

M en R 2010, p. 624

Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik én het grootste natuurgebied van Nederland

Marieke van der Kooij , datum 01-12-2010

Datum	01-12-2010
Auteur	Marieke van der Kooij ^[*]
JCDI	JCDI:ADS851532:1
Vakgebied(en)	Milieurecht (V)

De natuurkwaliteit van de Noordzee is sterk achteruit gegaan. In dit grootste natuurgebied van Nederland vinden veel activiteiten plaats die begrensd moeten worden om de natuur te kunnen beschermen, zoals intensieve visserij, zeescheepvaart, zandwinning en -suppletie en opwekking van windenergie.

Tijdens de studiemiddag van de Vereniging voor Milieurecht en de Stichting de Noordzee op 3 november 2010 hebben vijf deskundigen gesproken over de juridische knelpunten en ontwikkelingen in de gebieds- en soortenbescherming in de Noordzee (dhr. mr. H.M. Dotinga (Universiteit Utrecht) en dhr. mr. A. Trouwborst (Universiteit van Tilburg)), over de toelaatbaarheid van de boomkorvisserij in beschermde gebieden (mw. mr. A.H. Jonkhoff, Verkerke & Vos Advocaten) en over de aanleg van windturbineparken (mw. mr. I.C.G. Klein-Hendriks, AT Osborne). Stichting De Noordzee presenteerde haar visie op een integrale benadering van ruimtelijke beschermingsmaatregelen voor de Noordzee (dhr. mr. T. Rammelt, Stichting de Noordzee).

Gebieds- en soortenbescherming

Dotinga behandelde de regelgeving tot bescherming van gebieden op de Noordzee. Hij besprak de rechtsbronnen voor de bescherming van de gebieden, in het bijzonder het OSPAR-verdrag, de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en het wetsvoorstel tot uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) in de EEZ. Vervolgens keek hij naar de toepassing van de regels. Dotinga concludeerde dat de betekenis van het natuurbeschermingsrecht groot is voor gebiedsbescherming in de Noordzee, dat de VHR onterecht als maximum gebruikt wordt en dat er verschillende beperkingen bestaan ten aanzien van het huidige natuurbeschermingsrecht gerelateerd aan de soorten en habitats, geografische toepassing, afstemming met visserijrecht, benodigde internationale samenwerking en uitvoering.

Trouwborst behandelde aan de hand van verscheidene praktijkvoorbeelden de generieke bescherming van soorten in de Noordzee. Hij sprak over de purperslak en kustversterking, vogels en windmolens, bruinvis en staand want, roggen en boomkorvisserij en scheepswrakken en sloopboten. Trouwborst lichtte de maatregelen toe die voor de bescherming van soorten zijn te vinden in het OSPAR-verdrag, de VHR, de KRM en de Flora- en faunawet (Ff-wet). Per praktijkvoorbeeld ging hij in op de relevante internationale, Europese en nationale verplichtingen. Hij concludeerde dat, net als bij gebiedsbescherming, in het soortbeschermingsrecht forse beperkingen bestaan. Die hebben met name betrekking op de soorten, het geografische toepassingsgebied, de afstemming met het visserijrecht en de naleving en handhaving van het recht. Desondanks heeft het soortenbeschermingsrecht forse implicaties, niet alleen voor de gegeven voorbeelden maar ook voor vele

andere situaties.

Boomkorvisserij in beschermde gebieden

Jonkhoff besprak de door Greenpeace gestelde vraag of boomkorvisserij in beschermde gebieden is toegestaan. Het staat vast dat zware boomkorvisserij ernstige negatieve effecten heeft op het (zandbank)habitat en de (zeevogel)soorten. Aangezien geen enkele boomkorvisser een vergunning heeft in de Voordelta, Noordzeekustzone en de Doggersbank, heeft Greenpeace handhavingsverzoeken ingediend gebaseerd op de Natuurbeschermingswet 1998 en VHR en om een direct verbod op zware boomkorvisserij in de Natura 2000 gebieden verzocht. De minister was met name van mening dat zij niet bevoegd is op te treden tegen buitenlandse vissers op grond van het GVB en dat er sprake is van bestaand gebruik. Gezien de ernstig negatieve effecten van de zware boomkorvisserij op de natuur en omdat in het Beheerplan Voordelta staat dat zware boomkorvisserij vergunningplichtig is, is Jonkhoff van oordeel dat de Natuurbeschermingswet op zee, net als op het land, gehandhaafd moet worden. Het GVB biedt de lidstaat in de territoriale ten aanzien van alle vissers, daar ook expliciet maatregelen - zoals het afsluiten van gebieden voor zware boomkorvisserij - voor. Het beginsel van gemeenschapstrouw geeft daarnaast bij de gebrekkige afstemming tussen het GVB en de VHR in de EEZ (Doggersbank), de lidstaten de ruimte tot het nemen van maatregelen aldaar.

Netwerk van beschermende maatregelen

Rammelt gaf zijn visie op het bereiken van een netwerk van beschermende maatregelen in Noordzee-perspectief. Er zijn twee nadelen bij de aanwijzingscriteria van Natura 2000 gebieden: zij zijn primair ontwikkeld voor terrestrische ecosystemen en niet toereikend voor een goede bescherming van de Noordzeenatuur omdat trekkende soorten moeilijk in een beschermd gebied zijn te vangen. Vergeleken met de VHR gaat OSPAR meer uit van bedreigde en voor de Noordzee karakteristieke soorten en habitats. Ook zijn de selectie criteria voor OSPAR gebieden zowel ecologisch als praktisch breder. Dit biedt potentie.

Om een coherent en representatief netwerk van maatregelen te bereiken kunnen acht stappen gezet worden. Ook andere gebieden die als Natura 2000 gebied zijn te kwalificeren kunnen beschermd worden. Wat betreft Natura 2000 gebieden die samenvallen met OSPAR-gebieden kan rekening gehouden worden met de extra's van OSPAR. Ook gebieden die aan de OSPAR criteria voldoen maar niet aan de VHR criteria kunnen worden aangewezen. Generieke soortenbeschermingsplannen kunnen worden opgesteld voor mobiele soorten, ook toepasbaar buiten de traditionele MPA's. Rondom beschermde gebieden kunnen bufferzones worden ingesteld. De facto gebiedsbescherming door bescherming visserijgebieden en de facto generieke maatregelen als vermindering van de visserijdruk kunnen worden opgesteld. Als laatste kan gedacht worden aan ruimtelijke beschermingsmaatregelen onder de KRM.

Om deze suggestie in wet- en regelgeving te verankeren kan gedacht worden aan een Rijksbestemmingsplan Noordzee, een nieuwe Waterwet met vergunningstelsel, een Ministerie voor de Noordzee en een Wet Bescherming of Beheer Noordzee.

Natuurbelang en vergunningen voor windturbineparken op zee

Klein-Hendriks besprak het natuurbelang in de praktijk van vergunningen voor windturbineparken op zee. De realisatie van windturbineparken geschiedt om dwingende redenen van groot openbaar belang. Het voorzorgsbeginsel is van toepassing op alle activiteiten op de Noordzee en integrale afweging bij vergunningen is geregeld in het Integraal Beheerplan Noordzee (IBN) 2015. Volgens de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr), die van toepassing is verklaard in de EEZ, kan vanwege mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu niet eerder vergunning worden verleend dan nadat de m.e.r.-procedure is doorlopen.

De Wbr verwijst naar andere belangen dan van waterstaatkundige aard.

Klein-Hendiks benadrukte dat vergunningverlening voor windturbineparken in de EEZ nieuw is en dat in de MER en in passende beoordelingen beschikbare kennis over het ecologisch belang wordt verzameld. Er is een gezamenlijke inspanning van een groot aantal betrokken onderzoeksbureaus en de Waterdienst van het ministerie. Ook is opgemerkt dat technologische vooruitgang moeilijk te vatten is in een vergunningsproces.

Discussie

Tijdens de plenaire discussie werd ingegaan op de vraag of bestemmingsplannen nodig zijn voor de ruimtelijke beschermingsmaatregelen die vereist zijn op grond van de KRM. Dotinga gaf aan dat niet geheel duidelijk is wat in het kader van de KRM precies wordt verstaan onder ruimtelijke maatregelen. Hij verwacht dat wel bedoeld wordt op juridisch bindende maatregelen.

Vanuit de zaal werd opgemerkt dat het VN Zeerechtverdrag wellicht nog een rol zou kunnen spelen in de zaak rond de zware boomkorvisserij in verband met het vernielen van de zeebodem. Dotinga benadrukte dat het VN Zeerechtverdrag een kaderverdrag is dat Nederland bepaalde algemene bevoegdheden en plichten geeft ten aanzien van visserij en milieubescherming. Deze algemene verplichtingen zijn verder uitgewerkt in verschillende internationale instrumenten, waaronder ook de VHR gerekend kunnen worden. Nederland heeft de bevoegdheden ten aanzien van zeevisserij echter grotendeels overgedragen aan de EU. Daarmee rust de verantwoordelijkheid voor het reguleren van schadelijke vormen van bodemberoerende visserij ook primair op de EU.

Uit de zaal werd de suggestie gedaan om de procedure in verband met de zware boomkorvisserij te richten tot de EU. De EU is tenslotte exclusief bevoegd ten aanzien van visserij. Jonkhoff gaf aan dat er genoeg aanwijzingen zijn dat de toenmalige minister van LNV had moeten optreden. Als in Nederland de Europese verplichtingen niet nagekomen worden dan dient men zich tot de Nederlandse overheid te richten. Dotinga vult aan dat de VHR gericht zijn tot de lidstaten en niet tot de Europese instellingen. De mogelijkheden voor organisaties als Greenpeace om rechtsreeks een procedure te starten bij het Hof van Justitie van de EU tegen de Europese instellingen zijn bovendien zeer beperkt. Rammelt merkt op dat een beroepsgang voor de nationale rechter zou kunnen leiden tot een prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie van de EU die meer duidelijkheid kan verschaffen over de precieze verhouding tussen het natuurbeschermingsrecht en het visserijrecht.

De inleidingen en het verslag van de discussie zijn verschenen in de VMR-publicatiereeks, meer informatie is te vinden via www.milieurecht.nl.

Voetnoten

[*] Marieke van der Kooij is student bij de Universiteit Utrecht.