De Noordzee in transitie: natuurherstel

De betekenis van het natuurbeschermingsrecht

VMR/UU, 3 november 2026,

Vogelbescherming NEDERLAND

Harm Dotinga (harm.dotinga@vogelbescherming.nl)

Indeling

- Noordzee natuurbeschermingsrecht in vogelvlucht
- Natuurhersteldoelen en verplichtingen voor de Noordzee
- Uitvoering van de herstelverplichtingen in Nederland
- Stelling

Vogelbescherming NEDERLAND

Noordzee natuurbeschermingsrecht (selectie)

- Regionale natuurbeschermingsverdragen:
  - **OSPAR-verdrag** (mariene milieu, inclusief gehele ecosysteem en biodiversiteit)
  - **ASCOBANS** (kleine walvisachtigen, waaronder bruinvis)
  - **AEWA** (255 soorten watervogels, waaronder zee- en kustvogels)

- EU-wetgeving:
  - Kaderrichtlijn mariene strategie (**KRM**): hele mariene ecosysteem en biodiversiteit
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (**VHR**): alle zee- en kustvogels, walvisachtigen en een selectie van andere mariene soorten en habitattypen
  - Natuurherstelverordening (**NHV**): mariene ecosysteem, inclusief breed scala aan habitattypen en alle leefgebieden van VHR soorten + 22 vissoorten
  - Gemeenschappelijk Visserijbeleid (**GVB**): regulering zeevisserij, inclusief effecten op natuur

- Nederlandse wetgeving:
  - **Omgevingswet** en bijbehorende uitvoeringsregelgeving (Ob, Bkl, Bal)
  - Sommige sectorale wetgeving ook relevant: Wet windenergie op zee, enz.

KRM: doelen

- **Bereiken of behouden** van een **goede milieutoestand (GMT)**
- Deadline: 2020
- Op niveau van mariene (sub)regio (voor NL= **hele Noordzee**)
- GMT > 11 descriptoren met specifieke doelen

Descriptor	Kenmerk
D1 Biodiversiteit zeevogels	oppervlaktefoerageerders
	waterkolomfoerageerders
	bodemfoerageerders
	waadvogels intergetijde
D1 Biodiversiteit zeezoogdieren	zeehonden
	kleine tandwalvissen
D1 Biodiversiteit vissen	kustgebonden
	demersaal
	pelagisch
D1 Biodiversiteit koppotigen	kustzone
D1C6 Pelagische habitats*	brede pelagische habitattypen
	kustzone
D2 Niet-inheemse soorten	nieuw geïntroduceerde NIS
D3 Commercieel geëxploiteerde soorten	commercieel geëxploiteerde soorten
D4 Voedselwebben	kustzone
D5 Eutrofiëring	eutrofiëring
D6 Integriteit van de zeebodem en benthische habitats	brede habitattypen
D7 Permanente wijziging hydrografische eigenschappen	hydrografische wijzigingen
	brede habitattypen
D8 Verontreinigende stoffen	UPBT-stoffen
	niet-UPBT-stoffen
	soorten
	ernstige verontreinigingen
D9 Verontreinigende stoffen in visserijproducten	verontreinigingen in visserijproducten
D10 Zwerfafval	zwerfvuil in het milieu
	microafval in het milieu
	(micro)afval in zeedieren
D11 Toevoer van energie, waaronder onderwatergeluid	impulsgeluid in water
	continu laag frequent geluid

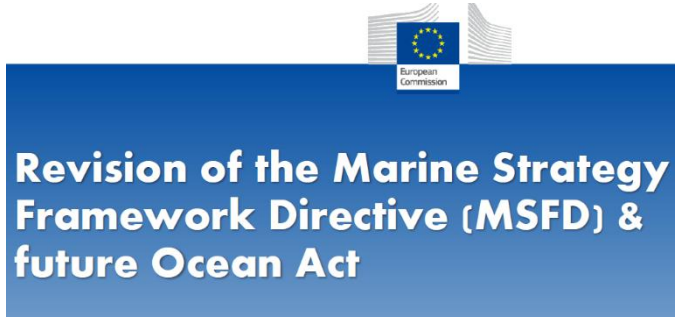


Vogelbescherming NEDERLAND

KRM: herstelverplichtingen

- Verplichting tot vaststellen mariene strategie (6 jarige cyclus)
- Verplichting tot vaststellen en uitvoeren van een **programma van maatregelen** (incl. ruimtelijke beschermingsmaatregelen) gericht op **bereiken** of behouden **GMT**, waaronder maatregelen voor herstel biodiversiteit
- Verplichting tot regionale samenwerking en coördinatie
- Nauwe relatie en wisselwerking met OSPAR-verdrag

NB: KRM wordt herzien, relatie met toekomstige EU '**Ocean Act**' (Q4 2026 wetsvoorstellen?)





Vogelbescherming NEDERLAND

VHR: doelen

- ***Behoud of herstel*** van **gunstige staat van instandhouding (GSvI)** van alle dier- en plantensoorten en habitattypen die binnen het bereik van de richtlijnen vallen
- Op lokaal, **<u>nationaal</u>** en internationaal niveau
- Geldt ook voor Noordzee
- Geen deadline

De Staat van Instandhouding van de Zwarte Zee-eend als niet-broedvogel in Nederland is zeer ongunstig.

Beoordeling Staat van Instandhouding				
Verspreiding	Populatie	Leefgebied	Toekomst	Eindoordeel
gunstig	zeer ongunstig	matig ongunstig	zeer ongunstig	zeer ongunstig

Code	Naam habitattype	Gerapporteerde oppervlakte (ha)		Staat van Instandhouding 1)					
		landelijk	binnen HR-gebieden	V	O	S&F	TP	Totaal	Trend
H1110	**Permanent overstroomde zandbanken**	**917.800**	**772.300**	G	G	ZO	ZO	ZO	+
H1110A	Permanent overstroomde zandbanken (getijdengebied)	135.500		G	G	MO	MO	MO	+
H1110B	Permanent overstroomde zandbanken (Noordzeekustzone)	346.700		G	G	ZO	ZO	ZO	+
H1110C	Permanent overstroomde zandbanken (Doggersbank)	435.600		G	G	ZO	ZO	ZO	=
H1130	**Estuaria**	**42.900**	**42.900**	ZO	ZO	ZO	ZO	ZO	=
H1140	**Slik- en zandplaten**	**111.900**	**111.000**	G	G	ZO	MO	ZO	=
H1140A	Slik- en zandplaten (getijdengebied)	107.100		G	G	ZO	MO	ZO	=
H1140B	Slik- en zandplaten (Noordzee-kustzone)	4.900		G	G	X	MO	MO	=
H1160	**Grote baaien**	**34.300**	**34.200**	G	G	ZO	ZO	ZO	+
H1170	**Riffen van open zee**	**91.100**	**81.900**	G	G	ZO	MO	ZO	=

Vogelbescherming NEDERLAND

VHR: herstelverplichtingen

Gebiedsgerichte herstelmaatregelen:

- Natura 2000 (HR- en VR-gebieden):
  - ***Instandhoudingsmaatregelen*** (art. 6 lid 1 HR): herstelmaatregelen gericht op uitbreidings- en/of verbeterdoelen (beschreven in beheerplannen)

  - NB: herstelmaatregelen kunnen ook aan de orde zijn bij overtreden verslechteringsverbod (art. 6 lid 2 HR), en als compenserende maatregelen in kader ADC-toets (art. 6 lid 4 HR). Mitigerende maatregelen in kader van toetsing plannen en projecten (art. 6 lid 3 HR) om effecten op behoud/hersteldoelen uit te kunnen sluiten.

Soortgerichte herstelmaatregelen:

- ***Actieve bescherming***, o.a. via herstel populaties en/of leefgebieden

- NB: passieve bescherming (verboden en uitzonderingen) kan ook herstelmaatregelen vereisen

NHV: hersteldoelen

- **Overkoepelend EU doel** (art. 1 NHV):
  "het langdurige en duurzame herstel van **biodiverse en veerkrachtige ecosystemen** in de land- en zeegebieden van de lidstaten door middel van het herstel van aangetaste ecosystemen"...

- Lidstaten nemen **doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen**:
  - in minstens 20% van EU's land en zeeoppervlak uiterlijk in 2030
  - voor alle te herstellen ecosystemen uiterlijk in 2050

- Voor land-, kust-, zoetwater en mariene ecosystemen te realiseren door:
  - Verbeteren van gebieden met (aangetaste) **habitattypen** tot een "**goede toestand**" (GT)
  - (Her)ontwikkeling van **habitattypen** nodig voor realiseren "**gunstige referentieoppervlakte**" (GRO)
  - Verbeteren van **leefgebieden van soorten** tot "**voldoende kwaliteit**" en "**voldoende kwantiteit**"

Herstelmaatregelen moeten bijdragen aan doelen van VHR en KRM: **GMT** en **GSvI**

Vogelbescherming NEDERLAND

Art. 5 NHV: hersteldoelen en verplichtingen voor mariene ecosystemen

Habitats	Herstelmaatregelen	2030	2040	2050
Groepen 1 t/m 6	Verbeteren toestand (GT)	30%	60%	90%
	Herontwikkelen (GRO)	30%	60%	100%
	Kennis over toestand bekend	50%	100%	
Groep 7 (zachte sedimenten)	Verbeteren toestand (GT)	-	50% (2/3 van doel 2050)	75% (GMT 'proof')
	Kennis over toestand bekend	-	50%	100%
Leefgebieden VHR soorten en 22 vissoorten (bijlage III NHV)	Verbeteren, (her)ontwikkelen en verbinden	Toenemende trend tot voldoende kwaliteit en kwantiteit is bereikt		

Bijlage II: mariene habitattypen

1. Zeegrasvelden
2. Bossen van macroalgen
3. Mossel- en oesterbanken
4. Kalkwiervelden
5. Spons-, koraal- en koraligene velden
6. Hydrothermale en koude submariene bronnen
7. Zachte sedimenten (niet dieper dan 1000 m)

Vogelbescherming NEDERLAND

Art. 5 NHV: verbeterplicht en verslechteringsverbod

- **Verbeterplicht** = maatregelen nemen ter "**voortdurende verbetering**" in gebieden waar herstelmaatregelen van toepassing zijn (binnen en buiten Natura 2000)

- **Verslechteringsverbod** = maatregelen nemen ter voorkomen "**significante verslechtering**" van:
  - Herstel(len)de habitattypen/leefgebieden buiten Natura 2000
  - Bestaande habitattypen buiten Natura 2000

- **'Gewone' verslechteringsverbod geldt voor Natura 2000-gebieden** (art. 6 lid 2 HR).

Algemene uitzonderingen (buiten Natura 2000):
- Overmacht (waaronder natuurrampen)
- Klimaatverandering
- Handeling of nalatigheid van derde landen
- Plan of project van groot openbaar belang mits geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn

Bijzondere uitzonderingsmogelijkheden:
- Projecten gerelateerd aan energie uit hernieuwbare bronnen (art. 6)
- Nationale defensie (art. 7)

Vogelbescherming NEDERLAND

NHV: herstelmaatregelen

- Lidstaten hebben nodige vrijheid bij keuze van herstelmaatregelen
- Actief en passief
- Binnen en buiten beschermde natuurgebieden
- Voorbeelden in bijlage VII NHV

23)	Ecosystemen in staat stellen hun eigen natuurlijke dynamiek te ontwikkelen, bijvoorbeeld door af te zien van de oogst en door de natuurlijke en wilde staat te bevorderen.
24)	Invasieve uitheemse soorten verwijderen en beheersen en nieuwe introducties daarvan voorkomen of tot een minimum beperken.
25)	De negatieve effecten van visserijactiviteiten op het mariene ecosysteem tot een minimum beperken, bijvoorbeeld door vistuig te gebruiken dat minder impact heeft op de zeebodem.
26)	Belangrijke paai- en kraamgebieden van vissen herstellen.
27)	Structuren of substraten aanleggen om de terugkeer van marien leven te stimuleren ter ondersteuning van het herstel van koraalriffen, oesterbanken of keienvelden.
28)	Zeegrasvelden en kelpwouden herstellen door actieve stabilisatie van de zeebodem, door drukfactoren te verminderen en zo nodig weg te nemen, of door actieve vermeerdering en aanplant.
29)	De populatiestand van kenmerkende inheemse soorten die van vitaal belang zijn voor de ecologie van mariene habitats herstellen of verbeteren door passieve of actieve herstelmaatregelen uit te voeren, bijvoorbeeld door het introduceren van jonge exemplaren.
30)	Verschillende vormen van mariene verontreiniging verminderen, zoals nutriëntenbelasting, geluidsoverlast en plastic afval.

NHV: beschermde gebieden

- **EU biodiversiteitsstrategie:** minimaal **30%** van de EU wateren effectief (wettelijk) beschermd, waarvan minimaal 1/3 (**totaal 10%)** strikt beschermd

- **Strikt beschermd** : “natuurlijke processen zo goed als onverstoord worden gelaten om aan de ecologische vereisten van het gebied te voldoen” (=passief herstel)

- Deze streefdoelen zijn vermeld in preambule van NHV, maar (nog) **niet verplicht**

- In Nederlandse Noordzee zal met aangewezen en nog aan te wijzen Natura 2000-gebieden **doel van 30% worden gehaald**, maar vraag is of deze gebieden voldoen aan de eis dat deze bescherming “**effectief**” is (“paper parks”?).

- Het doel dat **10% strikt is beschermd wordt niet bereikt** met huidig beleid: minder dan 1% van de Nederlandse Noordzee is thans strikt beschermd.

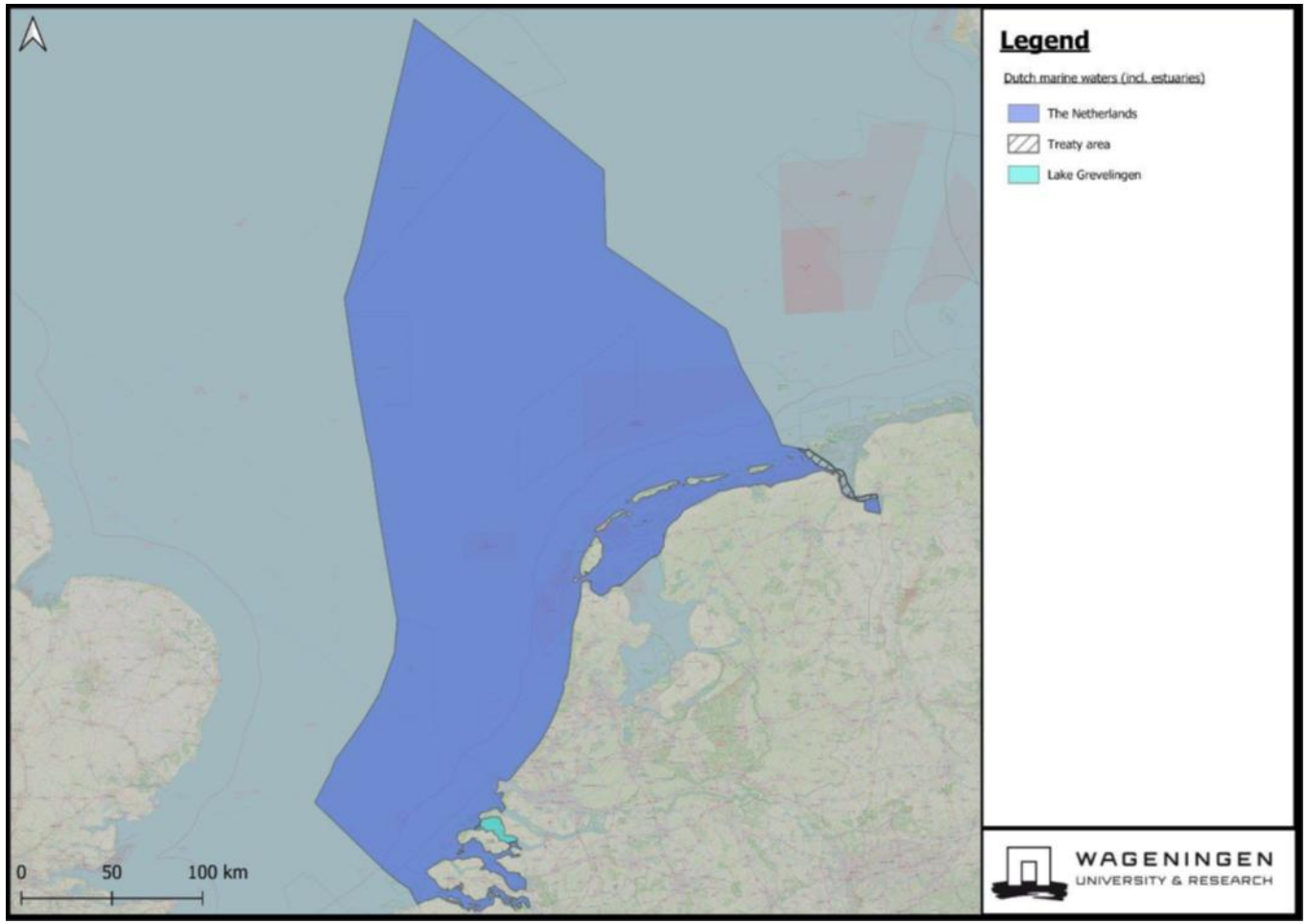


Vogelbescherming NEDERLAND

Uitvoering art. 5 NHV in NL: reikwijdte

- Noordzee
- Waddenzee
- Zuidwestelijke Delta

NB: overlap met art. 4 NHV dat kusthabitats omvat (o.a. estuaria)



Vogelbescherming NEDERLAND

Uitvoering art. 5 NHV in NL: ontwerp-herstelplan

- **Herstel- en uitbreidingsopgave mariene habitattypes**:
  - Toestand kwaliteit van alle habitattypes is onbekend bij afwezigheid van criteria (wachten op ‘kwaliteitsindicatoren’ en ‘drempelwaarden’)
  - GRO groepen 1, 2, 3 en 5 uitgedrukt in gemiddelde van brede bandbreedtes
  - Indicatieve opgave groepen 1, 2, 3 en 5 tot 2030 van 85 km^2 herstel en 1.439 km^2 uitbreiding, bijna volledig in mossel- en oesterbanken
  - Herstelopgave voor groep 7 voor 2040 en 2050 nog vast te stellen
  - Maatregelen gebaseerd op bestaand beleid
  - Nog geen aanvullende maatregelen

- **Herstel van leefgebieden van soorten**:
  - 29 diersoorten voorlopig geselecteerd
  - Nog geen gekwantificeerde opgave
  - Maatregelen gebaseerd op bestaand beleid
  - Nog geen aanvullende maatregelen

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Tabel 8.13 Geselecteerde soorten

Soortgroep en aantal	Soort
Zeezoogdieren (5)	Bruinvis, Dwergvinvis, Witsnuitdolfijn, Gewone zeehond, Grijze zeehond
Trekvissen (6)	Elft, Fint, Rivierprik, Zalm, Zeeforel, Zeeprik
Vogels (16)	Bontbekplevier, Brilduiker, Eider, Grote Stern, Grote zaagbek, Noordse stern, Scholekster, Steenloper, Stormmeeuw, Strandplevier, Topper, Tureluur, Visdief, Zilvermeeuw, Zwarte stern, Zwarte zee-eend
Haaien en roggen (2)	Reuzenhaai, Zee-engel

Vogelbescherming NEDERLAND

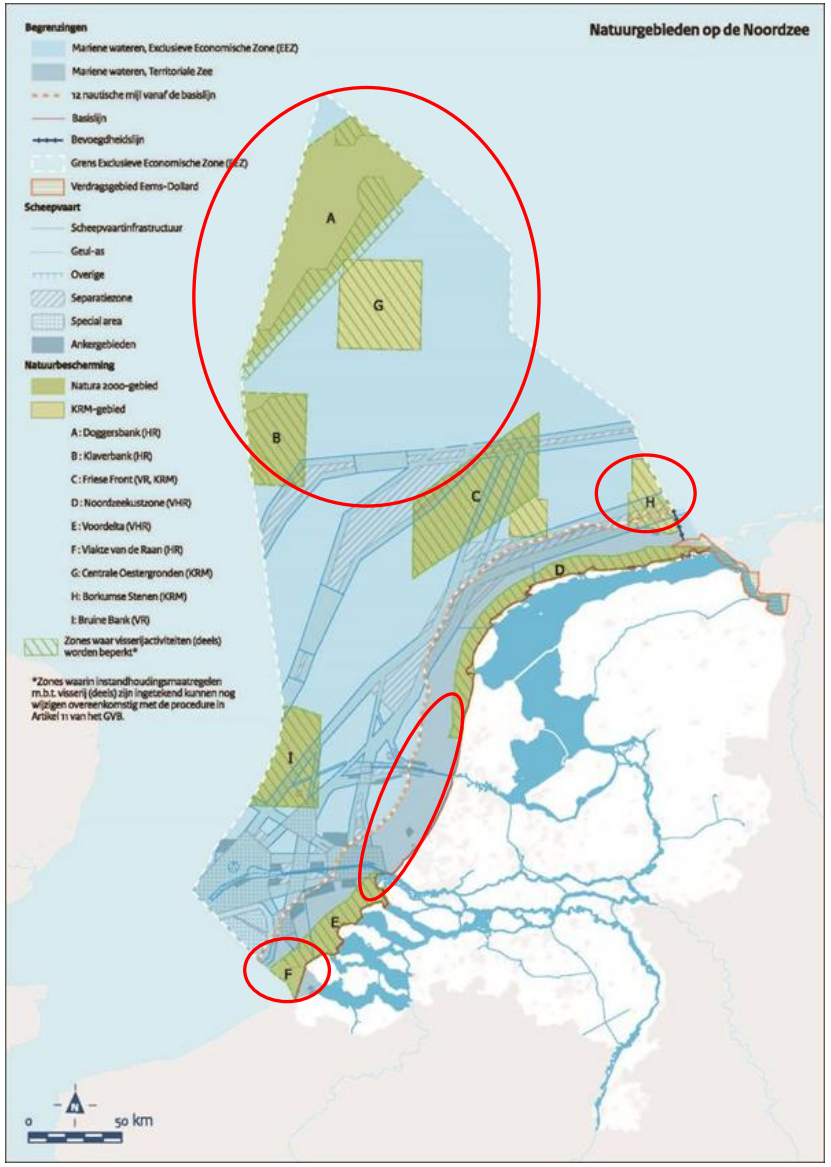
Uitvoering art. 5 NHV: beschermde gebieden

- **Huidige Natura 2000-gebieden**:
  - HR/VR: Noordzeekustzone, Voordelta
  - HR: Vlakte van de Raan, Klaverbank, Doggersbank
  - VR: Friese Front, Bruine Bank

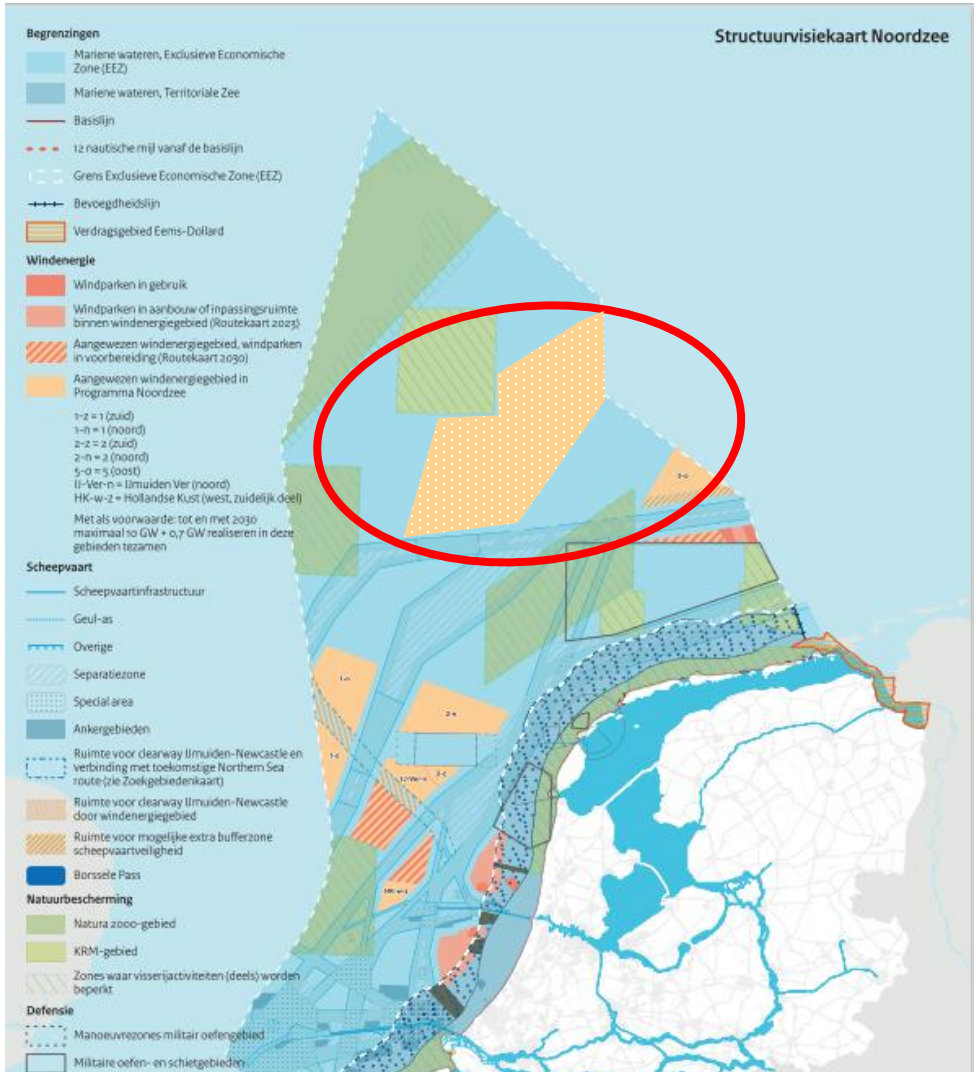
  NB: gevolgen Bruine Bank uitspraak
  ABRvS 16/7/2025, ECLI:NL:RVS:2025:3212: VR-gebieden aanwijzen voor alle (trek)vogelsoorten die regelmatig in meer dan verwaarloosbare aantallen voorkomen in het gebied

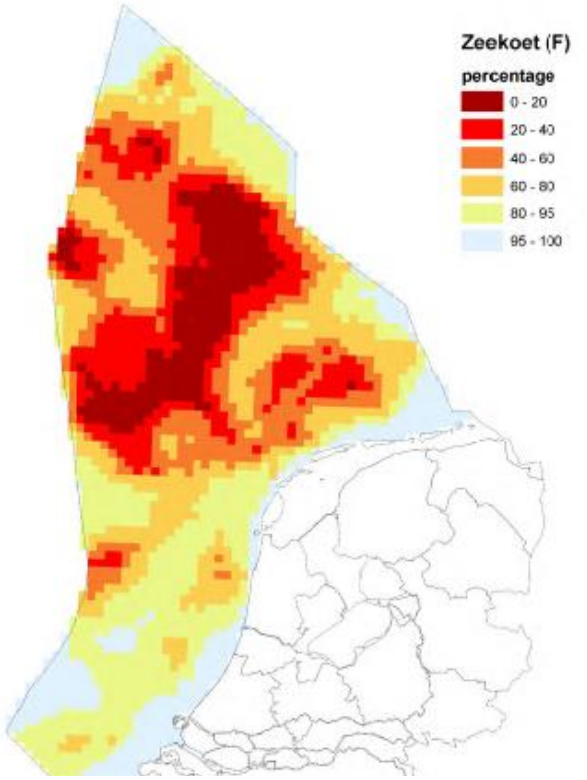
- **Toekomstige Natura 2000-gebieden**:
  - VR: Hollandse Kust, Vlakte van De Raan, NCP-Noord?
  - HR: Borkumse Stenen?
    Zie: Rechtbank Gelderland 9/03/2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:1831

- **Huidige KRM-gebieden**:
  - Centrale Oestergronden, Borkumse Stenen en Friese Front (met extensie) > (gedeeltelijk) gesloten voor (hoofdzakelijk) bodemberoemde visserij via GVB maatregel (=15% bodembescherming uit NZA)



Potentieel VR-gebied overlapt met windenergiegebieden





VR-gebied. Naar aanleiding van recent gepubliceerde vogelintensiteitskaarten[204] onderzoekt het Rijk de noodzaak van de aanwijzing van delen van windenergiegebied 6/7 als Vogelrichtlijngebied. De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet beschikbaar, maar kunnen van invloed zijn op de mogelijkheden voor realisatie.

Vogelbescherming NEDERLAND

Uitvoering art. 5 NHV in NL: aanpassing wetgeving

Conceptwetsvoorstel wijziging Omgevingswet:

- Natuurplan wordt verplicht programma
- Nieuwe taken van het Rijk ter uitvoering van NHV in grote wateren
- Bevoegdheden en instrumenten voor uitvoering van deze taken
- Aanwijzing van **bijzondere nationale natuurgebieden met Natura 2000-'light' beschermingsregime** inzetbaar om te voldoen aan NHV-vereisten
- Grondslagen voor regels die kunnen worden gesteld in lagere wetgeving (Bkl, Ob) over het Natuurplan, activiteiten, monitoring, gegevensverzameling en rapportages.

Uitvoering art. 5 NHV in NL: grensoverschrijdende aspecten

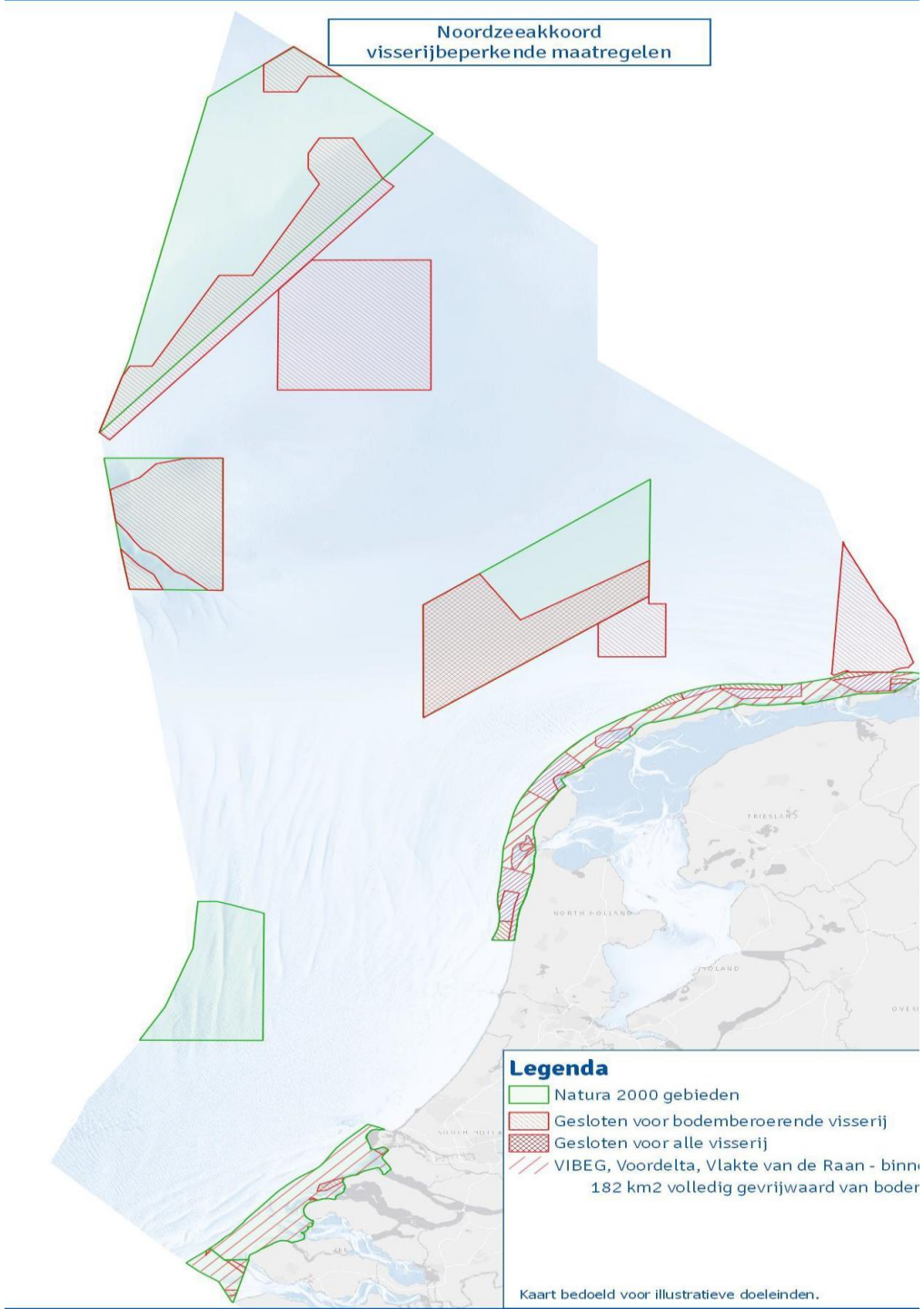
- Synergieën met herstelplannen andere lidstaten bevorderen (art. 14 lid 17 NHV)
- Gebruikmaken “waar praktisch en passend” van bestaande regionale organisaties (OSPAR) (art. 14 lid 18 NHV)
- Als maatregelen vereist zijn waarvoor zij niet bevoegd zijn richt de lidstaat zich tot de betrokken lidstaten, de Commissie of competente internationale organisaties (art. 14 lid 19 NHV)
- Voor visserijmaatregelen “ten volle gebruik maken” van GVB instrumenten en procedures (art. 18 NHV)

Uitvoering art. 5 NHV: regulering zeevisserij

- EU heeft **exclusieve regelgevende bevoegdheid** in kader GVB

- **Gedelegeerde bevoegdheden lidstaten onder GVB:**
  - Artikel 11 Basisverordening Visserij: instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de **naleving van de verplichtingen krachtens de milieuwetgeving** van de Unie: vastgesteld door EC op basis van gemeenschappelijke aanbeveling (“**joint recommendation**”) indien er andere lidstaten zijn met rechtstreeks belang bij het beheer van de visserij
  - Art. 20 Basisverordening Visserij: maatregelen van een lidstaat voor bescherming ecosysteem **binnen de 12-mijls zone** (consultatieprocedure EC en betrokken lidstaten en RAC).

- **Natura 2000-vergunningplicht Ow:** niet van toepassing op zeevisserij in de exclusieve economische zone (EEZ), wel in territoriale zee en binnenwateren



Vogelbescherming NEDERLAND

Stelling

“Effectief natuurherstel in de Noordzee vereist intensievere grensoverschrijdende samenwerking tussen de kuststaten, zowel rechtstreeks als via relevante internationale instrumenten en organisaties als OSPAR en GNSBI.”

Vogelbescherming NEDERLAND