

MEMO

Van :
Datum : 5 december 2025
Referentie : JdH/1710182/2025/1710182-2077368904-69
Betreft : Fractie BBB Zeeland / advies zeegroenten snijden

Inleiding

Dit memo bevat een juridische onderbouwing van de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit (hierna: FFA-omgevingsvergunning) te verlenen voor het uitvoeren van het onderzoeksadvies van Arcadis van 16 september 2025. Deze onderbouwing is specifiek toegespitst op de uitleg van de grondslag 'onderzoek en onderwijs' in de zin van de Vogelrichtlijn en het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl).

Dit memo is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1 bevat een uiteenzetting van de feiten en omstandigheden die als uitgangspunten voor dit memo dienen. In paragraaf 2 volgt een analyse van de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 december 2021. Paragraaf 3 bevat vervolgens een uitwerking van de belangrijkste overige rechtspraak die van belang is voor de vraag of het onderzoeksadvies van Arcadis in overeenstemming met de Vogelrichtlijn en het Bkl kan worden uitgevoerd. In paragraaf 4 volgt een samenvattende conclusie.

1. Uitgangspunten, feiten en omstandigheden

In het rapport '*Recreatief zeegroenten snijden in de Oosterschelde. Flora & Fauna toets Provincie Zeeland*' (hierna: de FF-toets) van 16 september 2025 concludeert Arcadis dat het snijden van zeegroenten voor 16¹ broedvogelsoorten tot overtreding leidt van het verbod² op het opzettelijk doden of vangen en van het verbod³ op het opzettelijk vernietigen of beschadigen van nestplaatsen, rustplaatsen en eieren (dan wel het opzettelijk wegnemen van nesten).⁴ Voor 5⁵ (van de 16) broedvogelsoorten is sprake van overtreding van het verbod⁶ op het opzettelijk

¹ Bergeend, bontbekplevier, fazant, gele kwikstaart, graspieper, graszanger, kleine plevier, kneu, krakeend, kuifeend, rietgors, rietzanger, scholekster, slobbeend, tureluur, wilde eend.

² Artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bal.

³ Artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bal.

⁴ Arcadis, FF-toets, 16 september 2025, p. 53.

⁵ Bontbekplevier, gele kwikstaart, graspieper, graszanger, tureluur. Overigens zijn volgens tabel 5-3 van de FF-toets enkel bontbekplevier, graspieper, graszanger en tureluur afhankelijk van schorren als broedgebied. Gele kwikstaart is door Arcadis niet als 'schorbroeder' aangemerkt.

⁶ Artikel 11.37, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bal, in samenhang bezien met artikel 11.37, derde lid, van het Bal.

storen van vogels, omdat volgens Arcadis voor die 5 soorten sprake is van effecten op de staat van instandhouding.⁷

Omdat het volgens Arcadis mogelijk is dat verstoring uiteindelijk leidt tot het verwonden of doden van kuikens, heeft Arcadis 'het verwonden en/of doden' samengevoegd bij verstoring. Daarbij merkt Arcadis op dat sprake is van kennislacunes, en dat daarom gekozen is voor het uitgangspunt dat *'na één keer verstoren het nest wordt verlaten en zal resulteren in sterfte van kuikens of het niet uitkomen van eieren'*.⁸

De hierboven beschreven bevindingen van Arcadis komen ook terug in de conclusie in hoofdstuk 9 van de FF-toets. Na de conclusie in hoofdstuk 9 geeft Arcadis een onderzoeksadvies. Aanleiding daarvoor is de omstandigheid dat er volgens Arcadis kennisleemtes zijn, met name over de relatie tussen het verlaten van het nest en de overlevingskansen van een kuiken en/of eieren. Volgens Arcadis dient onderzoek inzicht te geven in de verstoringsafstanden door specifiek zeegroentensnijders en broedsucces bij aan- en afwezigheid van snijders.

Arcadis merkt onderaan het onderzoeksadvies op dat *'op dit moment onbekend is hoe dit juridisch in elkaar zit'*. In antwoorden op vragen van de Commissie Ruimte van 21 november 2025 heeft de provincie Zeeland aangegeven dat het doen van onderzoek enkel mogelijk is als sprake is van een wettelijk belang. Volgens de provincie Zeeland is het wettelijk belang voor 'onderzoek of onderwijs' in dit geval niet van toepassing, omdat dit belang volgens de provincie Zeeland een *'algemeen of breder doel moet hebben'*. Daarbij verwijst de provincie Zeeland naar een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland.⁹

Volgens de provincie Zeeland betekent dit dat het onderzoek moet zorgen voor algemene onderzoeksresultaten die ook bruikbaar zijn voor andere locaties of situaties. Een onderzoek naar de effecten van het snijden van zeegroenten is volgens de provincie Zeeland niet algemeen genoeg. Het verlenen van een FFA-omgevingsvergunning, met als doel het uitvoeren van het door Arcadis geadviseerde onderzoek, is daarom volgens de provincie Zeeland niet mogelijk.

2. Uitspraak rechtbank Noord-Nederland 14 december 2021

Naar mijn mening bevat antwoord 6 op de vragen van 21 november 2025 en de *'Juridische nota – Vergunbaarheid zeegroenten snijden beschermde vogels'* een onjuiste weergave van de strekking van de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 december 2021. In beide documenten wordt gewezen op rechtsoverwegingen 3.3 en 3.6.1 van de uitspraak. Uit geen van beide rechtsoverwegingen volgt echter dat een wettelijk belang voor onderzoek of onderwijs een algemeen of breder doel moet hebben. In rechtsoverweging 3.3 geeft de rechtbank enkel

⁷ Arcadis, FF-toets, 16 september 2025, p. 53.

⁸ Arcadis, FF-toets, 16 september 2025, p. 41.

⁹ Rb. Noord-Nederland 14 december 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5193 (Burgumer Mar), r.o. 3.3, 3.6 & 3.6.1.

weer dat de STAB constateert dat het in die zaak aan de orde zijnde natuuronderzoek geen algemeen of breder doel heeft, in die zin dat het bedoeld is om onderzoeksresultaten te verkrijgen die bruikbaar zijn om in de toekomst ook elders effecten van de in die zaak aan de orde zijnde activiteit te kunnen beoordelen.

Ook uit rechtsoverweging 3.6.1 volgt niet dat toepassing van ‘onderzoek en onderwijs’ als wettelijk doel vereist dat het onderzoek een algemeen of breder doel dient en dat onderzoeksresultaten ook voor andere locaties of situaties bruikbaar moeten zijn. In rechtsoverweging 3.6.1 is enkel bepaald dat het doel en het belang van het onderzoek niet los kunnen worden gezien van de kwaliteit van het onderzoek en dat de rechtbank de STAB volgt in haar constatering dat het onderzoeksvoorstel onvoldoende is uitgewerkt.

In rechtsoverweging 3.6 oordeelt de rechtbank daarentegen expliciet dat de Wnb niet vereist dat het onderzoek een breder doel moet dienen dan het doel¹⁰ waarvan in dat geval was uitgegaan:

“3.6. Naar het oordeel van de rechtbank is op grond van de Wnb niet vereist dat het onderzoek een breder doel moet dienen dan waarvan in het onderhavige geval wordt uitgegaan. Noch uit de tekst van artikel 3.3, vierde lid, ten vijfde, Wnb, noch uit de toelichting kan dit worden afgeleid. Evenmin kan hieruit worden afgeleid dat het onderzoek dient te worden verricht in het belang van behoud en/of bescherming van flora en fauna danwel een wetenschappelijk doel. Het betoog van eiseres slaagt niet.”
[onderstreping JdH]

Samengevat: uit de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 14 december 2021 volgt mijns inziens niet dat het belang van ‘onderzoek of onderwijs’ een algemeen of breder doel moet hebben en evenmin dat de uitkomsten ook voor andere locaties of situaties bruikbaar moeten zijn.

3. Uitleg belang ‘onderzoek en onderwijs’: andere rechtspraak

De vervolgvraag is of andere rechtspraak aanwijzingen bevat dat ‘onderzoek en onderwijs’ niet als wettelijk doel ten grondslag kan worden gelegd aan het verlenen van een FFA-omgevingsvergunning voor het uitvoeren van het onderzoeksadvies dat Arcadis in de FF-toets heeft voorgesteld. De enige - mij bekende - uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die inhoudelijke gezichtspunten bevat over de uitleg en toepassing van ‘onderzoek en onderwijs’ als doeleinde voor het verlenen van een FFA-omgevingsvergunning, betreft de uitspraak van 17 augustus 2016¹¹ over onderzoek naar oplossingen voor het terugdringen van meeuwenoverlast.

¹⁰ Namelijk: onderzoek naar de effecten van golfslag (op oevervegetatie en broedende vogels) en verstoringseffecten (geluid en visuele verstoring) op broedende en foeragerende vogels, zie r.o. 1.

¹¹ ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2266 (Meeuwenoverlast).

De uitspraak van 17 augustus 2016 komt hieronder in paragraaf 3.1 aan de orde. In de daaropvolgende paragrafen 3.2 tot en met 3.6 werk ik, voortbouwend op de uitspraak van 17 augustus 2016, nader uit waarom het door Arcadis voorgestelde onderzoek binnen de reikwijdte van het begrip ‘onderzoek’ in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van de Vogelrichtlijn past.

3.1. Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak 17 augustus 2016

Uit de uitspraak van 17 augustus 2016 volgt dat uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie niet volgt dat ‘onderzoek’ in de zin van artikel 9 van de Vogelrichtlijn uitsluitend een onderzoek met het oog op het best mogelijke behoud van een vogelsoort op de lange termijn kan zijn, dat de Vogelrichtlijn geen definitie van het begrip ‘onderzoek’ bevat, en dat het begrip ‘onderzoek’ ook niet wordt beperkt in artikel 9 van de Vogelrichtlijn.¹² Om te bepalen of het meeuwenonderzoek waar het in die zaak om ging binnen de reikwijdte van het begrip ‘onderzoek’ in de zin van artikel 9 van de Vogelrichtlijn past, legt de Afdeling artikel 9 van de Vogelrichtlijn uit in de context van artikel 10 van de Vogelrichtlijn, bijlage V bij de Vogelrichtlijn en punt 13 van de preambule.

Uit de artikelen 9 en 10 en uit bijlage V bij de Vogelrichtlijn leidt de Afdeling af dat onderzoek betrekking mag hebben op maatregelen om te kunnen motiveren waarom een afwijking van de verbodsbepalingen op grond van een ander belang dan onderzoek, gerechtvaardigd is. Zie daarvoor rechtsoverweging 3.5.4:

“3.5.4. Uit hetgeen hiervoor onder 3.5 tot en met 3.5.3 is overwogen, leidt de Afdeling af dat onder ‘onderzoek’ als bedoeld in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vogelrichtlijn mede kan worden verstaan een onderzoek naar de effectiviteit, subsidiariteit en proportionaliteit van maatregelen om een afwijking van de verbodsbepalingen op grond van een ander belang dan onderzoek nauwkeurig en treffend te motiveren. Een dergelijk onderzoek draagt bij aan het beperken van afwijkingen tot het strikt noodzakelijke en dient op die wijze indirect de instandhouding van de vogelsoorten.”

Het onderzoeksadvies van Arcadis bevat een onderzoeksopzet om meer inzicht te krijgen in (a) de verstoringafstanden die zich specifiek bij zeegroentensnijden voordoen, en in (b) het broedsucces bij de aan- en afwezigheid van zeegroentensnijders. Afhankelijk van de onderzoeksresultaten kan het *gevolg* van dit onderzoek zijn dat (specifieker) gemotiveerd kan worden of het snijden van zeegroenten niet tot overtreding van de verbodsbepalingen van het Bal leidt, dan wel in welke gevallen en waar verstoring van welke soorten plaatsvindt.

Als het mogelijk is ter afwijking van een verbodsbepaling een omgevingsvergunning te verlenen voor het uitvoeren van onderzoek met als oogmerk het onderbouwen van toekomstige, nog aan te vragen en te vergunnen afwijkingen van een verbodsbepaling op basis van een ander wettelijk belang, dan valt naar mijn mening niet in te zien waarom het niet mogelijk zou zijn om onderzoek

¹² ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2266 (Meeuwenoverlast), r.o. 3.4 & 3.5.1.

te verrichten met als oogmerk het verkrijgen van inzicht in de vraag *of en wanneer* het uitvoeren van een bepaalde activiteit tot schending van een verbodsbepaling leidt, en *ten aanzien van welke soorten* en *waar* verstoring dan precies plaatsvindt. Als onderzoek mag plaatsvinden ten behoeve van (toekomstige) afwijkingen van een verbodsbepaling in gevallen waarin overtreding van een verbodsbepaling al vaststaat, dan zie ik geen redenen waarom onderzoek niet mag strekken tot het verkrijgen van meer (wetenschappelijke) ecologische kennis om inzicht te verkrijgen in de vraag die daaraan voorafgaat, oftewel naar vraag *of en wanneer* een verbodsbepaling überhaupt overtreden wordt.

Hierbij is van belang dat het snijden van zeegroenten geen fysieke handeling is die *op zichzelf* tot overtreding van een verbodsbepaling leidt, zoals wel het geval is bij, bijvoorbeeld, afschot of het wegmaken van een nest of broedplaats in geval van bouw- of sloopactiviteiten. De omstandigheid dat natuurlijke variabelen een aanmerkelijke rol spelen bij broedresultaten *en dus* dat deze variabelen van belang zijn voor de vraag *of sprake* is van overtreding van een verbodsbepaling, vormt mijns inziens een voldoende legitimering voor het doen van onderzoek naar de invloed van menselijke activiteit als zeegroentensnijden op broedresultaten.

3.2. Conclusie A-G Čapeta: ‘elk legitiem doel’

In het verlengde van het voorgaande wijs ik ook op de conclusie van advocaat-generaal Čapeta van 30 mei 2024 in de zaak Commissie/Malta, waarin zij overweegt dat onderzoek ‘*elk legitiem onderzoeksbelang kan dienen*’.¹³ De advocaat-generaal hanteert dus een ruime interpretatie van het onderzoeksbelang. Verlening van een FFA-omgevingsvergunning voor het uitvoeren van het door Arcadis voorgestelde onderzoek is in zoverre ook niet per definitie in strijd met de Hofjurisprudentie dat de uitzonderingsregeling voor het toestaan van afwijkingen van de verbodsbepaling strikt moet worden uitgelegd, en dat elke ingreep moet berusten op een nauwkeurige en treffende motivering die verwijst naar leden 1 en 2 van artikel 9 van de Vogelrichtlijn.

Het uitvoeren van het door Arcadis geadviseerde onderzoek op basis van het onderzoeksbelang leidt er ook niet toe dat niet meer voldaan kan worden aan het vereiste van ‘geen andere bevredigende oplossing’. Een ‘oplossing’ voor het Arcadis geschetste kennishiaat kan niet worden verkregen door het uitvoeren van een alternatief onderzoek dat, bijvoorbeeld, primair gericht is op de invloed van andere factoren dan menselijke aanwezigheid op broedsucces. De

¹³ HvJ EU 30 mei 2024, ECLI:EU:C:2024:444 (Commissie/Malta, conclusie A-G Čapeta), r.o. 69. Daarbij wijs ik erop dat het Hof van Justitie in het arrest dat betrekking heeft op de door advocaat-generaal Čapeta gegeven conclusie, het niet nodig achtte om een oordeel te geven over de vraag of met de betrokken Maltese regeling wel of geen onderzoeksdoelstelling in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van de Vogelrichtlijn wordt nagestreefd, zie HvJ EU 19 september 2024, ECLI:EU:C:2024:760 (Commissie/Malta), r.o. 71. Ook in andere Hofjurisprudentie, waaronder in ieder geval HvJ EU 21 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:477 (Commissie/Malta), HvJ EU 16 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:558 (Commissie/Frankrijk) en HvJ EU 7 oktober 1999, ECLI:EU:C:2003:248 (Commissie/Frankrijk, conclusie A-G Ruiz-Jarabo Colomer) wordt niet verduidelijkt waaraan een onderzoeksdoelstelling in de zin van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vogelrichtlijn dient te voldoen.

resultaten die met zulk (andersoortig) onderzoek worden verkregen, kunnen het door Arcadis geschetste kennishiaat immers niet opvullen.

3.3. Uitspraak 17 augustus 2016 bepaalt niet dat onderzoek enkel mag zien op onderwerpen bijlage V Vogelrichtlijn

Daarnaast volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 augustus 2016 niet dat indien onderzoek niet uitsluitend als oogmerk het best mogelijke behoud van een soort heeft, het enkel mag gaan om onderzoek met betrekking tot de in bijlage V vermelde onderwerpen. Artikel 10, eerste lid, tweede volzin, van de Vogelrichtlijn bepaalt namelijk slechts dat naar de in onderwerpen die in bijlage V zijn vermeld *‘bijzondere aandacht dient uit te gaan’*. De gebruikte formulering (*‘bijzondere aandacht dient uit te gaan naar’*) illustreert in mijn optiek slechts dat de in bijlage V genoemde onderzoeksobjecten volgens de Uniewetgever van belang zijn. Uit artikel 10 en bijlage V kan naar mijn mening niet worden afgeleid dat onderzoek in de zin van artikel 9 enkel mag zien op de onderwerpen die in bijlage V genoemd worden.

De verwijzing in de uitspraak van 17 augustus 2016 naar artikel 10 en bijlage V dient daarom mijns inziens slechts als onderbouwing van de conclusie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat onderzoek in de zin van artikel 9 van de Vogelrichtlijn ook mag strekken tot het vergaren van kennis om een ‘andere’ afwijking te onderbouwen. Uit de Afdelingsuitspraak van 17 augustus 2016 volgt niet dat een afwijking van de verbodsbepalingen met toepassing van artikel 9 van de Vogelrichtlijn niet toegestaan is indien een onderzoeksdoel of -onderwerp niet genoemd wordt in bijlage V bij de Vogelrichtlijn of indien dat daarvan afwijkt. Ook uit de eerder aangehaalde conclusie van advocaat-generaal Ácapeta van 30 mei 2024 volgt dit niet. Advocaat-generaal Ácapeta stelt enkel dat het bepaalde in artikel 10 van de Vogelrichtlijn een argument vormt voor haar standpunt dat artikel 9, eerste lid, onder b, zo moet worden uitgelegd dat ook onderzoek voor andere legitieme doeleinden dan instandhouding is toegestaan. De advocaat-generaal stelt niet dat als doel van het onderzoek, naast een instandhoudingsdoelstelling, enkel een van de in bijlage V bepaalde onderwerpen kan zijn.

3.4. Uitvoeren onderzoeksadvies Arcadis draagt bij aan instandhouding en bescherming (broed)vogelsoorten

Maar zelfs als zou moeten worden geoordeeld dat het uitvoeren van het door Arcadis geadviseerde onderzoek in het licht van artikel 10 en bijlage V bij de Vogelrichtlijn geen legitiem onderzoeksbelang als bedoeld in artikel 9 dient omdat het voorgestelde onderzoek niet beantwoordt aan de onderwerpen die in bijlage V worden genoemd, dan nog zijn er redenen waarom wel degelijk sprake is van een legitiem onderzoeksbelang in de zin van artikel 9. Met het uitvoeren van onderzoek naar broedsucces van vogels bij de aan- en afwezigheid van zeegroentesnijders wordt immers kennis ten behoeve van de instandhouding van de betreffende soorten vergaard. Uit de Vogelrichtlijn volgt dat de instandhouding van vogelsoorten de

bescherming, het beheer en de regulering van vogelsoorten betreft.¹⁴ Het uitvoeren het onderzoeksvoorstel van Arcadis leidt daarmee tot (meer) inzicht in de vraag of een menselijke activiteit - in dit geval het snijden van zeegroenten - tot overtreding van verbodsbepalingen leidt. Het onderzoek dient daarmee de instandhouding en bescherming van de betrokken vogelsoorten.

Dat het belang van instandhouding en bescherming van de betrokken soorten ook wordt gediend wanneer de activiteit die aanleiding is voor het onderzoek, in het geheel niet meer wordt toegestaan, maakt niet het uitvoeren van het onderzoeksadvies van Arcadis geen legitiem onderzoeksdoel in de zin van artikel 9 van de Vogelrichtlijn dient. Het onderzoeken van de relatie tussen (deze vorm van) menselijke aanwezigheid en broedresultaten, leidt immers tot - meer specifieke - informatie over de vraag *of, wanneer, ten aanzien van welke soorten en waar* overtreding van een verbodsbepaling plaatsvindt. Nu deze informatie inzicht geeft in het wel of niet overtreden van verbodsbepalingen, draagt deze informatie direct of indirect bij aan de instandhouding en bescherming van vogelsoorten. De verbodsbepalingen (van artikel 5 van de Vogelrichtlijn) dienen tenslotte de belangen van instandhouding en bescherming van vogelsoorten.

Daarnaast kan het uitvoeren van het door Arcadis voorgestelde onderzoek zelfs tot meer algemene of bredere inzichten leiden over de vraag of en in hoeverre vormen van menselijke aanwezigheid of gevolgen hebben voor het broedsucces van vogels. Het lijkt mij op voorhand niet uitgesloten dat deze informatie ook van nut kan zijn voor dezelfde vogels die elders in Zeeland broeden, zowel op niet-snijgebieden met andere biotische eigenschappen als op niet-snijgebieden met vergelijkbare biotische eigenschappen. In het eerste geval valt te denken aan het broeden van de bontbekplevier op kale of schaars begroeide terreinen¹⁵, waaronder op stranden en duinranden¹⁶. Het is evident dat ook op stranden menselijke aanwezigheid binnen een verstoringafstand van 100 meter tot een broedgeval c.q. een nest aan de orde kan zijn, en dat menselijke aanwezigheid ook op stranden gepaard gaat of kan gaan met onvoorspelbare bewegingspatronen. In het tweede geval valt te denken aan schorren en slikken elders in Zeeland die geen snijgebied zijn, maar wel voor mensen toegankelijk zijn. Zo zou onderzoek naar de broedsucces bij de aan- en afwezigheid van snijders inzichten kunnen opleveren voor broedsucces van broedende soorten in andere schorren- en slikkengebieden in Zeeland die voor mensen toegankelijk zijn, zoals het Verdrongen Land van Saeftinghe, dat broedgebied vormt voor onder meer tureluur, graszanger, graspieper en gele kwikstaart.¹⁷

Daargelaten dat uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak en het Hof van Justitie niet volgt dat vereist is dat met het onderzoek resultaten worden vergaard die ook kunnen worden gebruikt voor het beoordelen van effecten op andere locaties, lijkt het mij op voorhand

¹⁴ Artikel 1 van richtlijn 2009/147/EG.

¹⁵ Zie stats.sovon.nl/stats/soort/4700.

¹⁶ Zie pub.sovon.nl/static/publicaties/A137_Bontbekplevier_broedvogel_versie_okt_2024.pdf.

¹⁷ Zie hetzeeuwselandschap.nl/sites/default/files/2025-06/broedvogels%20saeftinghe%202024.pdf

niet uitgesloten dat inzicht in de invloed van zeegroentensnijders op broedsucces op schorren en slikken of op vergelijkbare kale of schaars begroeide terreinen ook van waarde is voor het belang van instandhouding en bescherming van broedsoorten elders in Zeeland. Of de inzichten die opgedaan worden met het uitvoeren van het door Arcadis voorgestelde onderzoek ook bruikbaar zijn voor broedsucces van (dezelfde) broedvogelsoorten op niet-snijgebieden elders in Zeeland is primair een ecologisch-wetenschappelijke vraag. Het lijkt mij echter niet op voorhand uitgesloten dat deze inzichten ook een breder doel dienen, bijvoorbeeld om te bepalen of menselijke aanwezigheid in de nabijheid van (schor)broedgevallen ook elders in Zeeland tot het treffen van meer beschermingsmaatregelen moet leiden.

3.5. Uitvoeren onderzoeksadvies Arcadis komt niet neer op het alsnog (verkapt) toestaan van zeegroentensnijden

Dat een (maatschappelijke) wens bestaat om een bepaalde activiteit te verrichten en dat het resultaat van dit onderzoek *kán* zijn dat het verrichten van die activiteit mogelijk wordt omdat op basis van die onderzoeksresultaten onderbouwd kan worden dat geen verbodsbepalingen worden overtreden, betekent naar mijn mening niet automatisch dat geen sprake is van een legitiem onderzoeksdoel in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van de Vogelrichtlijn. In het stellen van verbodsbepalingen ten behoeve van de bescherming van vogels ligt tenslotte besloten dat menselijke activiteiten - en de directe of indirecte weerslag van die activiteiten op de vogelstand - de reden of aanleiding voor het stellen van die verbodsbepaling kunnen zijn. Naar mijn mening kan daarom niet gezegd worden dat onderzoek enkel verricht kan worden wanneer dat onderzoek geheel losstaat van de menselijke activiteit die aanleiding voor dat onderzoek vormt.

Dat onderzoek wordt verricht *omdat* nog onvoldoende (wetenschappelijke) ecologische kennis bestaat over, in dit geval, de relatie tussen menselijke aanwezigheid en broedsucces, komt daarom niet *per definitie* neer op het 'gebruiken' (of: 'misbruiken') van dat onderzoek om te omzeilen dat ten behoeve van het uitvoeren van de betreffende activiteit die de aanleiding voor het onderzoek vormde, *op zichzelf* geen FFA-omgevingsvergunning kan worden verleend. Als het uitvoeren van het door Arcadis geadviseerde onderzoek nieuwe kennis verschaft over de vraag *of, wanneer, ten aanzien van welke soorten* en *waar* overtreding van een verbodsbepaling plaatsvindt, kan ook geen twijfel ontstaan over de vraag of met het onderzoek wel een legitiem of rechtmatig doel wordt gediend.

Uit het onderzoeksadvies van Arcadis blijkt overigens ook niet dat het onderzoek enkel plaats kan vinden als het snijden van zeegroenten met dezelfde omvang (zoals aantallen zeegroentensnijders en snijgebieden) wordt uitgevoerd als aan de orde was ten tijde van het opstellen van de FF-toets van Arcadis en ten tijde van de rapporten waarnaar in de FF-toets van Arcadis wordt verwezen. Het onderzoeksadvies van Arcadis lijkt in ieder geval ruimte te laten om het onderzoek uit te voeren op een wijze die de afwijking van de verbodsbepaling beperkt tot

het niveau dat nodig is om het kennishiaat op te vullen, en daartoe de mogelijkheden tot het snijden van zeegroenten te beperken ten opzichte van de snijmogelijkheden die voorheen toegestaan waren.

3.6. Verhouding tot bestaande (wetenschappelijke) ecologische literatuur

Dat er al (wetenschappelijke) ecologische literatuur aanwezig is over verstorings- c.q. vluchtafstanden en over de verstorende effecten van menselijke activiteiten, maakt in mijn ogen niet dat het verlenen van een FFA-omgevingsvergunning voor onderzoeksdoeleinden niet meer mogelijk is. Noch uit rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, noch uit rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat het onderzoeksbelang niet meer kan worden gebruikt voor een afwijking van de verbodsbepalingen bij het voorhanden zijn van een bepaald wetenschappelijk of ecologisch kennisniveau.

Los daarvan kan in dit concrete geval ook niet gezegd worden dat er voldoende (wetenschappelijke) ecologische kennis voorhanden is en dat nieuw onderzoek daarom niets toevoegt. Arcadis schrijft in de disclaimer voorafgaand aan de FF-toets immers expliciet dat *‘kennisleemtes een belangrijke doorslaggevende rol spelen in de uiteindelijke toetsing’* [onderstreping JdH]. Dit sluit aan op de conclusie die in het rapport ‘Broedvogels van zeegroentensnijgebieden in de Oosterschelde’ van 8 april 2025¹⁸ getrokken wordt. Zie daarvoor onderstaande passage uit de conclusie van Van Straalen e.a.:

“Broedresultaten kunnen lokaal van jaar tot jaar sterk variëren door factoren zoals weersomstandigheden, beschikbaarheid van voedsel, predatie en andere natuurlijke processen. Deze natuurlijke variabiliteit maken het moeilijk om veranderingen toe te schrijven aan menselijke activiteiten. Daarnaast is een periode van twee jaar een te korte periode om zinvolle en betrouwbare conclusies te trekken over de impact van specifieke invloeden zoals het snijden van zeegroenten. Om beter onderbouwde uitspaken te kunnen doen over de waargenomen verschillen in broedsucces tussen snijgebieden in vergelijking tot referentiegebieden is meer gericht onderzoek nodig.” [onderstreping JdH]

¹⁸ K.D. van Straalen, M. Sluiter, M.M. Pattikawa & P.A. Wolf, 2024. Broedvogels van zeegroentensnijgebieden in de Oosterschelde. Inventarisatie 2024. Deltamilieu Projecten rapportnummer 2024-11. Deltamilieu Projecten, Vlissingen, p. 47 (in de FF-toets van Arcadis aangehaald als ‘Van Straalen 2024’).

4. Samenvattende conclusie

Samengevat concludeer ik het volgende:

- Uit de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland volgt niet dat een wettelijk belang voor onderzoek een algemeen of breder doel moet hebben of dat onderzoek voor andere locaties of situaties bruikbaar moet zijn (paragraaf 2);
- Het begrip ‘onderzoek’ wordt niet beperkt door de Vogelrichtlijn. Uit de Afdelingsuitspraak van 17 augustus 2016 volgt dat onderzoek betrekking mag hebben op maatregelen om (toekomstige) afwijkingen van de verbodsbepalingen die berusten op een ander belang dan onderzoek, te kunnen motiveren. Als onderzoek verricht mag worden ten behoeve van toekomstige afwijkingen van een verbodsbepaling, dan valt naar mijn mening niet in te zien waarom onderzoek niet mag strekken tot het verkrijgen van meer specifieke (wetenschappelijke) ecologische kennis naar de vraag die voorafgaat aan het vergunnen van een afwijking, oftewel naar de vraag of en wanneer een verbodsbepaling overtreden wordt (paragraaf 3.1);
- Uit de conclusie van 30 mei 2024 van advocaat-generaal Ćapeta volgt dat onderzoek in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van de Vogelrichtlijn ‘*elk legitiem doel*’ kan dienen (paragraaf 3.2);
- De Afdelingsuitspraak van 17 augustus 2016 bepaalt niet dat onderzoek in de zin van artikel 9, eerste lid, onder b, van de Vogelrichtlijn enkel betrekking mag hebben op de onderwerpen die in bijlage V bij de Vogelrichtlijn genoemd worden. De verwijzing in de Afdelingsuitspraak naar artikel 10 en bijlage V bij de Vogelrichtlijn dient in mijn ogen slechts als onderbouwing van de conclusie van de Afdeling ook onderzoek voor andere legitieme doelen dan instandhouding van soorten is toegestaan (paragraaf 3.3);
- Zelfs indien zou moeten worden aangenomen dat het door Arcadis geadviseerde onderzoek niet beantwoordt aan de onderzoeksonderwerpen van bijlage V bij de Vogelrichtlijn, dan nog kan wel degelijk van een legitiem onderzoeksbelang worden gesproken. Nieuwe kennis over de relatie tussen menselijke aanwezigheid in de vorm van zeegroentensnijders en broedsucces van nabij broedende vogels geeft inzicht in de vraag of, wanneer, ten aanzien van welke soorten en waar overtredingen van een verbodsbepaling plaatsvindt. Deze kennis draagt bij aan de instandhouding en bescherming van vogelsoorten, nu de verbodsbepalingen in het leven zijn geroepen om het belang van instandhouding en bescherming van vogelsoorten te dienen. Bovendien is niet uitgesloten dat de onderzoeksresultaten ook waarde zullen hebben voor de instandhouding en bescherming van (elders in Zeeland voorkomende) schorbroeders (paragraaf 3.4);

- Dat er een (maatschappelijke) wens bestaat om een bepaalde activiteit te verrichten, dat het onderzoek gepaard gaat met het uitvoeren van die activiteit en dat de uitkomst van het onderzoek invloed kan hebben op het antwoord op de vraag of die activiteit kan plaatsvinden, betekent in mijn ogen niet automatisch dat geen legitiem onderzoeksdoel wordt gediend (paragraaf 3.5);
- De omstandigheid dat er al (wetenschappelijke) ecologische literatuur voorhanden is over verstoringafstanden en de effecten van menselijke aanwezigheid op (schorbroedende) broedvogels, maakt niet dat onderzoek naar de invloed van zeegroentensnijders op broedsucces niet meer kan worden uitgevoerd. Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak en het Hof van Justitie volgt niet dat het afwijken van de verbodsbepalingen voor onderzoeksdoeleinden niet toegestaan is wanneer een bepaalde mate van onderzoek reeds voorhanden is, nog daargelaten dat uit de FF-toets van Arcadis en het onderzoek van Van Straalen e.a. uit 2024 duidelijk volgt dat er nog kennisleemtes zijn waarvoor aanvullend onderzoek nodig is (paragraaf 3.6).