystemen voor het opsporen van onderzeeboten.³⁵

2. Gebruik van sonar voor hydrografie door de Koninklijke Marine.

Onder deze activiteit wordt verstaan het continu uitvoeren van lodingswerkzaamheden. De lodingen vinden plaats met behulp van echoapparatuur.

3. Gebruik van sonar voor het opsporen van mijnen en historische munitie.

Onder deze activiteit wordt verstaan het door mijnenbestrijdingsvaartuigen van hoogfrequente sonarsystemen om explosieven te lokaliseren.³⁶

In het beheerplan zijn de sonaractiviteiten vrijgesteld van de vergunningplicht wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:³⁷

- Het is nog onduidelijk in hoeverre zeezoogdieren gevoelig zijn voor sonar in de frequentieband <10kHz; het zou immers kunnen leiden tot verstoring en gehoorschade. Deze activiteit is dan ook vergunningplichtig. De Marine zal daarom deze systemen uitsluitend in Natura 2000-gebieden gebruiken uit operationele noodzaak. In de relevante Defensievoorschriften zal worden geborgd dat routinematige oefeningen en testen niet in het gebied Doggersbank zullen plaatsvinden en zal tevens een veilige afstand tot het gebied in acht genomen worden.
- Zeestrijdkrachten MWC 230 Verantwoord gebruik van actieve sonar dienen opgevolgd te worden bij het gebruik van laag- en mid-frequente sonarsystemen. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de relevante voorwaarden; met betrekking tot de eerste twee bullets wordt er gerapporteerd aan het bevoegd gezag (ministerie van LNV en Rijkswaterstaat). Voorafgaand aan de activiteit wordt een risicoanalyse uitgevoerd en worden mitigerende maatregelen opgesteld om de effecten op zeezoogdieren te beperken.
- Het gebruik van sonar in het Natura 2000-gebied Doggersbank wordt vooraf gemeld en achteraf gerapporteerd.
- Monitoren op de aanwezigheid van dieren door middel van visuele, infrarood en/of akoestische middelen.
- Langzaam opvoeren van het geluid gedurende minimaal 30 minuten (een soft start).
- Geluid reduceren wanneer er dieren in het gebied aangetroffen worden tijdens de monitoring.
- Lodingen voor het opsporen van mijnen en historische munitie dienen te worden uitgevoerd met een echobeam sounder of sidescan sonar of andere apparatuur waarbij de frequentie > 200 kHz is. Wanneer de gebruikte apparatuur een lagere frequentie heeft, zijn de effecten niet uit te sluiten en is

de activiteit alsnog vergunningplichtig.

- Indien het wel noodzakelijk is om door het gebied Doggersbank te varen gelden de algemene richtlijnen voor scheepvaart (zie paragraaf 5.4).
- Het gebruik van laag- en midfrequente sonar maakt onderdeel uit van de monitoring van onderwatergeluid zoals voor de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie wordt uitgevoerd. Dit wordt gerapporteerd aan Rijkswaterstaat en opgenomen in het (openbare) ICES Impulsive Noise Register.

12.1. In de voortoets van de NEA is het volgende geconcludeerd over de sonaractiviteiten:

Conclusie wel/niet meenemen naar NEA

Het gebruik van sonar vindt op het gehele NCP en dus ook in dit Natura 2000-gebied plaats. Het onschadelijk maken van explosieven buiten het gebied heeft mogelijk een effect in het gebied. Van beide activiteiten kunnen (significant) negatieve effecten op zowel het habitatype als de habitatsoorten niet op voorhand uitgesloten worden. Zowel de soorten als het habitatype zijn gevoelig voor een aantal storingsfactoren die door deze activiteiten worden veroorzaakt. Het doel van het habitatype wordt bovendien niet gehaald. Het is onduidelijk in hoeverre de doelstellingen voor de soorten gehaald gaan worden en bruinvissen en zeehonden zijn zeer gevoelig voor onderwatergeluid. De activiteiten worden nader onderzocht in de NEA in hoofdstuk 6. 38

In de nadere effectanalyse van de NEA is het volgende geconcludeerd over de sonaractiviteiten:

() Het gebruik van sonar kan mogelijk een negatief effect hebben op het habitatype, bruinvis, gewone of grijze zeehond vanwege verstoring door onderwatergeluid. De omvang en duur van de verstoring zijn onduidelijk en daarom is vooralsnog onduidelijk of significant negatieve effecten kunnen optreden. 39

12.2. In de aanvullende memo is onder meer het volgende opgenomen:

Als vrijstellingsvoorwaarde voor sonargebruik >200 kHz wordt in de Natura 2000-beheerplannen voor Doggersbank en Klaverbank gesteld dat de sonar langzaam opgevoerd dient te worden voor minimaal 30 minuten, dit wordt ook wel een soft start genoemd. Met deze mitigatiemaatregel, zal voorkomen worden dat de geluidsuitstraling in één keer zeer krachtig is. Doordat zeezoogdieren op deze manier niet geconfronteerd worden met de situatie zoals beschreven in het onderzoek van Hastie et al. (2014), zal deze vrijstellingsvoorwaarde effectief zijn als mitigatie om significante effecten in gedrag of gehoorbeschadiging te voorkomen.

Daarnaast wordt in de vrijstellingsvoorwaarden gesteld dat bij gebruik van sonar visueel, akoestisch of met infrarood zal worden gemonitord op aanwezigheid van dieren. Bij aanwezigheid van zeezoogdieren moet de sonar gereduceerd worden. Deze vrijstellingsvoorwaarde is effectief om het risico op verstoring in gedrag, of permanente /tijdelijke gehoorschade (PTS/TSS) bij zeezoogdieren te voorkomen.

Onderzoek naar de effecten van sonar op zeezoogdieren - maar ook vogels, gaat voornamelijk uit van de bekende gehoorgrenskaders van soorten (Harris et al., 2018). Daarom is nog maar weinig bekend over de effecten van hoogfrequente sonar >200 Khz op vogels en zeezoogdieren. Dat wordt ook in de NEAs geconcludeerd. In het recente KEC 5.0 wordt over >200 kHz echo sounders aangegeven dat deze hoge frequenties waarschijnlijk niet hoorbaar zijn voor bruinvissen (Crocker et al., 2018; Pace et al., 2021) dus maakt het zeer onwaarschijnlijk dat er gehoorschade optreedt. 40

Conclusie

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat significante effecten van sonar >200 kHz, met inachtneming van de vrijstellingsvoorwaarden, kunnen worden uitgesloten. 41

12.3. In het beheerplan zijn onder meer de volgende passages opgenomen:

5.6.2.2 Gebruik van sonar en echoapparatuur

Gebruik van sonar voor het opsporen van onderzeeboten

De Koninklijke Marine gebruikt laag- en midfrequente (<10kHz)sonarsystemen (zoals een hull-mounted sonar en laagfrequente sleepsysteem) voor het opsporen van onderzeeboten. In de gehele zuidelijke Noordzee vindt dit zelden plaats en daarmee dus ook zelden in het gebied Doggersbank.

Het is nog onduidelijk in hoeverre zeezoogdieren gevoelig zijn voor sonar in deze frequentieband; het zou kunnen leiden tot verstoring en gehoorschade. De Marine zal daarom deze systemen uitsluitend in Natura 2000-gebieden gebruiken uit operationele noodzaak. In het relevante Defensievoorschrift zal worden geborgd dat routinematige oefeningen en testen niet in het gebied Doggersbank zullen plaats vinden en zal tevens een veilige afstand tot het gebied in acht genomen worden.

Gebruik van sonar voor hydrografie door de Koninklijke Marine

() Gezien de gebruikte hogere frequenties door de hydrografische schepen is de verwachting dat er geen negatief effect is op het habitattype, de bruinvis, de gewone of de grijze zeehond vanwege verstoring door onderwatergeluid. De omvang en duur van de verstoring zijn onduidelijk en daarom is voorsnog onduidelijk of significant negatieve effecten kunnen optreden (Heinis et al., 2019). Kastelein et al. (2017) hebben onderzocht welke geluiden voor bruinvissen en zeehonden waarneembaar zijn. Hieruit blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat geluid boven 200 kHz hoorbaar is voor deze soorten. Op basis daarvan kan de activiteit worden vrijgesteld van de vergunningplicht in het kader van de Wnb.

Gebruik van sonar voor het opsporen van mijnen historische munitie

Voor het eerder genoemde ruimen van explosieven gebruiken mijnenbestrijdingsvaartuigen hoog frequente sonarsystemen om de explosieven te lokaliseren. Gezien de gebruikte hogere frequenties van deze systemen is het niet te verwachten dat er schade aan het zeeleven zal ontstaan door het gebruik van deze apparatuur. Onder die voorwaarde is de activiteit vrijgesteld van de vergunningplicht in het kader van de Wnb. 42

6.1 Kennisleemtes

In de Doeluitwerking (Didderen et al., 2019), NEA (Royal HaskoningDHV, 2019) en hoofdstuk 4 en 5 zijn voor het Natura 2000-gebied Doggersbank kennisleemtes geïnventariseerd. In sommige gevallen betreft dit ontbrekende kennis over instandhoudingsdoelstellingen waardoor het doelbereik niet kan worden bepaald. In andere gevallen betreft het kennisleemtes over activiteiten/drukfactoren in het gebied Doggersbank en hun mogelijke effecten. 43

()

#	Instandhoudingsdoelstelling	Leemte in kennis
---	-----------------------------	------------------

Kennisleemtes in relatie tot drukfactoren/activiteiten

D4	Permanent overstroomde zandbanken (H1110C)	Het effect van onderwatergeluid op habitattype H1110C en cumulatie van verschillende vormen van geluid (impuls en continu).
()	()	()
D10	Bruinvis (H1351), Gewone zeehond (H1365) en Grijze zeehond (H1364)	De effecten van cumulatie van verschillende vormen van onder watergeluid (vooral impuls geluid als bij heien, sonar en opruimen explosieven) op zeezoogdieren. 44

- 12.4. De stichtingen betogen dat de minister niet de vereiste zekerheid heeft verkregen dat de sonaractiviteiten de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantasten. De stichtingen stellen zich op het standpunt dat de minister onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de effecten die de sonaractiviteiten (kunnen) hebben op de habitats en soorten in de Doggersbank. De stichtingen voeren daartoe onder meer aan dat niet is onderzocht of de beschermde zeezoogdieren het sonargeluid horen, op welke afstand het sonargeluid nog hoorbaar is voor de beschermde zeezoogdieren, tot welke afstand tot de bron het gehoor van de beschermde zeezoogdieren wordt beperkt door sonargeluid en het gedrag van de beschermde zeezoogdieren wordt beïnvloed door sonargeluid. Verder hebben de stichtingen ook het standpunt ingenomen dat de gestelde voorwaarden voor het gebruik van mid- en laagfrequent sonar onvoldoende zeker zijn.
- 12.5. De minister stelt zich op het standpunt dat de sonaractiviteiten geen significante effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de Doggersbank. De minister onderbouwt deze stelling met de argumenten dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat sonargeluid boven de 200 kHz niet hoorbaar is voor bruinvissen en zeehonden en in de voorwaarde is opgenomen dat het gebruik van sonar met mid- en laagfrequent geluid alleen gebruikt mag worden bij operationele noodzaak.
- 12.6. De rechtbank stelt vast dat tussen partijen niet ter discussie staat dat mid- en laagfrequent sonargeluid negatieve effecten zou kunnen hebben op de beschermde zeezoogdieren. Wel staat tussen partijen ter discussie of de minister met de gestelde voorwaarden voldoende zekerheid heeft verkregen dat het gebruik hiervan de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantast. De voorwaarde houdt in dat mid- en laagfrequent sonar alleen mag worden ingezet in de Doggersbank bij operationele noodzaak. De rechtbank volgt de stelling van de minister dat operationele noodzaak niet nader geconcretiseerd kan worden. Op voorhand staat nou eenmaal niet vast wat een mogelijke (militair vijandige) activiteit behelst waardoor sprake is van operationele noodzaak. Het is echter niet duidelijk hoe vaak nu sprake is van zoiets noodzaak terwijl evenmin duidelijk is in hoeverre in de komende jaren een stijging van die voorvallen kan worden verwacht. Daarbij wijst de rechtbank onder meer op de gewijzigde veiligheidssituatie. Dit klemt te meer nu ook niet duidelijk is hoe sterk de mogelijke negatieve effecten van het gebruik van mid- en laagfrequent sonargeluid voor de beschermde zeezoogdieren zijn. Het had op de weg van de minister gelegen om de omvang van deze mogelijke negatieve effecten verder in kaart te brengen. Daarbij merkt de rechtbank op dat als niet kan worden uitgesloten dat die effecten significant kunnen zijn, het op de weg van de minister ligt om een zogenoemde ADC-toets te verrichten. In dat kader is van belang dat de stichtingen op zichzelf niet betwisten dat het gebruik van mid- en laagfrequent sonargeluid bij operationele noodzaak een dwingende reden betreft (de D in de ADC toets), terwijl er ook geen alternatieven voor bestaan (de A). Zij betogen echter terecht dat de minister niet heeft onderzocht of het nodig is om compenserende maatregelen (de C) te nemen bij een eventueel gebruik van mid- en laagfrequent sonargeluid. Ook in dat kader is het van belang dat de omvang van de mogelijke negatieve effecten verder in kaart wordt gebracht. De beroepsgrond slaagt voor zover deze is gericht tegen de vrijstelling van laag- en midfrequent gebruik van sonar.
- 12.7. Verder stelt de rechtbank vast dat in de NEA geen (volledig) onderzoek heeft plaatsgevonden naar de effecten van hoogfrequent sonargeluid op de beschermde zeezoogdieren. Dit ontleent de rechtbank aan de NEA waarin is geconcludeerd dat het gebruik van sonar mogelijk een negatief effect kan hebben op het beschermde habitattype en de beschermde zeezoogdieren vanwege verstoring door onderwatergeluid. Met de aanvullende memo heeft dit (volledig) onderzoek niet alsnog plaatsgevonden. In deze aanvullende memo is hierover opgenomen dat uit recent onderzoek zou blijken dat hoge frequenties waarschijnlijk niet hoorbaar zijn voor bruinvissen waardoor het zeer onwaarschijnlijk is dat gehoorschade optreedt. Daargelaten dat de conclusies waarschijnlijk en zeer onwaarschijnlijk ruimte laten voor twijfel, geldt dat uit de aanvullende memo niet blijkt dat deze conclusie ook ziet op het beschermde habitattype en de grijze- en normale zeehond. Hiermee staat naar het oordeel van de rechtbank vast dat de minister onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de effecten van hoogfrequent sonargeluid op de instandhoudingsdoelstelling van het beschermde habitattype en de grijze- en normale zeehond. De beroepsgrond slaagt hiermee ook zover deze is

gericht tegen de inzet van hoogfrequent sonargeluid.

Eindconclusie

13. Gelet op wat de rechtbank hiervoor heeft overwogen, is het beroep van de stichtingen gegrond. De minister heeft naar het oordeel van de rechtbank niet de vereiste zekerheid verkregen dat de bestreden vrijgestelde activiteiten de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantasten dan wel dat de vrijstellingen niet duidelijk genoeg zijn. Daarom worden de vrijstellingen van deze activiteiten in het beheerplan vernietigd. Omdat met het verweerschrift en de aanvullende memo niet alsnog deze zekerheid en duidelijk is gegeven, ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van de vrijstellingen van de activiteiten in het beheerplan in stand te laten. Dit betekent dat het beheerplan in zoverre vernietigd wordt. De minister zal wanneer hij alsnog de activiteiten wil vrijstellen van de vergunningplicht uit de Wnb, de vereiste zekerheid moeten verkrijgen dat de activiteiten de natuurlijke kenmerken van de Doggersbank niet aantasten en de vrijstellingen duidelijker omschrijven.

De rechtbank laat wat de stichtingen hebben aangevoerd over de cumulatie van de effecten buiten beschouwing, omdat de vrijstellingen van de verschillende activiteiten worden vernietigd. Mocht de minister alsnog deze activiteiten willen vrijstellen in het beheerplan moet de minister deze activiteiten betrekken in een opnieuw op te stellen cumulatietoets. Tevens zal de minister onderzoek in dat geval moeten onderzoeken welke stoffen bij de platforms worden geloosd en welke cumulatieve effecten dat meebrengt.

De rechtbank zal in deze uitspraak ook niet verder ingaan op hetgeen de stichtingen hebben aangevoerd over mogelijke stikstofdepositie door de vrijgestelde activiteiten. Dit kan indien nodig namelijk aan de orde komen als de minister besluit om wederom de activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht. De rechtbank merkt hierbij wel op dat in de Doggersbank geen stikstofgevoelige natuur voorkomt.

Proceskosten

14. Omdat het beroep gegrond is moet de minister het griffierecht aan de stichtingen vergoeden en krijgen de stichtingen ook een vergoeding van hun proceskosten. Deze vergoeding bedraagt 1.814,- omdat de gemachtigden een beroepschrift hebben ingediend en aan de zitting hebben deelgenomen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het beheerplan voor zover daarin de mijnbouwactiviteiten, schietactiviteiten, ruimen van explosieven en sonaractiviteiten zijn vrijgesteld van de vergunningplicht uit de Wnb;
- bepaalt dat de minister het griffierecht van 365,- aan de stichtingen moet vergoeden;
- veroordeelt de minister tot betaling van 1.814,- aan proceskosten aan de stichtingen, waarbij geldt dat de minister bij betaling aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. Duifhuizen, voorzitter, en mr. M.J.M. Verhoeven en mr. G.A. van der Straaten, leden, in aanwezigheid van mr. R.P.C.M. van Wel, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43)

Artikel 6

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheerplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
3. 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 zon gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de intandhoudingsdoelstellingen 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 en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

Artikel 2.9

1. Het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, is niet van toepassing op projecten die zijn beschreven in en worden gerealiseerd overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3 of een programma als bedoeld in artikel 1.13, eerste, zevende, of achtste lid, of een plan of programma als bedoeld in artikel 2.3, vijfde lid, indien:

a. ten aanzien van het plan of het programma, althans het desbetreffende onderdeel, een passende beoordeling van projecten is uitgevoerd waaruit de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, en

b. het bestuursorgaan dat het plan of het programma heeft vastgesteld tevens bevoegd is voor de verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, voor een dergelijk project, of, als dat niet het geval is, het laatstbedoelde bestuursorgaan heeft ingestemd met het onderdeel van het plan of programma dat betrekking heeft op het project.

Artikel 8.1

2. Een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, of van een programma als bedoeld in artikel 1.13 heeft uitsluitend betrekking op de beschrijvingen van projecten als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, handelingen als bedoeld in artikel 3.3, zevende lid, onderdeel b, artikel 3.8, zevende lid, onderdeel b, al dan niet in samenhang met artikel 3.10, tweede lid.

¹ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 6.

- ² Op grond van artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, zoals die destijds gold, *Stcrt.* 2016, 31360.
- ³ Artikel 1, tweede lid, van het aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Doggersbank, 27 mei 2016 (aanwijzingsbesluit).
- ⁴ Artikel 2 van het aanwijzingsbesluit in samenhang met paragraaf 5.5 van de nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit.
- ⁵ Artikel 1, derde lid, van het aanwijzingsbesluit.
- ⁶ Artikel 2 van het aanwijzingsbesluit in samenhang met paragraaf 5.5 van de nota van toelichting bij het aanwijzingsbesluit.
- ⁷ *Stcrt.* 2023, 27907.
- ⁸ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 6.
- ⁹ Zoals blijkt uit artikel 2.7, derde lid en artikel 2.8 van de Wnb.
- ¹⁰ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 60.
- ¹¹ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 61-62.
- ¹² Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 55.
- ¹³ Dit betreft paragraaf 5 van de NEA.
- ¹⁴ Dit betreft paragraaf 6 van de NEA.
- ¹⁵ Dit betreft paragraaf 7 van de NEA.
- ¹⁶ Rapport Nadere Effectenanalyse Doggersbank, 7 augustus 2019 (NEA), pagina 5-7.
- ¹⁷ Zoals onder meer is overwogen in het arrest van het Hof van Justitie van 9 september 2020, ECLI:EU:C:2020:680, r.o. 52 en 53 en het arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10, r.o. 49 en 50.
- ¹⁸ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 62.
- ¹⁹ NEA, pagina 33.
- ²⁰ NEA, pagina 47.
- ²¹ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 62.
- ²² Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 73-74.
- ²³ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 60.
- ²⁴ NEA, pagina 36.
- ²⁵ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 60-61.
- ²⁶ Dit betreft de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1782, r.o. 7.6.
- ²⁷ Uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1782, r.o. 7.6. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4099, r.o. 1.
- ²⁸ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 63.
- ²⁹ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 65.
- ³⁰ NEA, pagina 36.
- ³¹ NEA, pagina 50.
- ³² Notitie/Memo Beantwoording vragen tbv hoorzitting beheerplannen EEZ', 4 september 2025, pagina 10.
- ³³ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 63.
- ³⁴ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 73-74.
- ³⁵ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 64.
- ³⁶ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 64.
- ³⁷ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 65-66.
- ³⁸ NEA, pagina 36.

³⁹ NEA, pagina 50-51.

⁴⁰ Notitie/Memo Beantwoording vragen tbv hoorzitting beheerplannen EEZ', 4 september 2025, pagina 2- 3.

⁴¹ Notitie/Memo Beantwoording vragen tbv hoorzitting beheerplannen EEZ', 4 september 2025, pagina 3.

⁴² Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 64.

⁴³ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 73-74.

⁴⁴ Natura 2000-beheerplan Doggersbank, pagina 73-74.
