

Gebiedsbescherming in de Noordzee – De Betekenis en Beperkingen van het Natuurbeschermingsrecht

Mr. H.M. Dotinga*

(gepubliceerd in: H.M. Dotinga et al., *Het Dilemma van de Noordzee: Intensief Gebruik en het Grootste Natuurgebied van Nederland*, Vereniging voor Milieurecht Serie Vol. 2011-1, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, pp. 13-38)

- 1 Inleiding
- 2 Natuurgebieden en bedreigingen: een kort overzicht
- 3 Gebiedsbeschermingsrecht in vogelvlucht
 - 3.1 Internationaal recht
 - 3.2 Europees recht
 - 3.3 Nederlands recht
- 4 Toepassing van het gebiedsbeschermingsrecht
 - 4.1 Aanwijzing van beschermde gebieden
 - 4.2 Beheer van beschermde gebieden
 - 4.3 Regulering van visserij in beschermde gebieden
 - 4.4 Internationale samenwerking
- 5 Conclusies en aanbevelingen

* 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 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-¹ en Habitatrictlijn² (VHR) en het OSPAR-verdrag.³ 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.⁴

Deze bijdrage bevat een verkenning en evaluatie van het in het Nederlandse deel van de Noordzee vigerende gebiedsbeschermingsrecht.⁵ 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, 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 huidige auteur in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) opgesteld achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2008.⁶ Herhaling van wat in deze publicaties is besproken wordt hieronder zoveel 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.

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.

⁶ H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee*, Utrecht: CELP/NILOS 2008 (vrij toegankelijk op www.pbl.nl), p. 67-110. Zie ook A. Trouwborst, 'Het kielzog van Natura 2000 (1): zeevisserij in beschermde gebieden', 35 M&R (2008), nr. 6, p. 346-355; H.M. Dotinga, 'Het kielzog van Natura 2000 (2): natuurbescherming en het Europees visserijbeleid', 35 M&R (2008), nr. 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', 5 *Utrecht Law Review* (2009), nr. 1, p. 21-43.

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, zeezoogdieren). In het Nederlandse deel van de Noordzee zijn een tiental van dergelijke gebieden met bijzondere ecologische waarden geïdentificeerd (zie figuur 1).⁷ Deze gebieden bevinden zich deels in de territoriale zee (TZ) en deels in de exclusieve economische zone (EEZ). Kort samengevat gaat het om de volgende gebieden:

1. *Kustzee (TZ)*: de hele Nederlandse kuststrook tot de 20 meter dieptelijn. Daarbinnen worden de volgende deelgebieden onderscheiden: Vlakte 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 overstroomde 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 zeekoeten 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'.⁸
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 overbevisning. Het gebied

⁷ Een compleet overzicht is te vinden op de website van Stichting de Noordzee <www.noordzee.nl>. Zie voor meer informatie: H.J. Lindeboom e.a., *Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat*, 2005; H.J. Lindeboom e.a., *Ecologische Atlas ten behoeve van gebiedsbescherming*, 2008; en J.A.M. Jansen & J.H.J. Schaminée (red.), *Europese Natuur in Nederland. Natura 2000-gebieden van Zee en kust*, 2009. Zie ook de bijdragen over gebiedsbescherming in het recente themanummer over de Noordzee van het tijdschrift *De Levende Natuur* (2009/6).

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

bevat verschillende zeldzame en langlevende soorten bodemdieren en trekt in de zomer en de winter aanzienlijke hoeveelheden van verschillende soorten zeevogels aan.

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 onverstoord 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.⁹

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.¹⁰

Visserij is de activiteit die zonder twijfel de ingrijpendste veranderingen teweeg heeft gebracht in de natuurwaarden in bovenstaande 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.¹¹ Kenmerkende gevolgen daarvan zijn het ontbreken van bodemstructuren, het verminderen van habitatcomplexiteit, en het ontbreken van oudere vissen en sommige vissoorten.¹² Hoewel sommige diersoorten (bepaalde zeevogels) er baat bij hebben gehad, geldt voor veel soorten en habitats dat deze significant negatief worden

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).

¹¹ Zie hierover Lindeboom e.a. (noot 7) en Lindeboom (noot 8), p. 299.

¹² Idem.

beïnvloed door deze visserijmethodes. Op enkele uitzonderingen na vinden deze schadelijke vormen van visserij op dit moment vrijwel ongehinderd plaats in bovenstaande 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.¹³ 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,¹⁴ Biodiversiteitsverdrag,¹⁵ Verdrag van Ramsar,¹⁶ Werelderfgoedverdrag,¹⁷ Verdrag van Bonn,¹⁸ OSPAR-verdrag, Verdrag van Bern,¹⁹ ASCOBANS,²⁰ AEW²¹ en Waddenzee-zehondenverdrag.²² Alle tien zijn voor Nederland van kracht.²³ 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.’²⁴

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.

²² Overeenkomst van 16 oktober 1990 inzake de bescherming van zehonden 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. Artikel 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.

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.²⁵ De 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.²⁶ Dat dit momenteel nog niet het geval is blijkt uit de aanbeveling, maar ook het OSPAR Quality Status Report 2010 dat gelijktijdig is gepresenteerd.²⁷

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.²⁸ 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).²⁹ 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.³⁰ 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),³¹ en de Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM).³²

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).

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

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

²⁸ OSPAR Decisions 2010/1 to 2010/6 and OSPAR Recommendations 2010/12 to 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: OUP 2010.

Om overlap met eerdere publicaties te voorkomen, wordt hier na wat korte opmerkingen over de VHR slechts de KRM in enig detail besproken.³³

Wat de Habitatrichtlijn 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 (SBZs). 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.³⁴ 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.³⁵

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.’³⁶ 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:

‘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.’³⁷

Deze ‘ruimtelijke beschermingsmaatregelen’ omvatten dus normaalgesproken alle (mariene) SBZs 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.³⁸ Op basis daarvan zal de Europese

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 Artikel 3(5)(a) KRM.

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

³⁸ Artikel 13(6).

Commissie in 2014 een voortgangsverslag over gebiedsbescherming onder de KRM uitbrengen dat wordt voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad.³⁹

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.⁴⁰ Op zee spelen veel van de juridische problemen die zich ook op het land voordoen bij de uitvoering van 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.⁴¹ Als alles goed gaat, dan zal de wetswijziging in 2011 in werking treden.

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 de eerste niet noodzakelijkerwijs. Volgens de toelichting zou de mogelijkheid tot het aanwijzen van beschermde natuurmonumenten geen toevoegde waarde hebben, omdat alle aan te wijzen gebieden in de EEZ al Natura 2000 gebieden zijn.⁴² 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.⁴³

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

³⁹ Artikel 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 2009-2010*, 32 002, nr. 2. Het voorgestelde nieuwe art. 1a van de Natuurbeschermingswet regelt de toepassing in de EEZ.

⁴² MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Natuurbeschermingswet naar de EEZ, *Kamerstukken II 2008-2009*, 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.

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, gelijke behandeling van vissers, handhaving en controle.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 bovenstaande 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.⁴⁶ Het gaat om drie delen van de Kustzee (Voordelta, Noordzeekustzone, en de Vlake 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 km² 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.

Gebied	Vogelrichtlijn	Habitatrichtlijn	OSPAR
Voordelta	2000 (A)	2004 (GCB) 2008 (A)	2009
Noordzeekustzone 1	2005 (A)	2004 (GCB) 2009 (A)	2009

⁴⁴ MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Natuurbeschermingswet naar de EEZ, *Kamerstukken II* 2008-2009, 32 002, nr. 3, p. 9.

⁴⁵ Zie hiervoor Backes e.a. (noot 43), p. 36-37.

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

Noordzeekustzone 2	2010 (O)	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)

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)

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 habitatype 1110 (permanent overstroomde zandbanken) en een beperkt aantal soorten trekvissen (zeeprik, rivierprik, elft, en fint) en zeezoogdieren (bruinvis, grijze zeehond, 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. Middels 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 het is niet aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Wat de gebieden in de EEZ betreft, is de Doggersbank aangemeld voor het habitatype 1110 (permanent overstroomde zandbanken) en de Klaverbank voor het habitatype 1170 (riffen). Beide gebieden zijn aangemeld voor de drie eerder vermelde soorten zeezoogdieren (bruinvis, grijze zeehond, gewone zeehond). Het Friese Front zal na inwerkingtreding van de wijziging van de Natuurbeschermingswet worden aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor de zeekoet, de grote jager, grote mantelmeeuw en 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 bovenstaande 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 milieuorganisaties 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 fuut, roodkeelduiker en dwergmeeuw.⁴⁷ 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 bovenstaande gebieden op grond van de beschikbare informatie voorlopig voldoet aan zijn aanwijzingsverplichtingen onder de VHR.

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)?*, 2010.

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.⁴⁸ 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 waar daar onder, op en boven 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.⁴⁹ Gezien de mariene deficiënties van de Habitatrichtlijn 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.⁵⁰

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.⁵¹ 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 ieder 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.⁵²

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; het gebied bevat een relatief hoog aantal kwetsbare soorten en habitats; het gebied heeft een relatief hoge natuurlijkheid. Deze criteria zijn opgenomen in richtlijnen die zijn vastgesteld door de OSPAR Commissie (zie noot 25).

⁴⁹ Zie de tekst bij noten 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 Artikel 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.”⁵³ 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.⁵⁴ Op dit moment is de staat van instandhouding van ongeveer de helft van de mariene soorten en habitats matig of zeer ongunstig.⁵⁵ 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) en 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 aanwijzingbesluiten 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.⁵⁶ Ook voor de Vlakte van de Raan, de Doggersbank en de Klaverbank zijn verbeterdoelstellingen voor de kwaliteit van de betreffende habitatypes voorgesteld.⁵⁷ 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.⁵⁸ Voor de Doggersbank en de Klaverbank wordt vooralsnog wel aangestuurd op het vaststellen van een verbeterdoelstelling.

De verplichtingen uit artikel 6 van de Habitatrictlijn 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.⁵⁹ 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.⁶⁰ 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.⁶¹

⁵³ Artikel 3(1) Habitatrictlijn.

⁵⁴ Idem, artikel 1(e).

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

⁵⁶ Ontwerp-wijzigingsbesluit Noordzeekustzone.

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

⁵⁸ Ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Vlakte van de Raan.

⁵⁹ Artikel 4(5) Habitatrictlijn.

⁶⁰ HvJEU, 2 augustus 1993, C-355/90 (Commissie/Spanje).

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

De verplichtingen uit artikel 6 lid 2 en lid 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’.⁶² 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 plaats vinden 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.⁶³ Op basis van deze en recentere jurisprudentie van het Hof is in de literatuur geconcludeerd dat in ieder geval bestaand gebruik onder artikel 6 lid 3 valt dat 1) geïntensiveerd wordt; 2) niet doorlopend, maar slechts sporadisch wordt ondernomen; of 3) waarvan de voorwaarden periodiek opnieuw bekeken moeten worden.⁶⁴ Dat laatste dekt de situatie van de kokkelvisserij in de Waddenzee, maar kan evenzeer van toepassing zijn op 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 lid 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 SBZs 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 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 Habitatrictlijn 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.⁶⁵ 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.

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

⁶³ HvJEU, 7 september 2004, C-127/02 (Kokkelvisserij).

⁶⁴ Backes e.a. (noot 43), p. 44. Zie ook H.E. Woldendorp, ‘Bestaand gebruik, Natura 2000 en de Crisis- en herstelwet, 19 *Bouwrecht* (2010).

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

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.⁶⁶ De Europese Commissie heeft een ‘guidance document’ geproduceerd, waarin de verantwoordelijkheden 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 SBZs.⁶⁷ 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 SBZs 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’.⁶⁸ 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 een keer gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en de consultatieprocedure met succes doorlopen ter bevestiging van voorgestelde visserijmaatregelen in de Voordelta.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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 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

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.

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 Artikel 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.

wetgevingsprocedure', waarbij het besluit wordt vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad.⁷¹ Dat betekent dat het onder het huidige GVB in ieder 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 moet 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 voorzorgsbenadering zal toepassen bij het beoordelen van de voorgestelde visserijmaatregelen.⁷² 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.⁷³ 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 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.⁷⁴ 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.'⁷⁵ Het zou echter beter zijn als dat een verplichting is en niet een optie. Bovendien moet duidelijk zijn

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

⁷² Zie het guidance document, p. 7.

⁷³ Zie hiervoor: <noordzeenatura2000.nl>.

⁷⁴ Zie Dotinga & Trouwborst 2008 (noot 6), p. 43-48.

⁷⁵ MvT bij wetsvoorstel uitbreiding werkingssfeer Natuurbeschermingswet naar de EEZ, *Kamerstukken II* 2008-2009, 32 002, nr. 3, p. 9.

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 meeste 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.

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.⁷⁶ Het OSPAR-verdrag en de verdragen die zich richten op specifieke soorten (ASCOBANS, AEWA, Waddenzeehondenverdrag) 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.⁷⁷ 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 de 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.⁷⁸ Een voorbeeld daarvan is de langlopende samenwerking tussen Nederland, Duitsland en Denemarken voor de

⁷⁶ Onder andere het Verdrag van Ramsar (artikel 5) en het Verdrag van Bern (artikel 4) bevatten verplichtingen voor verdragspartijen tot samenwerking voor grensoverschrijdende gebieden. Meer algemene verplichtingen tot samenwerking zijn onder andere terug te vinden in het Zeerechtverdrag (artikel 197) en het Biodiversiteitsverdrag (artikel 5).

⁷⁷ Europese Commissie 2007 (noot 35), 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.')

bescherming van de Waddenzee.⁷⁹ Het belangrijkste grensoverschrijdende gebied in het Nederlandse deel van de Noordzee waar op dit moment ook samenwerking plaatsvindt, is de Doggersbank.⁸⁰

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 Habitatrichtlijngebied. 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 behoudsdoelstellingen 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 Doggersbank 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.

Bovenstaande 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

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 Ministeriele 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).

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).

basis geschiedt. Dit kan via de vaststelling van nieuwe juridische 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.⁸¹ Daarnaast kan de samenwerking worden vormgegeven via bestaande instrumenten. Zo zijn de verdragen die zich richten op specifieke soorten zonder twijfel het meeste 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 het 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'.⁸² Lidstaten worden geacht te proberen een 'gezamenlijk aanpak' te volgen bij de uitvoering van alle elementen van het actieplan, inclusief de vaststelling van de eerder genoemde ruimtelijke beschermingsmaatregelen.⁸³ 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).⁸⁴ 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.

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 zijn 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

⁸¹ Zie ook J.M. Verschuuren, 'Instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 beoordeeld', in A. Cliquet e.a., *Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht?*, VMR-reeks 2008-3, p. 25-28.

⁸² Artikel 5 lid 2 KRM.

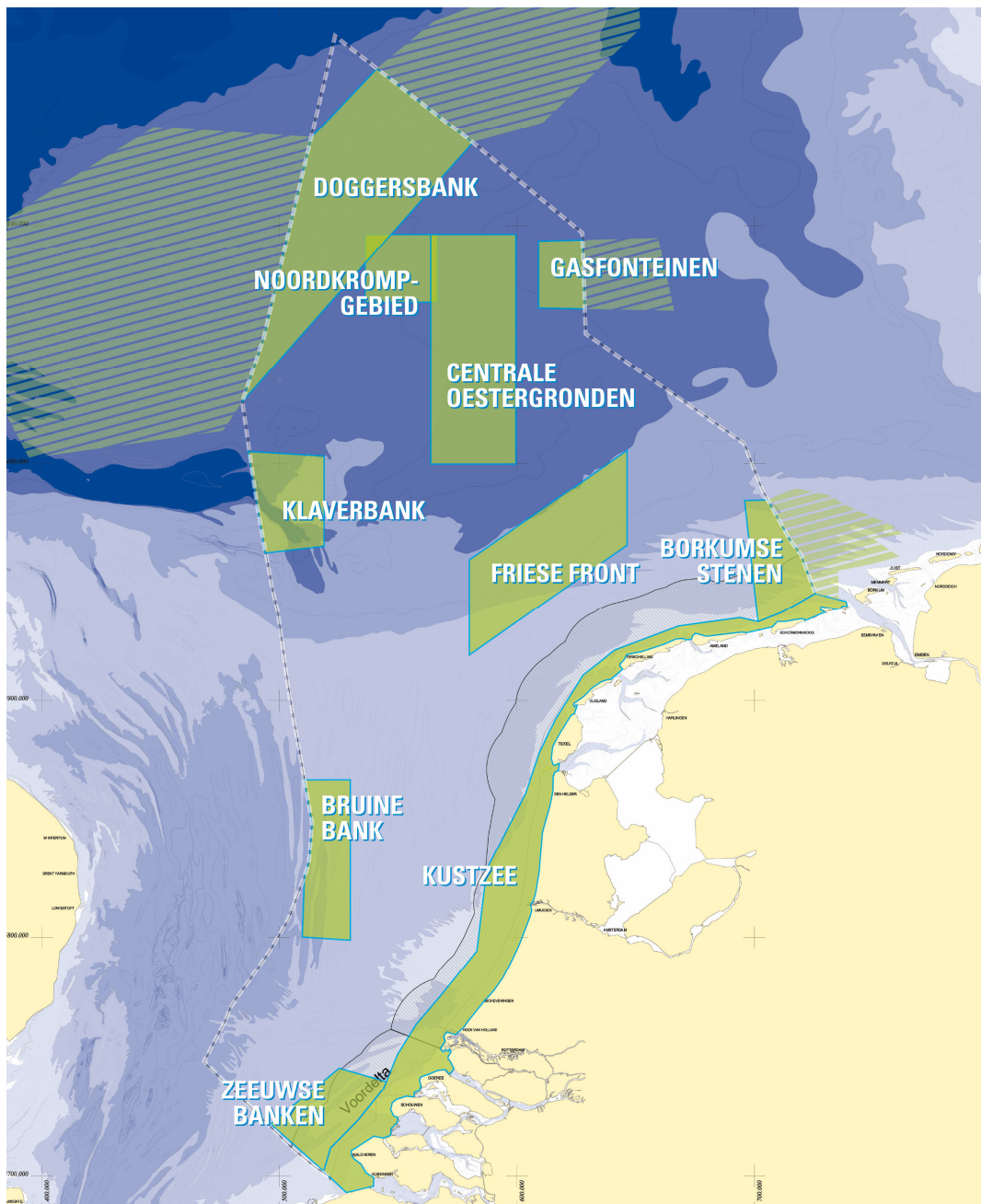
⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem, artikel 6.

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, etc.) 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, etc.). 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 gestreefd te worden 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 nagestreefd te worden. Ook moet het gebiedsbeschermingsrecht een duidelijke plaats krijgen bij de uitvoering van de KRM. Internationale samenwerking is bij dit alles van essentieel belang.



Figuur 1: Gebieden met bijzondere ecologische waarden in het Nederlandse deel van de Noordzee
 Bron: Stichting de Noordzee