

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



Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht

# **Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik én het grootste natuurge- bied van Nederland**

*Verslag van de 110de ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht,  
georganiseerd in samenwerking met Stichting de Noordzee  
op 3 november 2010*

Mr. H.M. Dotinga  
Mw. mr. A.H. Jonkhoff  
Mw. mr. I.C.G. Klein-Hendriks  
Mr. T.J.A. Rammelt  
Mr. dr. A. Trouwborst

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag  
2010

© 2010 Vereniging voor Milieurecht / Boom Juridische uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-8974-422-7

NUR 823

[www.bju.nl](http://www.bju.nl)

# Inhoud

<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>9</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>11</b>
<b>Gebiedsbescherming in de Noordzee – de betekenis en beperkingen van het natuurbeschermingsrecht – mr. H.M. Dotinga</b>	<b>13</b>
1 Inleiding	13
2 Natuurgebieden en bedreigingen: een kort overzicht	14
3 Gebiedsbeschermingsrecht in vogelvlucht	18
3.1 Internationaal recht	18
3.2 Europees recht	20
3.3 Nederlands recht	22
4 Toepassing van het gebiedsbeschermingsrecht	24
4.1 Aanwijzing van beschermde gebieden	24
4.2 Beheer van beschermde gebieden	27
4.3 Regulering van visserij in beschermde gebieden	30
4.4 Internationale samenwerking	33
5 Conclusies en aanbevelingen	37
<b>Generieke bescherming van soorten in de Noordzee – bedolven slakken, gesloopte wrakken en de betekenis en beperkingen van het soortenbeschermingsrecht – mr. dr. A. Trouwborst</b>	<b>39</b>
1 Inleiding	39
2 Soorten en activiteiten: praktijkvoorbeelden	40
2.1 Purperslak en kustversterking	41
2.2 Vogels en windmolens	42
2.3 Bruinvis en staand want	43
2.4 Roggen en boomkorvisserij	43
2.5 Scheepswrakken en sloopboten	45
3 Soortenbeschermingsrecht in vogelvlucht	46
3.1 Internationaal recht	46
3.2 Europees recht	48
3.3 Nederlands recht	50
4 Toepassing soortenbeschermingsrecht op praktijkvoorbeelden	53
4.1 Toepassing: purperslak en kustversterking	54
4.2 Toepassing: vogels en windmolens	54

4.3	Toepassing: bruinvis en staand want	56
4.4	Toepassing: roggen en boomkorvisserij	59
4.5	Toepassing: scheepswrakken en sloopschepen	62
5	Conclusies en aanbevelingen	64
5.1	Conclusies: forse implicaties én forse beperkingen	64
5.2	Aanbevelingen	68

### **Omploegen van Natura 2000-gebieden op de Noordzee is toegestaan**

<b>– mw. mr. A.H. Jonkhoff</b>		<b>71</b>
Samenvatting		71
1	Zware boomkorvisserij is zwaar schadelijk voor de Noordzeenatuur	72
2	Natura 2000-gebieden: de Veluwe van de Noordzee	73
3	Verzoek om handhaving	73
4	SBZ Voordelta	74
5	Noordzeekustzone 2 en Doggersbank	75
6	Reactie minister van LNV: boomkorvisserij gedogen	76
7	Mogelijkheden om ook de buitenlandse vissers te verbieden	77
8	Geen bestaand gebruik	78
9	Optreden tegen alleen Nederlandse vissers wel effectief en toegestaan	79
10	Grote economische schade niet aangetoond en niet handhaven vertraagt juist verduurzaming	80
11	Conclusie	80

### **Een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen – naar een integrale benadering van natuurbescherming voor de Noordzee**

<b>– mr. T.J.A. Rammelt</b>		<b>83</b>
1	Inleiding	83
2	Gebruiksfuncties en hun effecten op het mariene ecosysteem	84
2.1	Het intensief gebruik van de Noordzee	84
2.2	Voorbeeld: de visserij	85
3	Natura 2000, OSPAR MPA's, generieke soortenbescherming en de Noordzeenatuur	86
3.1	Natura 2000 en de Noordzee	86
3.2	De systeembenadering van het OSPAR-verdrag en de Noordzee	88
3.3	Generieke bescherming, binnen en buiten de Natura 2000- en OSPAR-gebieden	90
4	Coherentie en representativiteit van de bescherming van de Noordzeenatuur anno 2010	91
4.1	De Nederlandse bijdrage aan het Natura 2000-netwerk	91
4.2	De Nederlandse bijdrage aan het OSPAR-netwerk	92

---

4.3	De Nederlandse bijdrage aan (pro)actieve generieke soortenbescherming	92
4.4	Het beschermingsregime van de EHS voor de Noordzee	92
5	Zes elementen van een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen	93
6	Enkele vooruitzichten	98
7	Conclusies	100

**Wind op zee; natuurbelang in de praktijk van de vergunningen voor windturbineparken op zee – mw. mr. I.C.G. Klein-Hendriks** **101**

1	Inleiding	101
2	Terugblik	101
3	Juridische context	102
4	Integrale vergunningverlening	103
5	Natuurbelang ‘een gezicht’	105
6	Handen en voeten aan het natuurbelang	107
7	Afronding	108

**Verslag van de discussie** **109**

**Deelnemerslijst** **113**

**Uitgaven van de Vereniging voor Milieurecht** **115**

**Over de Vereniging voor Milieurecht** **119**





## Lijst van afkortingen

EEZ	exclusieve economische zone
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Ffwet	Flora- en faunawet
GVB	gemeenschappelijk visserijbeleid
KRM	Kaderrichtlijn Mariene Strategie
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MPA	Marine Protected Area
OSPAR	Verdrag inzake de bescherming van het zeemilieu in het noordoostelijkdeel van de Atlantische Oceaan
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
VenW	Verkeer en Waterstaat
VHR	Vogel- en Habitatrictlijn
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken



## Voorwoord

De Noordzee is verreweg het grootste natuurgebied van Nederland. Tegelijk wordt de Noordzee gebruikt voor veel activiteiten, zoals intensieve visserij, zeescheepvaart, zandwinning en -suppletie, en de opwekking van windenergie. Door het intensieve gebruik is de Noordzee niet meer zoals zij ooit was, vol met vis, met een gevarieerde bodem en rijk aan zeeleven. Geschat wordt dat de natuurkwaliteit van de Noordzee nog ongeveer de helft is van die in de ongerepte natuurlijke situatie (*Natuurbalans 2008*, Planbureau voor de Leefomgeving). Het gaat met name slecht met bodemfauna, vissen en zeezoogdieren.

Het juridische regime voor de bescherming van de Noordzee bestaat uit een groot aantal internationale, Europese en nationale instrumenten. Complexiteit en een gebrekkige afstemming van de verschillende instrumenten kenmerken dit beschermingsregime. Aan actuele ontwikkelingen op dit gebied is echter geen gebrek!

Zo is een wijziging van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet op komst om de werkingssfeer van beide wetten uit te breiden tot de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Op de Noordzee is een aantal Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aangewezen en de komende jaren staan meer aanwijzingen op stapel. De maatregelen die in deze gebieden onder meer ten aanzien van de visserij genomen moeten worden, zijn een heet hangijzer. Verder staat Nederland voor de opgave om de in 2008 van kracht geworden Kaderrichtlijn Mariene Strategie te implementeren. Het einddoel van deze richtlijn, een goede milieutoestand van de Europese zeeën in 2020, noodzaakt onder meer tot een integrale benadering die verder gaat dan de (ruimtelijke) beschermingsmaatregelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Een andere belangrijke ontwikkeling vanuit de afgelopen kabinetsperiode is de planning en regulering van windenergie op de Noordzee tot 6000 MW in 2020.

In de werkgroep Juridische bescherming van de Noordzee worden de juridische knelpunten bestudeerd die zich voordoen bij natuurbescherming op de Noordzee.

De Vereniging voor Milieurecht organiseerde een symposium op 3 november 2010 in samenwerking met Stichting de Noordzee. Tijdens de studiemiddag werd eerst een overzicht gegeven van de instrumenten van gebiedsbescherming (mr. Harm M. Dotinga, Universiteit Utrecht) en generieke bescherming van soorten als de bruinvis (mr. dr. Arie Trouwborst, Universiteit Tilburg). Verder werd vanuit de rechtspraktijk ingegaan op de toelaatbaarheid van visserij in beschermde gebieden (mw. mr. Anna H. Jonkhoff, advocaat), vanuit het perspectief van de overheid werd gekeken naar het natuurbelang in de praktijk van de reeds verleende vergunningen voor

windturbineparken op zee (mw. mr. Ingrid C.G. Klein-Hendriks, AT Osborne), en daarnaast hoe een coherent en representatief netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen er voor de Noordzee uit zou kunnen zien (mr. Thomas J.A. Ram-melt, Stichting de Noordzee).

In deze publicatie van de Vereniging voor Milieurecht vindt u de inleidingen van de sprekers, het verslag van de discussie en de deelnemerslijst.

# Gebiedsbescherming in de Noordzee – de betekenis en beperkingen van het natuurbeschermingsrecht

*Mr. H.M. Dotinga\**

## 1 Inleiding

De bescherming van natuurgebieden in de Noordzee is in de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt. Nederland en de andere kuststaten hebben verschillende gebieden op zee met bijzondere natuurwaarden geïdentificeerd ter uitvoering van hun verplichtingen onder de Vogel-<sup>1</sup> en Habitatrichtlijn<sup>2</sup> (VHR) en het OSPAR-verdrag.<sup>3</sup> De geïdentificeerde gebieden maken deel uit van het Natura 2000-netwerk en het OSPAR-netwerk van beschermde gebieden, of zullen daar op termijn aan worden toegevoegd. Gebiedsbescherming speelt daarmee – naast het minstens zo belangrijke spoor van de soortenbescherming – een prominente rol in de bescherming van natuur en het behoud van biodiversiteit op zee.<sup>4</sup>

Deze bijdrage bevat een verkenning en evaluatie van het in het Nederlandse deel van de Noordzee vigerende gebiedsbeschermingsrecht.<sup>5</sup> Dit juridische regime bestaat uit wereldwijde, regionale en nationale regels die betrekking hebben op een aanzienlijke hoeveelheid natuurwaarden enerzijds en menselijke handelingen anderzijds. De nadruk in deze bijdrage ligt op gebiedsbescherming in het kader van het natuurbeschermingsrecht. Gebiedsgerichte maatregelen die zijn vastgesteld op grond van sectorale regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van visserij, scheepvaart en installaties op zee) of (maritieme) ruimtelijke ordeningsinstrumenten worden hier niet behandeld. De bijdrage bouwt voort op een aantal andere publicaties die betrekking hebben op het gebiedsbeschermingsrecht in de Noordzee, waaronder een mede door de hui-

---

\* Harm Dotinga is universitair docent internationaal publiekrecht bij het departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht en senior onderzoeker bij het Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS).

1. Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie van Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 zoals nadien gewijzigd).
2. Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
3. Verdrag van 22 september 1992 inzake de bescherming van het zeemilieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.
4. Over soortenbescherming in de Noordzee zie de bijdrage van Arie Trouwborst elders in deze bundel en de daarin genoemde bronnen.
5. Onder 'het Nederlandse deel van de Noordzee' worden in deze bijdrage de Nederlandse territoriale zee en de exclusieve economische zone begrepen.

dige auteur in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) opgesteld achtergrondrapport bij *Natuurbalans 2008*.<sup>6</sup> Herhaling van wat in deze publicaties is besproken, wordt hierna zo veel mogelijk vermeden, en aanbevolen wordt om dit stuk te lezen in samenhang met die publicaties. Deze bijdrage onderscheidt zich van de eerdere publicaties deels door de selectie van niet eerder uitgediepte onderwerpen en deels door de behandeling van recente ontwikkelingen.

De indeling van deze bijdrage is als volgt. Hoofdstuk 2 introduceert kort de gebieden met bijzondere natuurwaarden in het Nederlandse deel van de Noordzee. Hoofdstuk 3 schetst een summier overzicht van de internationale, Europese en Nederlandse regels voor gebiedsbescherming in de Noordzee. Hoofdstuk 4 koppelt de theorie aan de praktijk, waarbij vier thema's de revue passeren: aanwijzing van beschermde gebieden, beheer van beschermde gebieden, regulering van visserij in beschermde gebieden en internationale samenwerking. Hoofdstuk 5 bevat concluderende opmerkingen en sluit af met enkele aanbevelingen voor de Nederlandse overheid ten aanzien van gebiedsbescherming in de Noordzee.

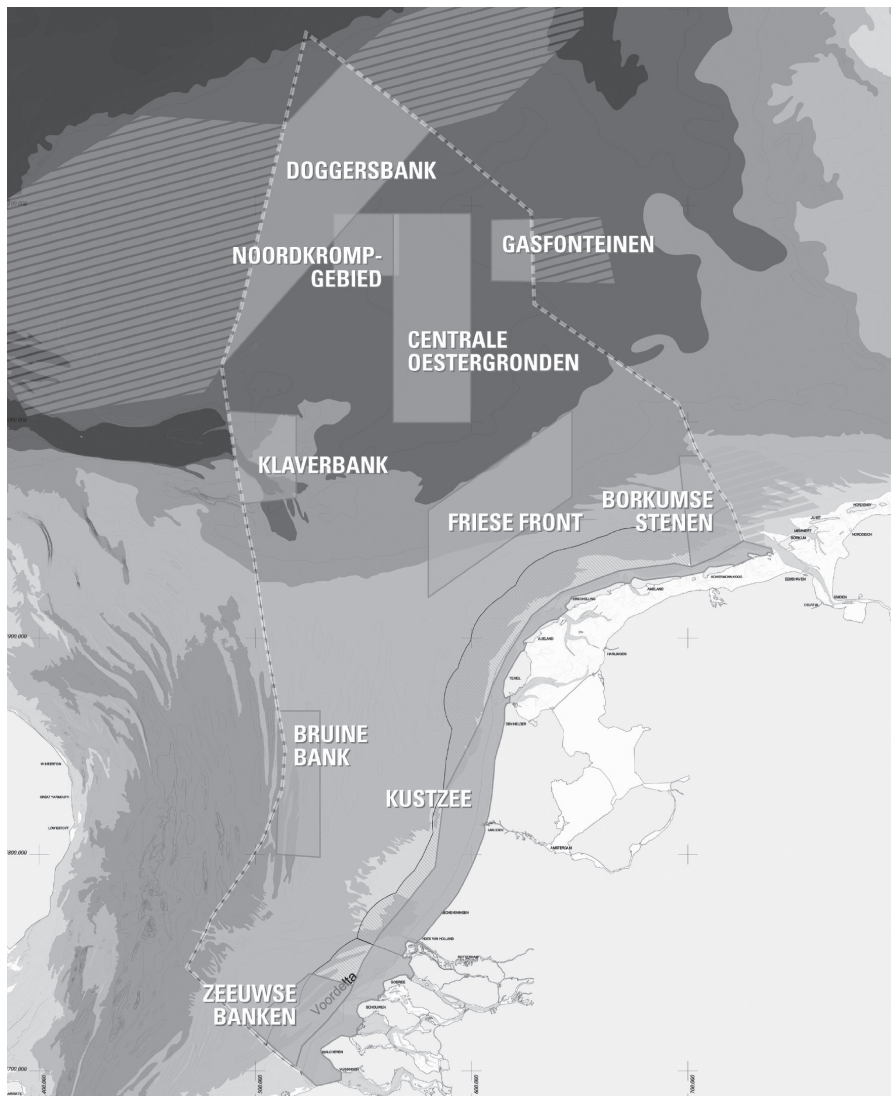
## 2 Natuurgebieden en bedreigingen: een kort overzicht

De gehele Noordzee is feitelijk één groot aaneengesloten natuurgebied, waarbinnen verschillende deelgebieden met bijzondere natuurwaarden kunnen worden onderscheiden. Deze deelgebieden onderscheiden zich van de rest van de Noordzee door een hogere natuurlijke biodiversiteit, de aanwezigheid van bepaalde types habitat, dan wel hun belang voor bedreigde, kwetsbare, karakteristieke of bijzondere diersoorten (bodemdieren, vissen, vogels en zeezoogdieren). In het Nederlandse deel van de Noordzee is een tiental van dergelijke gebieden met bijzondere ecologische waarden geïdentificeerd (zie figuur 1).<sup>7</sup> Deze gebieden bevinden zich deels in de ter-

6. H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee*, Utrecht: CELP/NILOS 2008 (vrij toegankelijk op [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)), p. 67-110. Zie ook A. Trouwborst, 'Het kielzog van Natura 2000 (1): zeevisserij in beschermde gebieden', *Men R* 2008/6, p. 346-355; H.M. Dotinga, 'Het kielzog van Natura 2000 (2): natuurbescherming en het Europees visserijbeleid', *Men R* 2008/6, p. 356-363; H.M. Dotinga & A. Trouwborst, 'The Netherlands and the Designation of Marine Protected Areas in the North Sea: Implementing International and European Law', *Utrecht Law Review* 2009/1, p. 21-43.

7. Een compleet overzicht is te vinden op de website van Stichting de Noordzee <[www.noordzee.nl](http://www.noordzee.nl)>. Zie voor meer informatie: H.J. Lindeboom, J. Geurts van Kessel & L. Berkenbosch, *Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat*, Den Haag: RIKZ/Wageningen: Alterra 2005; H.J. Lindeboom e.a., *Ecologische atlas Noordzee ten behoeve van gebiedsbescherming*, Wageningen: IMARES 2008; J.A.M. Jansen & J.H.J. Schaminée (red.), *Europese natuur in Nederland. Natura 2000-gebieden van zee en kust*, Zeist: KNNV 2009. Zie ook de bijdragen over gebiedsbescherming in het recente themanummer over de Noordzee van het tijdschrift *De Levende Natuur* (2009/6).

itoriale zee (TZ) en deels in de exclusieve economische zone (EEZ). Kort samengevat gaat het om de volgende gebieden:



*Figuur 1. Gebieden met bijzondere ecologische waarden in het Nederlandse deel van de Noordzee (bron: Stichting de Noordzee)*

1. *Kustzee (TZ)*: de hele Nederlandse kuststrook tot de 20 meter dieptelijn. Daarbinnen worden de volgende deelgebieden onderscheiden: Vlake van de Raan, Voordelta, Hollandse kust en Noordzeekustzone. De gehele Kustzee is een voedselrijk gebied, met hoge concentraties bodemdieren (onder meer in de vorm van schelpenbanken) en vissen. De Kustzee vormt een belangrijke kraamkamer voor vissoorten als tong en schol en is van groot belang voor veel (trek)vogels en (gewone en grijze) zeehonden. In de winter en het voorjaar komen er veel bruinvissen voor.
2. *Doggersbank (EEZ)*: een ondiepe permanent overstromde zandbank die zich uitstrekt over een lengte van 300 kilometer in het Engelse, Nederlandse, Duitse en Deense deel van de Noordzee. Het gebied wordt gekenmerkt door een zeer rijk bodemleven en vormt een belangrijke paaiplaats en foerageergebied voor tal van vissoorten, waaronder zeldzame soorten als de stekelrog. De talrijk aanwezige (jonge) vissen trekken grote hoeveelheden zeevogels en zeezoogdieren aan.
3. *Klaverbank (EEZ)*: het enige gebied in het Nederlandse deel van de Noordzee dat een bodem heeft die voor een belangrijk deel bestaat uit harde substraten (klei, grind en stenen). Het gebied bevat een zeer grote verscheidenheid aan bodemdieren, waaronder zachte koralen als dodemansduim, en is aantrekkelijk voor vissen die eieren leggen op hard substraat, zoals haring en roggen. Ook hoge concentraties zeevogels en bruinvissen zijn in het gebied gesignaleerd.
4. *Friese Front (EEZ)*: een uniek frontengebied dat de overgang vormt tussen de ondiepe zuidelijke en diepere centrale Noordzee. Dit gebied is extreem voedselrijk met zeer hoge concentraties bodemdieren, vissen, zeezoogdieren en zeevogels. Het gebied is van groot belang voor verschillende zeevogels, waaronder zeeoeten die er in de late zomer en het najaar met hun jongen naartoe komen om te foerageren. Het gebied wordt ook gekenmerkt door een hoge diversiteit aan bodemfauna, waaronder een aanzienlijke populatie van de steeds zeldzamere schelpdierensoort de noordkromp. Het Friese Front is daarmee mondiaal gezien misschien wel 'het meest unieke stukje ecosysteem dat in het Nederlandse deel van de Noordzee ligt'.<sup>8</sup>
5. *Centrale Oestergronden (EEZ)*: een slibrijk, dieper gebied met een grote verscheidenheid aan bodemleven. De uitgestrekte oestergronden die hier vroeger voorkwamen, zijn verdwenen, grotendeels als gevolg van overbevissing. Het gebied bevat verschillende zeldzame en langlevende soorten bodemdieren en trekt in de zomer en de winter aanzienlijke hoeveelheden van verschillende soorten zeevogels aan.

---

8. H.J. Lindeboom, 'Gebiedsbescherming in een variabel ecosysteem, problemen en mogelijkheden in de Noordzee', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 300.



6. *Borkumse Stenen (TZ/EEZ)*: een gebied dat grenst aan de Noordzeekustzone, ten noorden van de Waddeneilanden nabij Schiermonnikoog, en doorloopt in het Duitse deel van de Noordzee. Het gebied kent een divers bodemleven en wordt veel door zeehonden gebruikt om te verblijven en foerageren. Ook bruinvissen worden in dit gebied regelmatig gesignaleerd.
7. *Zeeuwse Banken (TZ)*: een gebied met dynamische zandbanken die in het verlengde liggen van het zuidelijke deel van de Kustzee en het Belgische deel van de Noordzee. Rijk aan bodemleven en van belang voor vogels als de roodkeelduiker.
8. *Bruine Bank (EEZ)*: een hoge zandbank omgeven door een diepere zeebodem. Het gebied is bekend als paaigebied voor bot en schol en lijkt tevens van belang voor zeevogels en bruinvissen, maar daar is nog onvoldoende informatie over beschikbaar.
9. *Gasfonteinen (EEZ)*: een gebied waar op verschillende plaatsen methaangas uit de bodem opborrelt. Dit trekt typische microfauna aan en er kunnen kalkachtige structuren voorkomen, al lijken die hier niet (meer) aanwezig te zijn. Het gebied strekt zich uit tot het Duitse deel van de Noordzee.
10. *Noordkrompgebied (EEZ)*: een betrekkelijk recent ontdekt gebied waar de zeebodem nog relatief onverstoorde is door bodemberoerende visserij. Het gebied bevat verschillende soorten schelpdieren, waaronder een gezonde populatie van de noordkromp. Dit is mogelijk het beste gebied in het Nederlandse deel van de Noordzee om deze achteruitgaande soort te beschermen.<sup>9</sup>

De bedreigingen voor de natuurwaarden in deze gebieden zijn talrijk. Het Nederlandse deel van de Noordzee is een van de meest intensief gebruikte zeegebieden. Een groot aantal menselijke activiteiten vormt potentieel of daadwerkelijk een bedreiging voor de betreffende natuurwaarden. Daaronder bevinden zich activiteiten als visserij, scheepvaart en olie- en gaswinning, zandwinning en zandsuppletie, landwinning, aanleg van windmolenparken, het leggen van kabels en pijpleidingen en vele andere. Daar komt klimaatverandering nog bij. De gevolgen van deze activiteiten en processen verschillen van gebied tot gebied, van habitat tot habitat en van soort tot soort. Duidelijk is wel dat veel natuurwaarden zich binnen en buiten deze gebieden niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden. Een recent rapport vermeldt dat de natuurkwaliteit in de Noordzee nog maar de helft is van die in een meer natuurlijke situatie, gemeten aan de hand van het voorkomen van bepaalde soorten algen, planten, bodemdieren, vissen, vogels en zeezoogdieren.<sup>10</sup>

---

9. R. Witbaard, 'De noordkromp', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 265.

10. F.G. Wortelboer, *Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de zoute wateren*, 2010 (in voorbereiding).

Visserij is de activiteit die zonder twijfel de ingrijpendste veranderingen teweeg heeft gebracht in de natuurwaarden in vorenstaande gebieden en het gehele Noordzee-ecosysteem. Bodemberoerende visserij (boomkor-, garnalenkor-, bordentrawl- en pulskorvisserij) heeft het grootste gedeelte van het Nederlandse deel van de Noordzee al veranderd in het habitatype ‘geploegd’ of ‘geharkt’ habitat.<sup>11</sup> Kenmerkende gevolgen daarvan zijn het ontbreken van bodemstructuren, het verminderen van habitatcomplexiteit en het ontbreken van oudere vissen en sommige vissoorten.<sup>12</sup> Hoewel sommige diersoorten (bepaalde zeevogels) er baat bij hebben gehad, geldt voor veel soorten en habitats dat deze significant negatief worden beïnvloed door deze visserijmethodes. Op enkele uitzonderingen na vinden deze schadelijke vormen van visserij op dit moment vrijwel ongehinderd plaats in vorenstaande gebieden.

### 3 Gebiedsbeschermingsrecht in vogelvlucht

Deze bijdrage bevat, zoals eerder gezegd, geen allesomvattende en gedetailleerde bespreking van de onderscheiden gebiedsbeschermingsregimes die op internationaal, Europees en Nederlands niveau voor het Nederlandse deel van de Noordzee relevant zijn.<sup>13</sup> Hier wordt volstaan met een korte opsomming van de meest relevante instrumenten en een aantal recente ontwikkelingen.

#### 3.1 *Internationaal recht*

In elk geval de volgende vijf mondiale en vijf regionale verdragen zijn, direct dan wel indirect, van belang voor gebiedsbescherming in de Noordzee: Zeerechtverdrag,<sup>14</sup> Biodiversiteitsverdrag,<sup>15</sup> Verdrag van Ramsar,<sup>16</sup> Werelderfgoedverdrag,<sup>17</sup> Verdrag van Bonn,<sup>18</sup> OSPAR-verdrag, Verdrag van Bern,<sup>19</sup> ASCOBANS,<sup>20</sup> AEW<sup>21</sup> en Wad-

11. Zie hierover Lindeboom e.a. 2005, 2008, p. 299; Lindeboom 2009.

12. *Idem.*

13. Zie de bronnen vermeld in noot 6.

14. Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee.

15. Verdrag van 5 juni 1992 inzake biologische diversiteit.

16. Overeenkomst van 2 februari 1972 inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels.

17. Overeenkomst van 16 november 1972 inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed.

18. Verdrag van 23 juni 1979 inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten.

19. Verdrag van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa.

20. Overeenkomst van 17 maart 1992 inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee, de Noordoost-Atlantische Oceaan, de Ierse Zee en de Noordzee.

21. Overeenkomst van 16 juni 1996 inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels.

denzee-zeehondenverdrag.<sup>22</sup> Alle tien zijn voor Nederland van kracht.<sup>23</sup> De betreffende verdragen richten zich op uiteenlopende natuurwaarden en bevatten zowel algemene als specifieke verplichtingen ten aanzien van beschermde gebieden. Hier wordt uitsluitend ingegaan op een aantal recente ontwikkelingen binnen het Biodiversiteitsverdrag en het OSPAR-verdrag.

De Conferentie van de Partijen (COP) van het Biodiversiteitsverdrag heeft tijdens de tiende bijeenkomst in oktober 2010 een nieuw strategisch plan aangenomen, waarin een kwantitatief doel is opgenomen voor beschermde gebieden op zee. Dit strategische doel is als volgt geformuleerd:

‘By 2020 at least (...) 10% of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem services, are conserved through effectively and equitably managed, ecologically representative and well connected systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, and integrated into the wider (...) seascapes.’<sup>24</sup>

Daarop aansluitend wordt in twee andere besluiten gewezen op het gebrek aan vooruitgang op dit punt (op dit moment is slechts 1% van de oceanen aangewezen als beschermd gebied vergeleken met 15% op land) en worden de verdragspartijen opgeroepen (meer) beschermde gebieden in te stellen.

Vermeldenswaardig zijn daarnaast de uitkomsten van de ministeriële bijeenkomst die in het kader van het OSPAR-verdrag in september 2010 heeft plaatsgevonden. Het OSPAR-verdrag speelt al enige tijd een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een ecologisch netwerk van goed beheerde gebieden in de regio. De OSPAR Commissie heeft verschillende maatregelen vastgesteld die verhelderen wat er precies van de verdragspartijen in dit opzicht wordt verwacht, waaronder een aanbeveling over het OSPAR-netwerk van beschermde gebieden en een aantal richtlijnen.<sup>25</sup> De

---

22. Overeenkomst van 16 oktober 1990 inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee.

23. Hier niet besproken, maar wel relevant om te noemen is het Verdrag van 2 december 1946 tot regeling van de walvisvangst. Art. V(1)(c) voorziet in de mogelijkheid tot gebiedsbescherming in de vorm van het instellen van ‘sanctuaries’, waarbinnen het verboden is om walvissen te vangen. De Noordzee is (nog) niet als *sanctuary* aangewezen, maar daarvoor geldt het vigerende wereldwijde verbod op walvisvangst.

24. CBD Strategic Plan 2011-2020, Annex, par. 12, target 11.

25. OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas; Guidelines for the Identification and Selection of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area (OSPAR Agreement 2003-17); OSPAR Guidelines for the Management of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area (OSPAR Agreement 2003-18); Guidance on Developing an Ecologically Coherent Network on Marine Protected Areas (OSPAR Agreement 2006-3).

bijeenkomst van 2010 heeft geresulteerd in een herziening van de aanbeveling, waarbij twee nieuwe deadlines zijn overeengekomen: het netwerk moet in 2012 ecologisch coherent zijn en de gebieden die deel uitmaken van het netwerk moeten in 2016 goed beheerd zijn.<sup>26</sup> Dat dit momenteel nog niet het geval is, blijkt uit de aanbeveling, maar ook het OSPAR Quality Status Report 2010, dat gelijktijdig is gepresenteerd.<sup>27</sup>

De OSPAR-bijeenkomst heeft verder geresulteerd in een aantal andere maatregelen die relevant zijn voor gebiedsbescherming. Geen betrekking hebbend op de Noordzee, maar interessant om te vermelden, zijn allereerst de juridisch bindende besluiten en bijbehorende aanbevelingen waarmee zes gebieden op de Mid-Atlantische rug zijn aangewezen als OSPAR beschermd gebied.<sup>28</sup> Deze gebieden zijn aangewezen ter bescherming van verschillende kwetsbare soorten en habitats op de ‘OSPAR list of threatened and/or declining species and habitats’ (hierna: OSPAR-lijst).<sup>29</sup> Deze gebieden maken deel uit van het OSPAR-netwerk, maar zijn *geen* Natura 2000-gebieden. Zij zijn uitsluitend geselecteerd op basis van de OSPAR-criteria voor de selectie van beschermde gebieden. Daarnaast zijn tijdens de bijeenkomst verschillende aanbevelingen vastgesteld die gericht zijn op het verbeteren van de bescherming van bedreigde en achteruitgaande soorten, waaronder bepaalde soorten roggen en haaien die zijn opgenomen op de OSPAR-lijst.<sup>30</sup> Die aanbevelingen richten zich primair op het vaststellen van generieke soortbeschermingsmaatregelen, maar benadrukken dat bij de selectie van beschermde gebieden ook de bescherming van ‘relict populations’ en ‘critical habitats’ voor deze soorten in overweging moet worden genomen.

### 3.2 *Europees recht*

Onder de EU-instrumenten die van betekenis zijn voor gebiedsbescherming in de Noordzee bevinden zich in elk geval de VHR, enkele verordeningen die deel uitmaken van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)<sup>31</sup> en de Kaderrichtlijn Mariene

26. OSPAR Recommendation 2010/2 on amending Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas.

27. Idem, preambule. Zie ook OSPAR Commissie, *Quality Status Report*, 2010, p. 137.

28. OSPAR Decisions 2010/1 t/m 2010/6 en OSPAR Recommendations 2010/12 t/m 2010/17.

29. Voor de laatste versie, zie OSPAR Agreement 2008-06.

30. OSPAR Recommendation 2010/6 on furthering the protection and restoration of the common skate species complex, the white skate, the angel shark and the basking shark in the OSPAR maritime area.

31. Voor een gedegen, recente bespreking van het GVB, o.a. in relatie tot natuurbescherming, zie R. Churchill & D. Owen, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford: Oxford University Press 2010.

Strategie (KRM).<sup>32</sup> Om overlap met eerdere publicaties te voorkomen wordt hier na wat korte opmerkingen over de VHR slechts de KRM in enig detail besproken.<sup>33</sup>

Wat de Habitatrictlijn betreft volstaat het om het beperkte aantal mariene habitats op Bijlage I en mariene soorten op Bijlage II in herinnering te roepen, waarvoor de verplichtingen gelden tot instelling en beheer van speciale beschermingszones (SBZ's). Dit in tegenstelling tot de Vogelrichtlijn, die een representatief aantal soorten zeevogels en trekvogels op zee dekt. Beide richtlijnen zijn van toepassing op alle gebieden die vallen binnen de rechtsmacht van kuststaten, inclusief de territoriale zee en de EEZ.<sup>34</sup> Zoals de Europese Commissie heeft benadrukt in de richtsnoeren voor de instelling van het Natura 2000-netwerk op zee, bestaat er geen juridisch verschil tussen zee en land voor wat de verplichtingen van de lidstaten betreft onder de VHR.<sup>35</sup>

De KRM heeft een nieuwe dimensie toegevoegd aan gebiedsbescherming op zee. De KRM verplicht Nederland om in samenwerking met andere kuststaten via een aantal stappen toe te werken naar een 'goede milieutoestand' in de Noordzee, die uiterlijk in 2020 bereikt moet zijn. Van een dergelijke toestand is sprake wanneer, onder meer:

[m]ariene soorten en habitats worden beschermd, door de mens veroorzaakte achteruitgang van de biodiversiteit wordt voorkomen en de verschillende biologische componenten functioneren in evenwicht'.<sup>36</sup>

De KRM richt zich op bescherming en duurzaam gebruik van het gehele mariene ecosysteem en dekt in beginsel alle maritieme activiteiten. De KRM maakt op verschillende plaatsen duidelijk dat gebiedsbescherming een van de belangrijkste instrumenten is om de goede milieutoestand te bereiken of behouden. Zo moeten de vereiste programma's van maatregelen:

- 
32. Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.
  33. Voor besprekingen van de VHR en het GVB vanuit het perspectief van de gebiedsbescherming, zie de bronnen genoemd in noot 6.
  34. Zie o.a. HvJ EU 20 oktober 2005, C-6/04 (*Commissie/Verenigd Koninkrijk*), par. 117.
  35. Europese Commissie, *Guidelines for the Establishment of the Natura 2000 Network in the Marine Environment*, 2007, p. 21.
  36. Art. 3(5)(a) KRM.

‘ruimtelijke beschermingsmaatregelen bevatten die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermde mariene gebieden, waarbij de diversiteit van de samenstellende ecosystemen adequaat is gedekt, zoals speciale instandhoudingszones in de zin van de Habitatrichtlijn, speciale beschermingszones in de zin van de Vogelrichtlijn en beschermde mariene gebieden zoals door de Gemeenschap of de betrokken lidstaten overeengekomen in het kader van internationale of regionale overeenkomsten waarbij zij partij zijn’.<sup>37</sup>

Deze ‘ruimtelijke beschermingsmaatregelen’ omvatten dus normaal gesproken alle (mariene) SBZ’s en beschermde gebieden onder het OSPAR-verdrag en andere relevante verdragen, maar het kunnen ook andere vormen van gebiedsbescherming zijn. Duidelijk is wel dat deze maatregelen niet beperkt zijn tot het selecte groepje mariene soorten en habitats dat centraal staat in de Habitatrichtlijn. De KRM vereist dat lidstaten in 2013 informatie openbaar maken over de vorderingen ten aanzien van deze gebieden.<sup>38</sup> Op basis daarvan zal de Europese Commissie in 2014 een voortgangsverlag over gebiedsbescherming onder de KRM uitbrengen dat wordt voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad.<sup>39</sup>

### 3.3 *Nederlands recht*

De Natuurbeschermingswet dient in Nederland als basis voor de uitvoering van de verplichtingen ten aanzien van gebiedsbescherming op land en op zee onder de VHR en de natuurbeschermingsverdragen.<sup>40</sup> Op zee spelen veel van de juridische problemen die zich ook op het land voordoen bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. Een belangrijk punt dat uitsluitend relevant is voor de zee is het geografische toepassingsbereik van de wet. Het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet strekt zich op dit moment voor wat de Noordzee betreft alleen uit tot de binnenwateren en de territoriale zee (tot 12 zeemijlen ofwel ruim 22 kilometer uit de kust). Uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet naar de EEZ is nodig om aan internationale en Europese verplichtingen te voldoen. Een wetsvoorstel hiertoe is op het moment van schrijven (december 2010) in behandeling bij de Tweede Kamer.<sup>41</sup> Als alles goed gaat, dan zal de wetswijziging in 2011 in werking treden.

---

37. Art. 13(4). Zie ook de 6de, 7de en 18de overweging uit de preambule.

38. Art. 13(6).

39. Art. 21.

40. Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap.

41. Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 002, nr. 2. Het voorgestelde nieuwe art. 1a van de Natuurbeschermingswet regelt de toepassing in de EEZ.

Aan de uitbreiding van de reikwijdte van de Natuurbeschermingswet naar de EEZ zijn enkele belangrijke beperkingen verbonden. Ten eerste worden alleen de bepalingen ten aanzien van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden met bijbehorende rechtsgevolgen en de bepalingen over de aanwijzing van gebieden ter uitvoering van verdragen van toepassing verklaard in de EEZ. Niet van toepassing verklaard worden de bepalingen ten aanzien van beschermde natuurmonumenten en beschermde landschapsgezichten. Het laatste type gebiedsbescherming is evident weinig relevant voor de EEZ, maar het eerste niet noodzakelijkerwijs. Volgens de toelichting zou de mogelijkheid tot het aanwijzen van beschermde natuurmonumenten geen toegevoegde waarde hebben, omdat alle aan te wijzen gebieden in de EEZ al Natura 2000-gebieden zijn.<sup>42</sup> Hieruit kan indirect worden opgemaakt dat er ook geen intentie bestaat om nieuwe gebieden in de EEZ (of de territoriale zee) aan te wijzen als beschermd natuurmonument voor natuurwaarden die louter van nationaal belang zijn. Dit past geheel in het voornemen van het huidige kabinet om niet verder te gaan dan wat Europees is vereist en alle nationale koppen op te sporen en te verwijderen.<sup>43</sup>

Ten tweede sluit het wetsvoorstel de onder het GVB vallende zeevisserij uit van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet in de EEZ. Meer specifiek bepaalt het voorgestelde nieuwe artikel 22a dat paragrafen 2 (rechtsgevolgen) en 3 (overige gevolgen) van titel II van hoofdstuk III van de Natuurbeschermingswet niet van toepassing zijn op visserijactiviteiten die onderwerp zijn van het GVB, voor zover zij plaatsvinden in de EEZ. Hiermee wordt visserij in de EEZ dus uitgesloten van de kernbepalingen van de Natuurbeschermingswet, waaronder de verplichtingen betreffende het beheerplan, de vergunningplicht, de zorgplicht voor beschermde gebieden en de mogelijkheid om toegangsbeperkingen op te leggen aan activiteiten in de beschermde gebieden. Deze beperking is hoofdzakelijk ingegeven door het juridische argument dat zeevisserij een exclusieve bevoegdheid is van de EU en dat het dus aan de Europese instellingen is om binnen het GVB de benodigde natuurbeschermingsmaatregelen vast te stellen. Daarbij wordt benadrukt dat dit belangrijke voordelen heeft uit het oogpunt van een effectieve verwezenlijking van de doelstellingen van de VHR, in het bijzonder coördinatie van vereiste visserijmaatregelen,

---

42. MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Natuurbeschermingswet naar de EEZ, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 002, nr. 3, p. 16.

43. Regeerakkoord VVD-CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, 30 september 2010, p. 14. Zie voor een uitgebreide discussie over de nationale koppen: Ch.W. Backes, M.A. Poortinga & H.E. Woldendorp, 'Natuurbescherming in de Natuurwet: kop eraf?', in Ch.W. Backes e.a., *Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, VMR-reeks 2010-2, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

gelijke behandeling van vissers, handhaving en controle.<sup>44</sup> Deze voordelen kunnen niet worden ontkend, maar het is de vraag of volledige uitsluiting van visserij in de EEZ onder de Natuurbeschermingswet daarmee wordt gerechtvaardigd. Daarover meer in paragraaf 4.3.

Tot slot zij opgemerkt dat gebiedsbescherming in het Nederlandse recht ook wordt vormgegeven door andere instrumenten. Zo wordt het hele Nederlandse deel van de Noordzee in het kader van de ruimtelijke ordening gerekend tot de ecologische hoofdstructuur (EHS). Daarvoor geldt echter niet hetzelfde beschermingsregime als voor de EHS op het land.<sup>45</sup> Er is bijvoorbeeld een lichtere compensatieverplichting op van toepassing, zoals aangegeven in het afwegingskader voor vergunningen dat is opgenomen in het Integraal Beheerplan Noordzee. De EHS blijft hier verder buiten beschouwing.

#### **4 Toepassing van het gebiedsbeschermingsrecht**

De vervolgvraag is hoe vorenstaande internationale, Europese en nationale regels in de praktijk zijn uitgevoerd en toegepast ten aanzien van de genoemde natuurgebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen aanwijzing van beschermde gebieden, beheer van beschermde gebieden, regulering van visserij in beschermde gebieden en internationale samenwerking.

##### *4.1 Aanwijzing van beschermde gebieden*

In het Nederlandse deel van de Noordzee zijn in totaal zes gebieden geselecteerd ter uitvoering van de verplichtingen onder de VHR en het OSPAR-verdrag.<sup>46</sup> Het gaat om drie delen van de Kustzee (Voordelta, Noordzeekustzone en Vlakke van de Raan) en drie gebieden in de EEZ (Doggersbank, Klaverbank en Friese Front). De aanwijzingsprocedure is voor een belangrijk deel van de gebieden nog niet voltooid (zie tabel 1). Dat houdt deels verband met de wijziging van de Natuurbeschermingswet die nog niet is afgerond. Alle geselecteerde gebieden bij elkaar beslaan samen een oppervlak van ruim 10.000 km<sup>2</sup> ofwel ruwweg 17% van het gehele Nederlandse deel van de Noordzee. Daarmee wordt in elk geval de kwantitatieve doelstelling uit het strategische plan van het Biodiversiteitsverdrag ruimschoots gehaald.

---

44. MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Natuurbeschermingswet naar de EEZ, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 002, nr. 3, p. 9.

45. Zie hiervoor Backes e.a. 2010, p. 36-37.

46. Zie voor gedetailleerde informatie: <noordzeenatura2000.nl>.



Tabel 1. Aangemelde en aangewezen gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee: stand van zaken in december 2010 (GCB = gebied van communautair belang; A = aanwijzingsbesluit; O = ontwerpbesluit)

Gebied	Vogelrichtlijn	Habitatrichtlijn	OSPAR
Voordelta	2000 (A)	2004 (GCB) 2008 (A)	2009
Noordzeekustzone 1	2005 (A)	2004 (GCB) 2009 (A)	2009
Noordzeekustzone 2	2010 (OA)	2009 (GCB) 2010 (O)	2009
Vlakte van de Raan		2009 (GCB) 2010 (O)	2009
Doggersbank		2009 (GCB)	2009
Klaverbank		2009 (GCB)	2009
Friese Front	2011 (aangekondigd)		2011 (aangekondigd)

De geselecteerde gebieden zijn of zullen worden aangewezen voor verschillende diersoorten en habitats. De Voordelta en de Noordzeekustzone zijn al aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor een aanzienlijk aantal vogels. Beide gebieden zijn ook aangemeld en aangewezen als Habitatrichtlijngebied, in het bijzonder voor het habitattype 1110 (permanent overstroomde zandbanken) en een beperkt aantal soorten trekvis (zeeprik, rivierprik, elft en fint) en zeezoogdieren (bruinvis, grijze zeehond en gewone zeehond). Er bestaan kleine afwijkingen tussen de soorten waarvoor deze twee gebieden zijn aangemeld, waarbij met name opvalt dat de Noordzeekustzone wel en de Voordelta niet is geselecteerd voor de bruinvis. door middel van een wijzigingsbesluit zal de Noordzeekustzone worden uitgebreid tot aan Bergen aan Zee. De Vlakte van de Raan is als Habitatrichtlijngebied aangemeld voor dezelfde natuurwaarden als de Noordzeekustzone, maar zij is niet aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Wat de gebieden in de EEZ betreft is de Doggersbank aangemeld voor het habitattype 1110 (permanent overstroomde zandbanken) en de Klaverbank voor het habitattype 1170 (riffen). Beide gebieden zijn aangemeld voor de drie eerder vermelde soorten zeezoogdieren (bruinvis, grijze zeehond en gewone zeehond). Het Friese Front zal na inwerkingtreding van de wijziging van de Natuurbeschermingswet worden aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor de zeekoet, de grote jager, de grote mantelmeeuw en de kleine mantelmeeuw. Het gebied zal dan ook worden aangemeld als OSPAR beschermd gebied. Voor alle andere gebieden is dat laatste al gebeurd.

De vraag is in hoeverre Nederland met de aanwijzing van vorenstaande gebieden heeft voldaan aan zijn internationale en Europese aanwijzingsverplichtingen. Allereerst kan worden opgemerkt dat een belangrijk deel van de Kustzee (de Hollandse kust van de Tweede Maasvlakte tot Bergen) niet zal worden aangewezen als Natura 2000-gebied, terwijl het wel kwalificeert onder de VHR en er geen duidelijke ecologische onderbouwing is voor het niet selecteren van dit gebied. Dit is een van de punten die de milieuoorganisaties naar voren hebben gebracht in de beroepsprocedure die op dit moment loopt tegen het aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat dit gebied zonder meer kwalificeert als Vogelrichtlijngebied, in het bijzonder voor de fuut, de roodkeelduiker en de dwergmeeuw.<sup>47</sup> Ook andere nog niet aangewezen gebieden zijn mogelijk ten onrechte niet aangewezen als Vogelrichtlijngebied, maar daarvoor zijn nog onvoldoende telgegevens beschikbaar. Op dit moment wordt nader onderzoek verricht dat moet uitwijzen of gebieden die nog niet zijn geselecteerd, kwalificeren als Vogelrichtlijngebied en/of Habitatrichtlijngebied. Een beslissing omtrent aanwijzing van aanvullende gebieden is aangekondigd voor 2012. De Europese Commissie heeft overigens gemeld dat Nederland met de selectie van vorenstaande gebieden op grond van de beschikbare informatie voorlopig voldoet aan zijn aanwijzingsverplichtingen onder de VHR.

Verder valt op dat Nederland alleen gebieden heeft aangemeld als OSPAR beschermd gebied die kwalificeren onder de VHR, terwijl de selectiecriteria die binnen het OSPAR-verdrag worden gehanteerd veel ruimer zijn.<sup>48</sup> Verschillende gebieden met belangrijke natuurwaarden vallen daarmee buiten de boot. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Oesterbanken, die een rijke bodemfauna hebben, en het Noordkrompgebied, dat een gezonde populatie heeft van de schelpdierensoort waaraan het gebied zijn naam dankt. Het Friese Front is daarnaast weliswaar geselecteerd voor aanwijzing als Vogelrichtlijngebied, maar niet als Habitatrichtlijngebied vanwege het feit dat het habitatype niet op Bijlage I voorkomt. Daar wordt derhalve geen bescherming gegeven aan de bodem en alles wat daaronder, -op en -boven

---

47. M.J.M. Poot e.a., *Do Potential and Proposed Marine Protected Areas in the Dutch Part of the North Sea Qualify As Marine Important Bird Areas (MIBAs)?*, Culemborg: Bureau Waardenburg 2010.

48. Het gaat om de volgende selectiecriteria: (1) het gebied is belangrijk voor bedreigde en achteruitgaande soorten en habitats/biotopen die zijn opgenomen op de OSPAR-lijst; (2) het gebied is belangrijk voor andere soorten en habitats/biotopen; (3) het gebied is van groot ecologisch belang (bijvoorbeeld als foerageergebied, paaigebied of overwinteringsgebied); (4) het gebied heeft een hoge natuurlijke biodiversiteit; (5) het gebied bevat habitats, soorten en/of ecologische processen die representatief zijn voor de regio; (6) het gebied bevat een relatief hoog aantal kwetsbare soorten en habitats; en (7) het gebied heeft een relatief hoge natuurlijkheid. Deze criteria zijn opgenomen in richtlijnen die zijn vastgesteld door de OSPAR Commissie (zie noot 25).

leeft (afgezien van de vier genoemde vogelsoorten). Verder valt op dat geen gebieden specifiek zijn geselecteerd voor de bescherming van kwetsbare vissoorten als roggen. Deze en andere niet-genomineerde soorten verkrijgen nu uitsluitend indirecte gebiedsgerichte bescherming, doordat zij als karakteristieke soorten kunnen profiteren van de bescherming van de verschillende habitattypen in de Natura 2000-gebieden.

Nederland is overigens geen uitzondering in dit opzicht, want alle Noordzeekuststaten hebben tot nu toe alleen Natura 2000-gebieden aangemeld als OSPAR beschermd gebied. Dit in tegenstelling tot gebieden in andere delen van het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, die zuiver op basis van de OSPAR-criteria zijn aangewezen als OSPAR beschermd gebied.<sup>49</sup> Gezien de mariene deficiënties van de Habitatrictlijn is het zeer de vraag of met de huidige en geplande beschermde gebieden een representatief en ecologisch coherent netwerk tot stand zal worden gebracht in de Noordzee.<sup>50</sup>

#### 4.2 *Beheer van beschermde gebieden*

Alle beschermde gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee vallen binnen het bereik van ten minste twee beschermingsregimes: het OSPAR-verdrag en de VHR. Nederland heeft onder het OSPAR-verdrag de verplichting om alle ‘noodzakelijke maatregelen’ te nemen ter bescherming en behoud van de ecosystemen en de biologische diversiteit en ‘waar uitvoerbaar’ tot herstel van aangetaste zeegebieden.<sup>51</sup> Deze algemene verplichting geldt voor de hele regio en dus ook voor alle gebieden die deel uitmaken van het OSPAR-netwerk. Nederland heeft de nodige beoordelingsruimte om te bepalen wat voor maatregelen worden genomen, maar wordt in elk geval geacht voor elk gebied een beheerplan vast te stellen en te bepalen welke maatregelen geschikt zijn om de doelstellingen van het beschermde gebied te bereiken. Voor OSPAR-gebieden die ook vallen onder de VHR hoeven geen andere maatregelen te worden genomen dan wat is vereist onder deze EU-regelgeving.<sup>52</sup>

---

49. Zie de tekst bij noot 28 en 29.

50. De OSPAR QSR 2010 stelt dat: ‘Ecological coherence has not been reached across the entire OSPAR area. Within the North Sea (...) the current MPA coverage provides some degree of connectivity and representivity.’

51. Art. 2(a) van Bijlage V bij het OSPAR-verdrag (voor Nederland van kracht sinds 24 augustus 2001).

52. Zie de maatregelen die zijn vastgesteld door de OSPAR Commissie vermeld in noot 25.

Voor de Natura 2000-gebieden gelden de strikte beschermingsverplichtingen uit de VHR die ‘de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen’.<sup>53</sup> Van een dergelijke gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat is volgens de Habitatrictlijn sprake wanneer het verspreidingsgebied en de oppervlakte ervan stabiel zijn of toenemen, de ‘voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan’, en tevens de staat van instandhouding van bijbehorende soorten gunstig is.<sup>54</sup> Op dit moment is de staat van instandhouding van ongeveer de helft van de mariene soorten en habitats matig of zeer ongunstig.<sup>55</sup> In Nederland vertaalt zich dat niet automatisch in een herstel- of verbeterdoelstelling, maar wordt voor de betrokken soorten en habitats op landelijk niveau (in het Natura 2000-doelendocument) én per afzonderlijk gebied (in het aanwijzingsbesluit) aangegeven wat de doelstelling is. Vaak is daarbij gekozen voor behoud in plaats van een verbeterdoelstelling. De VHR bevatten geen deadline voor de realisatie van de gunstige staat van instandhouding, maar met louter behoudsdoelstellingen voor alle gebieden zal dat voor veel van de betrokken mariene soorten en habitats niet snel worden bereikt. Dat inzicht lijkt ook door te dringen bij de overheid. In de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten voor de Voordelta en de Noordzeekustzone was gekozen voor een behoudsdoelstelling in plaats van een verbeterdoelstelling voor het habitatype ‘permanent overstroomde zandbanken’, waarvan de kwaliteit landelijk is beoordeeld als matig ongunstig. Voor de Noordzeekustzone wordt dit nu aangepast in een doelstelling gericht op verbetering van de kwaliteit van dit habitatype.<sup>56</sup> Ook voor de Vlakte van de Raan, de Doggersbank en de Klaverbank zijn verbeterdoelstellingen voor de kwaliteit van de betreffende habitatypes voorgesteld.<sup>57</sup> Voor de Vlakte van de Raan is dit voorstel niet overgenomen in het aanwijzingsbesluit. Als reden is opgegeven dat over de staat van instandhouding van dit habitatype in het gebied te weinig bekend is en de Vlakte van de Raan slechts een beperkte bijdrage aan het landelijke areaal van dit habitatype levert.<sup>58</sup> Voor de Doggersbank en de Klaverbank wordt voorsnog wel aangestuurd op het vaststellen van een verbeterdoelstelling.

---

53. Art. 3(1) Habitatrictlijn.

54. Art. 1(e) Habitatrictlijn.

55. S.J. van Leeuwen, M.-J. Bogaardt & F.G. Wortelboer, *Noordzee en Waddenzee: natuur en beleid*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving, achtergrondrapport bij *Natuurbalans 2008*, 2008, p. 58-61 en bijlage 4.

56. Ontwerpwijzigingsbesluit Noordzeekustzone.

57. R.G. Jak e.a., *Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden Noordzee*, Wageningen: RU, 27 augustus 2009.

58. Ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Vlakte van de Raan.

De verplichtingen uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn worden hier niet in detail besproken, maar verdienen wel enige aandacht. Deze verplichtingen zijn van toepassing op alle gebieden die zijn aangewezen als SBZ onder de Vogelrichtlijn of daarvoor in aanmerking komen, dan wel op de 'lijst van gebieden van communautair belang' zijn geplaatst.<sup>59</sup> Dat betekent dat deze verplichtingen van toepassing zijn op alle geselecteerde Natura 2000-gebieden in de Noordzee. Overigens geldt dit ook voor ten onrechte niet aangewezen gebieden.<sup>60</sup> De verplichtingen zijn, waar hun omzetting in Nederlands recht gebrekkig werd geacht, door de Nederlandse rechter voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk bevonden om rechtstreeks te worden toegepast.<sup>61</sup>

De verplichtingen uit artikel 6 lid 2 en 3 hebben belangrijke consequenties voor zowel nieuwe als bestaande activiteiten. De algemene beschermingsplicht uit artikel 6 lid 2 (geen verslechtering van beschermde habitats en geen significante verstoring van de beschermde soorten) is permanent van toepassing binnen de Natura 2000-gebieden en vereist niet alleen 'maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te vermijden', maar ook 'positieve maatregelen voor de instandhouding en de verbetering van de staat van het gebied'.<sup>62</sup> De specifieke verplichting uit artikel 6 lid 3 vereist het maken van een passende beoordeling voor elk plan of project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelen ervan. De discussie over de vraag welke vormen van bestaand gebruik (naast nieuwe activiteiten) onder artikel 6 lid 3 vallen, is uiteraard ook relevant voor de Noordzee. Ook bepaalde vormen van visserij die al lange tijd plaatsvinden, kunnen hier onder bepaalde voorwaarden onder vallen, zoals gebleken is bij de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee, die destijds aanleiding was voor de toonaangevende jurisprudentie op dit vlak.<sup>63</sup> Op basis van deze en recentere jurisprudentie van het Hof is in de literatuur geconcludeerd dat in elk geval bestaand gebruik onder artikel 6 lid 3 valt (1) dat geïntensiveerd wordt, (2) dat niet doorlopend, maar slechts sporadisch wordt ondernomen, of (3) waarvan de voorwaarden periodiek opnieuw bekeken moeten worden.<sup>64</sup> Dat laatste dekt de situatie van de kokkelvisserij in de Waddenzee, maar kan evenzeer van toepassing zijn op

59. Art. 4(5) Habitatrichtlijn.

60. HvJ EU 2 augustus 1993, C-355/90 (*Commissie/Spanje*).

61. Zie voor art. 6 lid 2 ABRvS 31 maart 2000, E01.97.0178, par. 2.6.2.8.2. Voor art. 6 lid 3 zie ABRvS 22 december 2004, 200000690/1-A en 200101670/1-A (zie ook HvJ EU 7 september 2004, C-127/02 (*Kokkelvisserij*)).

62. Zie o.a. HvJ EU 14 oktober 2010, C-535/07 (*Commissie/Oostenrijk*), par. 59.

63. HvJ EU 7 september 2004, C-127/02 (*Kokkelvisserij*).

64. Backes e.a. 2010, p. 44. Zie ook H.E. Woldendorp, 'Bestaand gebruik, Natura 2000 en de Crisis-herstelwet', *Bouwrecht* 2010, p. 99-112.

andere vormen van (bodemberoerende) visserij in de Noordzee. De ecologische omstandigheden verschillen immers elk seizoen en zonder de nodige kennis zal niet eenvoudig kunnen worden bepaald of deze activiteiten wel of niet significante effecten hebben op de beschermde natuurwaarden.

In de Natuurbeschermingswet zijn de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 en 3 hoofdzakelijk omgezet in artikel 19d, dat het verbiedt om zonder of in strijd met een vergunning activiteiten te verrichten die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling ter zake, de kwaliteit van habitats in SBZ's kunnen verslechteren of significante versturende effecten voor betreffende soorten kunnen opleveren. De passende beoordeling, het toestemmingscriterium en de uitzonderingsmogelijkheid uit artikel 6 lid 4 zijn in de artikelen 19f-19h te vinden. De bepalingen aangaande het beheerplan, bestaand gebruik, de toegangsbeperking en de zorgplicht zijn vanzelfsprekend ook relevant. Aangezien de Natuurbeschermingswet op dit moment nog niet van toepassing is in de EEZ gelden deze bepalingen nu uitsluitend voor de Natura 2000-gebieden in de territoriale zee. Voor de gebieden in de EEZ is rechtstreekse toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn derhalve van belang.

#### 4.3 *Regulering van visserij in beschermde gebieden*

De verplichtingen uit de VHR zijn in beginsel van toepassing op alle activiteiten, inclusief visserij, die significant schadelijke effecten kunnen hebben op de beschermde natuurwaarden. Voor zeevisserij wordt echter een andere benadering gevolgd dan bij overige activiteiten die de betrokken natuurwaarden kunnen aantasten. De voornaamste reden is gelegen in het feit dat de regulering van zeevisserij een exclusieve bevoegdheid is van de EU in het kader van het GVB.<sup>65</sup> Daarvan uitgaand is het de vraag hoe in Nederland wordt verzekerd dat aan de verplichtingen uit de VHR wordt voldaan ten opzichte van visserijactiviteiten die plaatsvinden in de beschermde gebieden.

Het EU-recht voorziet momenteel niet in een directe koppeling tussen de VHR en het GVB, maar er zijn wel op *ad hoc*-basis verschillende maatregelen vastgesteld door de EU-instellingen gericht op de instandhouding van beschermde soorten en habitats in een SBZ en natuurwaarden die buiten het bereik van de VHR vallen. De juridische basis daarvoor is de Basisverordening Visserij.<sup>66</sup> De Europese Commissie heeft een 'guidance document' geproduceerd, waarin de verantwoordelijkheden

---

65. Dit is vastgelegd in art. 2 lid 1 en 3 lid 1(d) van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

66. Verordening (EG) 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

van de lidstaten zijn samengevat voor de aanwijzing van mariene Natura 2000-gebieden en de procedure die door lidstaten moet worden gevolgd voor het vaststellen van visserijmaatregelen in SBZ's.<sup>67</sup> Dit document is (nog) niet juridisch bindend voor de lidstaten en/of de EU-instellingen, maar het is wel richtinggevend.

Het document van de Commissie maakt bij de te volgen procedure een onderscheid tussen regulering van visserij in een SBZ in de territoriale zee en SBZ's in de EEZ. In het eerste geval wordt verwezen naar de procedure uit artikel 9 van de Basisverordening Visserij, waarin de gedelegeerde bevoegdheid voor lidstaten is opgenomen voor het vaststellen van visserijmaatregelen in de territoriale zee die nodig zijn om 'het effect van visserij op de instandhouding van mariene ecosystemen tot een minimum te beperken'.<sup>68</sup> Artikel 9 bevat strikte eisen voor de uitoefening van deze bevoegdheid, onder andere in de vorm van een consultatieprocedure die moet worden doorlopen. Nederland heeft tot nu toe één keer gebruikgemaakt van deze bevoegdheid en de consultatieprocedure met succes doorlopen ter bevestiging van voorgestelde visserijmaatregelen in de Voordelta.<sup>69</sup> De betreffende maatregelen (onder andere instelling van een bodembeschermingsgebied) zijn door middel van toegangsbeperkingen op grond van artikel 20 van de Natuurbeschermingswet ingevoerd. Daarvoor is dus niet de Visserijwet gehanteerd die het nationale equivalent is van de Basisverordening Visserij. De vraag of deze maatregelen afdoende zijn om te voldoen aan de verplichtingen uit de VHR, wordt hier niet behandeld.<sup>70</sup> Naar verwachting zal voor de andere Natura 2000-gebieden in de territoriale zee dezelfde procedure worden gevolgd. Een voorstel voor maatregelen die voorzien in beperkingen voor bodemberoerende visserij in de Noordzeekustzone is op het moment van schrijven in een gevorderd stadium, maar nog niet afgerond.

De regulering van visserij in de Natura 2000-gebieden in de EEZ is aanzienlijk gecompliceerder. Nederland moet een formeel verzoek indienen bij de Europese Commissie voor vereiste of gewenste visserijmaatregelen met uitgebreide wetenschappelijke onderbouwing. Het *guidance document* beschrijft in detail de voorwaarden die daarbij in acht moet worden genomen door de lidstaten. Verder bevat het document informatie over de hele procedure en alle partijen die moeten worden

---

67. Europese Commissie, *Fisheries Measures for Marine Natura 2000 Sites. A Consistent Approach to the Requests for Fisheries Management Measures under the Common Fisheries Policy*, 2008.

68. Art. 9 lid 1 Basisverordening Visserij.

69. Beschikking van de Commissie van 11 juni 2008 houdende bevestiging van de door Nederland voorgestelde maatregelen voor de instandhouding van mariene ecosystemen in de Voordelta.

70. Zie hiervoor de bijdrage van Anna Jonkhoff elders in deze bundel en de bronnen genoemd in noot 6. Op dit moment wordt een passende beoordeling opgesteld voor de beoordeling van de effecten van boomkorvisserij op de natuurlijke kenmerken van de Voordelta.

gehoord, waaronder andere betrokken lidstaten. De Commissie zal op basis van alle aangeleverde informatie een voorstel opstellen dat daarna de reguliere procedures moet doorlopen voor het vaststellen van maatregelen binnen het GVB. Sinds het Verdrag van Lissabon geldt daarvoor de ingewikkelde en langdurige ‘gewone wetgevingsprocedure’, waarbij het besluit wordt vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad.<sup>71</sup> Dat betekent dat het onder het huidige GVB in elk geval heel lang kan duren voor de vereiste visserijmaatregelen worden vastgesteld. Het is bovendien onzeker hoe de maatregelen er op het eind precies uit zullen zien en of daarmee recht wordt gedaan aan de verplichtingen die lidstaten hebben onder de VHR. De VHR zijn gericht tot de lidstaten en bevatten geen directe verplichtingen voor de EU-instellingen voor de uitoefening van bevoegdheden onder het GVB. Het GVB heeft meerdere doelstellingen (ecologisch, economisch en sociaal) en natuurbescherming heeft daarbij geen principieel hogere status. Daar staat tegenover dat de Commissie aangegeven heeft dat de balans die getroffen moet worden tussen natuurbescherming en visserij in de Natura 2000-gebieden inhoudt dat visserijactiviteiten die significante effecten hebben op de beschermde natuurwaarden verboden moeten worden in het gebied en dat alleen visserijactiviteiten met een ‘minor impact’ daar toegestaan kunnen worden. De voorgestelde maatregelen moeten volgens de Commissie in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende gebieden. Ook wordt benadrukt dat de Commissie de voorzorgbenadering zal toepassen bij het beoordelen van de voorgestelde visserijmaatregelen.<sup>72</sup> Op papier lijkt daarmee recht te worden gedaan aan de VHR-eisen, maar of dat in de praktijk ook het geval zal zijn, is op dit moment niet met zekerheid te zeggen.

De Commissie beveelt de kuststaten in de regio aan hun voorstellen zo veel mogelijk gezamenlijk in te dienen. Nederland is op dit moment bezig met de voorbereiding van visserijmaatregelen voor de drie geselecteerde gebieden (Doggersbank, Klaverbank en Friese Front) in de EEZ in het kader van het FIMPAS (Fisheries Measures in Protected Areas)-project.<sup>73</sup> Duitsland heeft een vergelijkbaar project laten uitvoeren en is op het moment van schrijven eveneens bezig met het opstellen van een voorstel van visserijmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden in zijn deel van de Noordzee. Ook het Verenigd Koninkrijk heeft interesse getoond voor het gezamenlijk formuleren van een voorstel voor visserijmaatregelen.

In het nationale recht valt op dit moment alleen de regulering van visserij in Natura

---

71. Art. 43 Verdrag betreffende de werking van de EU. Voorheen gold hiervoor de raadplegingsprocedure, waarbij de Raad het besluit vaststelde en het Europees Parlement slechts een adviserende rol had.

72. Zie het *guidance document*, p. 7.

73. Zie hiervoor: <<http://noordzeenatura2000.nl>>.



2000-gebieden in de territoriale zee (en de binnenwateren) binnen het bereik van de Natuurbeschermingswet. Het wetsvoorstel waarmee het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet wordt uitgebreid tot de EEZ sluit als eerder gezegd zeevisserij geheel uit. De vraag is of dat terecht is. Het argument dat dit een exclusieve bevoegdheid is van de EU, hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de wet in zijn geheel niet van toepassing kan zijn op zeevisserij in de EEZ. Nederland heeft onder het GVB wel degelijk enkele (gedelegeerde) bevoegdheden voor de regulering van visserij in de EEZ, in het bijzonder ten aanzien van Nederlandse vissersvaartuigen en voor het vaststellen van (tijdelijke) noodmaatregelen.<sup>74</sup> Het is bovendien moeilijk voorstelbaar dat visserijactiviteiten niet worden meegenomen in het beheerplan en de beheer- en instandhoudingsmaatregelen voor de aangewezen gebieden. De overheid lijkt dit zelf ook te beseffen blijkens de memorie van toelichting:

‘In het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden in de EEZ kan, omwille van de transparantie, aandacht worden besteed aan de Europese visserijregels door het opnemen van een beschrijving van de al getroffen en nog voorgenomen Europese maatregelen.’<sup>75</sup>

Het zou echter beter zijn als dat een verplichting is en niet een optie. Bovendien moet duidelijk zijn hoe er wordt ingegrepen als bepaalde visserijactiviteiten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen. Een bepaling waarin is vastgelegd hoe de procedures van de Natuurbeschermingswet aansluiten bij die van het visserijrecht (en vice versa) en wanneer welke procedure moet worden toegepast, zou zeker niet overbodig zijn.

#### 4.4 *Internationale samenwerking*

Internationale samenwerking tussen de kuststaten is een noodzakelijk vereiste voor effectieve gebiedsbescherming in de Noordzee. Die samenwerking is nodig voor het coördineren van de aanwijzing en bescherming van grensoverschrijdende gebieden, de selectie van de meest geschikte gebieden voor grensoverschrijdende diersoorten en de regulering van grensoverschrijdende activiteiten als visserij en scheepvaart in en rond deze gebieden. Daarnaast is samenwerking van groot belang voor de totstandkoming van een representatief en ecologisch coherent netwerk in de Noordzee. De vraag is wat de verplichtingen van Nederland en de andere kuststaten zijn in dit opzicht en hoe daaraan uitvoering is gegeven.

74. Zie Dotinga & Trouwborst 2008, p. 43-48.

75. MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Natuurbeschermingswet naar de EEZ, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 002, nr. 3, p. 9.

Er zijn vreemd genoeg betrekkelijk weinig natuurbeschermingsinstrumenten die specifieke verplichtingen bevatten gericht op het bevorderen van samenwerking tussen staten ten aanzien van gebiedsbescherming. Verschillende natuurbeschermingsverdragen bevatten algemene verplichtingen tot samenwerking voor grensoverschrijdende gebieden.<sup>76</sup> Het OSPAR-verdrag en de verdragen die zich richten op specifieke soorten (ASCOBANS, AEWa en het Waddenzee-zeehondenverdrag) bevatten geen specifieke verplichtingen, maar binnen het institutionele kader van deze verdragen is wel aandacht besteed aan dit onderwerp. Dat heeft echter nog niet geresulteerd in gedetailleerde maatregelen voor grensoverschrijdende gebiedsbescherming. De VHR bevatten ook geen directe verplichtingen voor lidstaten om samen te werken voor grensoverschrijdende gebieden. De richtsnoeren die zijn opgesteld door de Europese Commissie voor de instelling van het Natura 2000-netwerk op zee maken echter duidelijk dat kuststaten wel rekening moeten houden met grensoverschrijdende aspecten bij de selectie van Natura 2000-gebieden op zee.<sup>77</sup> Zo zal een lidstaat goede redenen moeten aanvoeren om zijn deel van een grensoverschrijdend gebied niet te selecteren voor het Natura 2000-netwerk als de buurstaten dat wel doen. Ook bij het beheer worden lidstaten geacht een gezamenlijke aanpak na te streven om de betreffende grensoverschrijdende natuurwaarden adequaat te beschermen. Afgezien van de regulering van visserij zijn er daarvoor (nog) geen specifieke richtsnoeren. Duidelijk is wel dat lidstaten uiteindelijk individueel verantwoordelijk blijven voor het nakomen van hun verplichtingen onder de VHR.

De Natuurbeschermingswet zwijgt over grensoverschrijdende gebiedsbescherming, maar dat betekent niet dat er in de praktijk geen rekening mee is gehouden.<sup>78</sup> Een voorbeeld daarvan is de langlopende samenwerking tussen Nederland, Duitsland en Denemarken voor de bescherming van de Waddenzee.<sup>79</sup> Het belangrijkste

---

76. O.a. het Verdrag van Ramsar (art. 5) en het Verdrag van Bern (art. 4) bevatten verplichtingen voor verdragspartijen tot samenwerking voor grensoverschrijdende gebieden. Meer algemene verplichtingen tot samenwerking zijn o.a. terug te vinden in het Zeerechtverdrag (art. 197) en het Biodiversiteitsverdrag (art. 5).

77. Europese Commissie 2007, p. 23.

78. Een voorbeeld van een lidstaat die daar wel rekening mee heeft gehouden in zijn nationale wetgeving is het Verenigd Koninkrijk (zie Offshore Marine Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 2007, Regulation 21: 'Where a European offshore marine site adjoins a special area of conservation or a special protection area which has been (respectively) designated or classified by another member State, the Secretary of State must consult that State in relation to the co-ordinated management of the site and the area in question.').

79. Recentelijk heeft dit trilaterale overleg een nieuwe impuls gekregen. Tijdens de 11de Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee, die op 18 maart 2010 heeft plaatsgevonden, zijn de volgende instrumenten aangenomen: een Ministeriële Verklaring van Sylt, een geactualiseerde versie van het trilaterale beheerplan (Wadden Sea Plan 2010), een vernieuwde samenwerkingsovereenkomst (2010 Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea) en een herziene versie van bestuursregelingen (2010 Governance Arrangements Trilateral Wadden Sea Cooperation).

grensoverschrijdende gebied in het Nederlandse deel van de Noordzee waar op dit moment ook samenwerking plaatsvindt, is de Doggersbank.<sup>80</sup>

De Doggersbank illustreert het nut en de noodzaak van samenwerking bij grensoverschrijdende gebiedsbescherming. De Doggersbank strekt zich uit over het Engelse, Nederlandse, Duitse en Deense deel van de Noordzee. Vrijwillige samenwerking vindt op dit moment plaats tussen Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Denemarken doet niet mee aan dit overleg en heeft het (vrij kleine) deel van de Doggersbank in zijn EEZ ook niet aangemeld als Habitatrictlijngebied. Het Nederlandse en Duitse deel van de Doggersbank zijn al opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang. Het Verenigd Koninkrijk heeft zijn deel van de Doggersbank nog niet aangemeld bij de Europese Commissie, maar dat zal naar verwachting gebeuren in 2011. Duitsland heeft het gebied net als Nederland aangemeld voor habitattypen 1110 (permanent overstroomde zandbanken) en voor de bruinvis en de gewone zeehond (maar niet voor de grijze zeehond). Het Verenigd Koninkrijk heeft al aangekondigd het gebied alleen aan te melden voor habitattypen 1110 en niet voor de genoemde soorten, omdat die daar volgens de Engelse overheid niet in significante aantallen voorkomen. Het overleg tussen de drie staten ten aanzien van de Doggersbank richt zich op verschillende aspecten die van belang zijn bij de bescherming van het gebied, waaronder de vaststelling van de gebiedsgrenzen, het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen en voorstellen voor visserijmaatregelen ter bescherming van de genoemde natuurwaarden. De afstemming van de gebiedsgrenzen lijkt geen groot probleem te zijn. Verschillen komen vooral naar voren bij de (ontwerp)instandhoudingsdoelstellingen. De manier waarop deze instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd, verschilt behoorlijk per land. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben voor habitattypen 1110 een specifieke herstelverplichting geformuleerd, terwijl Nederland spreekt van een verbeterdoelstelling. Duitsland en Nederland hebben vergelijkbare behouddoelstellingen geformuleerd voor de soorten waarvoor zij het gebied hebben aangemeld. De vraag is of deze verschillende benaderingen veel uitmaken in de praktijk. Zo zal de bruinvis niet of nauwelijks direct profiteren van de bescherming van de Doggersbank, omdat de bedreigingen voor deze soort zich voor het grootste gedeelte buiten deze gebieden bevinden. Aspecten die van belang zijn voor het beheer van het gebied hebben nog niet veel aandacht gehad, afgezien van de regulering van visserij in het gebied. De drie kuststaten hebben aangekondigd een beheerplan voor hun deel van de Dog-

80. Zie voor een recente analyse van de samenwerking ten aanzien van de aanwijzing en het beheer van de Doggersbank in het licht van de toepasselijke internationale, Europese en nationale regels: M. van der Kooij, *Cooperation during the Designation and Management of the Dogger Bank. Analysis of Applicable Legal Instruments, Degree of Implementation and Possible Future Scenarios*, 2010 (masterscriptie).

gersbank op te gaan stellen, maar er lijkt nog niet nagedacht te zijn over een gezamenlijk beheerplan. Ook aspecten als de beoordeling van grensoverschrijdende (externe) en cumulatieve effecten hebben vooralsnog weinig aandacht gekregen.

Vorenstaande toont het belang aan van tijdig en voortgaand overleg tussen de kuststaten over de grensoverschrijdende aspecten die spelen bij gebiedsbescherming in de Noordzee. Dat kan op de *ad hoc*-manier waarop het nu gebeurt, maar het zou beter zijn als dit op een structurele basis geschiedt. Dit kan via de vaststelling van nieuwe juridisch bindende of niet-bindende internationale instrumenten. Een andere optie is het aanpassen van bestaande instrumenten, bijvoorbeeld door een specifieke regeling op te nemen in de VHR en/of de Natuurbeschermingswet.<sup>81</sup> Daarnaast kan de samenwerking worden vormgegeven via bestaande instrumenten. Zo zijn de verdragen die zich richten op specifieke soorten zonder twijfel het meest geschikte kader voor het coördineren van gebiedsbescherming voor deze soorten. Ook het OSPAR-verdrag kan nadrukkelijker een rol gaan spelen bij grensoverschrijdende gebiedsbescherming in de Noordzee. De KRM is van groot belang in dit verband, omdat hij juridische verplichtingen bevat voor de lidstaten om samen te werken. Die samenwerking moet ervoor zorgen dat de maatregelen die de lidstaten vaststellen om de doelstellingen van de KRM te bereiken ‘samenhang vertonen en worden gecoördineerd’.<sup>82</sup> Lidstaten worden geacht te proberen een ‘gezamenlijke aanpak’ te volgen bij de uitvoering van alle elementen van het actieplan, inclusief de vaststelling van de eerdergenoemde ruimtelijke beschermingsmaatregelen.<sup>83</sup> Die samenwerking kan direct of via relevante organisaties worden uitgevoerd. De KRM benadrukt dat de lidstaten daarbij ‘voor zover passend en uitvoerbaar’ gebruik dienen te maken van regionale zeeverdragen (hier dus het OSPAR-verdrag).<sup>84</sup> De KRM is in Nederland uitgevoerd in het Waterbesluit, dat is gebaseerd op de Waterwet. Dat besluit bepaalt dat de KRM hoofdzakelijk wordt uitgevoerd via het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren. Raadpleging van buurstaten is daarbij voorgeschreven. Dat biedt nieuwe kansen voor het verbeteren van de samenwerking ten aanzien van alle grensoverschrijdende aspecten die spelen bij gebiedsbescherming.

---

81. Zie ook J.M. Verschuuren, ‘Instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 beoordeeld’, in A. Cliquet e.a., *Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht?*, VMR-reeks 2008-3, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 25-28.

82. Art. 5 lid 2 KRM.

83. *Idem*.

84. Art. 6 KRM.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

De betekenis van het natuurbeschermingsrecht voor gebiedsbescherming in de Noordzee is zonder twijfel groot. Het is ook duidelijk dat de materie minstens zo complex en controversieel is als gebiedsbescherming op het land. Het is te verwachten dat de relevantie van het gebiedsbeschermingsrecht voor de Noordzee in de toekomst nog verder zal toenemen. Dit is een direct gevolg van de aanwijzing van de beschermde gebieden in zee, de verwachte toename van menselijke activiteiten in de Noordzee, de toenemende maatschappelijke aandacht voor de Noordzeenatuur en diverse direct juridisch relevante ontwikkelingen, zoals de wijziging van de Natuurbeschermingswet, de uitvoering van de KRM en de aanstaande hervorming van het GVB.

In deze bijdrage zijn verschillende beperkingen gesignaleerd in het gebiedsbeschermingsrecht dat van toepassing is in het Nederlandse deel van de Noordzee. Die beperkingen lopen uiteen van relatief eenvoudig op te lossen problemen (de uitbreiding van de geografische werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet naar de EEZ) tot zeer complexe juridische en praktische vraagstukken die spelen bij het beheer van de gebieden en de regulering van zeevisserij. Net als op het land zijn de VHR richtinggevend bij gebiedsbescherming in de Noordzee. De VHR functioneren als minimumeisen waar de lidstaten niet aan kunnen ontkomen, maar gelden ook steeds vaker als maximum. Voor de zee is dat zeker onterecht, gelet op de breed erkende mariene tekortkomingen van de Habitatrichtlijn. Er is slechts een beperkt aantal mariene soorten en habitats opgenomen op Bijlagen I en II van de Habitatrichtlijn, waardoor het zeer de vraag is of met de huidige en geplande beschermde gebieden een representatief en ecologisch coherent netwerk tot stand zal worden gebracht in de Noordzee. Het verdient dan ook aanbeveling om te stimuleren dat er meer mariene soorten en habitats op Bijlagen I en II bij de Habitatrichtlijn worden opgenomen. Een andere optie is gebruik te maken van de bevoegdheden op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet voor de aanwijzing van OSPAR-gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee die niet kwalificeren onder de VHR.

Ook in andere opzichten zijn er tekortkomingen in de VHR, zoals de beperkte aandacht voor de grensoverschrijdende aspecten van gebiedsbescherming en de afstemming met het visserijrecht. Het verdient dan ook aanbeveling om de blik te verruimen. Dit betekent meer aandacht besteden aan het gebiedsbeschermingsrecht dat bestaat buiten de VHR (het OSPAR-verdrag, de natuurbeschermingsverdragen, de KRM, enzovoort) en het verbeteren van de aansluiting van het gebiedsbeschermingsrecht op het soortenbeschermingsrecht. Dat geldt ook voor het nationale recht (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Visserijwet, Waterwet, enzovoort).

Bij het opstellen van de nieuwe Natuurwet verdient het aanbeveling specifieke bepalingen op te nemen voor natuurbescherming op zee.

Bijzondere aandacht is vereist voor het verbeteren van de aansluiting tussen het natuurbeschermingsrecht en het visserijrecht. Het categorisch uitsluiten van onder het GVB vallende visserij van de toekomstige werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet in de EEZ dient te worden heroverwogen. Binnen het GVB dient ernaar te worden gestreefd dat zeevisserij volledig voldoet aan de gebiedsbeschermingsvereisten uit de VHR. Bij de hervorming van het GVB dient een adequate, volledige afstemming tussen het Europees gebiedsbeschermingsrecht en het Europees visserijrecht krachtig te worden nagestreefd. Ook moet het gebiedsbeschermingsrecht een duidelijke plaats krijgen bij de uitvoering van de KRM. Internationale samenwerking is bij dit alles van essentieel belang.

# Generieke bescherming van soorten in de Noordzee – bedolven slakken, gesloopte wrakken en de betekenis en beperkingen van het soortenbeschermingsrecht

*Mr. dr. A. Trouwborst\**

## 1 Inleiding

Veel Noordzeesoorten – schelpdieren, vissen, vogels, zeehonden, walvisachtigen, enzovoort – komen (mede) voor buiten de gebieden die door de Nederlandse overheid zijn aangemerkt voor bijzondere bescherming onder de Vogel-<sup>1</sup> en Habitatrichtlijn<sup>2</sup> (VHR) en het OSPAR-verdrag.<sup>3</sup> Bovendien valt slechts een klein aantal soorten rechtstreeks onder de voor deze gebieden voorgeschreven bescherming. Bij wijze van illustratie volstaat de constatering dat de meeste van de hierna geschetste scenario's waarin Noordzeefauna (figuurlijk dan wel letterlijk) in aanvaring komt met menselijke activiteiten, plaatshebben buiten de bedoelde gebieden en/of soorten betreffen waarvoor de beschermde gebieden niet zijn ingesteld. Het duurzaam voortbestaan van veel soorten in het Nederlandse deel van de Noordzee<sup>4</sup> kan via het enkele spoor van de gebiedsbescherming dan ook niet afdoende worden gegarandeerd.<sup>5</sup> Hiermee is de behoefte belicht aan op de Noordzee geldende regels die, net als op het land gebruikelijk is, bepaalde soorten in zekere mate voorzien van generieke bescherming.

Deze bijdrage bevat een verkenning van de relevantie, implicaties en beperkingen van het in het Nederlandse deel van de Noordzee vigerende soortenbeschermingsrecht. Dit juridische regime bestaat uit wereldwijde, regionale en nationale regels, en heeft betrekking op een behoorlijke hoeveelheid menselijke handelingen ener-

---

\* Arie Trouwborst is universitair docent milieurecht aan de Universiteit van Tilburg en als onderzoeker verbonden aan het Tilburg Sustainability Center. Van 2001 tot 2009 was hij verbonden aan het Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS) van de Universiteit Utrecht. Drs. T.H.R. Verboom (ministerie van EL&I) wordt hartelijk bedankt voor verschaft informatie.

1. Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie van Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 zoals nadien gewijzigd).
2. Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
3. Verdrag van 22 september 1992 inzake de bescherming van het zeemilieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.
4. Onder 'het Nederlandse deel van de Noordzee' wordt in deze bijdrage mede de exclusieve economische zone (EEZ) begrepen.
5. Over gebiedsbescherming in de Noordzee zie de bijdrage van Harm Dotinga elders in deze bundel en de daarin genoemde bronnen.

zijds en een behoorlijke hoeveelheid soorten anderzijds. De genoemde verkenning wordt uitgevoerd aan de hand van een aantal concrete praktijkvoorbeelden. Zowel passieve als actieve soortenbescherming komt aan bod.

De huidige bijdrage moet worden beschouwd als een vervolg op eerder gepubliceerd onderzoek naar het soortenbeschermingsrecht in de Noordzee, waaronder een mede door schrijver dezes in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) opgesteld achtergrondrapport bij *Natuurbalans 2008*.<sup>6</sup> Herhaling van wat reeds in de zojuist bedoelde publicaties is besproken, wordt hierna zo veel mogelijk vermeden, en met nadruk wordt aanbevolen om dit stuk te lezen in samenhang met die publicaties. Van die laatste onderscheidt de onderhavige bijdrage zich deels door de praktijkgerichte invalshoek, deels door de selectie van niet eerder uitgediepte onderwerpen en deels door de behandeling van recente en actuele ontwikkelingen.

De rode draad van het stuk legt de volgende route af. Paragraaf 2 introduceert een keur aan Noordzeesoorten in combinatie met voor deze soorten potentieel schadelijke menselijke activiteiten. Paragraaf 3 schetst een summier overzicht van de internationale, Europese en Nederlandse regels voor soortenbescherming in de Noordzee. Paragraaf 4 brengt de praktijkvoorbeelden en het juridische kader uit de twee voorgaande paragrafen bijeen door relevante regels op de verschillende feitelijke situaties toe te passen. Paragraaf 5 bevat concluderende opmerkingen en sluit af met enkele aanbevelingen voor de Nederlandse overheid ten aanzien van soortenbescherming in de Noordzee.

## 2 Soorten en activiteiten: praktijkvoorbeelden

Er zijn legio combinaties van diersoorten en bedreigende activiteiten voorhanden die als aanknopingspunt zouden kunnen dienen voor de voorgenomen verkenning van het juridische kader inzake generieke soortenbescherming in de Noordzee. Hier wordt volstaan met vijf.<sup>7</sup> Dit vijftal is zo gekozen dat het ruim voldoende munitie oplevert voor een brede analyse van de reikwijdte, implicaties en beperkingen van het soortenbeschermingsrecht, inclusief enkele belangrijke recente ontwikkelingen.

- 
6. H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee*, Utrecht: CELP/NILOS 2008 (vrij toegankelijk op [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)), p. 112-154; zie daarnaast A. Trouwborst & H.M. Dotinga, 'Soortenbescherming in de Noordzee: laveren door een warnet aan internationale, Europese en Nederlandse regels met de bruinvis als loods', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2008/3, p. 90-101; C.J. Camphuysen & A. Trouwborst, 'De bruinvis in de Noordzee: on-grijpbaar visvarken verstrikt in visnetten en regelgeving', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 253-256.
  7. Meer voorbeelden worden hierna opgesomd in par. 5.1. Een rijke bron is voorts een recent themanummer over de Noordzee van het tijdschrift *De Levende Natuur* (2009/6), waaruit ook voor het schrijven van deze bijdrage overvloedig is geput.



Voor elk van de vijf voorbeelden beperkt deze paragraaf zich tot een feitelijk relaas. De bijbehorende juridische bril volgt, zoals aangekondigd, in paragraaf 4.

### 2.1 *Purperslak en kustversterking*

De purperslak (*Nucella lapillus*) is een bij het brede publiek vermoedelijk weinig bekend, maar daarom niet minder curieus organisme.<sup>8</sup> Deze enkele centimeters grote roofslak heeft een voorkeur voor door mossels en zeepokken bewoonde rotskusten in de getijdenzone. De purperslak heeft zich destijds langs de Nederlandse kust kunnen vestigen dankzij de aanleg van kunstmatige, ‘harde’ kustverdedigingswerken. In dat opzicht is hij vergelijkbaar met soorten als de grutto (*Limosa limosa*) en sommige vleermuizen die – althans aanvankelijk – geprofiteerd hebben van menselijke ingrepen in het Nederlandse landschap. Het zou de purperslak tekortdoen om bij zijn introductie vermelding van zijn jachttechniek achterwege te laten (al moet toegegeven worden dat die vermelding van elke juridische relevantie verstoken is). De slak is in het bezit van een van microtandjes voorziene rasp tong, waarmee hij met enig geduld dwars door de schelp van een mossel of zeepok kan boren. ‘Door het boorgat worden verlammeende enzymen ingebracht, alsmede stoffen die de zachte delen oplossen, waarna de prooi als een soort soep wordt opgeslurpt.’<sup>9</sup> Deze techniek onderscheidt de purperslak duidelijk van zijn collega-roofslak de wulk (*Buccinum undatum*), die eveneens op tweekleppige schelpdieren jaagt, maar daarbij als een katachtige te werk gaat.<sup>10</sup> Onder ecologen staan purperslak en wulk vooral bekend vanwege de signaalfunctie die zij hebben vervuld ten aanzien van de schadelijke effecten op het zeeleven van tributyltin (TBT). Populaties van beide slakken hebben sterk te lijden gehad onder deze stof, die frequent is toegepast in aangroeiwerende verven op zeegaande schepen, en bij de slakken zelfs in minieme

---

8. Zie o.a. C. ten Hallers-Tjabbes & A. Gmelig Meyling, ‘Wulk en purperslak, naast TBT bedreigd door visserij en zandsuppletie’, *De Levende Natuur* 2009/6, p. 270-272.

9. A. Gmelig Meyling, R.H. de Bruyne & P.H. van Bragt, ‘Nederlandse purperslak populaties worden opnieuw bedreigd’, publicatie van 9 maart 2010 op de website van Stichting ANEMOON (Analyse, Educatie en Marien Oecologisch Onderzoek), [www.anemooon.org](http://www.anemooon.org).

10. Ten Hallers-Tjabbes en Gmelig Meyling (2009) geven op p. 270 de volgende beschrijving, die de lezer niet onthouden mag worden: ‘De jachttechniek van de Wulk is dezelfde als die van een poes, al is het dominante zintuig daarbij anders. Zoals een poes een prooi bespiedt, het lijf in de aanslag, om op het juiste moment toe te springen, zo ligt een Wulk voor een Kokkel (*Cerastoderma edule*) of Mossel (*Mytilus edulis*) op wacht tot de schelp opengaat. Dat ruikt de Wulk; hij springt naar de prooi door plots de gespierde voet te strekken om zijn mondrand tussen de kleppen te stoten. De Kokkel kan niet meer dicht; de Wulk brengt zijn proboscis (eetslurf) naar binnen en eet het vlees op (Nielsen, 1975). En, net als een poes, als het te lang duurt, kruipt de Wulk weg alsof hij nooit op de prooi had geaasd. Soms gaat het mis, de St. Jakobsschelp (*Pecten maximus* en *P. jacobaeus*) sluit soms zo snel dat de Wulk wordt omgeblazen.’

concentraties leidt tot ‘imposex’.<sup>11</sup> Nu het gebruik van TBT onder invloed van internationale en Europese regulering sterk is afgenomen, krabbelen verschillende populaties weer op.

Nu doemt echter een nieuwe bedreiging op, die frappant genoeg gedreven wordt door hetzelfde belang dat de purperslak oorspronkelijk zijn Nederlandse woonruimte verschafte, namelijk de kustverdediging. De meest drastische ingreep in dit verband vond eind 2008 plaats, toen een strekdammencomplex ten noorden van Westkapelle door middel van zandsuppletie werd verstevigd. Nederlands grootste populatie purperslakken, met een geschatte 200.000 exemplaren goed voor liefst de helft van het nationale bestand, is bij deze operatie volledig uitgewist: op alle slakken werd zand gelegd.<sup>12</sup> Mitigerende of compenserende maatregelen, zoals het creëren van nieuwe biotoop in de nabijheid, zijn niet getroffen. De belangrijkste resterende populaties purperslakken in Nederland bevinden zich nu in de Oosterschelde. Zij worden momenteel bedreigd door kustversterking met gietasfalt, waarmee basaltblokken worden overgoten om die te beschermen tegen golfslag. ‘Waterbouwkundig zeer verantwoord, maar ecologisch een drama’, aldus twee roofslakdeskundigen.<sup>13</sup>

## 2.2 *Vogels en windmolens*

Een voor de gemiddelde lezer waarschijnlijk bekender praktijkvoorbeeld betreft de mogelijke gevolgen voor vogels van het groeiende aantal windturbines op zee. Drie potentiële effecten zijn (1) aanvaring, (2) verstoring en (3) barrièrewerking.<sup>14</sup> Aanvaring betreft het sterven of gewond raken van vogels als gevolg van een botsing met de rotor of de mast van een windmolen. Verstoring ziet op het habitatverlies dat optreedt wanneer zeevogels het door een windpark ingenomen stuk zee links laten liggen. Van barrièrewerking of verstoring van vliegroutes, ten slotte, is sprake wanneer vogels niet over of door een windpark heen durven of willen vliegen.

Al enige jaren vindt uitgebreid onderzoek naar deze effecten plaats met betrekking tot het Offshore Windpark Egmond aan Zee, dat in 2006 op 10 tot 18 kilometer uit de kust werd aangelegd en 36 turbines telt.<sup>15</sup> Over aantallen directe aanvarings-

11. Dat wil zeggen dat vrouwelijke slakken mannelijke geslachtskenmerken ontwikkelen, met alle nadelige gevolgen voor de voortplanting en daarmee het voortbestaan van populaties van dien.

12. Voor een beknopt overzicht van de ecologische effecten van zandwinning en zandsuppletie in het algemeen zie G. Janssen & M. Rozemeijer, ‘Zandwinning en kustsuppleties: het samengaan van kustverdediging en natuurbescherming’, *De Levende Natuur* 2009/6, p. 280-283.

13. Ten Hallers-Tjabbes & Gmelig Meyling 2009, p. 272.

14. Een heldere inleiding is S. Dirksen, K. Krijgsveld & R. Fijn, ‘Offshore windenergie: effecten op vogels’, *De Levende Natuur* 2009/6, p. 284-285.

15. Verschillende deelrapporten met voorlopige uitkomsten zijn te raadplegen via <[www.noordzee.wind.nl](http://www.noordzee.wind.nl)>.

slachtoffers is nog niet gerapporteerd, maar wel over de andere twee effecten.<sup>16</sup> Wat verstoring betreft laten voorlopige resultaten zien dat echte zeevogels als jan-van-genten (*Morus bassanus*), zeekoeten (*Uria aalge*), alken (*Alca torda*) en zee-eenden sterk vermijdingsgedrag vertonen. Met andere woorden, door de aanleg van windmolens is een stuk kustzee voor hen onbruikbaar geworden als habitat. Wat het derde effect betreft blijken veel trekvogels, zoals ganzen en zangvogels, niet door maar om het windpark heen te vliegen. Er zijn ook vogels, waaronder meeuwen, sterns en aalscholvers (*Phalacrocorax carbo*), die beduidend minder last van het park lijken te ondervinden, en er mogelijk zelfs door worden aangetrokken.

### 2.3 *Bruinvis en staand want*

Ook de bijvangst van bruinvissen (*Phocoena phocoena*) in zogenoemde staande netten vormt een relatief bekend fenomeen, dat de afgelopen jaren op veel aandacht van pers, publiek en politiek kon rekenen.<sup>17</sup> Afgezien van de aaibaarheid van de kleine dolfijn houdt deze aandacht vermoedelijk verband met het feit dat in netten verdronken bruinvissen regelmatig aanspoelen op het strand, waarmee het probleem voor mariene begrippen relatief tastbaar en zichtbaar is. In autopsierapporten van aangespoelde bruinvissen wordt bijvangst vaak genoemd als waarschijnlijke doodsoorzaak. Hoewel ook andere visserijen mogelijk betrokken zijn, lijkt in elk geval de visserij met staand want een rol te spelen. Een analyse van beschikbare kennis die vrij recentelijk is uitgevoerd voor de Nederlandse situatie in opdracht van het voormalige ministerie van LNV spreekt in dit verband van een ‘duidelijke verdenking richting de staandwantvisserij’.<sup>18</sup> Minder duidelijk is vooralsnog hoe de bijvangst binnen deze brede categorie precies zijn verdeeld over de verschillende voorkomende visserijen en nettypes.

### 2.4 *Roggen en boomkorvisserij*

Bijvangst van bruinvissen schijnt in de boomkorvisserij niet tot nauwelijks voor te komen, maar van een behoorlijk aantal andere Noordzeedieren kan dit niet gezegd worden.<sup>19</sup> Roggen vallen in die categorie. De populaties van vrijwel alle soorten roggen die nog in de Noordzee voorkomen,<sup>20</sup> zijn in de afgelopen eeuw sterk afge-

16. Zie met name K.L. Krijgsveld e.a., *Effect Studies Offshore Wind Farm Egmond aan Zee: Progress Report on Fluxes and Behaviour of Flying Birds Covering 2007 & 2008*, Culemborg: Bureau Waardenburg rapport nr. 09-023, augustus 2010, beschikbaar via <www.noordzeewind.nl>.

17. Zie meer uitgebreid over de bruinvis in Nederland en het bijvangstprobleem Camphuysen & Trouwborst (2009) en de daar vermelde bronnen.

18. A.S. Couperus, Beknopt overzicht van kennis en onderzoek naar bijvangst van bruinvissen in de visserij in Nederland, IMARES rapport nr. C060/09, juni 2009, p. 17.

19. Zie over bijvangst en andere ecologische effecten van boomkorvisserij ook de bronnen vermeld in de bijdrage van Anna Jonkhoff elders in deze bundel.

20. Voor een soortenoverzicht zie tabel 4 hierna.

nomen.<sup>21</sup> De belangrijkste oorzaak hiervan wordt gezocht in de visserij. Aanvankelijk werd hierbij een rol van betekenis gespeeld door gerichte vangst. Tegenwoordig worden met name slachtoffers gemaakt in op andere soorten gerichte visserijen, waaronder die met de boomkor. Een deel van de gevangen roggen, in Nederland in recente jaren vooral stekelrog, gevlekte rog en blonde rog, wordt aangeland. De overige gaan terug in zee, maar slechts een beperkt aantal van de teruggezette exemplaren overleeft het avontuur.

De kwetsbaarheid van roggen voor boomkorvisserij zit hem in een aantal specifieke eigenschappen. De meeste roggen groeien langzaam en worden voor vissenbegrippen pas laat, gemiddeld na acht tot twaalf jaar, geslachtsrijp. Door hun vorm en formaat komen ze echter ook op jonge leeftijd al gemakkelijk in netten terecht. Veel roggen worden zo al gevangen voordat ze aan de voortplanting hebben kunnen deelnemen. Bovendien leggen ze per jaar slechts enkele tientallen van de voor roggen (en haaien) karakteristieke eikapsels. De meeste soorten rog worden dus per saldo in een hoger tempo gedood dan ze zich kunnen voortplanten, hetgeen zich onvermijdelijk uitdrukt in een negatieve demografische tendens. Hierbij geldt:

‘De soorten met de langste voortplantingscyclus en het geringste aantal eikapsels per jaar vertonen de sterkste daling. En dit is niet verwonderlijk, want juist deze soorten zijn extra gevoelig voor de intensieve boomkorvisserij.’<sup>22</sup>

De vleet, die reusachtige afmetingen kan bereiken, is hiervan een helder voorbeeld. Dat deze soort ooit bij de vleet voorkwam – dat gezegde slaat overigens niet op deze rog, maar op haringnetten – is terug te zien in de Engelse naam ‘common skate’, maar nu moeilijk meer voor te stellen. Tot aan de jaren zeventig van de vorige eeuw werden geregeld vleten gevangen in Nederlandse wateren. Als dat nu nog eens gebeurt, is het nieuws. Op de wereldwijde rode lijst van de *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) staat de vleet inmiddels geïdentificeerd als ‘Critically Endangered’, de laatste halte voor daadwerkelijk uitsterven.<sup>23</sup>

21. Zie H. Heessen & J. Ellis, ‘Haaien en roggen in de Noordzee’, *De Levende Natuur* 2009/6, p. 257-260; A. Gmelig Meyling, ‘Eikapsels van roggen, zeldzamer dan ooit’, *De Levende Natuur* 2009/6, p. 261-262; H.J.L. Heessen, *State of the art – haaien en roggen in de Noordzee*, IMARES rapport nr. C011/10, maart 2010.

22. Gmelig Meyling 2009, p. 262.

23. IUCN Red List of Threatened Species, [www.iucnredlist.org](http://www.iucnredlist.org) (geraadpleegd op 1 november 2010). Bovendien wijst recent onderzoek uit dat wat tot nog toe (en ook in deze bijdrage) als de vleet (*Raja/Dipturus batis*) wordt aangeduid, eigenlijk in twee soorten uiteenvalt, te weten *Dipturus flossada* en de zéér sterk bedreigde *Dipturus intermedia*: zie S.P. Iglésias, L. Toulhoat & D.Y. Sellos, ‘Taxonomic Confusion and Market Mislabelling of Threatened Skates: Important Consequences for Their Conservation Status’, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* 2010/3, p. 319-333.

## 2.5 *Scheepswrakken en sloopboten*

Ruim een eeuw geleden bestond nog een fors deel van de Nederlandse Noordzeebodem uit harde structuren, voornamelijk in de vorm van oesterbanken, oude veenbanken en de uit stenen en grind bestaande Klaverbank. Van dit natuurlijke 'harde substraat' rest momenteel alleen de Klaverbank. De vele soorten die afhankelijk zijn van hard substraat moeten het tegenwoordig hebben van kunstriffen, productieplatforms, sinds kort windmolenparken en, *last but not least*, scheepswrakken.<sup>24</sup> Vanwege de grote variatie aan soorten die erin, erop en eromheen kunnen worden aangetroffen, worden scheepswrakken wel gekenschetst als mariene 'hotspots' van biodiversiteit.<sup>25</sup> Typische wrakbewoners zijn zeesterren, zeeanjelieren, kokerbouwende slijkgarnalen en krabben met namen als fluwelen zwemkrab (*Necora puber*). En, om een paar van de wat zeldzamere soorten te noemen, wat te denken van spookkreeftjes, broodspozen, golfbrekeranemonen en gorgelpijpen (*Tubularia larynx*)? Voorbeelden van vissen met een voorliefde voor hard substraat zijn lipvissen, slijmvissen, kabeljauwen (*Gadus morhua*) en – met toepasselijke naam – steenbolken (*Trisopterus luscus*). Voor verschillende soorten fungeren wrakken als kraamkamer. Zo zetten de zojuist besproken roggen hun eikapsels graag op wrakken af. Tegen deze achtergrond maken verschillende belangenorganisaties zich zorgen over de recente activiteiten van enkele zogenoemde sloopboten, omgebouwde viskotterers die zich in het Nederlandse deel van de Noordzee bezighouden met het bergen van materialen als ijzer, koper en brons uit scheepswrakken.<sup>26</sup> Naar verluidt worden hierbij krachtige grijpers ingezet om wrakken in stukken te trekken, die vervolgens aan boord ontdaan worden van waardevolle metalen, waarna restmateriaal gerecentreerd wordt aan de zeebodem. Veel (letterlijk en figuurlijk) aan de opgetakelde wrakstukken gehechte organismen leggen het loodje aan dek en uiteraard is het wrak zelf na afloop van een dergelijke operatie niet meer wat het was. Afgelopen zomer haalde de controverse rond de wrakkenloop – waarmee overigens niet alleen ecologische, maar onder meer ook cultuurhistorische (denk aan oorlogsbo-

24. Zie S. Bouma, W. Liefveld, W. Lengkeek & H. Waardenburg, 'Onderwaternatuur op harde substraten in de Noordzee', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 288-289.

25. Bijvoorbeeld V. Zintzen e.a., 'North Sea Wrecks: Hotspots for Biodiversity', in M. Pieters e.a. (red.), *To Sea Or Not to Sea – 2nd International Colloquium on Maritime and Fluvial Archaeology in the Southern North Sea Area*, Brugge, 21-23 september 2006, VLIZ Special Publication 32, 2006, p. 39-40; zie ook G.W.N.M. van Moorsel, H.W. Waardenburg & J. van der Horst, *Het leven op en rond scheepswrakken en andere harde substraten in de Noordzee* (1986 tot en met 1990), Bureau Waardenburg rapport nr. 91-19, 1991.

26. Tegen deze activiteiten is gezamenlijk geageerd door Duik de Noordzee Schoon, Get Wet Marietien, de Vereniging van Beroepsmatige Handlijnvisserij Nederland, Sportvisserij Nederland en Stichting De Noordzee. Zie bijvoorbeeld het bericht 'Stop de wrakkenloop op de Noordzee' (13 juli 2010) op [www.noordzee.nl](http://www.noordzee.nl).

dems) en recreatieve (denk aan duikers en sportvissers) waarden gemeoid zijn – verschillende dagbladen.<sup>27</sup>

### 3 Soortenbeschermingsrecht in vogelvlucht

Zoals gezegd is het er deze bijdrage niet om te doen de lezer een omvattende en gedetailleerde bespreking voor te schotelen van de onderscheiden soortenbeschermingsregimes die op internationaal, Europees en Nederlands niveau voor het Nederlandse deel van de Noordzee relevant zijn. Dat zou dubbel werk zijn.<sup>28</sup> Hier wordt weinig meer dan een opsomming van de diverse instrumenten gegeven, waar opportuun – bijvoorbeeld in verband met actuele ontwikkelingen – voorzien van een enkele aanvullende opmerking. Ook wordt van de belangrijkste instrumenten aangegeven welke diersoorten eronder vallen.

#### 3.1 *Internationaal recht*

In elk geval de volgende vier mondiale en vijf regionale verdragen zijn, direct dan wel indirect, van belang voor soortenbescherming in de Noordzee: Zeerechtverdrag,<sup>29</sup> Biodiversiteitsverdrag,<sup>30</sup> Verdrag van Bonn,<sup>31</sup> CITES,<sup>32</sup> OSPAR-verdrag, Verdrag van Bern,<sup>33</sup> ASCOBANS,<sup>34</sup> AEWA<sup>35</sup> en Waddenzee-zeehondenverdrag.<sup>36</sup> Alle negen zijn voor Nederland van kracht. Alleen de relevantie van het OSPAR-verdrag wordt hier nader toegelicht.

Als partij bij dit verdrag heeft Nederland de verplichting om ‘de noodzakelijke maatregelen’ te nemen om de biodiversiteit van de Noordzee te beschermen en

27. Zie bijvoorbeeld ‘Wrakrovers storen zich aan God noch gebod’, *Provinciale Zeeuwse Courant*, 20 juli 2010 en ‘IJzerdieven schenden zeemansgraven tussen bommen en granaten’, *De Telegraaf*, 25 juli 2010. Volgens een deelnemer aan het VMR-symposium op 3 november 2010 was op dat moment nog slechts één sloopboot actief, maar timmerde die (zowel binnen als buiten het Nederlandse deel van de Noordzee) wel stevig aan de weg.

28. Pogingen om in dergelijke besprekingen te voorzien zijn vervat in Dotinga & Trouwborst (2008) en Trouwborst & Dotinga (2008).

29. Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee.

30. Verdrag van 5 juni 1992 inzake biologische diversiteit.

31. Verdrag van 23 juni 1979 inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten.

32. Verdrag van 3 maart 1973 inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten.

33. Verdrag van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa.

34. Overeenkomst van 17 maart 1992 inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee, de Noordoost-Atlantische Oceaan, de Ierse Zee en de Noordzee.

35. Overeenkomst van 16 juni 1996 inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels.

36. Overeenkomst van 16 oktober 1990 inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee.

behouden.<sup>37</sup> Deze formulering lijkt nogal wat beoordelingsruimte te laten aan verdragspartijen ten aanzien van te ondernemen actie. Helder is echter dat maatregelen gericht op de generieke bescherming van soorten deel kunnen uitmaken van de voorgeschreven ‘noodzakelijke maatregelen’. De genoemde ruimte wordt bovendien geleidelijk aan steeds verder afgebakend als gevolg van besluiten van de OSPAR Commissie met betrekking tot de bescherming van specifieke soorten. Al zijn de betreffende besluiten op zichzelf niet juridisch bindend, hun komt vanzelfsprekend veel gewicht toe bij de interpretatie van de verdragsverplichting in kwestie.

Een centrale plaats wordt hierbij ingenomen door de in 2004 vastgestelde en in 2008 uitgebreide ‘OSPAR list of threatened and/or declining species and habitats’ (hierna: OSPAR-lijst).<sup>38</sup> Bij het opstellen van de lijst was het erom te doen om, aan de hand van zuiver ecologische criteria, die soorten en habitats te identificeren waarvoor beschermingsmaatregelen het hardste nodig zijn.<sup>39</sup> Deze benadering, in combinatie met de puur mariene focus en recente vaststelling ervan, geeft de OSPAR-lijst een streepje voor op andere lijsten van te beschermen Noordzeesoorten, met name die onder de Vogel- en Habitatrictlijn en de Flora- en faunawet.<sup>40</sup> Van de 42 soorten op de OSPAR-lijst staan er 29 te boek als voorkomend in de Noordzee (zie tabel 1).

*Tabel 1. Noordzeesoorten op de OSPAR-lijst van bedreigde en achteruitgaande soorten en habitats<sup>41</sup>*

Soortgroep	Aantal	Soorten
Ongewervelden	3	Europese platte oester, noordkromp, purperslak
Vissen	19	doornhaai, elft, gevlekte/gladde rog, haringhaai, houting, kabeljauw, langsnuit- en kortsnuitzeepaardje, paling, Portugese ijshaai, reuzenhaai, schubzwelghaai, stekelrog, steur, vleet, witte rog, zalm, zee-engel, zeeprik
Zeeschildpadden	1	lederschildpad
Vogels	3	Dougalls stern, drieteenmeeuw, vale pijlstormvogel
Zeehonden	-	-
Walvisachtigen	3	bruinvis, blauwe vinvis, noordkaper

37. Art. 2(a) van Bijlage V bij het OSPAR-verdrag (voor Nederland van kracht sinds 24 augustus 2001): ‘Contracting Parties shall take the necessary measures to protect and conserve the ecosystems and biological diversity of the maritime area.’

38. Voor de laatste versie, zie OSPAR Agreement 2008-06.

39. Criteria for the identification of species and habitats in need of protection and their method of application (the Texel-Faial criteria), OSPAR Agreement 2003-13.

40. Wet van 25 mei 1998 houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten.

41. Voor wetenschappelijke namen wordt verwezen naar de OSPAR-lijst zelf (noot 38).

Na een aantal jaren vooral aandacht besteed te hebben aan het instellen van een netwerk van beschermde gebieden, heeft de OSPAR Commissie inmiddels een begin gemaakt met het onderzoeken en aanbevelen van generieke beschermingsmaatregelen voor soorten van de lijst. In september 2010 werd een set van dergelijke soortgerichte maatregelen vastgesteld ten aanzien van vleet, witte rog, zee-engel en reuzenhaai.<sup>42</sup>

### 3.2 Europees recht

Onder de EU-instrumenten die van betekenis zijn voor soortenbescherming in de Noordzee bevinden zich in elk geval de Vogel- en Habitatrichtlijn, enkele verordeningen die deel uitmaken van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)<sup>43</sup> en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM).<sup>44</sup> Om overlap met eerdere publicaties te voorkomen wordt hier slechts de KRM in enig detail besproken.<sup>45</sup> Wat de Habitatrichtlijn betreft volstaat het om het beperkte aantal mariene soorten op Bijlage IV in herinnering te roepen (zie tabel 2). Ook valt op dat geen aandacht wordt besteed aan soortenbescherming in de specifieke richtsnoeren die tot nog toe door de Europese Commissie zijn uitgevaardigd over de toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn op zee, inclusief de exclusieve economische zone (EEZ).<sup>46</sup>

Tabel 2. Beschermde Noordzeesoorten onder de Vogel- en Habitatrichtlijn

Soortgroep	Aantal	Soorten
Ongewervelden	-	-
Vissen	2	houting ( <i>Coregonus oxyrinchus</i> ), steur ( <i>Acipenser sturio</i> )
Zeeschildpadden	alle	alle
Vogels	alle	alle
Zeehonden	-	-
Walvisachtigen	alle	alle

42. OSPAR Recommendation 2010/6 on furthering the protection and restoration of the common skate species complex, the white skate, the angel shark and the basking shark in the OSPAR maritime area.

43. Voor een gedegen, recente bespreking van het GVB, o.a. in relatie tot natuurbescherming, zie R. Churchill & D. Owen, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford: Oxford University Press 2010.

44. Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.

45. Voor besprekingen van de VHR en het GVB vanuit het perspectief van de soortenbescherming, zie de bronnen genoemd in noot 6.

46. De volgende twee documenten zien op *gebiedsbescherming*: Europese Commissie, *Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment*, 2007; Europese Commissie, *Fisheries measures for marine Natura 2000 sites*, 2008.



Onder de KRM is de Nederlandse overheid verplicht om via een aantal stappen toe te werken naar een ‘goede milieutoestand’ in de Noordzee, die uiterlijk in 2020 bereikt moet zijn. Van een dergelijke toestand is sprake wanneer, onder meer, ‘[m]ariene soorten en habitats worden beschermd, door de mens veroorzaakte achteruitgang van de biodiversiteit wordt voorkomen en de verschillende biologische componenten functioneren in evenwicht’.<sup>47</sup> Voorts is bij het bepalen van wat een ‘goede milieutoestand’ is, een rol weggelegd voor verschillende concretere elementen. Enkele hiervan zijn van evidente betekenis vanuit het perspectief van de soortenbescherming – en dan met name de actieve:

‘(1) De biologische diversiteit wordt behouden. De kwaliteit en het voorkomen van habitats en de verspreiding en dichtheid van soorten zijn in overeenstemming met de heersende fysiografische, geografische en klimatologische omstandigheden.

(...)

(3) Populaties van alle commercieel geëxploiteerde soorten vis en schaaldieren blijven binnen veilige biologische grenzen, en vertonen een opbouw qua leeftijd en omvang die kenmerkend is voor een gezond bestand.

(4) Alle elementen van de mariene voedselketens, voor zover deze bekend zijn, komen voor in normale dichtheden en diversiteit en op niveaus die de dichtheid van de soorten op lange termijn en het behoud van hun volledige voortplantingsvermogen garanderen.

(...)

(6) Integriteit van de zeebodem is zodanig dat de structuur en de functies van de ecosystemen gewaarborgd zijn en dat met name bentische ecosystemen niet (...) worden aangetast.

(...)

(11) De toevoer van energie, waaronder onderwatergeluid, is op een niveau dat het mariene milieu geen schade berokkent.<sup>48</sup>

De constatering lijkt gerechtvaardigd dat de KRM op het terrein van de soortenbescherming – net als op het terrein van de gebiedsbescherming<sup>49</sup> – méér verlangt van lidstaten dan het louter voldoen aan de verplichtingen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn.

---

47. Art. 3(5)(a).

48. Bijlage I bij de KRM (Kwalitatief beschrijvende elementen voor de omschrijving van de goede milieutoestand).

49. Zie in dat verband met name ook art. 13(4) en tevens art. 21 en de 6de, 7de en 18de overweging uit de preambule.

### 3.3 *Nederlands recht*

Alle in Nederland voorkomende walvisachtigen,<sup>50</sup> zeehonden, (zee)vogels en zeeschildpadden gelden als beschermde inheemse diersoort onder de Flora- en faunawet (Ffwet). Die status is tevens weggelegd voor alle inheemse vissen met uitzondering van soorten die zijn aangewezen onder de Visserijwet.<sup>51</sup> Na de laatste wijziging van de lijst in juli 2010 vallen 103 vissoorten, 18 schelpdieren en 17 schaaldieren onder de Visserijwet.<sup>52</sup> Ruim 100 Noordzeevissen vallen daarmee onder het beschermingsregime van de Flora- en faunawet. Daar zitten zowel algemene als zeldzame soorten tussen.<sup>53</sup> Mariene ongewervelden bevinden zich niet onder de diersoorten die beschermd worden onder deze wet.

*Tabel 3. Beschermde Noordzeesoorten onder de Flora- en faunawet*

<b>Soortgroep</b>	<b>Aantal</b>	<b>Soorten</b>
Ongewervelden	-	-
Vissen	100+	alle, m.u.v. soorten die onder de Visserijwet vallen
Zeeschildpadden	alle	alle
Vogels	alle	alle
Zeehonden	alle	alle
Walvisachtigen	alle	alle

Zoals gezegd worden toepasselijke verboden en uitzonderingen hier niet opgeleefd. Wel vermelding verdient een recente toevoeging aan de voor de Noordzee relevante gedragscodes onder de Flora- en faunawet, namelijk een gedragscode voor ‘bestendig onderhoud’ en ‘kleinschalige ruimtelijke inrichting of ontwikkeling’ door Rijkswaterstaat.<sup>54</sup> Vermelding verdienen tevens de opvallende gebreken in de soortentabellen in deze gedragscode. De toelichting bij deze tabellen kondigt aan dat hierin ‘alle beschermde soorten onder de Flora- en faunawet’ vermeld worden, terwijl verreweg de meeste beschermde inheemse vissoorten en walvisachtigen in de tabellen ontbreken. Wel wordt met vooruitziende blik in de gedragscode gesteld

50. Voor een overzicht van soorten walvisachtigen waar het hier in elk geval om gaat, zie Dotinga & Trouwborst 2008, p. 152 (kader 5.9).

51. Wet van 30 mei 1963 houdende nieuwe regelen omtrent de visserij.

52. Bijlage 1 bij de Regeling van 19 september 2008 houdende samenvoeging en vereenvoudiging van diverse regelingen op het gebied van de visserij (Uitvoeringsregeling visserij), *Stcrt.* 2008, 187.

53. Voor een overzicht van Noordzeesoorten die in elk geval gelden als beschermde inheemse diersoort, zie Dotinga & Trouwborst 2008, p. 135-136 (kader 5.5).

54. Gedragscode Flora- en faunawet Rijkswaterstaat: gedragscode voor werkzaamheden die worden verricht in het kader van bestendig onderhoud en in het kader van kleinschalige ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, goedgekeurd op 17 augustus 2010.

dat de werkingssfeer ervan ‘tevens de werkzaamheden van Rijkswaterstaat in de zogeheten exclusieve economische zone (EEZ) op de Noordzee’ omvat.<sup>55</sup> Dat raakt aan een thema dat hier zeker niet onbesproken behoort te blijven, namelijk de geografische reikwijdte van de Flora- en faunawet.

Nog steeds is die reikwijdte op de Noordzee in beginsel beperkt tot binnenwateren en territoriale zee, en strekt zich dus niet verder uit dan ruim 22 kilometer (12 zee-mijlen) uit de kust. Een uitzondering vormt het verbod uit artikel 12a om zonder vergunning ‘van een Nederlands schip uit walvissen te vangen of te doden dan wel aan boord van een zodanig schip walvissen te verwerken’. Dat is van toepassing op schepen onder Nederlandse vlag waar dan ook, inclusief dus in de Nederlandse EEZ. Bovendien is het mogelijk te beargumenteren dat een soortgelijke redenering wat de EEZ betreft tevens opgaat voor overtreding van de verboden uit artikel 9 e.v. over het vangen, doden enzovoort van beschermde inheemse diersoorten. In verband met de rechtsmacht van Nederland als vlaggenstaat is immers ‘de Nederlandse strafwet’, met inbegrip van strafrechtelijke bepalingen uit bijzondere wetten als de Flora- en faunawet, van toepassing verklaard op ‘ieder die zich buiten Nederland aan boord van een Nederlands vaartuig (...) aan enig strafbaar feit schuldig maakt’.<sup>56</sup> De *strafrechtelijke* component van de Flora- en faunawet zou aldus reeds van toepassing zijn op Nederlandse vaartuigen die zich voorbij de buitengrens van de territoriale zee bezighouden met visserij, zandwinning, constructie van windparken, wrakkenberging of andere potentieel aan de soortenbescherming rakende activiteiten. Buiten kijf staat evenwel dat de *bestuursrechtelijke* component van de Flora- en faunawet momenteel niet toepasselijk is in de Nederlandse EEZ. Vrijstellingen en ontheffingen voor de genoemde activiteiten in de EEZ behoren daarmee niet tot de mogelijkheden. Bovendien geldt sowieso geen enkele component van de Flora- en faunawet voor buitenlandse schepen in de Nederlandse EEZ.<sup>57</sup> Helder is dat de wetgever er tot op heden van uit is gegaan dat artikel 9 e.v. van de Flora- en faunawet in het geheel nog niet van toepassing zijn in de Nederlandse EEZ.

Uitbreiding van de werkingssfeer van de Flora- en faunawet naar de EEZ is nodig om aan internationale en Europese verplichtingen te voldoen. Een wetsvoorstel hiertoe is op het moment van schrijven (november 2010) in behandeling bij de Tweede Kamer.<sup>58</sup> Aanvankelijk was het de bedoeling van de regering om de uitbreiding naar de EEZ uiterlijk in 2006 te realiseren. Een nieuwe doelstelling werd 1 januari 2010. Ook dat zat er niet in en na de val van het kabinet-Balkenende IV werd het betreffende

55. Gedragscode Rijkswaterstaat, p. 10.

56. Art. 3 en 91 Sr.

57. Zie ook Dotinga & Trouwborst 2008, p. 31-32.

58. Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 002, nr. 2. Het voorgestelde nieuwe art. 1(a)(1) regelt de toepassing in de EEZ.

wetsvoorstel controversieel verklaard en over de kabinetsformatie heen getild. Aan de uitbreiding van de reikwijdte van de Flora- en faunawet naar de EEZ zijn enkele beperkingen gekoppeld. Ten eerste bestaat het voornemen om, tegelijk met die uitbreiding, het aantal vissoorten dat kwalificeert als beschermde inheemse diersoort onder de Flora- en faunawet terug te dringen. Beoogd wordt om 'soorten waarvoor die bescherming niet nodig is' onder de Visserijwet te brengen, 'om te voorkomen dat ook voor deze vissoorten onnodige procedures ontstaan' in het kader van de Flora- en faunawet.<sup>59</sup> Of de inventarisatie van betrokken soorten inmiddels is voltooid, was op het moment van schrijven nog onduidelijk. Ten tweede sluit het wetsvoorstel, net als bij de Natuurbeschermingswet 1998, de onder het GVB vallende zeevisserij uit van de werkingssfeer van de Flora- en faunawet in de EEZ.<sup>60</sup> Ten derde wordt bij de uitbreiding een uitzondering gemaakt voor het instrument van de beschermde leefomgeving.<sup>61</sup> Dit instrument wordt voor de EEZ 'niet relevant' dan wel 'niet nodig voor een goede uitvoering van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn' geacht.<sup>62</sup>

Wat de actieve soortenbescherming aangaat, kan verder worden geconstateerd dat een aantal mariene zoogdieren, vogels en vissen voorkomt op de lijsten met soorten waarop de zogenoemde 'leefgebiedenbenadering' van toepassing is.<sup>63</sup> Onder de 77 soorten met de kleurcode groen, wat wil zeggen dat momenteel geen specifieke maatregelen noodzakelijk zijn, bevinden zich noordse stern (*Sterna paradisaea*), topereend (*Aythya marila*), vaal stormvogeltje (*Oceanodroma leucorhoa*), kabeljauw, schelvis (*Gadus aeglefinus*), schol (*Pleuronectes platessa*) en tong (*Solea solea*). Onder de 28 soorten met de code oranje (een of twee actieve beschermingsmaatregelen nodig) bevinden zich grijze zeehond (*Halichoerus grypus*), stekelrog en vleet. Onder de 330 soorten met de kleurcode rood (minimaal drie actieve beschermingsmaatregelen nodig) bevinden zich ten slotte onder andere bruinvis, dwergmeeuw (*Hydrocoloeus minutus*), dwergstern (*Sternula albifrons*), grote stern (*Thalasseus sandvicensis*), reuzenster (*Hydroprogne caspia*) en de vissen fint (*Alosa fallax*), paling (*Anguilla anguilla*), rivierprik (*Lampetra fluviatilis*), zeeprik (*Petromyzon marinus*) en zalm (*Salmo salar*). Voor de bruinvis is onlangs een traject gestart om tot een gene-

59. Toelichting bij Regeling van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 april 2010, nr. 125422, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij (aanwijzing van vissoorten), Stcrt. 2010, 6300.

60. Het voorgestelde art. 1(a)(2) stelt: 'Deze wet is niet van toepassing op activiteiten die onderwerp zijn van het gemeenschappelijk visserijbeleid, bedoeld in artikel 38 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, voor zover zij plaatsvinden in de exclusieve economische zone.'

61. Zie hoofdstuk IV Ffwet.

62. MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Flora- en faunawet naar de EEZ, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 002, nr. 3.

63. Zie Taskforce Impuls Soortenbeleid, *De leefgebiedenbenadering: een nieuwe beleidsstrategie voor soorten*, september 2007.

riek beschermingsplan te komen, waarover hierna iets meer gezegd wordt.<sup>64</sup>

Aanbevolen wordt om bij het lezen van de resterende twee paragrafen de volgende uitspraken van voormalig minister van LNV Verburg in het achterhoofd te houden. Het citaat in kwestie ziet op het wetsvoorstel over de EEZ, maar geeft in feite tevens de gedachten van de minister weer over de implicaties van de Flora- en faunawet op zee als zodanig:

‘Veel verbodsbepalingen, zoals het verbod om nesten, voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren (artikel 11 van de Flora- en faunawet), kunnen naar hun aard niet worden overtreden op zee. Andere verbodsbepalingen, zoals die betreffende het doden, verwonden of bemachtigen van dieren (...) zullen bij het type activiteiten waarvan op zee sprake is, naar verwachting niet veelvuldig in het geding zijn. Hierbij moet onder andere worden bedacht dat in de EEZ minder beschermde diersoorten voorkomen dan op het vaste land.’<sup>65</sup>

Tot slot zij opgemerkt dat tot op heden weinig aandacht is uitgegaan naar de handhaving van het soortenbeschermingsrecht in het Nederlandse deel van de Noordzee. Voor zover het om soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn gaat, staat deze praktijk op gespannen voet met de strenge eisen die op dit terrein onder de richtlijnen gelden. Zo schrijft de Habitatrichtlijn een ‘doeltreffend systeem van strikte bescherming’<sup>66</sup> voor, waarbij door adequate handhaving daadwerkelijk verhinderd wordt dat de verboden handelingen zich voordoen.<sup>67</sup> Een lidstaat voldoet slechts dan aan zijn verplichtingen onder artikel 12 wanneer hij ‘alle concrete maatregelen treft die noodzakelijk zijn om te voorkomen’ dat de betrokken verboden geschonden worden.<sup>68</sup>

#### 4 Toepassing soortenbeschermingsrecht op praktijkvoorbeelden

Nu is de koppeling tussen recht en praktijk aan de beurt. Bij de verhandelingen hierna moet steeds worden bedacht dat de Flora- en faunawet vooralsnog in beginsel slechts in de territoriale zee van toepassing is, maar binnenkort hoogstwaarschijnlijk tevens in de EEZ.

64. Zie par. 4.3.

65. MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Flora- en faunawet naar de EEZ, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 002, nr. 3.

66. HvJ EU 16 maart 2006, C-518/04 (*Commissie/Griekenland*), cursivering toegevoegd.

67. Idem; ook HvJ EU 30 januari 2002, C-103/00 (*Commissie/Griekenland*).

68. HvJ EU 18 mei 2006, C-221/04 (*Commissie/Spanje*), par. 70.

#### 4.1 *Toepassing: purperslak en kustversterking*

De purperslak prijkt op de OSPAR-lijst van bedreigde en afnemende soorten. Deze lijst is toonaangevend bij het voldoen aan de verplichting van OSPAR-verdragspartijen, waaronder Nederland, tot het nemen van de ‘noodzakelijke maatregelen’ om de mariene ecosystemen en biodiversiteit in onder meer de Noordzee te beschermen.<sup>69</sup> Onder de Flora- en faunawet daarentegen ontbeert de purperslak de status van beschermde inheemse diersoort. De nationale situatie weerspiegelt hiermee de Europese, aangezien de purperslak ook onder de Habitatrictlijn niet is aangemerkt als strikt te beschermen soort. Dit laatste doet echter niets af aan de prangende vraag hoe het uitvagen van de belangrijkste nationale populatie van een van de soorten van de OSPAR-lijst zich verhoudt tot het te goeder trouw ten uitvoer leggen van Nederlands verplichtingen onder het OSPAR-verdrag, en bijvoorbeeld ook het Biodiversiteitsverdrag. Ook de huidige bedreiging van populaties in de Oosterschelde moet in dit licht worden gezien.

#### 4.2 *Toepassing: vogels en windmolens*

Bij op de Noordzee voorkomende vogels daarentegen is sprake van een uitgebreide dekking onder met name AEWA, Vogelrichtlijn en Flora- en faunawet.<sup>70</sup> De eerder beschreven drie potentiële gevolgen van mariene windparken voor vogels (aanvaring, verstoring en barrièrewerking) worden hier gerelateerd aan relevante bepalingen uit het soortenbeschermingsrecht. Alle drie de effecten zijn betrokken bij het volgende juridisch bindende, maar voorwaardelijk geformuleerde voorschrift onder AEWA: ‘Parties shall, as far as possible, promote high environmental standards in the planning and construction of structures to minimize their impact on populations.’<sup>71</sup>

Bij aanvaring komt daarnaast het in de Vogelrichtlijn voorgeschreven ‘verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk (...) vogels te doden’ in beeld.<sup>72</sup> Opzet wordt in de Vogel- en Habitatrictlijn door het Hof van Justitie uitgelegd als voorwaardelijke opzet. Om te kwalificeren als ‘opzettelijk’ is het zodoende niet nodig dat iemand de dood van één of meer vogels heeft gewild, maar is het reeds voldoende wanneer die dood het redelijkerwijs voorzienbare gevolg is van iemands hande-

69. Art. 2 van Bijlage V bij het OSPAR-verdrag.

70. Relevant zijn tevens enkele passages uit de OSPAR Guidance on environmental considerations for offshore wind farm development, OSPAR Agreement 2008-3, Recommendation Nr. 109 (2004) van het Permanente Comité onder het Verdrag van Bern en Resolutie 7.5 (2002) onder het Verdrag van Bonn.

71. Par. 4.3.5 van het Actieplan, dat een integraal onderdeel van het verdrag vormt.

72. Art. 5(a).

len, waarmee de persoon in kwestie de gereede kans op die dood heeft aanvaard.<sup>73</sup> De toepasselijkheid van artikel 5(a) Vogelrichtlijn in de huidige context hangt dus af van het antwoord op de vraag of het vallen van vogelslachtoffers het redelijkerwijs voorzienbare gevolg is van de oprichting van een bepaald windpark op zee. In het corresponderende verbod in artikel 9 van de Flora- en faunawet ontbreekt het opzetvereiste geheel: ‘Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden (...).’ Deze bepaling is derhalve aan de orde bij elke vogel die, voorzienbaar of niet, een klap van de molenwiek krijgt. Bij verstoring door windturbines kan, afhankelijk van de omstandigheden, sprake zijn van een inbreuk op het verbod uit de Vogelrichtlijn om vogels ‘opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing (...) van wezenlijke invloed is’.<sup>74</sup> De Flora- en faunawet verbiedt het om dieren, behorende tot een beschermde inheemse soort, ‘opzettelijk te verontrusten’.<sup>75</sup>

Zowel voor aanvaring als voor verstoring geldt dat het verlenen van vrijstellingen of ontheffingen van de betreffende verboden problematisch is, omdat het oprichten van een windpark moeilijk in verband te brengen lijkt met een van de limitatief opgesomde belangen in artikel 9 van de Vogelrichtlijn – en aldus niet voldaan kan worden aan de voorwaarden voor het toestaan van uitzonderingen. Voor het windpark bij Egmond, het enige windpark in de Nederlandse territoriale zee, is voor effecten op vogels dan ook niet eens een ontheffing aangevraagd van de betreffende verboden onder de Flora- en faunawet.<sup>76</sup> Door andere parken buiten de territoriale zee te plannen zijn die in beginsel onttrokken aan de werkingssfeer van de Flora- en faunawet, maar niet aan die van de Vogelrichtlijn. Kortom, voor zover het verbod op doden of verstoren van vogels in het geding is bij een windpark op zee, komt het vergunnen ervan neer op het toelaten van een ontoelaatbare activiteit. In een recent door de Europese Commissie uitgevaardigde richtingwijzer over windenergie en natuurbescherming, die overigens verhoudingsgewijs weinig woorden wijdt aan het soortenbeschermingsrecht, wordt het zojuist geschetste probleem niet expliciet aan de orde gesteld, laat staan verholpen.<sup>77</sup>

73. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 18 mei 2006, C-221/04 (*Commissie/Spanje*), par. 70-71 en HvJ EU 30 januari 2002, C-103/00 (*Commissie/Griekenland*), par. 36 en 39.

74. Art. 5(d).

75. Art. 10.

76. Zie p. 20-21 van J. Dekkers, *Rapportage proces vergunningverlening Offshore Windpark Egmond aan Zee*, augustus 2007, beschikbaar op <[www.noordzeewind.nl](http://www.noordzeewind.nl)>.

77. Europese Commissie, *Guidance document on wind energy developments and Natura 2000*, oktober 2010. Erkend wordt dat art. 5 Vogelrichtlijn en art. 12 Habitatrichtlijn bij windparken van toepassing kunnen zijn. Het probleem met art. 9 Vogelrichtlijn valt slechts tussen de regels door te lezen wanneer het document op p. 18 stelt: ‘The conditions for applying derogations are set out in Article 9 of the Birds Directive and Article 16 of the Habitats Directive. With reference to wind farms, it is primarily reasons related to “the interests of public health and public safety, or for other imperative reasons of public interest” (ref. Article 16(1c)) that might apply.’

Verstoring en barrièrewerking zijn voorts gerelateerd aan het actieve soortenbeschermingsrecht. Wanneer windparken worden vergund in grote, en/of voor bepaalde vogelsoorten essentiële, delen van de Noordzee, kan het hierdoor optredende habitatverlies betekenen dat de actieve beschermingsverplichtingen uit de Vogelrichtlijn in het gedrang komen. In zijn richtingwijzer merkt de Commissie op dat: ‘increasingly large wind farms, especially on bird feeding areas such as sandbanks in shallow waters, may give cause for concern for certain species’.<sup>78</sup> Het gaat hier met name om de verplichting van Nederland om ‘alle nodige maatregelen’ te nemen om te waarborgen dat aan alle van nature voorkomende vogels een ‘voldoende gevarieerdheid’ en ‘voldoende omvang’ aan leefgebieden ter beschikking staat.<sup>79</sup> Deze bepaling wordt door het Hof van Justitie begrepen als een resultaatsverplichting, die bovendien reeds geldt ‘voordat een vermindering van het aantal vogels is vastgesteld of het gevaar van verdwijning van een beschermde soort is ingetreden’.<sup>80</sup> Door de zorgvuldige wijze waarop bij de vergunningverlening gepoogd wordt te garanderen dat windparken geen averechtse effecten zullen hebben op betrokken vogelpopulaties,<sup>81</sup> lijkt Nederland op dit vlak vooralsnog te voldoen aan zijn actieve beschermingsverplichtingen onder de Vogelrichtlijn. Voor de passieve bescherming is dit minder zeker. Daarbij lijkt, zoals hiervoor aangegeven, de juridische schoen te wringen.

#### 4.3 Toepassing: bruinvis en staand want

Op de bruinvis in de Noordzee is een uitgebreid en complex beschermingsregime van toepassing dat niet alleen verschillende niveaus (internationaal, Europees en nationaal), maar ook verschillende rechtsgebieden (natuurbeschermingsrecht, visserijrecht) bestrijkt.<sup>82</sup> De bruinvis prijkt op de soortenlijsten van een flink aantal juridische instrumenten, inclusief OSPAR-verdrag, Habitatrichtlijn en Flora- en faunawet. De verhouding tussen het soortenbeschermingsrecht en (bijvangst van) bruinvissen in de Nederlandse Noordzee is uitgebreid besproken in eerdere publicaties.<sup>83</sup> Om een goede aansluiting te bewerkstelligen wordt hierna, na enkele resumeerende opmerkingen, slechts aandacht besteed aan ontwikkelingen die plaats hadden in de sinds die publicaties verstreken twee jaar.

---

78. Idem, p. 36.

79. Art. 3(1) Vogelrichtlijn.

80. HvJ EU 13 juni 2002, C-117/00 (*Commissie/Ierland*), citaat uit par. 15.

81. Zie hierover de bijdrage van Ingrid Klein-Hendriks elders in deze bundel.

82. Voor een schematisch overzicht van dit regime, zie Dotinga & Trouwborst 2008, p. 147 (kader 5.8).

83. Trouwborst & Dotinga 2008; Dotinga & Trouwborst 2008, p. 145-154; Camphuysen & Trouwborst 2009.



Bij bruinvisbijvangst in staand want blijken onder meer artikel 12 lid 1 én 4 uit de Habitatrichtlijn, alsmede artikel 9 van de Flora- en faunawet in het geding te zijn. De passieve en actieve soortenbeschermingsverplichtingen van Nederland onder de Habitatrichtlijn zijn helder: uitzoeken door welke visserij(en) bruinvismortaliteit veroorzaakt wordt en vervolgens voorkomen dat die mortaliteit blijft optreden. Hier komen echter de beperkte bevoegdheden van EU-lidstaten om onder het GVB vallende visserij te reguleren om de hoek kijken, en daarmee de beruchte paradox waarbij lidstaten iets *moeten* op grond van de ene Europese regel, maar dat wellicht niet *mogen* op grond van de andere Europese regel. Net als bij de gebiedsbescherming het geval is, vertoont de koppeling tussen het Europese soortenbeschermings- en visserijrecht belangrijke gebreken. Die hebben mede betrekking op Verordening 812/2004, ook wel de ‘pingerverordening’ genoemd (pingers zijn akoestische apparaatjes die op visnetten kunnen worden aangebracht om walvisachtigen op afstand te houden).<sup>84</sup> Deze verordening, aangenomen onder het GVB om bijvangst van walvisachtigen te voorkomen, biedt hoegenaamd geen oplossing voor de bijvangst van bruinvissen in de Nederlandse Noordzee. Onder andere door de gekozen minimumbootlengtes waaraan waarnemer- en pingerverplichtingen gekoppeld zijn, valt het overgrote deel van de mogelijk bij de bruinvisbijvangst betrokken staandwantvisserij in Nederlandse wateren buiten het bereik van de verordening. Deze gebreken hebben recentelijk vrij veel aandacht gekregen.<sup>85</sup> In antwoord op een

84. Verordening 812/2004 van de Raad van 26 april 2004 tot vaststelling van maatregelen betreffende de bijvangsten van walvisachtigen bij de visserij en tot wijziging van Verordening 88/98.

85. E.C.M. Parsons, J. Clark, A. Ross & M.P. Simmonds, ‘The Conservation of British Cetaceans: A Review of the Threats and Protection Afforded to Whales, Dolphins and Porpoises in UK Waters’, *Whale and Dolphin Conservation Society*, 2007, p. 60: ‘the provisions that are in the Regulation have several serious weaknesses, most notably the exemption of all fishing boats under 12 metres long from the pinger requirement. Thousands of vessels in the UK and other Member States are less than 12m long, many of which use static gill or tanglenet gear that is likely to catch cetaceans. However, this flaw is largely academic as, despite several deadlines having passed for the pinger provisions to come into effect, few if any pingers are being used by commercial vessels, as the industry has argued that none of the models of pingers that is currently available is adequately safe, effective or practicable in the fisheries concerned. In addition, the requirement for onboard observers does not apply to vessels that are less than 15m long, and the fisheries specified for observer monitoring do not include those that are subject to the pinger requirements. Thus, again, key sectors of the UK (and other EU) fleet are exempt from the requirements of this law.’ Ook volgens Couperus (2009, p. 11-12) is het gebrek aan goede informatie over recente bruinvisbijvangst in de Nederlandse Noordzee deels terug te voeren op het feit dat ‘binnen de voorwaarden gesteld in de EU verordening niet alle relevante vlootsegmenten worden gedekt. Zo schrijft de verordening geen waarnemerprogramma’s voor in de centrale en zuidelijke Noordzee, maar wel in de noordelijke Noordzee terwijl bekend is dat er een verschuiving van de bruinvispopulatie van de noordelijke naar de zuidelijke Noordzee heeft plaatsgevonden. Een tweede voorbeeld betreft de Deense staand want visserij, die thans nauwelijks wordt bemonsterd omdat slechts enkele schepen tegenwoordig nog groter zijn dan 15 meter. De verplichtingen neergelegd in EU verordening 812 zijn gebaseerd op de inzichten van vóór 2004 en lijken niet toegesneden op de huidige situatie. Hierdoor blijft onduidelijk hoeveel bruinvissen daadwerkelijk worden bijgevangen en wat de sterfte is als gevolg van verschillende typen visserijen.’

verzoek om advies door de Europese Commissie beval de International Council for the Exploration of the Seas (ICES) in oktober 2010 de herziening van de verordening aan:

‘ICES advises that Regulation 812/2004 should be extended to provide effective monitoring and mitigation measures to vessels of all length categories in the main fisheries with cetacean bycatch problems. At present, the Regulation is focused primarily on vessels of 15m and over for observation and for vessels of 12m and over for mitigation measures, yet ICES notes that for most member states at least 75% of vessels in relevant fleets are less than 12m in length. The Regulation therefore effectively excludes the majority of vessels that may be impacting cetacean populations.’<sup>86</sup>

Met name in de zuidelijke Noordzee signaleert het advies een dringende noodzaak om mede door waarnemerprogramma’s meer zicht te krijgen op omvang en oorzaken van de bruinvisbijvangst. Ook minister Verburg heeft er in Brussel voor gepleit om Verordening 812/2004 beter op de Nederlandse situatie toe te snijden.<sup>87</sup>

Het vermelden waard is voorts het internationale beschermingsplan voor bruinvisen in de Noordzee dat in september 2009 formeel werd vastgesteld door de partijen bij ASCOBANS.<sup>88</sup> Het is veelzeggend dat zes van de twaalf in het beschermingsplan aanbevolen acties rechtstreeks gerelateerd zijn aan bijvangst, en dat aan vijf hiervan een ‘hoge prioriteit’ is toegekend.<sup>89</sup> Het plan roept op tot het adequaat tenuitvoerleggen van relevante verplichtingen onder de Habitatrichtlijn en Verordening 812/2004,<sup>90</sup> en heeft veel oog voor de zojuist besproken gebreken in laatstgenoemd instrument. Expliciet worden ASCOBANS-partijen aangespoord ook de visserijen met kleine schepen en de recreatieve visserij – die in de pingerverordening buiten de boot vallen – te onderwerpen aan monitoring en bijvangstmaatregelen.<sup>91</sup>

86. ICES, EC request on cetacean bycatch Regulation 812/2004, oktober 2010, item 3.

87. ‘Maatregelen begrenzing staandwantvisserij’, brief van minister Verburg van LNV aan de Tweede Kamer, 24 augustus 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 675, nr. 81; ‘Minister Verburg stelt grenzen aan staandwantvisserij’, persbericht ministerie van LNV, 24 augustus 2009.

88. ASCOBANS Conservation plan for Harbour Porpoises (*Phocoena phocoena*) in the North Sea, Annex 2 to Resolution No. 1 of the 6th Meeting of the Parties to ASCOBANS, 18 september 2009.

89. Action 2: Implementation of existing regulations on bycatch of cetaceans; Action 3: Establishment of bycatch observation programmes on small vessel (<15m) and recreational fisheries; Action 4: Regular evaluation of all fisheries with respect to extent of harbour porpoise bycatch; Action 5: Review of current pingers, development of alternative pingers and gear modifications; Action 6: Finalise a management procedure approach for determining maximum allowable bycatch limits in the region; Action 9: Collection of incidental porpoise catch data through stranding networks. Van Acties 2-6 is de prioriteit ‘high’, van Action 9 is die gesteld op ‘medium’.

90. Action 2.

91. Action 3.

Op nationaal niveau zijn allereerst enkele recent genomen visserijmaatregelen van belang, die ertoe strekken de groei van de Nederlandse standwantvisserij tot staan te brengen, de toegestane nettenlengte in deze visserij te beperken en de recreatieve visserij met staand want in de Nederlandse kustzone aan banden te leggen.<sup>92</sup> Hoewel deze maatregelen niet primair bedoeld zijn ter bescherming van bruinvissen, kunnen zij volgens de indertijd door minister Verburg gegeven toelichting wel ‘een bijdrage leveren aan de beperking of stabilisatie van het aantal bijvangsten’.<sup>93</sup> In dat kader zag zij vooraansnog ‘geen grond om verdere visserijmaatregelen te treffen’.<sup>94</sup> Van betekenis is verder dat zeer onlangs onder leiding van het ministerie van LNV/EL&I een begin is gemaakt met het opstellen van een generiek, soortgericht beschermingsplan voor de bruinvis op nationaal niveau.<sup>95</sup> Dit is een belangrijke stap in verband met de actieve beschermingsverplichtingen van Nederland ten aanzien van de bruinvis onder met name de Habitatrichtlijn, ASCOBANS en het OSPAR-verdrag. Bij het opstellen van het plan wordt samengewerkt met verschillende maatschappelijke sectoren, waaronder wetenschap, natuurbescherming en visserij. Uiteraard zal in het beschermingsplan de nodige aandacht uit (moeten) gaan naar maatregelen om bijvangst aan te pakken.

#### 4.4 *Toepassing: roggen en boomkorvisserij*

De beschermde status van (al dan niet sporadisch) in de Noordzee voorkomende roggen onder de drie dominante soortenbeschermingsregimes is schematisch weergegeven in tabel 4. Geen van deze soorten komt voor op Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. Slechts één soort, de zeer zeldzame witte rog, wordt gedekt door zowel de OSPAR-lijst als de Flora- en faunawet. Negen soorten genieten alleen bijzondere bescherming onder de Flora- en faunawet, drie soorten staan uitsluitend op de OSPAR-lijst (het purperslak-scenario) en één soort, de pijlstaartrog, heeft in het geheel geen beschermde status. Dat vier van de veertien Noordzeeroggen niet als beschermde inheemse diersoort onder de Flora- en faunawet kwalificeren, komt uiteraard omdat zij ressorteren onder de Visserijwet. Hoe dan ook wekt dit overzicht niet de indruk van een coherent geheel.

---

92. Zie brief en persbericht d.d. 24 augustus 2009 (noot 87).

93. Brief, idem.

94. Idem.

95. In april 2010 bood Stichting De Noordzee een van 12.000 handtekeningen voorziene petitie aan de vaste Kamercommissie voor LNV aan, waarin tot een dergelijk plan werd opgeroepen.

Tabel 4. Roggen van de Noordzee en hun status in het soortenbeschermingsrecht. De rechterkolommen zien respectievelijk op de OSPAR-lijst van bedreigde en afnemende soorten, Bijlage IV van de Habitatrichtlijn en de status van beschermde inheemse diersoort onder de Flora- en faunawet.

Soort	OSPAR	HR	Ffwet
Blonde rog ( <i>Raja brachyura</i> )	-	-	X
Gemarmerde sidderrog ( <i>Torpedo marmorata</i> )	-	-	X
Gevlekte/gladde rog ( <i>Raja montagui</i> )	X	-	-
Golfrog ( <i>Raja undulata</i> )	-	-	X
Grootoogrog/koekoeksrog ( <i>Raja naevus</i> )	-	-	X
Kaardrog ( <i>Raja fullonica</i> )	-	-	X
Kleinooogrog ( <i>Raja microocellata</i> )	-	-	X
Pijlstaartrog ( <i>Dasyatis pastinaca</i> )	-	-	-
Sidderrog ( <i>Torpedo nobiliana</i> )	-	-	X
Stekelrog ( <i>Raja clavata</i> )	X	-	-
Sterrog ( <i>Raja radiata</i> )	-	-	X
Vleet ( <i>Raja batis</i> )	X	-	-
Witte rog ( <i>Raja lintea</i> )	X	-	X
Zandrog ( <i>Raja circularis</i> )	-	-	X

Voor de vier OSPAR-soorten geldt de inmiddels wel bekende algemene beschermingsverplichting. Voor vleet en witte rog is deze verplichting onlangs nader geconcretiseerd in Recommendation 2010/6.<sup>96</sup> Hierin worden verdragspartijen onder andere opgeroepen nationale wetgeving in te stellen om vleet en witte rog tijdens alle levensfasen bescherming te bieden, en tevens te streven naar het opnemen van deze roggen als beschermde soorten onder ‘European and international biodiversity conventions’.<sup>97</sup> Hoewel op EU-niveau voor roggen de Habitatrichtlijn buitenspel staat, verlangt de KRM daarentegen een stevige inspanning op het terrein van de actieve soortenbescherming. Om een goede milieutoestand te bereiken in 2020 moet immers in beginsel gewaarborgd worden dat roggen in de Noordzee voorkomen ‘in normale dichtheden en diversiteit en op niveaus die de dichtheid van de soorten op lange termijn en het behoud van hun volledige voortplantingsvermogen garanderen’.<sup>98</sup> Binnen het GVB heeft de aandacht voor roggen een impuls gekregen door middel van een in 2009 vastgesteld EU-Actieplan voor de bescherming van haaien en roggen.<sup>99</sup>

96. Zie noot 42.

97. Par. 3.1(a) en 3.2(b) van Recommendation 2010/6.

98. Zie par. 3.2.

99. Een actieplan van de Europese Gemeenschap voor de instandhouding en het beheer van het haaienbestand, Mededeling COM(2009)40 van 5 februari 2009.

Concrete visserijmaatregelen zijn, wat roggen in de Noordzee betreft, tot nog toe grotendeels beperkt gebleven tot (bij)vangstlimieten voor enkele soorten en een in 2009 ingesteld verbod om vleten te vangen, aan boord te houden, over te laden en/of aan te landen, waarbij onbedoeld gevangen vleten ‘onmiddellijk, voor zover mogelijk onbeschadigd,’ terug in zee gezet dienen te worden.<sup>100</sup>

Voor de tien roggen die onder de Flora- en faunawet kwalificeren als beschermd inheemse diersoort speelt net als bij de bruinvis artikel 9 van deze wet een rol, maar met het niet-onbelangrijke verschil dat de verplichtingen uit artikel 12 Habitatrichtlijn ditmaal niet meespelen op de achtergrond. Elke keer dat een van deze roggen in een visnet belandt – (voorwaardelijk) opzet of niet – is sprake van een schending van het verbod om ‘dieren, behorende tot een beschermd inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen [of] te bemachtigen’. Er bestaan geen goedgekeurde gedragscodes voor zeevisserij en ook andere vrijstellingen zijn niet van toepassing. Oftewel: een bodemvisser die gerede kans loopt beschermd inheemse roggen in zijn net te krijgen – en die kans is vooral voor sterrog en blonde rog in flinke delen van de Nederlandse Noordzee reëel – mag zonder een ontheffing onder de Flora- en faunawet eigenlijk niet uit vissen gaan. Op nationaal niveau komen verder enkele roggensoorten voor op de doelsoortenlijst (gevlekte/gladde rog, stekelrog en vleet),<sup>101</sup> op de ‘oranje’ soortenlijst van de leefgebiedenbenadering (stekelrog en vleet) en op de rode lijst voor vissen (pijlstaartrog en stekelrog).<sup>102</sup> In 2010 heeft minister Verburg een ‘state of the art’-onderzoek laten verrichten naar de bescherming van roggen (en haaien) in de Noordzee.<sup>103</sup> In antwoord op Kamervragen over de bescherming van haaien en roggen gaf zij recentelijk aan vertrouwen te hebben in de technische capaciteit aan boord van Nederlandse kotters ‘om ongewenst bijgevangen haaien en roggen snel ongedeerd overboord te zetten’, maar gaf tegelijkertijd aan dat er ‘op het gebied van bewustwording en herkenning van de verschillende soorten nog een hoop te doen’ viel.<sup>104</sup> Dat de meeste soorten beschermd zijn onder de Flora- en faunawet, kwam geheel niet ter sprake.

De grote vraag is hoe voor roggen het beste voldaan kan worden aan de vereisten van, onder meer, het OSPAR-verdrag, het Biodiversiteitsverdrag en de KRM. Verplichtingen om bijgevangen roggen terug te zetten blijken van beperkt nut, gezien de geringe overlevingskans van de meeste soorten na bijvangst. Aanpassingen aan vistuig vertegenwoordigen evenmin een kansrijke optie: ‘Er lijken geen eenvoudige oplossingen voorhanden te zijn om netten zodanig aan te passen dat ze geen (...) rog-

100. Zie Verordening 43/2009 van 16 januari 2009 en Verordening 23/2010 van 14 januari 2010.

101. Ministerie van LNV, *Handboek natuurdoeltypen*, 2001, bijlage 3.

102. Stcrt. 2004, 218.

103. Heessen 2010.

104. Vragen van Kamerlid Ouwehand (PvdD) d.d. 10 februari 2010 en antwoord minister Verburg van LNV d.d. 3 maart 2010, Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 1674.

gen meer vangen.<sup>105</sup> De enige potentieel effectieve visserijmaatregel lijkt het weren van bodemvisserij uit grote delen van de Noordzee te zijn. Het eerdergenoemde state-of-the-art-rapport stelt in dit verband:

‘Gesloten gebieden (...) zouden de terugkeer van de stekelrog tot gevolg kunnen hebben. Visserijvrije zones bij windmolenparken, mits gunstig gelegen, kunnen reeds een bijdrage vormen. Verschillende soorten roggen hebben elk hun eigen specifieke verspreiding. Bij de keuze van soortspecifieke gesloten gebieden zal vanzelfsprekend rekening gehouden moeten worden met de huidige verspreiding. De precieze ligging van eventueel te sluiten gebieden zal nader onderzocht moeten worden. Indien er gebieden worden gesloten is het, gezien het geringe reproductievermogen van (...) roggen, van belang dat eventuele sluitingen voor langere tijd van kracht zijn.’<sup>106</sup>

Actieve soortenbescherming en gebiedsbescherming vloeien hier in elkaar over. Voor roggen zijn vooralsnog in het Nederlandse deel van de Noordzee geen beschermde gebieden aangemerkt, al zou dit met name voor op de OSPAR-lijst vermelde roggensoorten als stekelrog en gevlekte/gladde rog op het eerste gezicht wel in de rede hebben gelegen. Bij de huidige stand van het gebiedsbeschermingsrecht kunnen roggen echter wellicht op indirecte wijze profiteren van de in verschillende Natura 2000-gebieden beschermde habitattypen waarmee zij als kenmerkende soort geassocieerd worden. In hoeverre sprake zal kunnen zijn van dergelijk profiteren hangt af van de mate waarin bodemvisserij aan banden zal worden gelegd met het oog op de bescherming van de bewuste habitattypen.

In het kader van de passieve soortenbescherming verdient het aanbeveling om *alle* soorten Noordzeeroggen generieke bescherming te verlenen. Om dit te bereiken zou afstand gedaan moeten worden van de huidige ‘of-of’-systematiek, waarbij vissoorten ofwel onder de Flora- en faunawet ofwel onder de Visserijwet vallen. Ongeacht de mate waarin visserij door de nationale soortenbeschermingswetgeving bestreken wordt, zouden roggen op deze wijze op zijn minst een zekere mate van bescherming verkrijgen tegen andere activiteiten dan visserij.

#### 4.5 Toepassing: scheepswrakken en sloopschepen

In 2006 was de sloop van scheepswrakken in de Noordzee, inclusief de ecologische implicaties ervan, al onderwerp van Kamervragen. Noch in de vragen noch in de antwoorden van de verantwoordelijke ministers werd echter ingegaan op de Flora-

---

105. Heessen 2010, p. 24.

106. Idem, p. 25.

en faunawet.<sup>107</sup> Dat wekt enige verbazing. Zoals hierna wordt toegelicht, is in dit praktijkvoorbeeld bij uitstek een rol voor het nationaal soortenbeschermingsrecht weggelegd. Bovendien dringt zich bijna automatisch een vergelijking op met de sloop van gebouwen op het land waarin vleermuizen en andere beschermde soorten kunnen huizen. Eerst moet echter worden geconstateerd dat er zich onder de soorten op Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn geen aan wrakken in de Nederlandse Noordzee gerelateerde soorten lijken te bevinden. Dat is wel het geval voor enkele OSPAR-soorten, waaronder roggen die hun eikapsels op wrakken afzetten en de kabeljauw.

Een hele batterij verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet is potentieel van toepassing op het slopen van scheepswrakken. De meest in het oog springende betreft – in weerwil van de mening van de voormalig minister van LNV dat deze bepaling naar haar aard op zee niet aan de orde zou kunnen zijn<sup>108</sup> – het verbod om ‘voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren’.<sup>109</sup> Vanuit natuurbeschermingsperspectief is dit bepaald niet het minste verbod.<sup>110</sup> Vissen die zijn aangepast aan leven op hard substraat en hun intrek hebben genomen in een wrak op een verder zandige bodem, zijn op dat wrak aangewezen. Het kan moeilijk anders of het wrak kwalificeert daarmee voor deze soorten als ‘vaste verblijfplaats’. Het rijtje Noordzeewrakbewoners waarvoor deze redenering op kan gaan, telt meerdere beschermde inheemse vissoorten onder de Flora- en faunawet, waaronder botervis (*Pholis gunnellus*), dwergbolk (*Trisopterus minutus*), groene zeedonderpad (*Taurulus bubalis*), slakdolf (*Liparis liparis*), vorskwab (*Raniceps raninus*) en verschillende soorten lipvis en slijmvis.<sup>111</sup> Daarnaast fungeren wrakken, zoals gezegd, voor verschillende soorten als voortplantingsplaats. Voor deze soorten komt derhalve naast het zo-even geciteerde artikel 11 ook artikel 12 in beeld, dat het verbiedt om de eieren van beschermde dieren ‘te beschadigen of te vernielen’. Verder is het niet ondenkbeeldig dat met het losmaken, aan boord hij-

---

107. Vragen van Kamerleden Roefs en Kruijssen (PvdA) d.d. 15 september 2006 en antwoorden minister Peijs van VenW (mede namens de ministers van LNV en OCW) d.d. 19 december 2006, *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 504.

108. Zie het citaat bij noot 65.

109. Art. 11.

110. Een parallel met de Habitatrichtlijn is illustratief, waarin door het weglaten van het vereiste van opzettelijkheid bij het corresponderende verbod volgens het Hof van Justitie is beoogd ‘de voortplantings- of rustplaatsen een verhoogde bescherming te bieden tegen handelingen die beschadiging of vernieling ervan veroorzaken’; zie HvJ EU 10 januari 2006, C-98/03 (*Commissie/Duitsland*), par. 55.

111. Op p. 99 van Trouwborst & Dotinga (2008) wordt gesuggereerd dat ook de maanvis (*Mola mola*) een voorliefde voor wrakken zou hebben. Dit bewijst weer eens dat het voor juristen niet zonder risico’s is zich op het terrein van de ecologie te bewegen, want het klopt niet. Godfried van Moorsel, die op deze vergissing wees, wordt hierbij nogmaals bedankt.

sen en demonteren van wrakstukken artikel 9 in het geding komt, dat het verbiedt om beschermde dieren ‘te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen’. Ten slotte is het haast overbodig om te vermelden dat de operaties van sloopboten ook het ‘verontrusten’ van beschermde vissen tot gevolg kunnen hebben, waarmee ook artikel 10 aan de serie kan worden toegevoegd. Kortom, bij sloop op zee geldt onder de Flora- en faunawet dezelfde procedure als bij sloop op land: voorafgaand aan de werkzaamheden zorgvuldig inventariseren of beschermde soorten en/of hun eieren aanwezig zijn, en zo ja, een ontheffing aanvragen dan wel van de sloop afzien.

Wat de actieve soortenbescherming betreft is al eerder gesuggereerd dat het instrument van de beschermde leefomgeving ingezet zou kunnen worden om wrakken te beschermen.<sup>112</sup> In dat licht betekent het schrappen van dit instrument uit de toekomstige werkingssfeer van de Flora- en faunawet in de EEZ een gemiste kans.<sup>113</sup> Samenvattend lijkt het soortenbeschermingsrecht de scheepswrakken bewonende fauna wel enig soelaas te kunnen bieden tegen sloop. Het heeft er alle schijn van dat de formulering van beschermingsbepalingen in de Flora- en faunawet de problematiek dekt. Beperkingen vloeien echter voort uit het relatief geringe aantal in deze bescherming betrokken soorten en het voorlopig nog beperkte geografische toepassingsbereik van de Flora- en faunawet.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 *Conclusies: forse implicaties én forse beperkingen*

Hoewel het thema van deze bijdrage in de publieke aandacht vooralsnog een ondergeschoven kind is, suggereert de hiervoor uitgevoerde verkenning dat het bij soortenbescherming in de Noordzee in werkelijkheid niet gaat om een marginaal gebeuren. De vijf behandelde voorbeelden maken duidelijk dat diverse bepalingen uit verschillende instrumenten – wanneer zij van toepassing zijn én consequent zouden worden toegepast – vergaande implicaties kunnen hebben voor de praktijk. Het is bovendien niet moeilijk om deze vijf praktijkvoorbeelden aan te vullen met andere kwesties waarin onderdelen van het soortenbeschermingsrecht mogelijk dan wel zeker aan de orde zijn. Gedacht kan worden aan de sterk nadelige gevolgen van verlichte productieplatforms op zee voor bepaalde trekvogels,<sup>114</sup> de lange tijd onderschatte effecten van onderwatergeluid (bijvoorbeeld veroorzaakt door scheepvaart,

112. Trouwborst & Dottinga 2008, p. 100.

113. Zie par. 3.3.

114. Zie o.a. J. Marquenie, F. van de Laar & H. Poot, ‘Groen licht voor vogels’, *De Levende Natuur* 2009/6, p. 290-291; L.W. Bruinzeel, J. van Belle & L. Davids, *The Impact of Conventional Illumination of Offshore Platforms in the North Sea on Migratory Bird Populations*, Altenburg & Wymenga rapport nr. 1227, november 2009.



militaire oefeningen of de aanleg van windparken) op zeehonden, dolfinachtigen, vissen en zelfs ongewervelden,<sup>115</sup> de bijvangst van zeevogels in visnetten,<sup>116</sup> aanvaringen van zeezoogdieren door schepen, verstoring van op zandplaten rustende zeehonden en vogels door de pleziervaart of, om een vanuit natuurbeschermings-oogpunt wat triviale – maar daarom in de media en Tweede Kamer niet minder belicht – onderwerp te noemen, de opvang en het wel of niet terugzetten in zee van de orka Morgan.<sup>117</sup>

Dit alles neemt niet weg dat het soortenbeschermingsrecht in de Nederlandse Noordzee belangrijke beperkingen en knelpunten kent. Twee duidelijke voorbeelden zijn de huidige geografische reikwijdte van de Flora- en faunawet en de zeer onvolledige afstemming tussen het soortenbeschermingsrecht en het visserijrecht – waarbij de oplossing van het eerste probleem kinderspel is vergeleken bij het tweede. Zo blijft het voornemen om onder het GVB vallende visserij in de EEZ categorisch uit te sluiten van de toekomstige werkingssfeer van de Flora- en faunawet, ingegeven door vanuit het Europees *visserij*-recht gezien plausibele juridische argumenten, een heet hangijzer vanuit het perspectief van het Europees *soortenbeschermings*-recht. Onder de Vogel- en Habitatrictlijn is Nederland verplicht ten aanzien van een aantal mariene soorten bepaalde verboden in te stellen en effectief te handhaven, derogaties slechts toe te staan wanneer aan strikte voorwaarden is voldaan, en in het algemeen datgene te doen wat nodig is om de betreffende soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen dan wel te houden. Deze verplichtingen gelden onverkort in de EEZ.<sup>118</sup> De voorgestelde regeling voor de Nederlandse EEZ verschaft beroepsvissers echter een onvoorwaardelijke vrijbrief, door hen van de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet uit te zonderen *ongeacht* het antwoord op de vraag of naleving door deze vissers van de verboden uit de Vogel- en Habitatrictlijn volledig gewaarborgd wordt door middel van GVB-maatregelen. In dat laatste zit hem uiteraard de kneep. Het is te hopen dat het afstemmingsprobleem tussen natuurbeschermings- en visserijrecht verholpen zal worden bij de herziening van het GVB, die voor 2012 op de rol staat. Van verhelpen is echter slechts dan

---

115. De kop 'Keiharde disco voor de vissen' boven een krantenartikel over de aanleg van windparken in *Trouw* van 30 maart 2009 is veelzeggend. Een toegankelijk stuk over de problematiek is R. Kasstelein, 'Onderwatergeluid: één van de grootste bedreigingen van zeedieren', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 266-269.

116. Zie uitgebreid over deze problematiek en de internationale regulering ervan A. Trouwborst, 'Seabird Bycatch – A Precautionary and Holistic Approach?', *Journal of International Wildlife Law and Policy* 2008/4, p. 293-333.

117. Het Dolfinarium in Harderwijk, waar de orka is ondergebracht, heeft voor deze opvang een ontheffing onder de Flora- en faunawet. Ook over dit thema zijn Kamervragen gesteld door lid Ouwehand (PvdD) d.d. 25 juni 2010 en beantwoord door minister Verburg op 13 juli 2010, *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2882.

118. Zie o.a. HvJ EU 20 oktober 2005, C-6/04 (*Commissie/Verenigd Koninkrijk*), par. 117.

sprake wanneer onder het nieuwe GVB *gegarandeerd* wordt dat voor de visserij aan alle vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn op tijdige wijze voldaan wordt – en dit niet, zoals nu, per geval onder meer afhangt van stemming door EU-visserijministers in de Raad. Tot die tijd kan bezwaarlijk worden volgehouden dat de lidstaten wat de zeevisserij betreft geheel ontslagen zijn van hun soortenbeschermingsverplichtingen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Een derde beperking betreft de mariene soorten waarop de verschillende beschermingsregimes van toepassing zijn. Vergelijking op dit punt van de belangrijkste instrumenten op internationaal, Europees en Nederlands niveau levert een weinig coherent beeld op (zie tabel 5).

*Tabel 5. Beschermde Noordzeesoorten onder het OSPAR-verdrag, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Flora- en faunawet*

Soortgroep	OSPAR	VHR	Ffwet
Ongewervelden	3	-	-
Vissen	19	2	100+
Zeeschildpadden	1	alle	alle
Vogels	3	alle	alle
Zeehonden	-	-	alle
Walvisachtigen	3	alle	alle

Allereerst valt op dat de ongewervelde bodemfauna, die zo bepalend is voor de Noordzeenatuur, er (zeker op Europees en nationaal niveau) zeer bekaaid afkomt.<sup>119</sup> Het ligt in de rede om op zijn minst de OSPAR-soorten oester, noordkromp en purperslak onder het regime van de Flora- en faunawet te brengen – en dit tevens na te streven voor de Habitatrichtlijn. Dit laatste geldt eveneens voor het vullen van een ander opvallend gat, namelijk het schamele aantal onder de Habitatrichtlijn beschermde vissoorten.

Ondanks het behoorlijke aantal roept evenwel ook de verzameling beschermde vissen onder de Flora- en faunawet vragen op. Voor bepaalde Noordzeevissen die nu als beschermde inheemse diersoort gelden, zou het best zo kunnen zijn dat deze bescherming niet in een duidelijke behoefte voorziet. De voorgenomen ‘opschoning’ van de lijst met beschermde zeevissen die eerder werd genoemd, is hierdoor gemotiveerd.<sup>120</sup> Omgekeerd zou, zoals hiervoor al aangestipt bij de bespreking van de roggencasus, generieke bescherming onder de Flora- en faunawet van toegevoegde

119. Daarbij mag overigens worden aangetekend dat dit voor ongewervelde soorten op land weinig anders ligt.

120. Zie par. 3.3.

waarde kunnen zijn voor de instandhouding van bepaalde soorten die nu onder de Visserijwet vallen. Naast de OSPAR-lijst kunnen (inter)nationale rode lijsten in dit verband wellicht indicatief zijn. Puur juridisch bekeken is het hoe dan ook merkwaardig wanneer soorten van de OSPAR-lijst geen beschermde status genieten onder nationale wetgeving. Voorbeelden van OSPAR-soorten die op dit moment geen beschermde inheemse diersoort zijn onder de Flora- en faunawet zijn doornhaai, haringhaai, gevlekte/gladde rog, stekelrog, vleet, kabeljauw en paling. Des te merkwaardiger is dit bij soorten als de vleet, waarvoor de OSPAR Commissie expliciet tot generieke bescherming in nationale, en overigens ook Europese, wetgeving heeft opgeroepen.<sup>121</sup> Dat de vleet onder verschillende visserijregimes ressorteert, heeft de Commissie daar niet van weerhouden. Er is dan ook veel voor te zeggen om (in de Flora- en faunawet dan wel een eventuele toekomstige integrale Natuurwet) af te stappen van de huidige Nederlandse systematiek waarbij vissoorten óf onder het visserijrecht óf onder het soortenbeschermingsrecht vallen. Zelfs wanneer het visserijrecht waar nodig afdoende bescherming aan vissoorten zou kunnen bieden tegen visserij, zou de bedoelde systematiek niet gerechtvaardigd zijn. Immers, hoewel visserij voor veel soorten een grote of de grootste bedreiging vormt, is het zelden de enige.

In de vierde plaats lijkt de actieve soortenbescherming in het Nederlandse deel van de Noordzee onvoldoende uit de verf te komen om aan internationale en Europese verplichtingen te voldoen. Op het aangekondigde beschermingsplan voor de bruinvis en het verrichten van onderzoek na lijkt er op dit terrein slechts weinig van de grond te komen. Met name voor soorten die zich over grote afstanden bewegen, zoals grijze zeehond, jan-van-gent, noordse stormvogel en zeekoet, lijken generieke beschermingsplannen de aangewezen weg.<sup>122</sup> Of de leefgebiedenbenadering voor andere soorten in de vereiste beschermingsmaatregelen kan voorzien, zal nog moeten blijken.

Een vijfde en laatste knelpunt wordt gevormd door de gebrekkige naleving en handhaving van het soortenbeschermingsrecht op zee. Alleen al de vijf in dit stuk uitgediepte voorbeelden leveren een flinke hoeveelheid strafbare feiten op. Met name wat betreft de visserij is hierbij sprake van een dagelijkse praktijk. Opsporing en vervolging ten aanzien van de vele mariene schendingen van het soortenbeschermingsrecht lijken echter weinig prioriteit te hebben. Vanuit juridische optiek kleven hieraan bezwaren, van onder meer Europeesrechtelijke<sup>123</sup> en rechtsstatelijke aard. Vanuit *natuurbeschermings*-optiek – en daarvoor zijn de betreffende regels toch bedoeld – is het gebrek aan consequente naleving van het soortenbeschermingsrecht

---

121. Zie par. 4.4.

122. Zie ook de bijdrage van Thomas Rammelt elders in deze bundel.

123. Zie o.a. par. 3.3.

in het ene geval duidelijk problematischer dan in het andere. Terugkerend naar de vijf voorbeelden, windparken op zee maken op directe en indirecte wijze slachtoffers onder beschermde vogels, maar lijken vooralsnog – mede door de bij de vergunningverlening betachte zorgvuldigheid – geen majeure gevolgen te hebben voor de instandhouding van betrokken populaties. Daarbij komt nog de mogelijke positieve functie van windparken als *de facto*-visreservaten en toevluchtsoorden voor soorten van hard substraat. Bij de bruinvis ligt het gecompliceerder, vooral omdat nog substantiële onzekerheid bestaat over de staat van instandhouding van bruinvissen in het Nederlandse deel van de Noordzee en de invloed daarop van staandwantvisserij. In de voorbeelden van de purperslakken, roggen en wrakken echter, is het belang van de betrokken soorten bij een omvattend, solide en goed gehandhaafd soortenbeschermingsrecht zo klaar als een klontje.<sup>124</sup> Om er één voorbeeld uit te lichten: van de boomkorvisserij is genoeglijk bekend dat die de voornaamste bedreiging vormt voor in hun voortbestaan bedreigde roggen. In juridische termen is hier sprake van het zonder vrijstelling of ontheffing frequente verstoren, vangen en/of doden van dieren behorend tot verschillende onder de Flora- en faunawet vallende – en tevens op de OSPAR-lijst voorkomende – beschermde inheemse soorten. Als dit desondanks consequent door de vingers wordt gezien, is op zijn zachtst gezegd sprake van een curieuze situatie.

Al met al illustreert de in deze bijdrage uitgevoerde verkenning dat het soortenbeschermingsrecht op zee geen minder complexe materie vormt dan op het land, en duidelijk vatbaar is voor dezelfde controversen. Het is bovendien te verwachten dat de relevantie van het soortenbeschermingsrecht voor de Noordzee in de toekomst eerder toe dan af zal nemen. Debet hieraan zijn de voorziene toename van menselijke activiteiten in de Noordzee, de toenemende maatschappelijke aandacht voor de Noordzeenatuur en diverse direct juridisch relevante ontwikkelingen, zoals het opstellen van het Nederlandse beschermingsplan voor de bruinvis, de toepassing van de Flora- en faunawet in de EEZ, de implementatie van de KRM, de hervorming van het GVB en de verdere uitwerking van de soortenbescherming in OSPAR-verband.

## 5.2 Aanbevelingen

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het soortenbeschermingsrecht in het Nederlandse deel van de Noordzee beduidend meer aandacht verdient dan het tot nu toe krijgt. Vanuit juridische optiek is er geen reden het soortenbeschermingsrecht

---

124. In het geval van de purperslak in Nederland speelt op de achtergrond uiteraard wel de vraag, die ook alles met natuurbescherming te maken heeft, of huidige kunstmatige 'rotskusten' niet zo veel mogelijk vervangen zouden moeten worden door voor Nederland natuurlijker kusthabitats.

op zee een ondergeschikt belang toe te kennen ten opzichte van het land. Integendeel, generieke soortenbescherming vervult een essentiële rol binnen het assortiment aan maatregelen dat vereist is om voor de Nederlandse Noordzee te voldoen aan verplichtingen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, het OSPAR-verdrag en enkele andere internationale verdragen, alsmede om (inter)nationale beleidsvoornemens te realiseren inzake het afremmen en ombuigen van de achteruitgang van (mariene) biodiversiteit. In dit verband vloeien uit de hiervoor uitgevoerde analyse meerdere specifieke aanbevelingen voor de Nederlandse overheid voort. De belangrijkste worden hierna bondig geformuleerd.<sup>125</sup> De eerste vijf aanbevelingen betreffen actie op nationaal niveau. Zij worden gevolgd door drie aanbevelingen die op EU-niveau betrekking hebben.

1. De ‘lijst’ van mariene soorten onder de Flora- en faunawet dient te worden herijkt, met name ten aanzien van ongewervelden en vissen. De OSPAR-lijst van bedreigde en afnemende soorten dient hierbij als minimum te fungeren. Ten behoeve van deze herijking is het noodzakelijk de huidige systematiek inzake vissen, waarbij soorten ofwel onder de Flora- en faunawet ofwel onder de Visserijwet vallen, te herzien.
2. Het categorisch uitsluiten van onder het GVB vallende visserij van de toekomstige werkingssfeer van de Flora- en faunawet in de EEZ dient te worden heroverwogen.
3. Aan de handhaving van de Flora- en faunawet op zee dient structureel meer prioriteit te worden toegekend.
4. Ten aanzien van meer mariene soorten dient werk te worden gemaakt van de actieve soortenbescherming, al dan niet door middel van soortgerichte beschermingsplannen.
5. De foutieve (onvolledige) soortentabellen bij de gedragscode van Rijkswaterstaat dienen zo spoedig mogelijk te worden gecorrigeerd.<sup>126</sup>
6. Het opnemen van meer mariene soorten, waaronder in elk geval de soorten van de OSPAR-lijst, op Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn dient te worden gestimuleerd.
7. Binnen het GVB dient ernaar te worden gestreefd om voor de zeevisserij zo volledig mogelijk te voldoen aan de soortenbeschermingsvereisten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.
8. Bij de hervorming van het GVB dient een adequate, volledige afstemming tussen het Europees soortenbeschermingsrecht en het Europees visserijrecht krachtig te worden nagestreefd.

---

125. Voor nadere toelichting zij verwezen naar par. 5.1 en, waar nodig, naar voorgaande paragrafen.

126. Zie par. 3.3.



# Omploegen van Natura 2000-gebieden op de Noordzee is toegestaan

*Mw. mr. A.H. Jonkhoff\**

## Samenvatting

Waarom is zware boomkorvisserij in Natura 2000-gebieden op de Noordzee toegestaan, terwijl dit hetzelfde vernietigende effect heeft als het omploegen van de Veluwe? De auteur beschrijft in deze bijdrage in vogelvlucht welke schade zware boomkorvisserij veroorzaakt. Vervolgens licht zij de juridische basis toe van het verzoek van Greenpeace tot handhaving van de natuurregelgeving. En tot slot weerlegt ze in deze bijdrage de voornaamste overwegingen van de minister van LNV om het verzoek tot handhaving af te wijzen, waarmee ze tot de conclusie komt dat het twijfelachtig is of het standpunt van de minister van LNV standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het staat vast dat zware boomkorvisserij ernstige negatieve effecten heeft op het (zandbank)habitat en de (zeevogel)soorten van de Natura 2000-gebieden in de Noordzee. Aangezien geen enkele boomkorvisser een vergunning heeft in de Voordelta, Noordzeekustzone en de Doggersbank, heeft de Stichting Greenpeace Nederland de minister van LNV<sup>1</sup> verzocht om de Natuurbeschermingswet 1998 en Vogel- en Habitatrichtlijn te handhaven. Greenpeace heeft daarbij verzocht om een direct verbod uit te vaardigen op zware boomkorvisserij in de Natura 2000-gebieden. De minister van LNV was echter – kort gezegd – van oordeel dat zij niet bevoegd is om op te treden tegen buitenlandse vissers op grond van het gemeenschappelijk visserijbeleid en omdat zware boomkorvisserij een vorm van bestaand gebruik is. 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 Greenpeace van oordeel dat de Natuurbeschermingswet 1998 op zee, net als op het land, gewoon gehandhaafd moet worden.

Het gemeenschappelijk visserijbeleid biedt de lidstaat in de territoriale zee, ten aanzien van alle vissers, daar ook expliciet maatregelen voor, zoals het afsluiten van gebieden voor zware boomkorvisserij. Het beginsel van ‘gemeenschapstrouw’

---

\* Anna Jonkhoff is werkzaam bij Verkerke & Vos Advocaten te Haarlem.

1. De minister van LNV – mevrouw G. Verburg – was tot de beslissing op het bezwaarschrift van Greenpeace het bevoegd gezag.

geeft in de exclusieve economische zone (Doggersbank) bij de huidige gebrekkige afstemming tussen het gemeenschappelijk visserijbeleid en de Vogel- en Habitatrichtlijn, de lidstaten de ruimte tot het nemen van visserijmaatregelen aldaar. Het verzoek om handhaving van Greenpeace is grotendeels gebaseerd op hoofdstuk 4.3 van het rapport *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee: internationaal, Europees en Nederlands recht*, van de hand van mr. H.M. Dotinga en mr. dr. A. Trouwborst.<sup>2</sup>

## 1 Zware boomkorvisserij is zwaar schadelijk voor de Noordzeenatuur

Op de Noordzee vangen boomkorvisserij platvissen als tong en schol met sleepnetten. Dit zijn netten die worden voortgetrokken over de zeebodem. Bij het boomkorren wordt een stalen balk (de kor) met daarachter een net over de bodem gesleept. De kettingen van de netten, bedoeld om de vissen in de netten te jagen, ploegen de bodem om tot minstens 6 centimeter diep. Vistuig dat over de zeebodem wordt gesleept, richt hoofdzakelijk schade aan de leefgebieden aan. De zeebodem zit immers vol leven dat door het omploegen uit elkaar wordt getrokken en meestal vernietigd. Bij het gebruik van sleepnetten is de bijvangst groot. Dat betekent dat er naast platvissen ook allerlei andere vissen en bodemdieren worden gevangen. De boomkorvisserij vangt per kilo gevangen schol of tong een bijvangst die oploopt tot 2,5 tot 3,5 kilo, die vervolgens weer dood overboord wordt gegooid. Zware sleepnetten en korren die over de bodem slepen, leveren niet alleen een hoge bijvangst op, maar vernielen ook de leefgebieden. Dit wordt vooral veroorzaakt door schepen met een motorvermogen van meer dan 260 pk.

Stichting De Noordzee en Greenpeace hebben ecologisch onderzoeksbureau Waardenburg gevraagd de 55 bestaande wetenschappelijke rapporten naar de effecten van boomkorvisserij met wekkerkettingen op een rij te zetten. Het in mei 2010 voltooide rapport toont onomstotelijk aan dat boomkorvisserij ernstig negatieve gevolgen heeft voor het bodemleven en de vispopulaties in de Noordzee. Boomkorvisserij heeft bovendien een negatief effect op de populaties van schelpdieretende vogelsoorten, zoals de zwarte zee-eend en de eidereend.<sup>3</sup>

---

2. Verbonden aan het van het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/Netherlands Institute for the Law of the Sea (CELP/NILOS), 2008 in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving. Het rapport is te vinden op: <[www.pbl.nl/images/Dotinga-Trouwborst%20-%202008%20-%20Juridische%20bescherming%20van%20de%20Noordzee%20-%20UU\\_tcm60-42928.pdf](http://www.pbl.nl/images/Dotinga-Trouwborst%20-%202008%20-%20Juridische%20bescherming%20van%20de%20Noordzee%20-%20UU_tcm60-42928.pdf)>.

3. W. Lengkeek & S. Bouma, *Impacts of Beam Trawl Fisheries in the North Sea: A Summary of Fifty-Five Publications*, Bureau Waardenburg, 7 mei 2010, te vinden op: <[www.ocean2012.eu/resources/view/id/125417?download=true](http://www.ocean2012.eu/resources/view/id/125417?download=true)>.



## 2 Natura 2000-gebieden: de Veluwe van de Noordzee

Deze zware boomkorvisserij heeft ook plaats in verschillende Natura 2000-gebieden op de Noordzee: onder meer in de SBZ Voordelta, de SBZ Noordzeekustzone en de SBZ Doggersbank. Deze gebieden zijn geselecteerd als speciale beschermingszone, omdat hier de zogenoemde permanent met zeewater van geringe diepte overstromde zandbanken van de Noordzeekustzone (het habitatype 1110B/C) liggen. Bovendien zijn deze gebieden geselecteerd door het voorkomen van onder meer de volgende zeevogelsoorten: de zwarte zee-eend (A065), de roodkeelduiker (A001), de topper (A062) en de eider (A063). Deze schelpdieretende vogels zijn voor hun voedsel afhankelijk van de permanent met zeewater overstromde zandbanken. De landelijke staat van instandhouding van deze zeevogels is matig ongunstig en voor de topper en eider zelfs zeer ongunstig. De landelijke staat van instandhouding van de zandbanken is matig ongunstig.<sup>4</sup>

De passende beoordeling voor het Beheerplan SBZ Voordelta gaat in op de effecten van de boomkorvisserij op de beschermde vogels. De conclusie is dat de effecten van de boomkorvisserij in de Voordelta voor met name de roodkeelduiker en de zwarte zee-eend worden gekwalificeerd als zeer negatief en voor de eider en de topper als negatief.<sup>5</sup> Voor het habitatype 1110B – op het bodemleven – heeft de boomkorvisserij een sterk negatief effect.<sup>6</sup>

## 3 Verzoek om handhaving

Voor een kansrijke handavingsprocedure op grond van de Natuurbeschermingswet moet op zee in elk geval, net als op het land, vaststaan dat de effecten van een bepaald plan óf project, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied – zoals de zware boomkorvisserij – significante gevolgen kan hebben voor de desbetreffende Natura 2000-gebieden (zie artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn). Er is voldoende wetenschappelijk bewijs waaruit blijkt dat de boomkorvisserij de beschermde habitats – met name de permanent overstromde zandbanken (H1110B) en de daarin levende organismen – en de vier zeevogelsoorten aantast. Er bestaat

- 
4. Profielendocument 18 december 2008 voor H1110 en profielendocument van 1 september 2008 voor de vogels. Te vinden op: <[www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=profielen](http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=profielen)>.
  5. M.J.M. Poot e.a., *Passende beoordeling huidig en toekomstig gebruik in Natura 2000-gebied Voordelta: basisdocument voor maatregelen pakket beheerplan*, rapport nr. 06-111, i.o. ministerie van VenW, 31 januari 2007, p. 83, 158-163 en 172-174.
  6. Zie uitgebreider hierover: H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee: internationaal, Europees en Nederlands recht*, CELP/NILOS, december 2008, p. 98-100.

aldus in elk geval een plicht tot het opstellen van een passende beoordeling van de gevolgen van de zware boomkorvisserij voor de Natura 2000-gebieden, waarbij rekening gehouden wordt met de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden, zie artikel 19f Natuurbeschermingswet 1998. Aangezien er reeds voldoende bewijs bestaat dat aantoonbaar dat de zware boomkorvisserij de permanent onder water gelopen zandbanken aantast én het voortbestaan van de zeevogels bedreigt, deel ik het oordeel van Greenpeace dat deze activiteit in de Natura 2000-gebieden op de Noordzee direct verboden zou moeten worden. Oftewel in andere woorden: dat er geen vergunning of toestemming voor boomkorvisserij verleend kan worden.

#### **4 SBZ Voordelta**

De Voordelta is het oudste Natura 2000-gebied op de Noordzee. In maart 2000 is dit gebied reeds aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn, waaronder voor de hiervoor genoemde zeevogels. In 2004 is de Voordelta, op grond van de Habitatrichtlijn onder meer voor het voorkomen van de permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken van de Noordzeekustzone, op de communautaire lijst geplaatst. Naast een Aanwijzingsbesluit bestaat er zelfs al vanaf juli 2008 een beheerplan voor dit Natura 2000-gebied.

Voor het Beheerplan Voordelta is een passende beoordeling opgesteld waarbij ook de gevolgen van de zware boomkorvisserij zijn meegenomen. De effecten voor met name de roodkeelduiker en de zwarte zee-eend zijn zeer negatief en voor de eider en de topper negatief. Voor het habitattype 1110B heeft de zware boomkorvisserij een sterk negatief effect op het bodemleven. Alle onderzoeksrapporten, de passende beoordeling voor het Beheerplan Voordelta inclusief, tonen aan dat de maatregel 'uitsluiting van boomkorvisserij' zeer gunstig is voor het bodemleven en de daarvan profiterende beschermde flora en fauna voor de permanent met zeewater ondergelopen zandbanken. In het Beheerplan Voordelta staat bijvoorbeeld dat door de stopzetting van de zware boomkorvisserij in het geplande bodembeschermingsgebied voor habitattype 1110B een kwaliteitsverbetering van 10% te verwachten valt.<sup>7</sup>

Op basis van de passende beoordeling is de zware boomkorvisserij in het Beheerplan Voordelta ingedeeld bij de activiteiten die de doelstellingen voor natuurbescherming kunnen schaden. Op pagina 33 van het Beheerplan Voordelta staat dat de boomkorvisserij met wekkerkettingen en een motorvermogen groter dan 260 pk alleen is toegestaan, mits het Natuurbeschermingswet-traject is doorlopen:

---

7. Witteveen&Bos, Plan-MER Beheerplan Voordelta, RW 1543-1, i.o. Rijkswaterstaat, 12 januari 2007, p. 103.

‘Van een drietal vormen van visserij is op grond van de Passende beoordeling ten behoeve van dit beheerplan geconstateerd dat zij als bestaand gebruik alleen doorgang kunnen vinden in (delen van) de Voordelta indien een vergunningenprocedure wordt doorlopen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Het betreft:

- boomkorvisserij met wekkerkettingen en met een motorvermogen van meer dan 260 pk (191 kW).’

Geen enkele zware boomkorvisser beschikt op dit moment over een vergunning of de toestemming om hier te vissen. Om die reden heb ik op 2 juli 2009 namens Greenpeace een verzoek om handhaving van de Natuurbeschermingswet, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn bij de minister van LNV ingediend. Tegelijkertijd heeft Greenpeace de minister van LNV verzocht om artikel 8, 9 of 10 van de Basisverordening Visserij van het gemeenschappelijk visserijbeleid toe te passen, in het geval zij van oordeel zou zijn dat zij alleen via deze regelgeving een halt toe zou kunnen roepen aan de zware boomkorvisserij. Het ging er Greenpeace uiteraard uiteindelijk niet om op grond van welk recht de minister de zware boomkorvisserij zou gaan verbieden.

## **5 Noordzeekustzone 2 en Doggersbank**

Naast de Voordelta heeft Greenpeace de minister ook verzocht om handhavend op te treden tegen de zware boomkorvisserij in de SBZ Noordzeekustzone 2 en de Doggersbank. De Doggersbank en de Noordzeekustzone ten noorden van Bergen vanaf 5 meter tot 20 meter dieptelijn (hierna: Noordzeekustzone 2) zijn eind 2008 aangemeld als speciale beschermingszones. Bij besluit van 22 december 2009 heeft de Europese Commissie deze twee gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang (bedoeld in artikel 4 lid 2 van de Habitatrichtlijn) geplaatst. Voor de Noordzeekustzone 2 is op 13 april 2010 het ontwerp-aanwijzingsbesluit vastgesteld.

De Natuurbeschermingswet 1998 is van toepassing op de territoriale zee, en dus ook in de Noordzeekustzone 2. Ik sta hier niet lang stil bij de vraag of deze wet ook op de Doggersbank, die ver van de kust in de exclusieve economische zone (EEZ) ligt, van toepassing is. De Habitatrichtlijn is van toepassing op de EEZ, en aangezien de Doggersbank door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst, is de Doggersbank volgens artikel 1 onder n 3de een Natura 2000-gebied. Ik ben van mening dat er dan ook geen formele wet hoeft te worden aangenomen die de Natuurbeschermingswet van toepassing verklaart op de EEZ. Dat is met de plaatsing op de communautaire lijst al gebeurd.

De wetenschappelijke rapporten voor wat betreft de conclusies over het effect van zware boomkorvisserij op de habitats en soorten in deze gebieden zijn vergelijkbaar met die van de Voordelta, waardoor Greenpeace ook direct om een verbod van de zware boomkorvisserij in die gebieden verzocht. Ook hier geldt dat aangetoond is dat de zware boomkorvisserij negatieve effecten op de zandbanken (habitattype 1110) heeft en voor de Noordzeekustzone 2 ook op de zeevogels. Specifiek wijs ik op het rapport van 27 augustus 2009 van het Wageningse mariene onderzoeksinstituut Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies (IMARES), waaruit blijkt dat voor de natuurwaarden van de Noordzeekustzone 2 en de Doggersbank de boomkorvisserij zeer negatief is en waarvoor een verbeterdoelstelling voor de kwaliteit van H1110B/C is opgenomen.<sup>8</sup>

## **6 Reactie minister van LNV: boomkorvisserij gedogen**

De minister van LNV wees in eerste instantie het handhavingsverzoek en later in heroverweging ook het bezwaarschrift van Greenpeace af. Opvallend daarbij is wel dat de minister van LNV daarbij ook van oordeel lijkt dat de zware boomkorvisserij negatieve effecten heeft op de beschermde soorten en het habitat. Zij treedt echter niet op omdat zij – kort gezegd – niet bevoegd zou zijn om tegen buitenlandse vissers op te treden en de zware boomkorvisserij als bestaand gebruik ziet, dat de laatste jaren is afgenomen, waardoor volgens de minister van LNV wel voldaan wordt aan de instandhoudingsdoelstellingen. Daarnaast zou het niet effectief zijn om alleen een verbod op te leggen aan de Nederlandse vissers. Bovendien zou volgens de minister stopzetting van boomkorvisserij in de Natura 2000-gebieden op de Noordzee tot grote economische schade voor de sector leiden en het verduurzamingsproces van de zware boomkorvisserij vertragen. De minister van LNV vindt om die redenen en met het oog op de ‘te dienen belangen’ handhavend optreden tegen de zware boomkorvisserij zodanig onevenredig, dat zij besluit om niet op te treden tegen de schendingen van boomkorvissers. Kortom, de minister van LNV gedooft de zware boomkorvisserij in de speciale beschermingszones.

---

8. Zie R.G. Jak, O.G. Bos, R. Witbaard & H.J. Lindeboom, *Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden Noordzee*, Rapport nummer C065/09, Wageningen: UR, 27 augustus 2009, p. 45, 147 en 158. Vindplaats: <[www.noordzeenatura2000.nl/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=57&Itemid=89](http://www.noordzeenatura2000.nl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=89)>.

## 7 Mogelijkheden om ook de buitenlandse vissers te verbieden

Greenpeace kan de argumenten van de minister van LNV niet volgen, en is het niet eens met haar oordeel dat zij geen bevoegdheden zou hebben om tegen buitenlandse boomkorvissers in de speciale beschermingszones op te treden. Het is inderdaad zo, dat op grond van artikel 3.1 lid 1 onder d van het Verdrag op de werking van de Europese Unie slechts de Unie exclusieve bevoegdheid heeft om op te treden voor de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Maar op grond van artikel 9 van de Basisverordening Visserij – onderdeel van het gemeenschappelijk visserijbeleid – is een lidstaat bevoegd niet-discriminerende maatregelen te nemen binnen de 12 mijlszone om ‘het effect van visserij op de instandhouding van mariene ecosystemen tot een minimum te beperken’. Greenpeace ziet dan ook niet in waarom de minister een dergelijke maatregel niet voor alle zware boomkorvissers voor in de territoriale zee liggende gebieden – de Voordelta en de Noordzeekustzone 2 – kan nemen. Voor een deel is de Voordelta immers al afgesloten voor de zware boomkorvisserij via een consultatieprocedure op grond van artikel 9 van de Basisverordening Visserij. Het gaat daarbij om het zogenoemde bodembeschermingsgebied, dat diende als compensatie voor het verlies aan natuurwaarden door de bouw van de havenfaciliteiten ‘Maasvlakte 2’. De Europese Commissie heeft voor deze consultatieprocedure toestemming gegeven. Net als de wetenschappers Dotinga en Trouwborst betwijfel ik ten zeerste of het afsluiten van een deel van de Voordelta voor deze vorm van visserij wel als compensatiemaatregel voor de komst van de Tweede Maasvlakte in de Voordelta kan dienen: ‘Immers, maatregelen die vereist zijn voor de “normale” tenuitvoerlegging van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn gelden niet als compensatie voor een tot schade leidend project.’<sup>9</sup>

In de territoriale zee is de minister aldus wel bevoegd om tegen alle vissers uit Europese lidstaten op te treden. In de exclusieve economische zone is de minister volgens Greenpeace ook bevoegd op te treden. In artikel 3.1 lid 1 onder d van het Verdrag op de werking van de Europese Unie staat dat de Unie exclusieve bevoegdheid heeft om op te treden voor de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Maar de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden ten aanzien van de visserijactiviteiten in de EEZ in dit gemeenschappelijk visserijbeleid strekken slechts in beperkte mate tot de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatricht-

9. Zie uitvoerig hierover: Dotinga & Trouwborst 2008, p. 106-109.

lijn. Namelijk tot de totstandkoming en het beheer van het Natura 2000-netwerk en de soortenbescherming op grond van beide richtlijnen. Maar bijvoorbeeld niet met betrekking tot handhavend optreden tegen een activiteit als de zware boomkorvisserij die het habitatype 1110 aantast. Aangezien de bevoegdheden van de Gemeenschap binnen het gemeenschappelijk visserijbeleid ten aanzien van milieuaspecten niet uitputtend geregeld zijn, lijkt het gemeenschapsrecht ruimte te laten voor maatregelen door de lidstaat. Ook maatregelen als een vergunningplicht met betrekking tot visserijactiviteiten in de EEZ om de doelstellingen van de Habitatrichtlijn in de Doggersbank te verwezenlijken. Greenpeace is van oordeel dat Nederland op grond van de gemeenschapstrouw (artikel 4 lid 3 Verdrag betreffende de Europese Unie) zelfs de plicht heeft om op grond van de Habitatrichtlijn visserijmaatregelen te nemen, aangezien in het gemeenschappelijk visserijbeleid de natuurbeschermingsverplichtingen van de Habitatrichtlijn niet uitputtend geregeld zijn. Dit standpunt deelt ook de Raad van State in zijn advies tot het uitbreiden van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet tot de EEZ.<sup>10</sup> Voor de Doggersbank, die niet in de territoriale zee ligt, kan Nederland aldus ook maatregelen tegen alle vissers – in elk geval de vissers varend onder de vlag van een van de lidstaten van Europa – nemen. Op grond van vorenstaande betwijfel ik of het wetsontwerp met betrekking tot het uitbreiden van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet tot de EEZ, die het nemen van visserijmaatregelen uitsluit, wel in overeenstemming is met het Europese recht. Er worden op communautair niveau tenslotte nog geen maatregelen getroffen tegen de schadelijke zware boomkorvisserij.

## 8 Geen bestaand gebruik

De tweede overweging die de minister van LNV gaf om niet op te treden tegen de zware boomkorvisserij in Natura 2000-gebieden was dat zij deze vorm van visserij, die al jaren plaatsvindt, als bestaand gebruik bestempelde. Ook dit standpunt kan Greenpeace niet volgen. Wanneer in het beheerplan staat dat er een vergunningentraject gelopen moet worden voor de zware boomkorvisserij, dan kan er tenslotte nooit sprake van bestaand gebruik zijn. De memorie van toelichting bij de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 is duidelijk over wat wel en niet valt onder ‘bestaand gebruik’. Het beheerplan is volgens de regering de kern van het instrumentarium als het gaat om regulering van bestaand gebruik. In die gevallen dat bestaand

---

10. Zie p. 3 en 4 van het Advies van de Raad van State van 23 februari 2009 met betrekking tot het voorstel van wet houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone.

gebruik niet past in het beheerplan (omdat het niet mogelijk is om met algemene regels aan te geven onder welke voorwaarden voortzetting niet aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staat) wordt het buiten het beheerplan gehouden en moet de vergunningprocedure doorlopen worden.<sup>11</sup> In het Beheerplan Voordelta is dat expliciet voor boomkorvisserij met een motorvermogen groter dan 260 pk bepaald. Van bestaand gebruik kan dan ook geen sprake zijn.

Hoewel de zware boomkorvisserij al geruime tijd plaatsvindt in de Noordzeekustzone 2 en de Doggersbank, kan hier ook van ‘vergunningvrij bestaand gebruik’ geen sprake zijn. Het staat immers vast dat de zware boomkorvisserij significant negatieve gevolgen heeft voor deze Natura 2000-gebieden. Aldus is een dergelijke activiteit op grond van het voorzorgsbeginsel in de betreffende Natura 2000-gebieden verboden zonder vergunning of toestemming, zie artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en artikel 19d lid 4 van de Natuurbeschermingswet 1998.

## 9 Optreden tegen alleen Nederlandse vissers wel effectief en toegestaan

In de Voordelta vist ongeveer 95% van de vissers onder Nederlandse vlag.<sup>12</sup> Greenpeace begrijpt de conclusie van de minister van LNV dat handhaving ten opzichte van enkel de Nederlandse vissers hier niet effectief zou zijn, dan ook absoluut niet. Bijna alle vissers zijn immers Nederlanders, die hoe dan ook onder de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet vallen. Optreden tegen deze vissers zou dan ook al zeer effectief zijn en 95% van de boomkorvisserij uit de Voordelta weren. Op grond van artikel 10 van de Basisverordening Visserij is Nederland bovendien bevoegd om visserijmaatregelen te nemen om de boomkorvisserij door Nederlandse schepen in de Voordelta te reguleren, ter bescherming van het mariene ecosysteem. Met andere woorden: Nederland mag op grond van het gemeenschappelijk visserijbeleid wel maatregelen nemen tegen Nederlandse vissers. Net als het Verenigd Koninkrijk – een andere lidstaat – dit ook heeft gedaan ter bescherming van de bijvangst van walvisachtigen. Aan de Engelse zuidwestkust geldt sinds 2005 een verbod op de spannetvisserij op baars in de 12 mijlszone voor alleen Engelse vissers.<sup>13</sup> Er zijn voor een verbod op zware boomkorvisserij op 95% van de schepen die onder Nederlandse vlag varen, geen beperkingen op grond van communautaire kaders.

---

11. *Kamerstukken II* 2006/07, 31 038, nr. 3, p. 3.

12. Dotinga en Trouwborst verwijzen op p. 106-107 van hun rapport naar een onderzoek van het CSO Adviesbureau waaruit blijkt dat in 2006 in de Voordelta ongeveer 95% van de vissers Nederlandse schepen zijn.

13. Dotinga en Trouwborst gaan hier verder op in op p. 46-47 van hun rapport.

## 10 Grote economische schade niet aangetoond en niet handhaven vertraagt juist verduurzaming

De minister van LNV voert ook nog aan dat er grote economische schade te verwachten is voor de Nederlandse boomkorvisserij. Het is onduidelijk waar de minister van LNV deze conclusie op baseert. In antwoord op Kamervragen hierover stelde zij in augustus 2010 dat zij niet wist hoeveel boomkorvisserij opereerde in de Natura 2000-gebieden op de Noordzee. Alleen voor de Voordelta had zij cijfers beschikbaar.<sup>14</sup> De zware boomkorvisserij vindt plaats in de gehele Noordzee. De Natura 2000-gebieden maken maar een klein deel uit van de bevisbare Noordzee. Greenpeace vraagt alleen om deze schadelijke vorm van visserij – de zware boomkorvisserij – te stoppen in de Natura 2000-gebieden. Uit het overzicht van het Landbouw Economisch Instituut van 2008 blijkt daarnaast dat de (zware) boomkorvisserij per saldo verliesgevend is.<sup>15</sup> Greenpeace begrijpt dan ook niet wat het maatschappelijk belang van de zware boomkorvisserij is. Bovendien is de Voordelta al ruim tien jaar geleden aangewezen als Vogel- en Habitatrichtlijngebied, waardoor de zware boomkorsector zich allang hierop had kunnen voorbereiden.

Greenpeace oordeelt bovendien dat handhaving een mogelijk verduurzamingsproces van de boomkorvisserij juist zou versnellen. Vissers met een duurzame vangsttechniek zouden namelijk niet worden getroffen door een verbod, maar een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 krijgen.

## 11 Conclusie

De zware boomkorvisserij is illegaal in de Natura 2000-gebieden. Geen enkele visser heeft een vergunning op grond van deze wet. De overwegingen die de minister noemt om niet handhavend op te treden, voldoen mijns inziens niet aan de gedoogcriteria die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hieraan stelt. Er kan immers slechts van handhaving worden afgezien wanneer de passende beoordeling ‘volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies’ bevat ‘die elke redelijke wetenschappelijke twijfel’ over de gevolgen van de Natura 2000-gebieden wegneemt.<sup>16</sup> Kan dat niet, dan mag het plan of project niet worden toegestaan. Dat is voor de zware boomkorvisserij in de SBZ Voordelta, SBZ Noordzeekustzone 2 en SBZ Doggersbank het geval. De conclusie is dan ook dat de minister op grond van

14. <[www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1640321&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_file\\_id=2001593](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=2001593)>

15. <[www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2009/2009-070.pdf](http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2009/2009-070.pdf)>

16. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 13 februari 2009 (20009007/1) en van 8 april 2009 (200808611/1/R2) van de (voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



het wetenschappelijk bewijs waaruit de negatieve effecten op de soorten en habitat blijkt, de zware boomkorvisserij direct moet verbieden en dat zij dit op grond van het natuurbeschermingsrecht of in combinatie met regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid kan doen.

Het verzoek om handhaving ligt nu in handen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>17</sup> Greenpeace hoopt echter dat de nieuwe minister van EL&I op korte termijn de zware boomkorvisserij in de Natura 2000-gebieden gaat verbieden.

Ik vraag me tot slot af of de minister ook stil zou blijven zitten wanneer een vergelijkbaar maar duidelijk zichtbaar Natura 2000-gebied op het land, zoals de Veluwe, wordt omgeploegd.

---

17. 201008176/1/R2 en 201008120/1/R2.



# Een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen – naar een integrale benadering van natuurbescherming voor de Noordzee

*Mr. T.J.A. Rammelt\**

## 1 Inleiding

Het Nederlandse deel van de Noordzee heeft een oppervlakte van 58.700 km<sup>2</sup>, ongeveer 1,5 keer zo groot als het landoppervlak van Nederland. De Noordzee is in zijn geheel onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur van Nederland en daarmee ons grootste natuurgebied. Echter, door intensief gebruik is de Noordzee niet meer zoals hij ooit was: vol met vis, met een gevarieerde bodem en rijk aan zeeleven. De natuurkwaliteit van de Noordzee is nog maar ongeveer 45% van die in de natuurlijke situatie. Het gaat met name slecht met bodemfauna, vissen en zeezoogdieren. Habitats zijn verarmd en instabieler geworden, rustgebieden voor zeezoogdieren en vogels zijn verdwenen, en een groot deel van de visbestanden zit onder een biologisch gezond niveau.<sup>1</sup>

Hoe kunnen wij de Noordzee zo beschermen dat recht wordt gedaan aan de voor het mariene ecosysteem kenmerkende soorten, habitat en ecologische processen? Een marien ecosysteem stelt andere eisen aan natuurbescherming dan een terrestrisch ecosysteem. De zee is immers een groot en open systeem. Vissen, zeevogels en zeezoogdieren gebruiken grote delen van de Noordzee en verplaatsen zich tussen gebieden die zij gebruiken voor opgroeien, rusten, foerageren en voortplanting. Ook invloeden van buitenaf, zoals vervuiling en eutrofiëring door nutriënten van het land, kunnen zich vrijelijk verspreiden door grote delen van het mariene ecosysteem.

Bescherming van de Noordzee moet rekening houden met de schaal van het open systeem. Tot op heden richt de bescherming van de Noordzeenatuur zich echter hoofdzakelijk op een klein aantal soorten en habitats in Natura 2000-gebieden.

---

\* Thomas Rammelt is juridisch coördinator en projectleider natuur en ruimtelijke ordening bij Stichting De Noordzee. Voorheen heeft hij gewerkt als advocaat op het gebied van ruimtelijk bestuursrecht, bouwrecht en natuurbeschermingsrecht. Stichting De Noordzee is de milieuorganisatie voor de Noordzee. Speerpunten zijn gezonde natuur, duurzame visserij, schone scheepvaart en een goed afgestemd ruimtegebruik op de zee. Zie verder <[www.noordzee.nl](http://www.noordzee.nl)>.

1. *Natuurbalans 2008*, PBL rapportnummer 500402008, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven/Den Haag; S.J. van Leeuwen, M.J. Boogaardt & F.G. Wortelboer, *Noordzee en Waddenzee: natuur en beleid; achtergronddocument bij de Natuurbalans 2008*, PBL rapportnummer 500402013/2008, Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven 2008, p. 17 en 141.

Aanvullend gebruikt de Nederlandse overheid voor de Noordzee in zeer beperkte mate de mogelijkheden die OSPAR Marine Protected Areas en generieke soortenbescherming bieden.

Ter toelichting van de problemen waarin de Noordzeenatuur verkeert, bevat paragraaf 2 van deze bijdrage eerst een summiere beschrijving van de grote druk waaronder het mariene ecosysteem van de Noordzee staat door het intensieve gebruik ervan. Vervolgens gaat deze bijdrage in op de vraag of de door Nederland gebruikte natuurbeschermingsrechtelijke instrumenten *en* de wijze waarop zij worden toegepast, wel voldoen aan de uitgangspunten van ecologische coherentie en representativiteit (par. 3 en 4). Paragraaf 5 werkt de keuze uit voor een integrale benadering van natuurbescherming van de Noordzee die meer recht doet aan de eisen van ecologische samenhang en representativiteit. In dit kader wordt een voorzet gegeven voor een gelaagd netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen. Paragraaf 6 verkent de perspectieven die een eventueel Rijksbestemmingsplan Noordzee biedt op de planologische verankering van het netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen. Ten slotte sluit paragraaf 7 af met enkele conclusies en actuele ontwikkelingen.

Voor alle duidelijkheid, deze bijdrage gaat niet in op algemene wetgeving op het gebied van milieubescherming en ruimtelijke ordening, of op sectorale wetgeving gericht op maritieme activiteiten. In het hiernavolgende worden de paden van het internationaal, Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht bewandeld, en dan nog slechts de hoofdwegen! Voor een uitputtend overzicht van het juridisch kader ter bescherming van de biodiversiteit van de Noordzee zij verwezen naar het handboek hierover van Harm Dotinga en Arie Trouwborst<sup>2</sup> en hun meer actuele bijdragen hierover elders in deze uitgave.

## **2 Gebruiksfuncties en hun effecten op het mariene ecosysteem**

### *2.1 Het intensief gebruik van de Noordzee*

De Noordzee wordt intensief gebruikt. Zo vindt er grootschalige en intensieve visserij plaats met veel bijvangst van jonge vis, niet-doelsoorten en ook vogels en zeezoogdieren. De visserij leidt verder tot vernieling en aantasting van habitats.<sup>3</sup> Ook

---

2. H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van de biodiversiteit in de Noordzee*, Utrecht: CELP/NILOS 2008.

3. A. Blee-Booij & S. van Leeuwen, 'Visserijbeleid en natuurbeschermingsbeleid: één zee, twee werelden', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 292-295.

de zeescheepvaart heeft grote impact op het ecosysteem van de Noordzee. Elk jaar vinden er zo'n 260.000 scheepsbewegingen plaats in het Nederlandse deel van de Noordzee.<sup>4</sup> Afgezien van de rampen en incidenten waarbij olie en chemicaliën in het water terechtkomen, heeft de zeescheepvaart gevolgen voor de luchtkwaliteit, met beperkte effecten op het zeeleven, en leidt zij tot veel afval in de Noordzee. In Nederland zijn per 100 meter strand gemiddeld zo'n 400 stuks afval te vinden. Hiervan is een substantieel deel afkomstig van de zeescheepvaart.<sup>5</sup> Exoten, soorten uit andere ecosystemen, die met het ballastwater in de Noordzee terechtkomen, kunnen lokale soorten bedreigen. Ook wordt de Noordzee gebruikt voor de opwekking van windenergie. Het bouwen van windmolens leidt onder andere tot geluidsoverlast voor zeezoogdieren als de bruinvis, en tot verstoring van zeevogels. Andere activiteiten die het ecosysteem van de Noordzee beïnvloeden, zijn bijvoorbeeld de winning van zand, olie en aardgas. Er zijn ook problemen die niet dan wel indirect worden veroorzaakt door de activiteiten die op zee plaatsvinden. De waterkwaliteit van de Noordzee is achteruitgegaan door onder meer een te hoge concentratie voedingsstoffen, zoals stikstof en fosfaat in het water. Hierdoor leidt eutrofiëring tot overmatige algenbloei, waar zuurstofgebrek en sterfte van bodemleven en vissen weer het gevolg van zijn. Ook klimaatverandering heeft consequenties voor de Noordzee. De opwarming van het water van de Noordzee leidt tot een veelheid aan effecten die vaak ook weer versterkt worden door de interactie met andere factoren, zoals visserij en eutrofiëring.<sup>6</sup> Het aantal activiteiten neemt alleen nog maar verder toe. Er zijn bijvoorbeeld plannen voor grootschalige windparken op zee, voor de aanleg van eilanden voor de kust en voor de kweek van algen.<sup>7</sup> Het meest opvallend in de huidige situatie is dat er eigenlijk geen ongerept stukje Noordzee is.

## 2.2 Voorbeeld: de visserij

De visserij, bijvoorbeeld, heeft grote effecten op de natuur in de Noordzee. Vele visbestanden in de Noordzee zijn niet gezond. Tientallen vissoorten worden overbevist, dat wil zeggen dat er meer wordt gevestigd dan de populaties aankunnen. Vispopulaties zijn veranderd: er komen veel minder grote vissen dan vroeger voor. Er zijn meer kleinere vissoorten, maar ook binnen populaties is het aandeel grote vissen

- 
4. Bron: <[www.noordzeeloket.nl](http://www.noordzeeloket.nl)>, de website van het Interdepartementaal Overleg Noordzee (IDON).
  5. Bron: <[www.noordzee.nl](http://www.noordzee.nl)>, en *OSPAR Pilot Project on Monitoring Marine Beach Litter: Final Project Report*, OSPAR Commission, 2007.
  6. I. Tulp, R. van Hal, R. ter Hofstede & A.D. Rijnsdorp, 'Klimaatverandering in de Noordzee: gevolgen voor vis', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 273-276.
  7. Zie voor een overzicht van de verschillende gebruiksfuncties en hun gevolgen voor het mariene milieu, *Natuurbalans 2008* en het achtergrondrapport bij *Natuurbalans 2008*, zie noot 1.

kleiner dan vroeger. Steeds jonger worden vissen paairijp, waardoor de kwaliteit van het broed afneemt. Bijvangst van onder andere haaien, roggen en bruinvis en discards van jonge vis en bodemleven vormen een groot probleem. De zeebodem wordt ernstig beschadigd door bodemberoerende visserij en dan met name door boomkorvisserij. Gevoelige en langlevende soorten zijn mede hierdoor sterk afgenomen of verdwenen. Verhoudingen zijn veranderd: er zijn relatief meer snelgroeiende en opportunistische soorten dan langlevende en langzaam groeiende soorten. Natuurlijke structuren op bodems als schelpenbanken of ‘riffen’ van bio-bouwers, zoals schelpkokerwormen of zandkokerwormen, komen veel minder voor dan vroeger. En juist die structuren zijn als schuilplaats of voor voedsel belangrijk voor andere dieren. Het verdwijnen van deze structuren heeft tot een verarming van de zeebodem geleid. De niet-duurzame visserij is een van de grootste oorzaken van de enorme vermindering van de biodiversiteit van de Noordzee.

### **3 Natura 2000, OSPAR MPA's, generieke soortenbescherming en de Noordzeenatuur**

In het natuurbeschermingsrecht wordt gezocht naar ‘systeembenaderingen’: uitgangspunten voor natuurbescherming die een zo volledig mogelijke dekking geeft van het te beschermen ecosysteem. Ecologische coherentie en representativiteit zijn hierbij misschien wel de belangrijkste uitgangspunten. Deze paragraaf verkent in hoeverre Natura 2000, OSPAR MPA's en generieke soortenbescherming, een ecologisch coherente en representatieve bescherming van de Noordzeenatuur mogelijk maken.

#### *3.1 Natura 2000 en de Noordzee*

Bij de bescherming van natuurgebieden op de Noordzee wordt in Nederland primair ingezet op Natura 2000, het Europese netwerk van Vogel-<sup>8</sup> en Habitatrichtlijngebieden.<sup>9</sup> Ingevolge de Habitatrichtlijn dient een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones, Natura 2000, te worden gevormd.<sup>10</sup> Wat onder een coherent ecologisch netwerk moet worden verstaan, is niet precies aangegeven. Een verklaring kan worden gevonden in de eis dat dit netwerk de betrokken natuurlijke habitats en habitats van soorten ‘in hun natuurlijke verspreidingsgebied’

---

8. Richtlijn 2009/147/EG van het Europese Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie van richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 zoals nadien gewijzigd).

9. 3 Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitat en de wilde flora en fauna.

10. Art. 3 lid 1 Habitatrichtlijn.

in een gunstige staat van instandhouding moet behouden of in voorkomend geval herstellen.<sup>11</sup> De Habitatrictlijn lijkt coherentie vooral als ruimtelijke samenhang te vertalen. Echter, Natura 2000 biedt onvoldoende bescherming voor de Noordzee.

Ten eerste bieden de selectiecriteria voor Natura 2000 onvoldoende bescherming van de natuur van de Noordzee. Veel soorten, ook die van Bijlage II, beperken zich door hun mobiele leefwijze niet tot beschermde gebieden. Bijvoorbeeld grijze zeehonden groeien op, rusten en planten zich voort op zandbanken in specifieke gebieden, maar foeragerend bestrijken zij grote delen van de Noordzee. Ook de leefgebieden van andere zeezoogdieren, vissen en vogels zijn vaak te divers om deze voldoende te kunnen beschermen binnen specifieke Natura 2000-gebieden. Bij de selectie van Natura 2000-gebieden kan dus niet goed rekening worden gehouden met de eis van ecologische coherentie.

Ten tweede zijn de selectiecriteria voor Natura 2000 primair ontwikkeld voor terrestrische ecosystemen en bieden zij geen goede dekking van de Noordzeenatuur. Dit blijkt onder meer uit Bijlage II van de Habitatrictlijn, waarin de kwalificerende dier- en plantensoorten zijn opgenomen voor de instandhouding waarvan speciale beschermingszones vereist zijn. Bijlage II bevat voor Nederland maar een beperkt aantal mariene soorten. Dit zijn slechts vier soorten zeezoogdieren en vijf soorten trekvisseren. Verder bevat Bijlage II geen diersoorten die behoren tot de bodemfauna, terwijl deze groep een aanzienlijk deel van de biodiversiteit van de Noordzee uitmaakt en zeer belangrijk is voor de rest van het ecosysteem. Veel soorten die in de Noordzee voorkomen en die beschermingswaardig zijn, vallen dus buiten de Habitatrictlijn. Voorbeelden van soorten die kenmerkend zijn voor de Noordzee zijn langlevende soorten die zich langzaam voortplanten, zoals roggen, haaien, schelpdieren en structuurvormende organismen. Bovendien is de bescherming met name gericht op soorten en habitats en niet op ecologische processen of het ecosysteem. Ook is het met de criteria van de Vogelrichtlijn moeilijk om op zee vogelgebieden te onderscheiden. Natura 2000 is daarmee tevens niet representatief genoeg voor de Noordzeenatuur.

---

11. Art. 3 lid 1 en art. 4 lid 1 Habitatrictlijn. In art. 10 roept de Habitatrictlijn de lidstaten zelfs op om, wanneer zij het nodig vinden om Natura 2000 ecologisch meer coherent te maken, 'adequaate beheer te bevorderen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna'.

### 3.2 De systeembenadering van het OSPAR-verdrag en de Noordzee

In tegenstelling tot de Vogel- en Habitatrichtlijn kent het OSPAR-verdrag<sup>12</sup> wel een op het ecosysteem gerichte bescherming van de Noordzeenatuur. Het OSPAR-verdrag – Nederland is partij – is een regionaal verdrag ter bescherming van het zeemilieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, waartoe ook de Noordzee behoort. Speerpunten van de OSPAR Biodiversiteitsstrategie zijn onder meer het identificeren en beschermen van bedreigde of achteruitgaande soorten en habitats, en het opstellen van een netwerk van beschermde gebieden.

Aanvankelijk was de afspraak van de verdragspartijen bij OSPAR dat een ecologisch coherent netwerk van goed beheerde Marine Protected Areas (OSPAR MPA's) in 2010 gerealiseerd zou moeten zijn.<sup>13</sup> Tijdens de laatste Noordzee Ministersconferentie in september 2010 in Bergen, Noorwegen, is dit doel bijgesteld tot een netwerk van MPA's dat in 2012 ecologisch coherent is, *en* gebieden omvat die representatief zijn voor alle biogeografische regio's in de OSPAR-regio. In 2016 moeten de tot 2012 aangewezen MPA's goed beheerd zijn.<sup>14</sup> Belangrijke doelen van het OSPAR-netwerk van MPA's zijn het beschermen, behouden en herstellen van soorten, habitats en ecologische processen die negatief beïnvloed worden door menselijke activiteiten, het voorkomen van de achteruitgang van en schade aan soorten, habitats en ecologische processen, het voorzorgsbeginsel volgend, en het beschermen en behouden van gebieden die het geheel van soorten, habitats en ecologische processen in de OSPAR-regio het beste vertegenwoordigen.<sup>15</sup>

Representativiteit van het netwerk blijkt dus essentieel. Dit blijkt ook uit de OSPAR-lijst met bedreigde en achteruitgaande soorten en habitats. Op deze lijst staan veel soorten en habitats die kenmerkend zijn voor de Noordzee.<sup>16</sup> De lijst bevat zeezoogdieren, vogels, vissen en schelpdieren, waaronder langlevende soorten met een lage voortplantingssnelheid, zoals een aantal haaien en rogen, een aantal schelpdieren als noordkromp, purperslak en platte oester, en structuurvormende organismen. Ook typerende Noordzeehabitats komen op de lijst voor, zoals mosselbanken, bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten, en banken van paardenmossels en platte oesters.

---

12. Verdrag inzake de bescherming van het zeemilieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan van 22 september 1992 (Trb. 1993, 16; Nederlandse vertaling in *Trb.* 1993, 114). Het verdrag is op 25 maart 1998 voor Nederland in werking getreden.

13. OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas.

14. The North-East Atlantic Environment Strategy. Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2010-2020, Part II, 1.2, sub b.

15. Guidelines for the Identification and Selection of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area (OSPAR Agreement 2003-17).

16. OSPAR Agreement 2008-6.



Verder moeten de verdragspartijen bij selectie van de MPA's zich ervan verzekeren dat het netwerk *als geheel* voldoende ecologisch coherent is.<sup>17</sup> Hierbij moet een netwerk worden gekenmerkt door een samenhang in doel en door de verbinding tussen de afzonderlijke delen.<sup>18</sup> De eis van ecologische coherentie wordt goed geïllustreerd door de volgende beschrijving:

‘The OSPAR network should take into account the linkages between marine ecosystems and the dependence of some species and habitat on processes that occur outside the MPA concerned (...). The OSPAR network should form an ecologically coherent network of well managed MPA's. This is particularly important for highly mobile species, such as certain birds, mammals and fish, to safeguard the critical stages and areas of their life cycle (such as breeding, nursery and feeding areas).’<sup>19</sup>

De selectiecriteria voor OSPAR MPA's zijn zowel ecologisch als praktisch van aard en bieden aanzienlijk meer ruimte voor maatwerk dan de selectiecriteria van de Vogel- en Habitatrichtlijn.<sup>20</sup> Toepassing van de selectiecriteria voor OSPAR MPA's kan in de Noordzee leiden tot een aantal belangrijke verbeteringen van het netwerk van Natura 2000-gebieden.<sup>21</sup> Ten eerste kan gebruik van de OSPAR-selectiecriteria resulteren in een netwerk van gebieden dat representatief is voor de soorten, habitats en ecologische processen die kenmerkend zijn voor de Noordzee. Ten tweede kan door toepassing van de selectiecriteria van OSPAR voldoende rekening worden gehouden met de belangrijke gebieden in de levenscyclus van soorten, zodat de ecologische samenhang van een netwerk beter beschermd wordt.

---

17. Guidance on Developing an Ecologically Coherent Network of OSPAR MPA's (OSPAR Agreement 2006-3).

18. OSPAR Agreement 2006-2.

19. OSPAR Agreement 2003-17, par. 5 en 6.

20. *Ecologische criteria* zijn: het belang van het gebied voor bedreigde, achteruitgaande en andere soorten en habitats, het ecologisch belang als bijvoorbeeld foerageer- of paaigebied, een hoge natuurlijke biodiversiteit, soorten, habitats en ecologische processen zijn representatief voor het OSPAR-gebied of de biogeografische regio, en de gevoeligheid en natuurlijkheid van het gebied. *Praktische criteria* zijn: omvang van het gebied, kans op herstel, mate van acceptatie, kans op succes van beheersmaatregelen, potentiële schade aan het gebied door menselijk gebruik en de wetenschappelijke waarde (OSPAR Agreement 2003-17).

21. Een uitgebreide beschrijving van het gebiedsbeschermingsregime van OSPAR is te vinden in H. Dotinga & A. Trouwborst, 'The Netherlands and the designation of marine protected areas in the North Sea. Implementing international and European law', *Utrecht Law Review* 2009/1, p. 21-43 en in Dotinga & Trouwborst (2008).

### 3.3 *Generieke bescherming, binnen en buiten de Natura 2000- en OSPAR-gebieden*

Generieke soortenbescherming biedt uitkomst voor de soorten die niet onder het beschermingsregime voor beschermde gebieden vallen, en voor mobiele en trekende soorten die ook afhankelijk zijn van andere gebieden dan de beschermde gebieden. Een belangrijke rol van generieke soortenbescherming is dus het versterken van de ecologische coherentie en representativiteit van de bescherming die uitgaat van Natura 2000-gebieden en OSPAR MPA's.

Waar de Vogelrichtlijn de lidstaten verplicht alle vogelsoorten te beschermen die van nature in Nederland voorkomen, komen in de Habitatrichtlijn, Bijlage IV, weinig mariene soorten voor bescherming in aanmerking. Hoewel Bijlage IV alle walvisachtigen bevat, komen van de 22 soorten zeevis die op de OSPAR-lijst staan slechts de houting en de steur voor in Bijlage IV. Verder komen de noordkromp, purperslak en platte oester wel in de OSPAR-lijst en niet in Bijlage IV voor. Daarmee vallen deze soorten niet onder de soortenbescherming van de Habitatrichtlijn. In de Vogel- en Habitatrichtlijn kan ruwweg een onderscheid worden gemaakt tussen passieve en actieve soortenbescherming.<sup>22</sup> Bij passieve soortenbescherming gaat het om het instellen en handhaven van verboden op handelingen die voor soorten schadelijk kunnen zijn. Dat zou een systeem van strikte bescherming moeten zijn, dat ertoe leidt dat de verboden handelingen ook daadwerkelijk worden voorkomen.<sup>23</sup> Het systeem van strikte bescherming vereist volgens het Europees Hof van Justitie ook positief en anticiperend optreden door het 'vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen'.<sup>24</sup> Deze actieve soortenbescherming lijkt per soort een soortenbeschermingsplan te vereisen. In het geval van de Vogelrichtlijn moeten de lidstaten 'alle nodige maatregelen nemen om voor alle inheemse vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen'.<sup>25</sup> Ook de Habitatrichtlijn lijkt per soort een beschermingsplan te vereisen.<sup>26</sup>

---

22. Zie voor een uitgebreide behandeling van het soortenbeschermingsrecht: Dotinga & Trouwborst 2008, p. 112-155.

23. Art. 12 Habitatrichtlijn en HvJ EG 16 maart 2006, C-518/04 (*Commissie/Griekenland*).

24. HvJ EG 11 januari 2007, C-183/05 (*Commissie/Ierland*).

25. Art. 3 lid 1 Vogelrichtlijn.

26. Zaak C-183/05.

Volgens het beschermingsregime van de Flora- en faunawet kunnen – juridisch niet-bindende – soortenbeschermingsplannen worden opgesteld voor soorten die op de nationale Rode Lijsten zijn geplaatst.<sup>27</sup> Een meer recente aanpak door Nederland van het actieve soortenbeschermingsrecht is de leefgebiedenbenadering.<sup>28</sup> Met het leefgebiedenbeleid wordt beoogd actieve soortenbeschermende maatregelen deel uit te laten maken van ruimtelijke planprocessen in het leefgebied van geselecteerde soorten. Deze benadering is meer gericht op leefgebieden van grote groepen soorten dan op specifieke soorten.<sup>29</sup> Echter, de leefgebiedenbenadering is nog niet toegepast op mariene soorten.

#### **4 Coherentie en representativiteit van de bescherming van de Noordzeenatuur anno 2010**

Nederland heeft zich voor de Noordzee gecommitteerd aan een aantal natuurbeschermingsregimes. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre en op welke manier Nederland gebruikmaakt van de mogelijkheden die deze instrumenten bieden.

##### *4.1 De Nederlandse bijdrage aan het Natura 2000-netwerk*

Eind 2010, ten tijde van het schrijven van dit artikel, bestaat de Nederlandse bijdrage aan het Europese Natura 2000-netwerk uit een zestal gebieden. Hiervan zijn twee gebieden in de territoriale zee (de zone binnen de 12 zeemijl) aangewezen als Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebied. Dit zijn de Voordelta en de Noordzeekustzone van Petten tot aan de grens met Duitsland. Verder kunnen op elk moment de Vlakte van de Raan, een gebied dat ten zuiden van de Voordelta ligt, als Habitatrichtlijngebied, en een uitbreiding van de Noordzeekustzone naar de NAP -20 meter dieptelijn en met een extra stuk tussen Bergen en Petten als Vogel- en Habitatrichtlijngebied worden aangewezen. Ten slotte zijn er in de exclusieve economische zone (EEZ) nog drie gebieden die waarschijnlijk medio 2011/2012 worden aangewezen. Dit zijn de Habitatrichtlijngebieden de Doggersbank en de Klaverbank en het Vogelrichtlijngebied het Friese Front. Omdat de Doggersbank en Klaverbank door de Europese Commissie op de communautaire lijst zijn geplaatst, moeten de relevante ecologische kenmerken van deze gebieden wel al beschermd worden.

---

27. Art. 7 lid 3 Ffwet.

28. Brief 'Nieuwe strategie soortenbeleid' aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 26 september 2005, DN. 2005/3012.

29. Task Force Impuls Soortenbeleid, *De leefgebiedenbenadering: een nieuwe beleidsstrategie voor soorten*, september 2007.

Deze gebieden zijn behoorlijk verspreid en vaak van elkaar geïsoleerd. Bij de selectie is geen rekening gehouden met coherentie tussen de gebieden. Verder wordt, niet geheel consistent, de bruinvis niet in de Voordelta maar wel in de andere Habitatrichtlijngebieden beschermd. De bruinvis komt echter net zo goed voor in de Voordelta. Hierdoor wordt de representativiteit van het Natura 2000-netwerk verder verzwakt.

#### *4.2 De Nederlandse bijdrage aan het OSPAR-netwerk*

De aangemelde en aangewezen Natura 2000-gebieden zijn in 2009 bij het OSPAR-secretariaat aangemeld als OSPAR MPA. Nederland heeft echter niet van de gelegenheid gebruikgemaakt om in deze gebieden de voor de Noordzee representatieve soorten en habitats die wel op de OSPAR-lijst staan maar die niet onder de Habitatrichtlijn vallen, te beschermen. Ook worden geen doelen gesteld of maatregelen genomen voor processen en andere ecologische criteria waar de gebieden als OSPAR MPA voor in aanmerking komen. Deze gebieden zijn dus alleen in naam OSPAR MPA's. Van de meerwaarde die OSPAR biedt, is helaas geen gebruik gemaakt.

#### *4.3 De Nederlandse bijdrage aan (pro)actieve generieke soortenbescherming*

Hoe ambitieus is Nederland in de aanpak van generieke bescherming van mariene soorten? De generieke soortenbescherming wordt vooralsnog overgelaten aan het passieve soortenbeschermingsrecht. Tot dusver is er nog geen soortenbeschermingsplan voor een mariene soort in het Nederlandse deel van de Noordzee. Ook de Nederlandse leefgebiedenbenadering is nog niet toegepast op mariene soorten. Conclusie is dat de (pro)actieve bescherming van mariene soorten in Nederland nog niet van de grond is gekomen. Uitzondering is de medio 2010 door het ministerie van LNV, nu EL&I, gestarte ontwikkeling van een soortenbeschermingsplan voor de bruinvis. Overigens is de Flora- en faunawet nog steeds niet van toepassing in de EEZ.

#### *4.4 Het beschermingsregime van de EHS voor de Noordzee*

Het volledig Nederlandse deel van de Noordzee behoort tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het beschermingsregime van de EHS voor de Noordzee, zoals geregeld in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015,<sup>30</sup> is minder streng dan op land. De bescherming van de EHS op het land bestaat uit de bruto-EHS, die een basisbescherming geniet, en de netto-EHS, waar de natuurgebieden toe behoren, die stren-

---

30. Ministeries van VenW, LNV, EZ en VROM, Integraal Beheerplan Noordzee 2015, 2005.

ger moet worden beschermd. Dit onderscheid is niet voor de Noordzee gemaakt. Verder kent de EHS op zee geen robuuste verbindingzones tussen natuurgebieden.

## 5 Zes elementen van een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen

Bij de bescherming van de Noordzeenatuur zet Nederland hoofdzakelijk in op de bescherming van een aantal Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Deze gebieden vormen echter geen coherent ecologisch netwerk van beschermde gebieden. Bovendien is de gerealiseerde natuurbescherming niet representatief voor de natuurwaarden die het ecosysteem van de Noordzee kenmerken. Daarom is het noodzakelijk om ook buiten de kaders van Natura 2000 te kijken. Het verdient de voorkeur voor een integrale benadering van natuurbescherming van de Noordzee te kiezen die wel recht doet aan de eisen van ecologische samenhang en representativiteit. Voor een systematisch rechtskader zou Nederland de hele bandbreedte tussen traditionele gebiedsbescherming en generieke soortenbescherming moeten betrekken, althans belangrijke elementen daarvan. Hierna is een voorzet gegeven voor een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen, en is een aantal lagen geïdentificeerd voor de opbouw van dit netwerk.

### *Nummer 1: bescherm ook de andere kwalificerende Natura 2000-gebieden*

De overheid moet de (beperkte) mogelijkheid die het Natura 2000-netwerk voor bescherming van de Noordzeenatuur biedt, wel zo volledig mogelijk benutten. Waarom wordt het stuk van de kustzee tussen Bergen en de Voordelta niet beschermd? De hele kustzee kent namelijk hoge natuurwaarden die kwalificeren voor bescherming onder de Habitatrichtlijn: een voedselrijk gebied met schelpenbanken en een kraamkamer voor vis, waar veel zeezoogdieren jaarrond komen. Ook kwalificeert het hele kustzeegebied tussen de Voordelta en Bergen als Marine Important Bird Area en als Vogelrichtlijngebied voor de roodkeelduiker, fuut, kleine en grote mantelmeeuw, stormmeeuw, dwergmeeuw, grote stern en visdief.<sup>31</sup> Ook de Zeeuwse Banken, bij de Voordelta, kunnen zeer waarschijnlijk als Habitatrichtlijngebied worden toegevoegd aan het Natura 2000-netwerk. In dit gebied zijn zandbanken en in het voorjaar kunnen er grote aantallen roodkeelduikers voorkomen. Een ander bijzonder gebied is de Bruine Bank. Dit is ook een zandbank, en een paaiplaats voor bot en schol. In de winter zijn er tienduizenden zeevogels en ook lijken er meer

---

31. M. Poot e.a., *Do Potential and Proposed Marine Protected Areas in the Dutch Part of the North Sea Qualify As Marine Important Bird Areas (MIBA's)? Application of Bird Life Selection Criteria*, Culemborg: Bureau Waardenburg, 2010. Dit rapport is opgesteld in opdracht van Stichting De Noordzee en Vogelbescherming Nederland.

bruinvissen dan in de omgeving voor te komen. Dit bijzondere gebied kwalificeert als Vogel- en Habitatrichtlijngebied.<sup>32</sup> Zo spoedig mogelijke bescherming van deze gebieden is nodig voor een betere ecologische samenhang en representativiteit van Natura 2000 op de Noordzee.

Boven de Waddeneilanden bevinden zich nog de gebieden de Gasfonteinen en de Borkumse Stenen. Het is nog niet zeker of deze gebieden in aanmerking komen voor gebiedsbescherming onder de Habitatrichtlijn. Het lijkt of de kenmerkende kalkstructuren veroorzaakt door opborrelend gas in de Gasfonteinen, en de grote stenen in de Borkumse Stenen al door de visnetten zijn stukgetrokken of verwijderd. De vraag blijft echter of vanwege de potentie van deze gebieden of vanwege andere nog steeds kwalificerende natuurwaarden de gebieden toch beschermd zouden moeten worden.<sup>33</sup>

*Nummer 2: bescherm OSPAR MPA's die samenvallen met Natura 2000 ook met de extra's van OSPAR, en bescherm ook OSPAR MPA's die niet onder Natura 2000 vallen*

Elk Natura 2000-gebied dat door Nederland wordt beschermd, is tot dusver ook aangemeld als OSPAR MPA. In deze gebieden zijn veel bedreigde en achteruitgaande soorten en habitats van de OSPAR-lijst te vinden die niet onder het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn vallen.<sup>34</sup> Hoewel deze soorten en habitats heel kenmerkend zijn voor de Noordzee, beschermt Nederland deze extra's van OSPAR in de gebieden niet. Om de gebiedsbescherming wel representatief voor de Noordzee te maken zou Nederland de meerwaarde van OSPAR ook 'in het echt' moeten gebruiken. Haaien- en roggensoorten, maar ook zeepaardjes, de purperslak en een commerciële soort als de kabeljauw kunnen dan eindelijk worden beschermd. Verder moet bij de bescherming van OSPAR MPA's ook rekening worden gehouden met voor de gebieden kenmerkende ecologische processen. Kortom, de selectiecriteria van OSPAR die de zee als systeem benaderen, moeten ook worden toegepast.

De Centrale Oestergronden zijn een gebied waarvan al geruime tijd vaststaat dat het voldoet aan de criteria voor OSPAR MPA's.<sup>35</sup> Het is een slibrijk gebied dat al-

---

32. H.J. Lindeboom, J.G. van Kessel & L. Berkenbosch, *Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat*, Rapport RIKZ/2005.008, Alterra Rapport 1109, VenW, Rijkswaterstaat en Alterra Wageningen, 2005.

33. R. Witbaard & H.J. Lindeboom, *Basis-informatie over de Borkumer Stenen, Bruine Bank en Gasfonteinen, potentieel te beschermen gebieden op het NCP*, IMARES Rapport Co 26/08, 2008.

34. S. Christiansen, *Towards Good Environmental Status. A Network of Marine Protected Areas for the North Sea*, WWF Germany, Frankfurt am Main, 2009, p. 11 en 53-55.

35. Lindeboom e.a. 2005.

lerlei zeldzame en langlevende bodemdieren als de noordkromp kent, en het trekt veel noordse stormvogels. Recenter is ook het Noordkrompgebied als ecologisch waardevol gebied geïdentificeerd. Het is een relatief ongerept gebied dat een rijke leefplaats is van de noordkromp en dat ook bijzonder is vanwege het voorkomen van veel andere schelpdieren. Ook dit gebied kan als OSPAR MPA worden aangemeld.<sup>36</sup> In aansluiting op de Nederlandse inzet op een internationale strategie in OSPAR-verband moet Nederland het belang van de Centrale Oestergronden en het Noordkrompgebied als OSPAR MPA erkennen. Ook omdat de coherentie van een netwerk van beschermde gebieden daarmee versterkt wordt. Natura 2000 is slechts een begin. Nederland moet daarom ook kiezen voor bescherming van deze OSPAR MPA's.

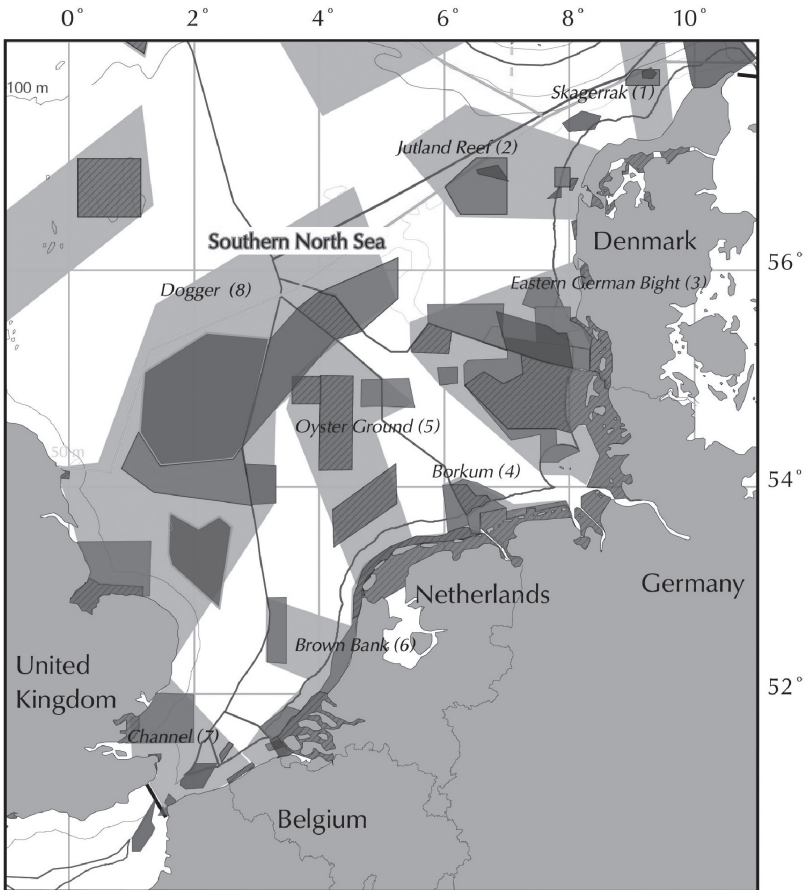
*Nummer 3: ontwikkel proactieve generieke soortenbescherming voor de Noordzee*

Mobiele soorten die zich niet houden aan de grenzen van Natura 2000-gebieden en OSPAR MPA's moeten ook buiten deze gebieden proactief worden beschermd. Hetzelfde geldt voor soorten die niet in Natura 2000- of OSPAR-gebieden kunnen of worden beschermd. Deze generieke bescherming zou moeten worden toegepast door voor deze soorten soortenbeschermingsplannen te ontwikkelen. In een soortenbeschermingsplan dienen coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen te worden opgenomen waarmee deze mobiele soorten in hun leefgebied worden beschermd. Voor soorten als bijvoorbeeld de grijze zeehond, tuimelaar, jan-van-gent, noordse stormvogel en zeekoet heeft dit een grote meerwaarde ten opzichte van de enkele bescherming in Natura 2000- en OSPAR-gebieden. Om de Rode Lijst een betere afspiegeling te maken van de Noordzeenatuur moet deze worden aangevuld met nog niet opgenomen Noordzeevogels en andere mariene soorten uit Bijlage IV van de Habitatrictlijn en de OSPAR-lijst. Verder moet voor effectieve generieke soortenbescherming in de Flora- en faunawet worden geregeld dat deze soortenbeschermingsplannen ook juridisch bindend zijn. Dit is volgens de Habitatrictlijn in elk geval verplicht voor soorten van Bijlage IV. Misschien nog belangrijker is dat de Flora- en faunawet zo snel mogelijk van toepassing moet worden verklaard op de EEZ.<sup>37</sup> De op leef- en verspreidingsgebieden gerichte soortenbeschermingsplannen kunnen de ecologische samenhang en de representativiteit van het netwerk van beschermende maatregelen goed aanvullen en enorm verbeteren.

---

36. Christiansen 2009, p. 42.

37. Zie ook de aanbevelingen in Dotinga & Trouwborst 2008, p. 112-157.



Figuur 2. Zuidelijke Noordzee (bron: WWF Germany 2009)

*Nummer 4: wijs bufferzones om beschermde gebieden aan*

Bij het aanwijzen van Natura 2000-gebieden en OSPAR MPA's kunnen de aanwijzingscriteria ertoe leiden dat delen van een habitat buiten de beschermde gebieden vallen. De beschermde gebieden kunnen ook te ver van elkaar af liggen en te weinig de overgang van ondiep naar diep water beschermen. Verder kunnen leefgebieden van specifieke soorten buiten soortenbeschermingsplannen vallen. Om toch de ecologische samenhang en representativiteit van het netwerk van beschermde gebieden en van het stelsel van soortenbeschermende maatregelen veilig te stellen, bieden bufferzones een uitkomst.<sup>38</sup> Bijvoorbeeld als buffer om de beschermde

38. Ook ingevolge het Biodiversiteitsverdrag, art. 8 (e), dient Nederland 'een ecologisch verantwoorde en duurzame ontwikkeling te bevorderen in gebieden die grenzen aan beschermde gebieden'.



gebieden heen en als verbinding tussen de beschermde gebieden. Bufferzones kunnen speciaal beheerde gebieden zijn vergelijkbaar met de IUCN *management zones*, categorie IV-VI.<sup>39</sup> De bescherming is in bufferzones niet zo strikt als in traditionele beschermde gebieden en laat ruimte voor onder meer duurzame visserijtechnieken. Op die manier kunnen bufferzones ook als *Best Environmental Practice Zones* werken. Het Wereld Natuurfonds heeft voor bufferzones in het rapport *Towards Good Environmental Status*,<sup>40</sup> samen met onder meer Stichting De Noordzee voor de Noordzee het concept van *Blue Belts* ontwikkeld. Voorbeelden van mogelijke *Blue Belts* in het Nederlandse deel van de Noordzee zijn: Borkumse Stenen Blue Belt, Centrale Oestergronden Blue Belt, de Bruine Bank Blue Belt en de Doggersbank Blue Belt.

*Nummer 5: geef de facto-natuurbescherming een plaats in een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen*

Regulering van gebruiksfuncties op de Noordzee, hoewel niet primair gericht op natuurbescherming, leidt soms toch tot bescherming van natuurwaarden. Windparken en olieplatforms op zee kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan een rijker zeebodemleven. Kunstmatig hard substraat op en rond de funderingen van de windturbines en platforms trekt relatief veel bodemfauna en vissen.<sup>41</sup> Vooral nog is de overheid van plan om 6000 MW aan windparken op zee in 2020 te hebben gerealiseerd. Dat komt neer op een gebied van ongeveer 30 bij 40 km. Door de windparken op de juiste plekken ruimtelijk te concentreren kunnen bijvoorbeeld ook de verstoring van vogels en geluidsoverlast voor zeezoogdieren worden beperkt.<sup>42</sup>

Een ander voorbeeld van *de facto*-natuurbescherming is het geheel of gedeeltelijk sluiten van gebieden voor visserij met als doel herstel van visbestanden.<sup>43</sup> Dergelijke gebiedsmaatregelen kunnen ook positieve effecten hebben op andere natuurwaarden. Bijvoorbeeld het stopzetten van bodemberoerende visserij in een gebied beschermt ook al het andere bodemleven. Stichting De Noordzee ontwikkelt mo-

39. N. Dudley (ed.), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, Gland (Switzerland): IUCN 2008.

40. S. Christiansen 2009, p. 11 en 53-55.

41. Zie o.a. S. Bouma, W. Liefveld, W. Lengkeek & H. Waardenburg, 'Onderwaternatuur op harde substraten in de Noordzee', *De Levende Natuur* 2009/6, p. 288-289.

42. S. Dirksen, K. Krijgsveld en R. Fijn, 'Offshore windenergie: effecten op vogels', *De Levende Natuur*, 2009/6, p. 284-286.

43. De scholbox is een voorbeeld van een minder geslaagde maatregel die gericht is op herstel van een visbestand. Om het bestand jonge ondermaatse schol te beschermen werd ten noorden van de Nederlandse Waddeneilanden een gebied van ongeveer 40.000 km<sup>2</sup> gesloten voor boomkorkotters vanaf 300 pk. Omdat boomkorkotters met een motorvermogen van minder dan 300 pk in de scholbox mochten doorvissen en mogelijk ook vanwege andere oorzaken als klimaatverandering was het herstel van het scholbestand en het effect op andere natuurwaarden gering.

menteel een concept voor verduurzaming van visserij en natuurbescherming in de Noordzee door zonering. In de huidige situatie mag op de Noordzee overall worden gevestigd uitgezonderd enkele situaties. Het zoneringconcept draait dit om en neemt als uitgangspunt dat alleen gevestigd zou mogen worden in de zones waar het wel kan. Je kunt de Noordzee bijvoorbeeld verdelen in (1) onbevestigde delen van beschermde gebieden, (2) duurzaam bevestigde delen van beschermde gebieden waar in elk geval bodemberoerende visserij is uitgesloten, (3) gebieden rondom de beschermde gebieden waar eventueel nog wel enige vorm van bodemberoering is toegestaan, en (4) ten slotte beperkte gebieden die als visakkers functioneren. Dit zijn voorbeelden van maatregelen waarin ruimtelijke regulering van gebruiksfuncties op de Noordzee samengaat met natuurbescherming. Ook deze *de facto*-natuurbescherming moet een plaats krijgen in een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen. De ecologische samenhang en representativiteit van de beschermde Noordzeenaatuur worden er immers door vergroot.

*Nummer 6: gebruik de ruimtelijke beschermingsmaatregelen van de KRM om het netwerk van beschermende maatregelen in te kaderen*

Natura 2000, OSPAR MPA's, generieke bescherming van soorten in hun leefgebieden, bufferzones en ruimtelijke regulering van gebruiksfuncties die samengaat met bescherming van natuurwaarden: in al deze gevallen draait het om de bescherming van natuur in bepaalde gebieden. Ruimtelijke bescherming dus. Eigenlijk kunnen we ervan uitgaan dat de eisen van coherentie en representativiteit niet alleen van toepassing zijn op een netwerk van Natura 2000- en OSPAR-gebieden. De voorwaarden van coherentie en representativiteit moeten juist gelden voor het systeem van ruimtelijke beschermingsmaatregelen in zijn geheel. In Nederland zouden deze vijf complementaire lagen van natuurbescherming deel moeten uitmaken van de onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie te implementeren 'ruimtelijke beschermingsmaatregelen die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermde gebieden'.<sup>44</sup> Een ecologische coherente en representatieve bescherming van de Noordzeenaatuur kan hiermee op de kaart worden gezet.

## 6 Enkele vooruitzichten

Kan een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen misschien worden ingetekend in een bestemmingsplankaart? De toekomst biedt in elk geval perspectief, gezien deze motie die Tweede Kamerlid Polderman (SP) op 1 december 2010 indiende:

---

44. Art. 13 KMR.

‘Constateernde dat:

- de motie-Polderman (29675, nr. 54) over een Rijksbestemmingsplan Noordzee, in oktober 2008 door de Kamer is aanvaard;
- tot op heden geen zichtbare uitvoering is gegeven aan de motie;
- ook de Europese Commissie in 2008 middels een Routekaart naar Maritieme Ruimtelijke Ordening aanstuurt op integrale ruimtelijke bescherming van maritieme gebieden;

verzoekt de regering om in 2011 te starten met de uitvoering van de motie-Polderman door borging van ruimtelijke claims in het Nationaal Waterplan en het opstellen van een startdocument voor een Rijksbestemmingsplan Noordzee.<sup>45</sup>

Een Rijksbestemmingsplan voor de Noordzee zou een grote stap voorwaarts zijn. Tot op heden wordt in de Nota Ruimte en het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 voor de Noordzee immers uitgegaan van toelatingsplanologie, waarbij over elke gebruiksaanvraag afzonderlijk wordt beslist.<sup>46</sup> Ontwikkelingsplanologie zou daarentegen voor de Noordzee meer ruimtelijke sturing geven, ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Ook Europa roept op tot het ontwikkelen van een integraal ruimtelijk kader voor het maken van keuzes tussen concurrerende menselijke activiteiten en het beheren van effecten op het mariene milieu.<sup>47</sup> Een bestemmingsplan maakt een ontwikkelingsgerichte planologie mogelijk waarbij een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen de stevige ‘ene kant’ van het integrale afwegingskader kan vormen. En, niet onbelangrijk, een Rijksbestemmingsplan Noordzee is niet alleen verbindend voor de overheid, maar ook voor de burger.

---

45. De motie, nr. 21 (32 500-XII), werd 1 december 2010 voorgesteld door de leden Jansen, Van Tongeren, Samsom, Van Veldhoven en Ouwehand. De uitslag was nog niet bekend ten tijde van de afronding van dit artikel.

46. In het IBN 2015 is een afwegingskader voor vergunningverlening opgenomen waarmee beoogd wordt bij te dragen aan de bescherming van gebiedsgebonden natuurwaarden. Op basis van deze voorzorgtoets kan een vergunning worden afgegeven wanneer de aanvrager de natuureffecten van zijn voorgenomen activiteit heeft beschreven en in geval van natuurschade voorzorgsmaatregelen heeft genomen om deze zo veel mogelijk te beperken. Voor mogelijk resterende significante schade geldt een inspanningsverplichting om deze te compenseren door elders vergelijkbare natuurwaarden terug te brengen. Is fysieke compensatie niet mogelijk, dan kan financiële compensatie plaatsvinden door storting in een groenfonds. De voorzorgtoets is vooral bedoeld om ‘ernstige schade’ te voorkomen. Wanneer mitigerende dan wel compenserende maatregelen moeten worden genomen en in welk geval financiële in plaats van fysieke compensatie volstaat, en met welke mate van compensatie kan worden volstaan, is in het IBN 2015 niet precies omschreven.

47. *Routekaart naar Maritieme Ruimtelijke Ordening*, Mededeling van de Commissie van 25 november 2008, COM(2008)791.

## 7 Conclusies

In deze bijdrage is een voorstel gedaan voor een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen voor de Noordzee. De verschillende elementen van dit netwerk samen moeten leiden tot natuurbescherming die recht doet aan het mariene ecosysteem. Ecologische coherentie en representativiteit worden hiermee vergroot.

Echter, ook gezien de noodzaak van een goede ruimtelijke ordening van de Noordzee met bijbehorend afwegingskader is een integraal en dekkend systeem van natuurbescherming handig. Het Noordzeebeleid komt in feite neer op de vraag welke gebruiksfuncties, waar en onder welke voorwaarden mogen plaatsvinden op de Noordzee. Niettemin is de opgave van het Nationaal Waterplan een duurzame economische ontwikkeling die in evenwicht is met het mariene ecosysteem.<sup>48</sup> Hiertoe zullen beleidskeuzes moeten worden gemaakt. Maar voor een volwaardige afweging tussen ecologie en economie moet ook de natuurkant van de medaille in kaart worden gebracht. Dit betekent dat voor de Noordzee duidelijk moet worden *welke natuur(doelen) wij onder welke voorwaarden, waar op de Noordzee willen beschermen*. Het kiezen van de *natuurdoelen* behoort een transparante maatschappelijke discussie te zijn. Gezien de ecosysteembenadering en de aanzienlijk verslechterde natuurkwaliteit moet herstel van het mariene ecosysteem hierbij een prioriteit zijn. Dit debat wordt de komende jaren hoofdzakelijk gevoerd binnen de kaders van de door ons in 2020 gewenste goede milieutoestand van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Om vervolgens de afweging te kunnen maken onder *welke voorwaarden* de bescherming van natuur *waar op de Noordzee moet plaatsvinden*, is een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen nodig. Dit netwerk moet het mariene ecosysteem ook als systeem benaderen. Met een integraal beschermingskader voor de Noordzeenatuur komen we een stuk dichterbij een afweging tussen ecologie en economie, waar het mariene ecosysteem wel recht wordt gedaan.

De ‘ruimtelijke beschermingsmaatregelen’ die de KRM van Nederland eist, kunnen een kader bieden aan het in dit artikel aanbevolen netwerk. De realisatie van een netwerk van ruimtelijke beschermingsmaatregelen maakt Nederland beter toegerust voor de Europese uitdaging van maritieme ruimtelijke ordening. Misschien is ten tijde van publicatie van deze VMR-uitgave de motie voor een Rijksbestemmingsplan Noordzee al in uitvoering.

---

48. Ministerie van VenW, 2008. Nationaal Waterplan en Beleidsnota Noordzee 2009-2015, vastgesteld 22 december 2009 en na de val van het kabinet-Balkenende voor een groot deel controversieel verklaard; zie de brief van VenW, 23 maart 2010, Kamerstuk 31 710, nr. 15.

# Wind op zee; natuurbelang in de praktijk van de vergunningen voor windturbineparken op zee

*Mw. mr. I.C.G. Klein-Hendriks\**

## 1 Inleiding

In 2007 gaf het toenmalige kabinet-Balkenende het startsein voor de missie voor een duurzame samenleving. Het kabinet stelde zich tot doel om in 2020 20% van de energiebehoefte van Nederland op duurzame wijze te voorzien. In het kader van deze doelstelling werd door het kabinet subsidie ter beschikking gesteld voor windenergie op zee.

In 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van VenW twaalf vergunningen verleend voor windturbineparken op de Noordzee, gelegen in de exclusieve economische zone (EEZ), op meer dan 12 nautische mijlen van de kust. Elke vergunning beslaat een oppervlak van ten hoogste 50 km<sup>2</sup>. Met deze vergunningen zou circa 3000 MW windenergie kunnen worden opgewekt. Separaat hieraan heeft de minister van EL&I de subsidieregeling Regeling windenergie op zee opgesteld, op basis waarvan voor ongeveer 950 MW subsidie aan vergunde windturbineparken kan worden toegekend.

In deze bijdrage wordt ingegaan op de wijze waarop het natuurbelang bij deze vergunningen is betrokken. Daarvoor is het nodig om na een korte terugblik in te gaan op de juridische context van de besluiten en het integrale karakter van de vergunningverlening. Daarna wordt het natuurbelang ‘een gezicht gegeven’ door stil te staan bij hetgeen uit de verschillende milieueffectrapportages en passende beoordelingen is gebleken en wordt ingegaan op de wijze waarop dit belang in de besluitvorming is afgewogen.

## 2 Terugblik

Aan de besluitvorming is een uitgebreid voorbereidingstraject voorafgegaan. Rijkswaterstaat heeft als coördinerend beheerder van de Noordzee uitvoering gegeven aan het proces van vergunningverlening. Al voor het aantreden van het kabinet in 2007 bestond de mogelijkheid om initiatieven in te dienen voor windturbineparken

---

\* Ingrid Klein-Hendriks is sinds februari 2009 via AT Osborne betrokken bij het project Wind op zee, Rijkswaterstaat dienst Noordzee als senior juridisch adviseur en later als coördinator van juridische procedures.

op de Noordzee. In 2008 lagen er bij Rijkswaterstaat meer dan zeventig startnotities voor de bouw van windturbineparken op de Noordzee. Dit aantal ging de beoogde committering van – aanvankelijk 450 MW en later – 950 MW ruimschoots te boven. De staatssecretaris van VenW heeft om die reden, en vanwege het voornemen om vanaf 2011 met een nieuw uitgiftestelsel te gaan werken, hierop besloten om een moratorium in te stellen om het aantal aanvragen in te dammen.<sup>1</sup> Vanaf 1 april 2008 konden tot een nader te bepalen tijdstip geen vergunningen worden verleend voor windturbineparken. Voor de initiatieven die er op 1 april 2008 lagen, werd bepaald dat die initiatieven alleen tot een besluit konden leiden wanneer deze voor 1 maart 2009 vergezeld gingen van een compleet en aanvaardbaar verklaard milieueffect-rapport (MER) en passende beoordeling. Zeventien initiatieven zijn op deze wijze uitgemond in vergunningaanvragen voor windturbineparken op zee. Uiteindelijk zijn in deze zogenoemde tweede ronde twaalf vergunningen verleend. Vijf initiatieven zijn afgewezen.

### 3 Juridische context

De windturbineparken zijn geprojecteerd in de Nederlandse EEZ van de Noordzee, buiten de territoriale zee, op meer dan 12 nautische mijlen van de Nederlandse kust. Nederland heeft de EEZ in 1999 ingesteld, op basis van het VN-Zeerechtverdrag.<sup>2</sup> In de EEZ bezit de kuststaat soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden. Daarnaast heeft de kuststaat in de EEZ rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu.<sup>3</sup>

Na het instellen van de EEZ is de werking van de toenmalige Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) uitgebreid naar de EEZ.<sup>4,5</sup> Daarmee werd de Wbr het instru-

- 
1. Wijziging Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone, *Stcrt.* 2008, 67, p. 23.
  2. Rijkswet instelling exclusieve economische zone, *Stb.* 1999, 281, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 446, nr. 3.
  3. Art. 56 VN-Zeerechtverdrag.
  4. Op 22 december 2009 is de Wbr opgegaan in de Waterwet (*Stb.* 2009, 490).
  5. Besluit grenzen EEZ, *Stb.* 2000, 167 en Wet uitbreiding toepassingsgebied van de Wbr tot de EEZ, *Stb.* 2000, 510.

ment voor vergunningverlening voor installaties, met uitzondering van mijnbouwinstallaties, in de EEZ. Voor zover hier relevant luidt de Wbr in artikel 3 als volgt:

‘(1) Weigering, wijziging of intrekking van een vergunning kan slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken. (2) Besluiten kunnen mede strekken ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, doch enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde beperkingen.’

Op 21 december 2004 zijn daarnaast Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusief economische zone vastgesteld.<sup>6</sup> Deze Beleidsregels geven inzicht in de wijze waarop de Wbr wordt toegepast op installaties in de EEZ. De Beleidsregels bevatten bepalingen over het indienen van aanvragen, de wijze van totstandkoming van vergunningen en het toetsingskader voor vergunningverlening op de Noordzee.

#### **4 Integrale vergunningverlening**

Het kader van vergunningverlening wordt in belangrijke mate gevormd door het beleid voor de EEZ, zoals dat is opgenomen in diverse plannen, waaronder de Nota Ruimte. De Beleidsregels bepalen dat rekening dient te worden gehouden met de op de Noordzee betrekking hebbende onderdelen van de Nota Ruimte en gebiedsaanwijzingen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 5 Beleidsregels). De Nota Ruimte is uitgewerkt in het op 8 juli 2005 vastgestelde Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN 2015).

In het IBN 2015 is een integraal afwegingskader voor vergunningverlening opgenomen. Dit afwegingskader leidt volgens het IBN 2015 tot een toets van de locatiekeuze en efficiënt ruimtegebruik en sluit zo veel mogelijk aan op reeds bestaande wet- en regelgeving, waaronder bijvoorbeeld de milieueffectrapportage en de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor nieuwe activiteiten moet de initiatiefnemer volgens dit afwegingskader ten behoeve van de voorzorgtoets informatie aanleveren die zowel ecologische effecten als effecten op de gezondheid van de mens en op ander rechtmatig gebruik in beeld brengen. Andere gebruiksvormen op zee betreffen onder meer scheepvaart, olie- en gaswinning, zandwinning, kustlijnzorg, visserij, recreatie, kabels en leidingen.

6. *Stcr.* 2004, 252, p. 19.

Als een activiteit significante ruimtelijke en/of ecologische effecten heeft, moeten nut en noodzaak worden aangetoond. Bij activiteiten die expliciet in het rijksbeleid worden toegestaan of gestimuleerd, waaronder windturbines tot 6000 MW, hoeven nut en noodzaak niet nader te worden onderbouwd. Realisatie van windturbineparken tot een gezamenlijk vermogen van 6000 MW in de EEZ geschiedt volgens de Nota Ruimte om dwingende redenen van groot openbaar belang. Het locatiebeleid voor windturbineparken houdt in dat de bouw van windturbineparken in beginsel is toegestaan buiten specifieke uitsluitingsgebieden. Deze uitsluitingsgebieden betreffen de in de mijnbouwregeling vastgelegde scheepvaartroutes en clearways, aanloopgebieden, ankergebieden, de defensierestrictiegebieden en de reserveringsgebieden voor de winning van beton- en metselzand.

Voor alle activiteiten op de Noordzee vormt het voorzorgprincipe een belangrijk uitgangspunt bij de planning en het ontwerp van voorgenomen activiteiten op de Noordzee. Voorzorg houdt in het IBN 2015 in dat preventieve maatregelen genomen dienen te worden wanneer er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan dat de activiteit schade toebrengt aan het milieu, de gezondheid van de mens of ander rechtmatig gebruik. Zelfs wanneer er geen afdoende bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen een activiteit en de gevolgen ervan. Daarnaast moeten vooraf maatregelen worden genomen om langdurig, onontkoombare en ongewenste effecten van activiteiten te voorkomen en te beperken. In verschillende sectoren van de besluitvorming, waaronder ecologie, speelt dit voorzorgprincipe een belangrijke rol.

Bij de uitbreiding van de toepasselijkheid van de Wbr naar de EEZ heeft de wetgever overwogen dat op basis van internationale verdragen, waaronder het VN-Zeerechtverdrag en het OPSAR-verdrag, de behoefte bestaat aan een vergunningstelsel voor werken in de EEZ waarbij ook de bescherming en instandhouding van het zeemilieu kan worden afgewogen.<sup>7</sup> Een belangrijk hulpmiddel ten behoeve van gerichte informatievoorziening voor wat betreft de milieuaspecten was volgens de wetgever uiteraard het MER. Dit komt eveneens in de Beleidsregels tot uitdrukking (artikel 4 lid 1 onderdeel e van de Beleidsregels en toelichting). In het kader van de behandeling van de Wbr-vergunningaanvragen is van de aanvrager dan ook een MER gevraagd.

Voor elke activiteit met mogelijk negatieve gevolgen voor een Vogel- of Habitatrichtlijngebied moet volgens het IBN 2015 daarnaast het afwegingskader vergelijkbaar met het afwegingskader uit de Natuurbeschermingswet 1998 en de Habitatrichtlijn worden doorlopen. De Natuurbeschermingswet 1998 was ten tijde van de

---

7. *Kamerstukken II 1999/2000, 26 961, nr. 3.*



besluitvorming voor de windturbineparken op de Noordzee nog niet expliciet van toepassing verklaard in de EEZ. De wet Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone<sup>8</sup> was ten tijde van de vergunningverlening nog een wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel beoogt gevolg te geven aan onder meer een uitspraak van het Hof van Justitie van de EG van 20 oktober 2005, waarbij het Hof heeft bevestigd dat de Habitatrictlijn mede van toepassing is in de EEZ voor zover de bevoegdheid van de lidstaten zich uitstrekt over deze zone.<sup>9</sup>

De Wbr bevat in artikel 3 lid 2 de mogelijkheid om het milieubelang ook mee te wegen bij de besluitvorming omtrent windturbineparken op de Noordzee. Dit artikel bevat de basis voor de bescherming van andere aan het waterstaatswerk verbonden belangen dan van waterstaatkundige aard, een en ander voor zover die andere belangen bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen niet reeds zijn beschermd. Bij deze ‘brede kijk’ werd blijkens de parlementaire geschiedenis vooral gedacht aan belangen van landschap, natuur en cultuurhistorie.<sup>10</sup> Uit de memorie van toelichting bij de uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wbr tot de EEZ blijkt:

‘Voor de toetsing en regulering van projecten is in aansluiting op de weergave van het afwegingskader van belang, dat blijkens de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel voor de Wbr de noodzaak tot bescherming van andere dan waterstaatkundige belangen, bijvoorbeeld natuur- en milieubelangen, in het kader van de Wbr ook op zichzelf de basis kan vormen voor vergunningweigerings of het stellen van bepaalde voorschriften.’<sup>11</sup>

## 5 Natuurbelang ‘een gezicht’

In de milieueffectrapportages is onderzoek gedaan naar onder meer de effecten van windturbineparken op:

- vogels als gevolg van aanvaringen, barrièrewerking en verstoring tijdens de operationele periode van het windturbinepark;
- zeezoogdieren en vissen ten gevolge van het onderwatergeluid tijdens de bouw van het windturbinepark.

---

8. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 002, nr. 2.

9. Zaak C-6/04; zie tevens *Kamerstukken II* 2008/09, 32 002, nr. 3.

10. *Kamerstukken II* 1995/96, 24 573, nr. 3 en 6.

11. *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 961 nr. 3.

Het onderzoek in de milieueffectrapportages richtte zich tevens op de cumulatieve effecten van de (gezamenlijke) windturbineparken. Ten aanzien van vogels werden in dit verband negatieve effecten beschreven als gevolg van aanvaring met windturbines voor met name de kleine mantelmeeuw en de grote stern die de op zee gelegen windturbineparken kunnen bereiken.

De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft in 2008 de eerste toetsingsadviezen uitgebracht over de op dat moment gereed zijnde milieueffectrapportages. In deze toetsingsadviezen constateerde de commissie dat op het gebied van onderwatergeluid kennisleemtes en onzekerheden in de effectbeoordeling aanwezig waren. Significante gevolgen van onderwatergeluid op zeezoogdieren en mogelijk ook op trekvissen konden volgens de commissie niet met zekerheid worden uitgesloten. De commissie constateerde tevens dat in cumulatie mogelijk significant negatieve gevolgen zouden kunnen optreden op de populatie van de kleine mantelmeeuw in enkele Natura 2000-gebieden, waaronder de kolonies in Zwanenwater en Pettemerduinen en Duinen en Lage Land Texel. De commissie adviseerde voor deze onderwerpen, gelet op het afwegingskader van artikel 6 van de Habitatrictlijn, een passende beoordeling op te stellen.

Om een generiek kader te bieden voor het opstellen van locatiespecifieke passende beoordelingen is een handreiking passende beoordeling opgesteld (juni 2008). In deze handreiking is verkend of sprake kan zijn van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden, wat de kennisleemtes zijn en zo nodig met welke gegevens en methodes de eventuele effecten verder beschreven en beoordeeld zouden moeten worden. Per voorgenomen windturbinepark is vervolgens een passende beoordeling opgesteld. In deze passende beoordeling is onderzoek gedaan naar de reductie van vislarven, de doorwerking van de larvenreductie op de juvenielen, en de kinderkamerfunctie, alsmede de doorwerking op vogels en zeezoogdieren. Er is nader onderzoek gedaan naar het aanvaringsrisico voor vogels en de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Daarnaast is nader onderzoek gedaan naar de effecten van het geluidsniveau op de gewone zeehond, bruinvissen (vermijdingsafstand) en de migratie van zeehonden tussen de Voordelta en de Waddenzee.

Bij de totstandkoming van deze locatiespecifieke passende beoordelingen is een breed panel van deskundigen betrokken. Op basis van het MER, de passende beoordeling en aanvullende informatie adviseerde de Commissie voor de milieueffectrapportage dat voor de gewone en de grijze zeehond aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden is uit te sluiten, mits de heiwerkzaamheden beperkt blijven tot maximaal één heiseizoen en de gevoelige periode van de grijze

zeehond gemeden wordt. De effecten op vogels door aanvaringsrisico van een operationeel windturbinepark leiden afzonderlijk niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. In cumulatie, afhankelijk van hoeveel en welke parken precies vergund zouden worden, waren volgens de commissie significante effecten niet op voorhand uit te sluiten.

## **6 Handen en voeten aan het natuurbelang**

In de besluitvorming over de windturbineparken is veel aandacht besteed aan de uitkomsten van het MER, de passende beoordeling en het toetsingsadvies van de commissie voor de milieueffectrapportage.

Een van de maatregelen die in de besluitvorming gelet op het voorzorgprincipe is opgenomen, is een heibeperking van 1 januari tot 1 juli om de negatieve effecten van het heien zo veel mogelijk te voorkomen. Door het opnemen van dit voorschrift worden de voedselketeneffecten door de bouw van windturbineparken op de van juveniele vis afhankelijke vogelsoorten van Natura 2000-gebieden uitgesloten. In cumulatie met alle windturbineparken konden mogelijk significante effecten op vogelsoorten van Natura 2000-gebieden als gevolg van aanvaring met windturbines echter op voorhand niet worden uitgesloten. Bij een additionele sterfte boven de 5,82% kan voor de populatie in het Natura 2000-gebied Duinen en Lage Land Texel niet worden uitgesloten dat significante effecten optreden op populatieniveau. Het percentage van 5,82 kan worden beschouwd als een soortspecifieke uitwerking van het Ornis-criterium.<sup>12</sup> Het gezamenlijke effect van de windturbineparken oversteeg het genoemde percentage, hetgeen tot gevolg had dat voor twee windturbineparken de nodige basis om medewerking te verlenen ontbrak.

Het effect van de bouw van meerdere windturbineparken op de onderzochte soorten zeezoogdieren zou kunnen zijn dat in een groot deel van het Nederlands Continentaal Plat (NCP) verstoring zou kunnen optreden. Tijdens de heiperiode zou een groot deel van het NCP daardoor niet meer toegankelijk zijn voor zeehonden om te foerageren. Gelet hierop is in de besluitvorming de maatregel opgenomen dat gedurende één bouwseizoen steeds één windturbinepark gebouwd kan worden. De genoemde maatregel om het heiseizoen te beperken tot de periode juli tot en met december is tevens in de besluitvorming opgenomen vanwege het effect van windturbineparken in de bouwfase op (migrerende) zwangere vrouwtjes van de gewone

---

12. Bij de besluitvorming werd aanvankelijk ook rekening gehouden met de populatie kleine mantelmeeuwen in het Natura 2000-gebied Zwanenwater en Petteerderduinen. Deze soort bleek zich vervolgens echter niet te kwalificeren voor de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied.

zeehond. Van de beperkende heivoorschriften kan, wanneer bijvoorbeeld een funderingswijze wordt toegepast die minder effecten heeft voor het onderwaterleven en voor de zeezoogdieren, na toestemming van het bevoegde gezag worden afgeweken. Op deze wijze is beoogd ruimte te bieden aan technische ontwikkelingen bij offshorewindturbineparken.

Naast deze maatregelen is in de besluitvorming een monitorings- en evaluatieprogramma voorgeschreven. De monitoringsverplichtingen zijn bijvoorbeeld gericht op het verkrijgen van onderzoeksgegevens over het vermijdingsgedrag van bruinvissen ten gevolge van heien, over de migratieroutes van de gewone zeehond en de grijze zeehond en over de vermijding van zeevogels ten gevolge van het windturbinepark.

Op deze wijze heeft bij de vergunningverlening, naast andere bij een doelmatig en veilig gebruik van de Noordzee betrokken belangen, het natuurbelang een volwaardige plaats gekregen. Dit sluit aan bij de bedoeling van de wetgever met de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wbr naar de EEZ en het in het IBN 2015 opgenomen integrale afwegingskader.

## **7 Afronding**

Wind op zee en de afweging ten opzichte van ‘de belangen van de zee’ is een relatief nieuw onderwerp in Nederland. De vergunningverlening voor windturbineparken in de EEZ kenmerkt zich door een integrale afweging van bij de besluitvorming betrokken belangen. De wettelijke basis hiervoor lag in het afwegingskader van artikel 3 Wbr. Artikel 3 lid 2 Wbr bood de mogelijkheid om ondanks het ontbreken van wetgevende kaders het natuurbelang volwaardig mee te wegen in lijn met de Nota Ruimte en het IBN 2015. In het MER en passende beoordelingen is veel kennis verzameld over het ecologisch belang van hetgeen op de Noordzee gebeurt. Dit vergde een gezamenlijke inspanning van een groot aantal betrokken onderzoeksbureaus en ministerie. Gezamenlijk bieden deze initiatieven diepgaande en waardevolle informatie over milieu en natuur op de Noordzee.

## Verslag van de discussie

Allereerst stelde dhr. De Gier (Universiteit Utrecht) een vraag betreffende de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). De KRM vereist ruimtelijke beschermingsmaatregelen. Deze worden geacht rechtens afdwingbaar te zijn. Het Nationaal Waterplan en structuurvisies zijn niet juridisch bindend en het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 is een toetsingskader. Vandaar de vraag of, om te voldoen aan de KRM, bestemmingsplannen gebruikt moeten worden.

Dhr. Dotinga benadrukte dat de KRM een kaderrichtlijn is. Er is geen nadere definitie van de vereiste ruimtelijke beschermingsmaatregelen opgenomen in de richtlijn. Wel is duidelijk dat deze maatregelen in elk geval de gebieden omvatten die vallen binnen het bereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het is onduidelijk wat de exacte juridische status van de ruimtelijke beschermingsmaatregelen moet zijn. Gezien de effectiviteit van bindende maatregelen ligt het in de lijn der verwachting dat de maatregelen bindend zouden moeten zijn. De vraag is of met niet-bindende beleidsmatige maatregelen het doel van de richtlijn bereikt kan worden.

Dhr. Wösten (Wösten juridisch advies) vroeg naar de verhouding tussen de vergunningplicht voor visserij en artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Momenteel bestaat een vergunningplicht. De nieuwe minister van EL&I zou die echter kunnen opheffen. Wordt dan nog voldaan aan de Vogel- en Habitatrichtlijn? Dhr. Dotinga zegt dat Nederland aan zijn verplichtingen moet voldoen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar dat hier ook rekening moet worden gehouden met de juridische beperkingen die gelden ten aanzien van de regulering van zeevisserij. Nederland heeft weliswaar beperkte gedelegeerde bevoegdheden ten aanzien van de regulering van visserij in de EEZ, maar die zijn waarschijnlijk niet voldoende om een vergunningplicht onverkort toe te passen. Hierbij is onder andere het verbod op discriminerende maatregelen van belang. Daarom is veel te zeggen voor regulering via het GVB. Momenteel worden voorstellen voor maatregelen al voorbereid. Deze maatregelen moeten hetzelfde bereiken als een vergunningstelsel. Als dit niet het geval is, wordt niet aan de Vogel- en Habitatrichtlijn voldaan. Daarom is het nog de vraag of aan deze richtlijnen voldaan wordt.

Mw. Jonkhoff vermeldt dat er inderdaad een plicht is tot het doorlopen van het vergunningtraject, zoals genoemd door dhr. Wösten, en dat Greenpeace daarom een handhavingsverzoek heeft ingediend. Daarbij benadrukt zij dat de afstemming tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn en het GVB momenteel niet goed is geregeld. Hiervoor wordt verwezen naar het advies van de Raad van State. Deze gebrekkige afstemming levert ruimte voor de lidstaten tot het nemen van maatregelen.

Dhr. Wösten vroeg zich ook af waarom Stichting de Noordzee niet deelnam aan de procedure die gestart is door Greenpeace. Dhr. Rammelt geeft aan het standpunt van Greenpeace goed te begrijpen. Stichting de Noordzee heeft er echter voor gekozen om deel te nemen aan een projectgroep. Hierbinnen wordt in overleg met onder andere vissers, wetenschappers en de overheid onderzocht welke maatregelen het beste kunnen worden genomen.

Dhr. Fontijn (ministerie van SZW) gaat vervolgens in op de (potentiële) rol van het VN-Zeerechtverdrag. Visserij en het vernielen van de zeebodem zouden los van elkaar kunnen worden aangepakt. Op deze manier kan men visserij toelaten en het 'vernielen' van de bodem apart reguleren. Dhr. 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.

Mw. Broadbelt (ministerie van Infrastructuur en Milieu) bracht de vraag ter discussie of de procedure gestart door Greenpeace tegen het ministerie van LNV (tegenwoordig ministerie van EL&I) niet beter gericht zou kunnen worden tot de EU. De EU is tenslotte exclusief bevoegd ten aanzien van visserij. Mw. Jonkhoff gaf aan geen geschikte procedure te kennen die hier mogelijkheid toe geeft. Daarbij komt dat zij van mening is dat er genoeg aanwijzingen zijn dat de toenmalige minister van LNV had moeten optreden. Als in Nederland de Europese verplichtingen niet worden nagekomen, dan dient men zich tot de Nederlandse overheid te richten.

Gesteld wordt dat de juridische mogelijkheden betreffende het voorstel van mw. Broadbelt onduidelijk zijn. Dhr. Dotinga vult aan dat de VHR gericht zijn tot de lidstaten en niet tot de Europese instellingen. De mogelijkheden voor organisaties als Greenpeace om rechtstreeks een procedure te starten bij het Hof van Justitie van de EU tegen de Europese instellingen zijn bovendien zeer beperkt. Dhr. 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. Tijdens deze discussie werd nogmaals de gebrekkige afstemming tussen het GVB en de VHR genoemd. Momenteel is een herziening van het GVB in voorbereiding. Hierbij wordt deze gebrekkige afstemming meegenomen.

Vervolgens bracht dhr. Verboom (ministerie van EL&I) naar voren dat de Noordzeekustzone en de Vlakte van de Raan eerdaags definitief worden aangewezen als Natura 2000-gebied. Hierbij is voor de Noordzeekustzone een verbeteropgave vastgesteld. Binnen het ministerie van EL&I (toen LNV) was men verbaasd over het controversieel verklaren van het, in juli 2009 ingediende, voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet en de Ffwet. Momenteel wordt de nieuwe commissie voor het ministerie van EL&I ingesteld. Deze commissie stelt een lijst op van door de Kamer te behandelen wetten. Het is vervolgens aan de Kamer om te bepalen wanneer de wetswijziging plaats kan vinden. Ten slotte meldt dhr. Verboom dat de behoudsdoelstelling voor de kleine mantelmeeuw alleen in de Pettemerduinen is geschrapt. Dit in verband met de zeer geringe populatie aanwezig in het gebied.





## Deelnemerslijst

Dhr. mr. P.H. van den Brandhof	Agentschap NL/Bodem+/VROM
Dhr. D.B. van den Brink, M.Sc.	Van den Brink, Ecologie & Milieu
Mw. mr. W.M. Broadbelt	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mw. M.E.A. Broekmeyer	Centrum Landschap, Alterra, WUR
Mw. mr. J.E. Brommet	Rijkswaterstaat Corporate Dienst
Mw. dr. ir. Brunt	Wing
Mw. drs. N. van Buren	Ministerie van VenW
Mw. H.C. Busschbach	Europese Commissie
Dhr. J. Coolen	Stichting de Noordzee
Dhr. ir. P. Cornelis	Ministerie van LNV
Dhr. R. van Daatselaar	Stichting de Noordzee
Dhr. mr. E. Dans	AKD
Dhr. mr. M.L. Diepenhorst	Kennedy van der Laan Advocaten
Dhr. mr. J.E. Dijk	Verkerke & Vos Advocaten
Dhr. mr. H.M. Dotinga	Universiteit Utrecht, Faculteit REBO
Mw. M.T. Erfeling	Europese Commissie
Dhr. mr. D.A. Figeo	Ministerie van LNV
Dhr. mr. E.A. Fontijn	P&O SG
Mw. E. Gerbens	Waddenvereniging
Mw. mr. H.Y.L. Goddijn	De Koninklijke Metaalunie
Mw. mr. A.V.K. Goudzwaard	boomjurist, Mr. B.M. Visser & Partners
Dhr. T. Grijsen	Greenpeace
Mw. E. Hart	Productschap Vis
Mw. mr. M.T. Hoen	Rechtshulp Noord
Dhr. M. Huisman	Ministerie van VenW
Dhr. mr. J.C. Jongman	
Mw. mr. A.H. Jonkhoff	Verkerke & Vos Advocaten
Dhr. H. Jonkhoff	
Mw. mr. I.C.G. Klein-Hendriks	I.C.G. Klein-Hendriks Advocaat & Medi- ator
Mw. mr. drs. E.D.M. Knegt	
Mw. M. van der Kooij	
Dhr. mr. H.H.L. Krans	Ministerie van VenW, HDJZ
Mw. mr. H.C. Lagrouw	Kennedy van der Laan
Dhr. J. Leijen	student Universiteit Amsterdam
Dhr. ir. A. Luijendijk	zelfstandig onderzoeker

Dhr. A.C.M. Meeldijk	eigen bedrijf, Noordzeevervisser
Mw. mr. M.D.A. Molenaars	Ministerie van VenW, HDJZ
Dhr. mr. P. Nuvelstijn	Vereniging Natuurmonumenten
Dhr. mr. P.J.J. Oosterling	Hoogheemraadschap Holland Noorderkwartier
Mw. mr. M.H. Overes	Ministerie van LNV
Mw. mr. I. Pater	Gemeente Barneveld
Dhr. mr. T.J.A. Rammelt	Stichting de Noordzee
Mw. prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk	Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/ NILOS, Universiteit Utrecht
Mw. M. van Rossum	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. mr. F.F. Scheffer	Advocatenkantoor F.F. Scheffer
Mw. ing. M.L. Siemensma, MSc.	Marine Science & Communication
Dhr. G. Smits	Natuurmonumenten
Dhr. mr. drs. J.H.K.C. Soer	DHV Management Consultants
Mw. mr. A. Soons-de Meester	Service Centrum Drechtsteden
Dhr. drs. N. Sorel	Planbureau voor de Leefomgeving
Dhr. mr. L. Squintani	Rijksuniversiteit Groningen
Mw. mr. N. Teesing	Vereniging voor Milieurecht
Mw. mr. M.E. Terhorst	
Mw. mr. dr. H.D. Tolsma	Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen
Dhr. mr. A. Trouwborst	Universiteit van Tilburg
Dhr. M. Turenhout	LEI, onderdeel van Wageningen UR
Mw. prof. mr. R. Uylenburg	Universiteit van Amsterdam, Centrum voor Milieurecht
Mw. mr. dr. A.M.E. Veldkamp	DHV juristen
Dhr. mr. J. Veltman	Veltman Advocatenkantoor
Dhr. drs. T.H.M. Verboom	Ministerie van LNV, Directie NLP
Mw. mr. M.H. Verweij	Corus Group Legal
Dhr. mr. G.J.M. van Vliet	Rijkswaterstaat
Mw. M. de Vries	student Universiteit Amsterdam
Dhr. J.P. van de Water	Nederlandse Aardolie Maatschappij BV
Mw. drs. M. van de Water	Stichting de Noordzee
Mw. M.H. Weijer	IMSA Amsterdam
Dhr. mr. J.M.G. Weststeijn	Ministerie van LNV, Directie JZ
Mw. mr. K. Wheeler	Vogelbescherming Nederland
Dhr. mr. V.R. Wösten	Wösten juridisch advies
Mw. mr. J.M.I.J. Zijlmans	Rijkswaterstaat, Corporate Dienst

## **Uitgaven van de Vereniging voor Milieurecht**

- De herziene Hinderwet (1982)
- De aansprakelijkheid voor milieuschade (1983)
- De evaluatie van de Wet algemene bepalingen Milieuhygiëne (1983)
- Deregulering, toegespitst op de basisvergunning en de integrale vergunning (1983)
- Bodembescherming in het landelijk gebied (1984-1)
- Het EEG-milieurecht (1984-2)
- De Wet chemische afvalstoffen (1984-3)
- Rechtsbescherming in de milieuwetgeving (1985-1)
- Grensoverschrijdende rechtsbescherming (1985-2)
- WABM Algemene regels en vergunningenstelsel voor inrichtingen (1985-3)
- Wet geluidhinder (1986-1)
- De Wet bodembescherming (1986-2)
- Waterbeheer en milieubeheer (1986-3)
- Afvalstoffenwet (1987-1)
- Voorontwerp Hoofdstukken Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1987-2)
- Strafrechtelijke handhaving van milieurecht (1987-3)
- Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade (1987-4)
- AMvB's op grond van artikel 2a van de Hinderwet (1988-1)
- De uitvoering van EG-milieurichtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen (1988-2)
- Grondwaterbeheer (1988-3)
- De Natuurbeschermingswet (1988-4)
- Kostenverhaal bij (water)bodemsanering (1989-1)
- Juridische en bestuurlijke consequenties van het Nationaal Milieubeleidsplan (1989-2)
- Grensoverschrijdende milieuwetgeving Europeesrechtelijke, internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke aspecten (1989-3)
- Afvalstoffenbeleid (1990-1)
- Vrijwillige of willekeurige sanering van (bedrijfs)terreinen? (1990-2)
- Milieubescherming: privaatrecht of publiekrecht?, waarin opgenomen selectie milieujurisprudentie 1987-1990 (1990-3)
- Het juridische en financiële instrumentarium van het NMP-plus (1990-4)
- Artikel 21 Interimwet bodemsanering (1990-5)
- Bedrijfsinterne milieuzorg (1991-1)
- Het Plan van aanpak Schiphol (1991-2)

- Risico-aansprakelijkheid voor milieuschade (1991-3)
- Rechtsbescherming in het milieurecht (1991-4)
- Gebiedsgericht milieubeleid (1992-1)
- Bestrijdingsmiddelenwet (1992-2)
- De rol van het recht bij een duurzame ontwikkeling (1992-3)
- Inbouw hoofdstuk bodemsanering in de Wet bodembescherming (1992-4)
- Het milieustrafrecht nader beschouwd (1993-1)
- Gedoogrecht(spraak) (1993-2)
- Flora- en Faunawet (1993-3)
- Waste Prevention (1993-4)
- Openbaarheid van milieurelevante bedrijfsgegevens (1993-5)
- De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht (1994-1)
- Naar een nieuwe Natuurbeschermingswet (1994-2)
- De terugtrekkende overheid (1994-3)
- Ecotax en andere financiële instrumenten in het milieurecht (1994-4)
- Produktgericht milieurecht (1995-1)
- Deregulering (1995-2)
- Strafrechtelijke aanpak van grensoverschrijdende milieucriminaliteit, cap. selecta (1995-3)
- Bodemsanering (1995-4)
- Europese milieurechtspraak (1996-1)
- Europese milieurechtspraak, verslag ledenvergadering (1996-2)
- Stad en Milieu (1996-3)
- Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer (1996-4)
- Landbouw en milieu (1996-5)
- Afval: provinciaal, landelijk of Europees probleem? (1997-1)
- Gemeentelijk milieubeleid (1997-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1996 (1997-3)
- Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening 'is het gras groener bij de burens?' (1997-4)
- Internationaal milieurecht in Nederland: De consequenties van het internationale milieurecht voor de nationale rechtspraktijk (1998-1)
- Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid (1998-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1997 (1998-3)
- (NB 1998-4 is niet verschenen.)
- Functiegerichte bodemsanering (1998-5)
- Jurisprudentie milieurecht 1998 (1999-1)
- Artikel 95 EG-Verdrag: De (on)mogelijkheden voor lidstaten om af te wijken van geharmoniseerd EG-beleid (2000-1)

- Bouwstoffenbesluit (2000-2)
- Interregionale handhavingssamenwerking (2000-3)
- Gemeenten en de Vogel- en Habitatrictlijn (2000-4)
- Meldingenstelsel Wet milieubeheer (2000-5)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland (2001-1)
- Landbouw en milieu (2001-2)
- Bestrijdingsmiddelen (2001-3)
- Duurzaam ondernemen en regelgeving (2001-4)
- De positie van derden-belanghebbenden bij nieuwe instrumenten in het milieurecht (2001-5)
- Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht (2001-6)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht (verslag studiemiddag) (2001-7)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (2002-1) Pre-adviezen
- Lokale milieuhinder (2002-2)
- Milieu en de fundamentele herziening van de WRO (2002-3)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (verslag studiemiddag) (2002-4)
- Over de grenzen van het milieurecht (2003-1)
- Milieuaansprakelijkheid (2003-2)
- Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief (2003-3)
- Flora- en faunawet (2004-1)
- Emissiehandel (2004-2)
- De toekomst van de m.e.r. (2004-3)
- Ruimtelijke inrichting en handhaving op de Noordzee (2004-4)
- Herijking milieuregelgeving (2005-1)
- IPPC: in wetgeving en praktijk (2005-2)
- Regeling inzake luchtkwaliteit; Nederland op slot? (2006-1)
- Waarborgen in het milieurecht; actuele ontwikkelingen in besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming (2006-2)
- Externe veiligheid (2006-3)
- Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005 (2006-4)
- De omgevingsvergunning; de toepassing in de praktijk (2006-5)
- Modernisering algemene regels Wet milieubeheer (2006-6)
- Milieu en Luchtvaart (2007-1)
- De nieuwe Waterwet (2007-2)
- Agrarisch milieurecht (2007-3)
- Nederlandse milieurichtlijnen en beste beschikbare technieken (2007-4)
- Aan de grenzen van de milieuvergunning (2007-5)

- Klimaatverandering en de rol van het milieurecht (2007-6)
- Ontwikkelingen in het Europees milieustrafrecht (2008-1)
- Interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht (2008-2)
- Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht? (2008-3)
- De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van natuur en milieu (2008-4)
- Juridische aspecten van klimaatverandering (2009-1)
- Europees milieurecht in de Lage Landen (2009-2)
- Bij twijfel (niet) doen (2009-3)
- Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling (2009-4)
- Wabo: antwoorden op praktijkvragen (2010-1)
- Natuur(lijk) met recht beschermd (2010-2)
- Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik én het grootste natuurgebied van Nederland (2011-1)

Uitgaven vanaf 2003-1 kunnen worden besteld bij Boom distributiecentrum, tel. 0522-23 75 55, fax 0522-25 38 64, e-mail [budh@boomdistributiecentrum.nl](mailto:budh@boomdistributiecentrum.nl). Van de uitgaven daarvoor zijn enkele nog voorradig bij de VMR.

## Over de Vereniging voor Milieurecht

De Vereniging voor Milieurecht (VMR) bestaat sinds 1982. De VMR is hét onafhankelijke discussieplatform over milieu- en natuurbeschermingsrecht. De vereniging telt ongeveer 800 leden en donateurs, die afkomstig zijn uit diverse disciplines: overheid, advocatuur, wetenschap, milieubeweging, bedrijfsleven, adviesbureaus, enzovoort.

De VMR organiseert ledenvergaderingen/studiemiddagen en andere bijeenkomsten over actuele milieurechtelijke onderwerpen. Van de ledenvergaderingen verschijnt een boek in de publicatiereeks van de VMR met de teksten van de inleidingen en een verslag van de discussie. In werkgroepen (thans: internationaal milieurecht en jurisprudentie) worden onderwerpen intensiever bestudeerd. De werkgroepen komen regelmatig bijeen en brengen schriftelijk verslag uit van hun bevindingen in de vorm van preadviezen en andere bijdragen. De deelnemers aan de werkgroepen zijn eveneens afkomstig uit uiteenlopende disciplines.

Nadere informatie over de VMR is te krijgen op het verenigingsbureau:

Drieharingstraat 25, tel. 030-231 22 21, e-mail [info@milieurecht.nl](mailto:info@milieurecht.nl) of via de website <[www.milieurecht.nl](http://www.milieurecht.nl)>.