

Beschermde gebieden in de Nederlandse exclusieve economische zone: keuzes of opties?

Mr. H.M. Dottinga, dr. ing. E.J. Molenaar en prof. dr. Ch.W. Backes

1. INLEIDING

De begrippen 'duurzaamheid' en 'duurzaam ruimtegebruik' staan centraal in deze bundel. Deze begrippen spelen niet alleen een belangrijke rol bij de ruimtelijke ordening op het land, maar beginnen tevens een steeds grotere rol te spelen op zee. In de bijdrage van Driessen en Michiels werd er al op gewezen dat de toenemende vraag naar ruimte op het land de kans vergroot dat uitwijkmogelijkheden worden gezocht op zee. De Noordzee wordt echter, in tegenstelling tot wat in het algemeen wordt gedacht, reeds intensief gebruikt, al gaat het daar om ruimteproblemen van een geheel andere aard dan die op het land. Zij biedt dan ook niet onbeperkt ruimte voor nieuwe gebruiksfuncties of intensivering van bestaande activiteiten zonder conflicten te veroorzaken tussen deze activiteiten en, met name, de natuur- en landschapswaarden ernstig aan te tasten.

De overheid is zich daar terdege van bewust en is druk doende om nieuw beleid op dit gebied te ontwikkelen. Zo bevat de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Vijfde Nota RO),¹ waarvan recentelijk het eerste deel is verschenen, voor het eerst ruimtelijk beleid dat specifiek is gericht op (het gehele Nederlandse deel van) de Noordzee. Enerzijds voorziet het in de ontwikkeling van een generiek ruimtelijk beleid, maar anderzijds onderschrijft de overheid ook de noodzaak tot gebiedsgericht beleid.² Welke gebieden dit zullen worden, is grotendeels een taak voor het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), dat momenteel druk bezig is met het uitwerken van algemene ecosysteemoelens.³

1. Vijfde Nota RO, 'Ruimte maken, ruimte delen', Deel 1: Nationaal ruimtelijk beleid, december 2000 (Den Haag: Sdu Uitgevers).
2. Zie paragraaf 7 van deze bijdrage.
3. Het project 'Ecosysteemoelens Noordzee' is in januari 1999 gestart om het natuurbeleid voor de Noordzee verder uit te werken. In de eerste fase is een twaalftal algemene ecosysteemoelens geïdentificeerd. Deze omvatten: het handhaven van de samenhang en dynamische processen in zee en kustgebieden; het behoud en herstel van onderdelen van de biologische diversiteit (levensgemeenschappen en leefgebieden; plankton; bodemfauna; vissen; vogels en zeezoogdieren); en het handhaven van de belevingswaarde van de Noordzee. Zie de Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', juli 2000 (Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), Beleidsprogramma, p. 31. Het ministerie heeft recentelijk een kennisdocument gepubliceerd, waarin voor ieder ecosysteemoelens specifieke natuurstreefbeelden zijn aangegeven en de relatie met gebruiksfuncties. Zie C.M. Bisseling (red.), Met de natuur in zee, Rapportage project 'Ecosysteemoelens Noordzee', kennisfase, 2001 (Wageningen: Expertisecentrum LNV).

waterbeheer in relatie tot milieubeheer en natuurbeheer. Dit betekent dat in de stroomgebiedbeheersplannen acht zal moeten worden geslagen op de eisen die uit de Habitatrichtlijn en de waterkwaliteitsrichtlijnen voortvloeien. Externe integratie met de ruimtelijke ordening ontbreekt, omdat er op dit terrein geen Europese regelgeving is. Uit paragraaf 5 blijkt echter dat ruimtelijke ordening voor de realisering van duurzaam ruimtegebruik binnen stroomgebieden wel van belang is, met name vanwege de implementatieverplichtingen die voortvloeien uit een aantal richtlijnen.

De op het vlak van de uitvoeringsmaatregelen relevante Europeesrechtelijke richtlijnen zijn vooral sectoraal van aard. Dit geldt voor de Habitatrichtlijn en voor de meeste waterrichtlijnen. In paragraaf 6 is de betekenis van deze richtlijnen beschreven. Doordat de uitvoeringsmaatregelen mede worden bepaald door de inhoud van stroomgebiedbeheersplannen, werkt de integrale benadering van de Kaderrichtlijn hier ook door. Op deze wijze dragen ook de sectorale uitvoeringsmaatregelen bij aan duurzaam ruimtegebruik.

Het Europees recht heeft ook grensoverschrijdende implicaties. Zo roept de Kaderrichtlijn op tot samenwerking op stroomgebiedniveau, heeft de Habitatrichtlijn een externe werking en bestaat de kans dat de Europese Commissie het Grensmaasgebied op de communautaire lijst zal plaatsen, waardoor een gezamenlijke inspanning noodzakelijk zal zijn. Ook in de andere richtlijnen is samenwerking impliciet verplicht gesteld, omdat deze noodzakelijk is om de door de richtlijnen voorgeschreven resultaten te kunnen behalen.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat de richtlijnen die in deze bijdrage zijn besproken, een belangrijk aanknopingspunt vormen voor het realiseren van een duurzaam ruimtegebruik binnen het Grensmaasgebied. Dit heeft voor een deel te maken met de materiële randvoorwaarden die de richtlijnen stellen en hangt deels samen met samenwerkingsverplichtingen om aan deze randvoorwaarden te kunnen voldoen.

Via een PPS-constructie lijkt het mogelijk om aan de ambities van duurzaam ruimtegebruik invulling te geven, zij het dat de machtigste partijen binnen een dergelijke constructie deze invulling in hoge mate zullen kleuren. Zij zijn hierin evenwel niet volledig vrij. De uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen zal hoe dan ook aan een aantal Europeesrechtelijke randvoorwaarden moeten voldoen. Deze Europeesrechtelijke randvoorwaarden brengen een duurzaam ruimtegebruik in het betrokken gebied zeker dichterbij. De regels leveren in potentie een positieve bijdrage aan de inhoudelijke kwaliteit van het project. Met name de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn gaan nadrukkelijk uit van een duurzaamheidsstreven. De Kaderrichtlijn biedt de meest expliciete mogelijkheden om dit streven inhoud te geven. Het voert evenwel te ver om te concluderen dat het EG-regime in zijn algemeenheid een belangrijke betekenis heeft in het kader van duurzaam ruimtegebruik. Daar waar besluitvorming over ruimtegebruik niet primair vanuit het perspectief van waterbeheer plaatsvindt en de rol van de Kaderrichtlijn derhalve beperkter is, is de relevante Europese regelgeving sterk sectoraal. Dit komt een integrale afweging, een *conditio sine qua non* voor het duurzaamheidsstreven, niet ten goede.

feite alleen binnenwateren.⁶ Dient bepaalde nationale wetgeving eventueel aangepast te worden? Of dient er nieuwe wetgeving opgesteld te worden? In deze bijdrage zal worden getracht deze vragen te beantwoorden.

De indeling van de bijdrage ziet er als volgt uit. Na een definitie van beschermde gebieden, wordt er allereerst een kort overzicht gegeven van natuur en ruimtegebruik op de Noordzee (paragraaf 2). Daarna worden de instelling en implicaties van de Nederlandse EEZ (paragraaf 3) en het internationaal juridisch kader voor de bescherming van bijzondere (natuur)gebieden op de Noordzee (paragraaf 4) behandeld. Vervolgens wordt op basis van een driesporen-benadering de inhoudelijke betekenis van de verschillende relevante instrumenten besproken:

1. gebiedsbescherming vanuit het perspectief van de natuurbescherming: een benadering waarbij de natuurwaarden centraal staan (paragraaf 5);
2. gebiedsbescherming vanuit het perspectief van een specifieke gebruiksfunctie: een benadering waarbij een specifieke gebruiksfunctie centraal staat, zoals bijvoorbeeld visserij of zandwinning (paragraaf 6); en
3. gebiedsbescherming vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening: een benadering waarbij de ordening van de verschillende ruimtelijke gebruiksfuncties centraal staat (paragraaf 7).

Ten slotte eindigt de bijdrage met een algehele evaluatie en conclusies (paragraaf 8).

Definitie van beschermde gebieden in zee

Het beschermen van specifieke gebieden in zee wordt in steeds sterkere mate gezien als een noodzakelijk vereiste voor het instandhouden van de biologische diversiteit en productiviteit en het verzekeren van duurzaam gebruik van de levende rijkdommen, in het bijzonder waar het gaat om de visserij. Volgens sommigen zou wel 10 tot 20% van de zee moeten worden aangewezen als bijzonder beschermd gebied.⁷ Ter vergelijking: momenteel is dit slechts om en nabij 1%.⁸ Het begrip 'beschermd zeegebied' is echter geen juridisch begrip, maar een algemene term die wordt gebruikt om een groot aantal verschillende types van dergelijke

6. Zie infra noot 104.

7. Zie National Research Council (Committee on the Evaluation, Design, and Monitoring of Marine Reserves and Protected Areas in the United States, Ocean Studies Board, Commission on Geosciences, Environment, and Resources), *Marine Protected Areas: Tools for Sustaining Ocean Ecosystems*, Washington D.C.: National Academy Press 2000, p. 92-95 en Appendix G. Zie ook MPA News, *International News and Analysis on Marine Protected Areas*, Vol. 1, No. 8 (mei 2000), p. 3-4 (<<http://depts.washington.edu/mpanews/>>). Dit zijn echter vrij arbitrair gekozen percentages die moeilijk in algemene zin zijn toe te passen, omdat het soort, de grootte en de hoeveelheid benodigde beschermde gebieden afhankelijk zullen zijn van de specifieke omstandigheden. Het maakt ook nogal wat verschil uit of men het heeft over 10% van de oceaanen in het algemeen, 10% van de gebieden die vallen binnen nationale jurisdictie of alleen de kustzone of de EEZ, dan wel 10% van de voornaamste mariene ecosystemen.

8. Een recente studie vermeldt dat er in 1994 1306 bijzonder beschermde gebieden in zee bekend waren. Zie G. Kelleher, *Guidelines for Marine Protected Areas* (Gland, Zwitserland & Cambridge, Verenigd Koninkrijk: IUCN 1999), p. xxi en xxii.

Driessen en Michiels stellen dat het niet eenvoudig is om het begrip duurzame ontwikkeling te definiëren, waardoor ook de afbakening met het begrip duurzaam ruimtegebruik problematisch wordt. Ter onderscheiding van de twee begrippen wordt hier geopperd dat bij duurzame ontwikkeling primair gedacht moet worden aan het spanningsveld tussen economische en sociale ontwikkeling enerzijds en milieubescherming anderzijds. Kenmerkend voor de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het begrip duurzaam ruimtegebruik, is dat er sprake is van een grotere verscheidenheid aan gebruiksfuncties dan bij duurzame ontwikkeling. Daarnaast kunnen concurrerende gebruiksfuncties ook een gelijksoortig karakter hebben (bijvoorbeeld 'economische' activiteiten zoals visserij en offshore mijnbouw). Onmiskenbaar is ten slotte de geografische dimensie, omdat afzonderlijke gebruiksfuncties vaak de vorm hebben van ruimteclaims. Bij het begrip duurzame ontwikkeling ontbreekt deze geografische dimensie. Deze bijdrage richt zich niet op het hele scala van ruimteaanspraken dat bij het streven naar duurzaam ruimtegebruik tegen elkaar moet worden afgewogen. Centraal staat het natuurbeschermingsbelang, dat door middel van de optiek van gebiedsbescherming wel nadrukkelijk de voor het begrip duurzaam ruimtegebruik zo essentiële geografische benadering volgt.

De aandacht voor de bescherming van bijzondere natuurwaarden in de Noordzee heeft ook een hernieuwde belangstelling voor de juridische dimensies omtrent het instellen van beschermde gebieden teweeggebracht. Daarbij doet zich nadrukkelijk de vraag voor of en in hoeverre het bestaande nationale juridische instrumentarium, mede in het licht van het vigerende Europese en internationale recht, hiervoor toereikend is.⁴

Deze bijdrage richt zich op het identificeren van de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden die Nederland als kuststaat heeft op basis van het internationale, Europese en nationale recht om gebieden met bijzondere natuurwaarden te beschermen in de exclusieve economische zone (EEZ). De EEZ is een multifunctionele zone waar Nederland overeenkomstig het heersende internationale recht van de zee, zoals vervat in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Zeerechtverdrag),⁵ zowel bevoegdheden als verplichtingen heeft om natuurwaarden te beschermen en bepaalde gebruiksfuncties te reguleren. Wat is precies de reikwijdte van deze bevoegdheden en verplichtingen waar het de bescherming van bijzondere gebieden tegen schadelijke activiteiten betreft? En welke andere internationale en Europese instrumenten spelen daarbij ook een rol? Veel nationale wetgeving is oorspronkelijk vastgesteld voor toepassing op het land en leent zich niet of slechts in beperkte mate voor toepassing op zee. Het bekendste beschermde zeegebied in Nederland, de Waddenzee, omvat in

4. In het verleden zijn verschillende studies verricht aangaande het instellen van beschermde gebieden in de Noordzee. Zie met name T. IJlstra, A. Nollkaemper m.m.v. Ch.W. Backes, *Gebiedsbescherming op de Noordzee*, Utrecht: NIOOS 1990) en M.J.N. Bergman, H.J. Lindeboom, G. Peet, P.H.M. Nelissen, H. Nijkamp, M.F. Leopold, *Beschermde gebieden Noordzee, noodzaak en mogelijkheden*, NIOZ/LNV-rapport 1991-3, Den Burg 1991.

5. Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, 10 december 1982, Trb. 1983, 83; Nederlandse vertaling in Trb. 1984, 55. Het verdrag is op 28 juli 1996 voor Nederland in werking getreden.

lijke gebieden aan te duiden. Een vaak geciteerde definitie van 'beschermde zeegebied' is:

Any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment.⁹

Onder deze definitie vallen in feite alle zeegebieden waaraan een bijzondere (juridische) bescherming is verleend voor uiteenlopende doeleinden. Dit kan variëren van gebieden die tijdelijk of permanent zijn gesloten voor één gebruiksfunctie, tot gebieden die geheel of gedeeltelijk gesloten zijn voor alle of de meest schadelijke activiteiten (zeereservaten), dan wel multifunctioneel gebruikte gebieden waarin bepaalde gedeeltes in meerdere of mindere mate worden beschermd. De voornaamste redenen voor het instellen van beschermde gebieden zijn het instandhouden van de biologische diversiteit, in het bijzonder door bescherming te bieden aan belangrijke leefgebieden (habitats), en het handhaven van de productiviteit van de zee.¹⁰ In het verleden ging het bij beschermde gebieden op zee met name om het verbieden of beperken van de visserij in bepaalde gebieden. Inmiddels is duidelijk geworden dat om bepaalde ecologisch belangrijke en/of gevoelige zeegebieden te kunnen beschermen, ook andere (huidige en toekomstige) gebruiksfuncties die een negatieve impact kunnen hebben op dergelijke gebieden, gereguleerd moeten worden. Hieronder vallen zowel activiteiten die binnen als buiten het gebied plaatsvinden.

In menig opzicht komen de doelstellingen van beschermde gebieden op zee overeen met die op het land. Er bestaan echter ook belangrijke verschillen. Zo is het in zee vaak veel moeilijker om één specifiek gebied te identificeren dat als kritiek leefgebied fungeert voor bedreigde of zeldzame soorten, hetgeen op het land als een belangrijk criterium geldt voor het aanwijzen van beschermde gebieden.¹¹ Een dergelijke identificatie is eigenlijk alleen mogelijk voor een aantal soorten zeezoogdieren, zeeschildpadden en zeevogels, alsmede verschillende plant- en diersoorten die op of in de zeebodem leven (zoals koralen).¹² Veel soorten hebben een verspreiding die zich, vaker dan op het land, uitstrekt over grote gebieden, vaak ook buiten de grenzen van nationale rechtsmacht. Beschermde gebieden op zee moeten in de meeste gevallen dan ook veel groter zijn dan hun tegenhangers op het land. Niettemin zijn ook in zee specifieke gebieden te identificeren die van groot belang zijn voor het behoud van biologische diversiteit en productiviteit, bijvoorbeeld omdat zij een grote diversiteit aan soorten herbergen, karakteris-

9. Resolutie 17.38 (1988) van de General Assembly van de IUCN (World Conservation Union), bevestigd in Resolutie 19.46 (1994).
10. Zie Kelleher, supra noot 8, p. xvi.
11. Een kritiek leefgebied is in deze gevallen een gebied dat van essentieel belang is voor het instandhouden van de soort of een populatie daarvan.
12. Kelleher, supra noot 8, p. 37 e.v. Zie ook Criteria for the selection of marine and coastal protected areas. Note by the Executive Secretary of the Convention on Biological Diversity, UNEP/CBD/5/INF/8, 20 april 2000.

101

tieke habitats bevatten of als paaiplaats of rustplaats fungeren voor bepaalde soorten.¹³ Een andere complicerende factor is gelegen in het feit dat de invloed van schadelijke activiteiten zich zelden beperkt tot een specifiek gebied. Zo kunnen afvalstoffen zich makkelijk verspreiden in zee, hetgeen het nemen van beschermende maatregelen voor specifieke gebieden aanzienlijk bemoeilijkt.

Bij het instellen van beschermde gebieden op zee dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt in twee algemene categorieën. Aan de ene kant kan het gaan om hele grote zeegebieden waaraan een bijzondere bescherming wordt verleend voor uiteenlopende doeleinden. Dit zou bijvoorbeeld de gehele EEZ of de Noordzee als geheel kunnen zijn. De term 'beschermde gebieden' kan echter ook slaan op kleinere gebieden die bijzondere natuurwaarden vertegenwoordigen. In deze bijdrage gaat het met name om deze laatste categorie. De noodzakelijke maatregelen die genomen moeten worden ter bescherming van het milieu in de Noordzee als geheel (basisbescherming), worden in deze bijdrage slechts in beperkte mate meegenomen.

2. NATUUR EN RUIMTEGEBRUIK IN DE NOORDZEE: HET SPANNINGSVELD

Het Nederlands deel van de Noordzee is een multifunctioneel gebied dat, zoals gezegd, zeer intensief wordt gebruikt.¹⁴ Naast de economische activiteiten die daar al van oudsher plaatsvinden (scheepvaart en visserij), wordt de Noordzee tevens gebruikt voor zand-, schelpen-, olie- en gaswinning, het leggen van kabels en pijpleidingen, installaties, militaire activiteiten, luchtvaart, wetenschappelijk onderzoek en recreatie. Daarnaast fungeert het als vergaarbak van een groot aantal verontreinigende stoffen die vanaf het land (of de lucht) in zee stromen.

Nieuwe gebruiksfuncties staan op til: windmolenparken, landaanwinningprojecten (Tweede Maasvlakte), zendmasten en nog vele andere. Al zullen veel van deze activiteiten zich beperken tot de kustzone, een aantal zal zich ook uitstrekken tot de EEZ. Ook voor de bestaande activiteiten is een toename in ruimtegebruik te verwachten. Opvallend daarbij is de verwachte verduubeling in het aantal kabels en pijpleidingen en de daarmee gepaard gaande veiligheidszones, die bij voortzetting van het huidige beleid naar verwachting wel 40% van het totale zeebodem-oppervlak van het Nederlandse deel van de Noordzee kunnen gaan beslaan.¹⁵ In kwantitatieve zin gaat het dus om een zeer diverse groep activiteiten die elkaar in de weg kunnen zitten.

Het huidige ruimtegebruik op de Noordzee oefent een belangrijke druk uit op het mariene ecosysteem en het zeemilieu in het algemeen. Het gebied herbergt een aanzienlijke verscheidenheid aan levensvormen, waaronder een groot aantal soorten zeezoogdieren, vogels, vissen, bodemfauna en kleinere organis-

13. Zie voor een overzicht van mogelijke selectiecriteria voor speciaal beschermde gebieden in zee Kelleher, supra noot 8, p. 40-41 en de hiervoor genoemde notitie van het secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag.
14. De oppervlakte van het Nederlands deel van de Noordzee bedraagt 57.065 km², hetgeen overeenkomt met ongeveer anderhalf keer het Nederlandse landoppervlak. Zie Vijfde Nota RO, supra noot 1, p. 129.
15. Ibid., p. 130.

men. Wat betreft biologische productiviteit is het bovendien een van de meest vruchtbare zeeën ter wereld. Ook in andere opzichten vertegenwoordigt de Noordzee belangrijke natuur- en landschapswaarden. De achteruitgang van de biologische diversiteit (en productiviteit) van dit gebied worden met name veroorzaakt door een drietal schadelijke activiteiten. Dit zijn (bodemberoerende) visserij, scheepvaart en verontreiniging vanaf het land (in het bijzonder door de eutrofiëring als gevolg van inbreng van voedingsstoffen). In de toekomst wordt verwacht dat een aantal andere activiteiten, waaronder (diepe) zandwinning, ook nadrukkelijker hun stempel gaan drukken op het Noordzee ecosysteem. Deze activiteiten en processen hebben negatieve effecten op het gehele ecosysteem, maar zijn het sterkst van invloed op de bodemfauna.¹⁶

Dat de biologische diversiteit en productiviteit van de Noordzee als geheel onder druk staan is algemeen aanvaard. Een basisbescherming voor het gehele gebied is dan ook zonder twijfel gerechtvaardigd. Een belangrijke vraag is echter of er wel specifieke gebieden zijn te identificeren in de Nederlandse EEZ met natuurwaarden die bijzondere bescherming behoeven. Hierover is momenteel nog weinig met zekerheid te zeggen, maar in de praktijk worden bepaalde deelgebieden wel vaak genoemd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Klaverbank, een ondiepe grindzone die gekenmerkt wordt door een relatief grote rijkdom aan bodemleven en als belangrijke paaiplaats fungeert voor haring, en de gebieden in en rond het Friese Front, die onder andere van belang zijn als voedplaatsen voor een groot aantal vissen, zeevogels en walvisachtigen als de bruinvis.¹⁷

3. INSTELLING EN IMPLICATIES VAN DE NEDERLANDSE EEZ

In de jaren zeventig van de vorige eeuw was al een aanzienlijk aantal staten overgegaan tot het instellen van een EEZ. In 1982, het jaar van de totstandkoming van het Zeerechthverdrag, had het recht op een EEZ waarschijnlijk al de status van internationaal gewoonterecht verworven. Het verdrag, dat min of meer een 'Grondwet voor de Oceanen' is, bepaalt dat de EEZ zich niet verder kan uitstrekken dan 200 zeemijlen (1 zeemijl = 1852 meter) vanuit de kust. Met een maximale breedte van de territoriale zee van 12 zeemijlen en afhankelijk van de nabijheid van buurstaten, heeft de EEZ dus een potentiële breedte van 188 zeemijlen. Door de specifieke geografische constellatie van de Noordzee is deze maximale uitbreiding voor geen enkele kuststaat mogelijk. De buitengrenzen van de Nederlandse EEZ zijn daardoor (al dan niet formeel) met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk overeengekomen.

In tegenstelling tot de territoriale zee, waarin een staat soevereiniteit heeft, dient de bevoegdheid van kuststaten in de EEZ niet verondersteld te worden, maar expliciet door het internationale recht te zijn toegekend. Op basis van artikel 56 van het Zeerechthverdrag geniet een kuststaat in de EEZ soevereine rechten,

16. Dit is gebleken uit een analyse die is gemaakt van de verschillende gebruiksfuncties voor het Project Ecosysteemdelen Noordzee. Zie in dit opzicht ook OSPAR Commission 2000, Quality Status Report 2000, Region II - Greater North Sea (OSPAR Commission, Londen).
 17. Zie het kennisdocument 'Met de natuur in zee', supra noot 3, p. 41-72. Deze gebieden werden ook al genoemd in het NIOZ-rapport van 1991, supra noot 4.

en daaruit voortvloeiende rechtsmacht, over alle natuurlijke rijkdommen (levend en niet-levend) in de waterkolom en in, of op, de zeebodem. Daarnaast kan een kuststaat in de EEZ ook op andere terreinen rechtsmacht uitoefenen. Van belang voor deze bijdrage is dat dit ook rechtsmacht over de bescherming en het behoud van het zeemilieu omvat. Tegenover deze soevereine rechten en rechtsmacht staat een veelheid van plichten. Prominent is de eerbied voor de rechten die andere staten in deze maritieme zone genieten. De vrijheden van scheepvaart, overvlucht en het leggen van kabels en pijpleidingen zijn daarvan de voornaamste. Niet minder belangrijk is echter het respect voor gemeenschapsbelangen, vormgegeven door plichten ten aanzien van bescherming en behoud van het zee-milieu en behoud en beheer van de levende rijkdommen daarin.

De instelling van de Nederlandse EEZ heeft lang op zich laten wachten maar op 28 april 2000, met de inwerkingtreding van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone (Rijkswet EEZ),¹⁸ was het dan eindelijk zo ver.¹⁹ In artikel 3 van de Rijkswet EEZ claimt Nederland in de EEZ de soevereine rechten en rechtsmacht zoals die letterlijk zijn verwoord in artikel 56 van het Zeerechthverdrag. De grenzen die het volkenrecht daarbij stelt, worden uitdrukkelijk in acht genomen. Het late tijdstip van instelling laat zich ten dele verklaren doordat Nederland al in 1977 had besloten tot het afkondigen van een visserijzone²⁰ en doordat de Mijn-wet continentaal plat²¹ en de Ontgrondingenwet²² al in een juridisch kader voor de niet-levende rijkdommen op, in, of onder het continentaal plat voorzagen. Hierdoor was een belangrijk deel van het stelsel van rechten en plichten dat verbonden is aan de EEZ feitelijk al aanwezig. De behoefte tot het instellen van een EEZ was dan ook hoofdzakelijk gelegen in de wens om gebruik te kunnen maken van de ruimere bevoegdheden tegen lozingen door buitenlandse schepen.²³ De hiervoor benodigde aanpassingen van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS)²⁴ en de Wet verontreiniging zeeewater²⁵ laten echter op zich wachten.

Door de redactie van artikel 56 van het Zeerechthverdrag nauw te volgen is de claim tot rechtsmacht ten aanzien van de bescherming en het behoud van het mariene milieu door middel van artikel 3 van de Rijkswet EEZ in feite het maximaal mogelijke. Hoe deze rechtsmacht en de binnen de EEZ geldende soevereine rechten zich verhouden tot de bescherming van bijzondere natuurwaarden in de EEZ, wordt uiteengezet in paragraaf 5. In paragraaf 6 komt uitgebreid naar voren dat er bij de uitoefening van rechtsmacht rekening gehouden moet worden met rechten en plichten die voortvloeien uit het internationale recht. De unilaterale

18. Rijkswet van 27 mei 1999, Stb. 1999, 281.
 19. Besluit van 13 maart 2000, Stb. 2000, 167. Art. 2 lid 1 bepaalt dat de Rijkswet alleen voor Nederland in werking treedt. De eerste stappen naar een Nederlandse EEZ dateren uit 1986.
 20. Rijkswet houdende machtiging tot instelling van een visserijzone, 8 juni 1977, Stb. 1977, 345, waarvan uitvoering is gegeven door het Besluit van 23 november 1977, Stb. 1977, 665.
 21. Wet van 23 september 1965, Stb. 1965, 428.
 22. Wet van 27 oktober 1965, Stb. 1965, 509. Sinds 1996 is het toepassingsbereik van deze wet uitgebreid tot het continentale plat.
 23. Nota van Toelichting, Stb. 2000, 167, p. 3) en Memorie van Toelichting, TK 1996-1997, 25 446 (R 1594), nr. 3.
 24. Wet van 14 december 1983, Stb. 1983, 683.
 25. Wet van 5 juni 1975, Stb. 1975, 352.

competentie van kuststaten wordt hierdoor ingeperkt. In relatie tot buitenlandse (handels)schepen is een belangrijke rol weggelegd voor de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), terwijl de Europese Gemeenschap (EG) op het terrein van de visserij een zeer ruime bevoegdheid heeft. De recente plannen voor bouwprojecten in de Noordzee (vliegveld, zendmast, windmolens enzovoort) hebben daarnaast geleid tot een breder debat over de toepasselijkheid van Nederlandse regelgeving en beleid binnen de EEZ.⁴⁶ Voor de regulering van deze bouwprojecten is het instellen van een EEZ overigens niet een vereiste en kunnen verscheidene andere wettelijke constructies gekozen worden. Een mogelijke volgende stap, de ontwikkeling van een integraal ruimtelijk beleid voor de Noordzee, komt aan de orde in paragraaf 7.

4. INTERNATIONAAL JURIDISCH KADER VOOR DE BESCHERMING VAN GEBIEDEN OP DE NOORDZEE

Op internationaal niveau wordt er al geruime tijd aandacht besteed aan het fenomeen 'beschermde gebieden' als een middel om belangrijke natuurwaarden te beschermen. In het verleden ging het daarbij vooral om het instellen van beschermde gebieden op het land (bijvoorbeeld belangrijke leefgebieden voor trekvogels), maar inmiddels wordt dit in steeds grotere mate ook gezien als een essentieel onderdeel van de bescherming en het behoud van het zeemilieu en de zich daarin bevindende levende rijkdommen.

Het mondiale kader

Het Zeerechtsverdrag bevat weliswaar geen specifieke verplichtingen voor staten om beschermde gebieden in te stellen, maar het vereist wel dat zij maatregelen nemen voor de bescherming en het behoud van het zeemilieu in het algemeen, in het bijzonder waar het verontreiniging betreft.⁴⁷ Het verdrag geeft bovendien aan dat speciale maatregelen nodig kunnen zijn voor de bescherming van zeldzame of kwetsbare ecosystemen en de habitats van (achteruitgaande of bedreigde) soorten, waarmee impliciet wordt gewezen op de mogelijkheid om beschermde gebieden voor dergelijke ecosystemen en habitats in te stellen.⁴⁸ Daarnaast verschaft het kuststaten de bevoegdheid om gebieden in de EEZ in te stellen waar restricties op verschillende gebruiksfuncties (zoals bijvoorbeeld de visserij) kunnen worden opgelegd, zolang daarbij de internationaal erkende rechten en plichten van andere staten worden gerespecteerd (bijvoorbeeld waar het de scheepvaart betreft).⁴⁹

26. Zie ook paragraaf 7. TK 1998-1999, 25 446 (R 1594), nr. 5, p. 4; nr. 7; nr. 8, p. 1-2; nrs. 9-14; Handelingen 1998-1999, Tweede Kamer, nr. 53, p. 3428-3443; nr. 54, p. 3458-3468; nr. 57, p. 3587; nr. 59, p. 3702-3713; nr. 60, p. 3746-3747.
 27. Art. 192-194 van het Zeerechtsverdrag.
 28. Ibid., art. 194 lid 5. Deze bepaling wordt vaak geciteerd als basis voor de verschillende Protocol-len die betrekking hebben op bijzondere beschermde gebieden die tot stand zijn gekomen in een aantal regio's binnen het kader van het UNEP Regional Seas Programme.
 29. Ibid., art. 56 e.v.

Algemene en specifieke bepalingen met betrekking tot beschermde gebieden zijn terug te vinden in een groeiend aantal internationale (bindende en niet-bindende) instrumenten.³⁰ Waar beschermde gebieden voorheen vooral vanuit afzonderlijke invalshoeken (visserij, natuurbescherming enzovoort) werden benaderd, worden zij nu in sterke mate gekoppeld aan de beginselen van geïntegreerd beheer, de ecosystemenbenadering en duurzame ontwikkeling, zoals dat impliciet en expliciet is verwoord in een groot aantal internationale instrumenten.³¹ Hiermee wordt benadrukt dat 'beschermde gebieden' niet volledig op zichzelf staan, maar een integraal onderdeel zijn van zowel duurzaam ruimtegebruik als duurzame ontwikkeling.

De rol die door beschermde gebieden kan worden vervuld bij de uitwerking van het begrip duurzaamheid, is met name terug te vinden in een van de verdragen die is voortgekomen uit de VN Conferentie over milieu en ontwikkeling (UNCED): het Verdrag inzake biologische diversiteit (Biodiversiteitsverdrag).³² Het Biodiversiteitsverdrag heeft drie algemene doelstellingen: het behoud van biologische diversiteit (kortweg biodiversiteit); het duurzaam gebruik van bestanddelen daarvan; en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen.³³ Het begrip biodiversiteit omvat de volledige verscheidenheid aan leven, zowel op het land als in de oceanen.³⁴ Het verdrag is erop gericht een balans tot stand te brengen tussen het behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van biologische rijkdommen en is daarmee een weergave van het streven naar duurzame ontwikkeling.

De Verdragspartijen worden geacht een breed scala aan maatregelen te nemen om de drie doelstellingen te bereiken. In het kader van dit artikel zijn met name de maatregelen van belang die gericht zijn op het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving. Deze bepalingen omvatten ook ruim geformuleerde resultaatsverplichtingen ten aanzien van het instellen

30. Hoofdstuk 17 van Agenda 21, het actieprogramma voor de 21ste eeuw dat is voortgekomen uit de in 1992 gehouden VN Conferentie over milieu en ontwikkeling spoort kuststaten bijvoorbeeld aan om beschermde gebieden in te stellen en te beheren om de biologische diversiteit en productiviteit in de zeegebieden die binnen hun rechtsmacht vallen, te handhaven. Zie met name de paragrafen 17.7 en 17.85. De VN Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, die is opgericht om toe te zien op de uitvoering van Agenda 21, heeft dit herhaaldelijk bevestigd. Zie met name Beslissing 7/1 (Sectie III A, par. 22), die is aangenomen tijdens de zevende sessie van de Commissie, 1 mei-27 juli 1998 en 19-30 april 1999 (Doc. E/1999/25; E/CN.17/1999/20).
 31. Zie voor een recente uiteenzetting van de betekenis van het begrip duurzame ontwikkeling in het internationale recht o.a. A. Boyle & D. Freestone, *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford U.P. 1999.
 32. Gesloten op 5 juni 1992, Tfb. 1992, 164; Nederlandse vertaling in Tfb. 1993, 54. Het verdrag is op 10 oktober 1994 voor Nederland in werking getreden.
 33. Art. 1 van het Biodiversiteitsverdrag.
 34. Art. 2 van het Biodiversiteitsverdrag definieert biologische diversiteit als: 'de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen'. Zie voor de betekenis van dit begrip in de context van het natuurbeschermingsrecht T. Oudenaarden, *Biodiversiteit in het natuurbeschermingsrecht*, M en R 2000/6, p. 144-150.

van beschermde gebieden. De term 'beschermde gebieden' in het Biodiversiteitsverdrag omvat het volledige scala aan beschermde gebieden, met dien verstande dat zij gericht dienen te zijn op het behoud van biodiversiteit.³⁵ Partijen worden geacht (een stelsel van) beschermde gebieden in te stellen in de gebieden die binnen hun rechtsmacht vallen (dus inclusief de EEZ), waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biodiversiteit te behouden.³⁶ Dit kan gepaard gaan met het opstellen van richtlijnen voor het selecteren, de instelling en het beheer van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biodiversiteit te behouden.³⁷

Belangrijk zijn daarnaast met name de verplichtingen uit het Biodiversiteitsverdrag aangaande de afstemming met gebruiksfuncties die binnen en buiten de beschermde gebieden plaatsvinden. Zo dient het behoud en duurzaam gebruik van biologische rijkdommen (in zee hoofdzakelijk de visserij) zowel binnen als buiten beschermde gebieden te worden gereguleerd of beheerd met het oog op het behoud van de biodiversiteit.³⁸ Bovendien dienen partijen 'een ecologisch verantwoorde en duurzame ontwikkeling te bevorderen in gebieden die grenzen aan beschermde gebieden', hetgeen neerkomt op het creëren van bufferzones.³⁹ De instelling van beschermde gebieden wordt daarmee nadrukkelijk in de bredere context van duurzame ontwikkeling in het algemeen, en duurzaam gebruik in het bijzonder, geplaatst. Alle verplichtingen hoeven 'slechts' te worden uitgevoerd voorzover dit 'mogelijk en passend' is, hetgeen ten minste de verwachting creëert dat partijen die daartoe in staat zijn, ook daadwerkelijk zullen overgaan tot het nemen van dergelijke maatregelen wanneer dit de meest geëigende manier is om biodiversiteit te behouden.

Welke gebieden precies moeten worden beschermd en hoe dit moet gebeuren, wordt in belangrijke mate opengelaten, maar het Biodiversiteitsverdrag bevat wel een aantal aanwijzingen. Zo verwijst het verdrag, in het kader van door partijen uit te voeren inventarisaties van hun biodiversiteit, met name naar die ecosystemen en habitats die: 'een grote diversiteit, grote aantallen inheemse of bedreigde soorten of ongerepte gebieden omvatten; die nodig zijn voor trekkende soorten; die van sociaal, economisch, cultureel of wetenschappelijk belang zijn; of die representatief of uniek zijn of verband houden met essentiële evolutieprocessen of andere biologische processen'.⁴⁰ Mochten inventarisaties uitwijzen dat dergelijke ecosystemen en habitats aanwezig zijn en slechts effectief beschermd kunnen worden door de instelling van beschermde gebieden, dan ligt het in de lijn der verwachtingen dat deze maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden genomen door partijen als zij daartoe in staat zijn. Men moet echter wel beseffen

35. Zie *ibid.*, art. 2, dat 'beschermde gebied' definieert als een 'geografisch bepaald gebied dat wordt aangewezen of gereguleerd en beheerd ter verwezenlijking van specifieke doeleinden aangaande behoud'.

36. *Ibid.*, art. 8 onder a. Zie ook art. 4, waarin de werkingssfeer van het verdrag is vastgelegd.

37. *Ibid.*, art. 8 onder b.

38. *Ibid.*, art. 8 onder c.

39. *Ibid.*, art. 8 onder e.

40. Bijlage I bij het Biodiversiteitsverdrag betreffende inventarisatie en toezicht.

dat dit slechts voorbeelden van ecosystemen en habitats zijn waaraan de partijen prioriteit kunnen geven.

Het thema 'beschermde gebieden' is ook terug te vinden in het programma dat is opgesteld voor de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag voor zee- en kustgebieden. De Conferentie van de Partijen (CvP) heeft dit als apart onderwerp opgenomen in het werkprogramma dat dient ter uitvoering van het zogeheten 'Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity'.⁴¹ Hierbij wordt nadrukkelijk verband gelegd met twee van de andere thema's binnen het programma: integraal zee- en kustbeheer en duurzaam gebruik van biologische rijkdommen. Met name kritieke leefgebieden worden in de relevante beslissingen van de CvP genoemd als belangrijk criterium voor het selecteren van beschermde gebieden in zee, zonder overigens duidelijk aan te geven welke gebieden daar onder kunnen worden verstaan.⁴²

Het regionale kader voor de Noordzee

In navolging van de mondiale instrumenten wordt er ook in de regionale context aandacht besteed aan beschermde gebieden in zee. Regionale samenwerking is vaak een belangrijk vereiste voor het instellen van beschermde gebieden in zee en het reguleren van schadelijke gebruiksfuncties, vanwege de vele grensoverschrijdende aspecten die daarmee gepaard gaan. De Noordzee vormt daarop geen uitzondering. Als Nederland bijvoorbeeld de Doggersbank zou willen aanwijzen als beschermd gebied, is samenwerking met het Verenigd Koninkrijk noodzakelijk, omdat dit gebied grotendeels is gelegen in het Britse deel van de Noordzee. Ook de vorming van een netwerk van beschermde gebieden in de regio vereist actie door alle Noordzeestaten. Daarnaast is samenwerking vaak nodig om schadelijke gebruiksfuncties te verbieden, beperken of reguleren.

Het regionale kader voor de bescherming van het Noordzeemilieu wordt hoofdzakelijk gevormd door de Internationale Noordzee Conferenties,⁴³ het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR Verdrag)⁴⁴ en het recht van de Europese Gemeenschap (EG). Elk van deze drie kaders vervult een specifieke rol bij de instelling van beschermde gebieden in de Noordzee. Daarnaast zijn nog enkele andere instrumenten van belang die, samen met de relevante EG-regelgeving, in de navolgende paragrafen zullen worden besproken.

41. Zie Beslissingen II/10 en IV/5 van de CvP. Het Jakarta Mandate is gestructureerd rond vijf thematische onderwerpen: integraal beheer van zee- en kustgebieden; beschermde gebieden; duurzaam gebruik van biologische rijkdommen; maricultuur; en gebiedsvreemde soorten. Recentelijk is daar een nieuw thema aan toegevoegd dat betrekking heeft op koraalriffen (zie beslissing V/3 van de CvP). Zie voor het Jakarta Mandate: M. Goote, *Convention on Biological Diversity. The Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity*, (1997) 12 *International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 376-395. Zie ook <<http://www.biodiv.org/areas/marine/>>.

42. Zie o.a. Beslissing II/10, Bijlage I, par. iv.

43. Zie voor meer informatie over de Internationale Noordzee Conferenties: <<http://www.dep.no/md/msc/>>.

44. OSPAR Verdrag, 22 september 1992, *Trb.* 1993, 16; Nederlandse vertaling in *Trb.* 1993, 114. Het verdrag is op 25 maart 1998 voor Nederland in werking getreden.

Conferenties, vormen het belangrijkste regionale beleidskader voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de Noordzee. Deze juridisch niet-bindende verklaringen bevatten algemene doelstellingen en maatregelen die door de Noordzeestaten op nationaal niveau en in het kader van de OSPAR Commissie, de EG en andere competente organisaties in bindende vorm worden omgezet. De verklaringen hebben dan ook vooral een katalyserende werking.⁴⁵ Oorspronkelijk hadden de doelstellingen en maatregelen die in deze verklaringen waren opgenomen louter betrekking op de inbreng van verontreinigende stoffen in het algemeen, maar nu wordt er ook aandacht besteed aan alle mogelijke andere schadelijke activiteiten (zoals visserij) en de bescherming van bijzondere natuurwaarden.

Aandacht voor dit laatste thema is in belangrijke mate te herleiden tot de derde Internationale Noordzee Conferentie in 1990. Waar eerdere verklaringen zich wat betreft bijzondere gebieden beperkten tot het stuurmulen van actie met betrekking tot de Waddenzee,⁴⁶ bevat de tijdens deze conferentie aangenomen verklaring voor het eerst een aanzet voor maatregelen ter verbetering van de bescherming van soorten en habitats in de gehele Noordzee.⁴⁷ Tijdens de vierde Internationale Noordzee Conferentie in 1995 is hier concretere uitwerking aan gegeven.⁴⁸ De ministers kwamen daar overeen de noodzakelijke maatregelen te nemen voor de bescherming van soorten en habitats die binnen hun rechtsmacht vallen en hun acties te harmoniseren. Tevens werd aangegeven binnen welke regionale kaders en op basis van welke instrumenten de benodigde acties voor harmonisatie zouden moeten plaatsvinden. Een belangrijke rol was daarbij voorzien voor het OSPAR Verdrag. Daarnaast werden ook andere instrumenten genoemd, waaronder met name de EG Habitat- en Vogelrichtlijn (zie *infra*).

Binnen het kader van het OSPAR Verdrag hebben zich inmiddels een aantal ontwikkelingen voorgedaan die van groot belang zijn voor gebiedsbescherming in de Noordzee. In 1998 is een nieuwe Bijlage V (en een bijbehorend Aanhangsel) bij het verdrag aangenomen die is gericht op de bescherming en het behoud van ecosystemen en biodiversiteit in de regio.⁴⁹ Deze bijlage geeft nadere invulling aan de algemene verplichting die in het verdrag zelf is te vinden, om het zeegebied te beschermen tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten en

45. Zie voor een discussie over de betekenis van de Internationale Noordzee Verklaringen en andere niet-bindende normen in de Noordzee-context: A. Nollkaemper, *The Distinction between Legal and Non-Legal Norms in International Affairs: an Analysis with Reference to International Policy for the Protection of the North Sea from Hazardous Substances*, (1998) 13 *International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 355 e.v.
 46. Zie de Verklaring van Bremen, 1984, par. B.3 en de Verklaring van Londen, 1987, secties XII en XVI.43-45 en Bijlage f en de Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea, geproduceerd in D. Freestone & T. Ilstra (eds.), *The North Sea: Basic Legal Documents on Regional Environmental Co-operation* (London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff 1991), p. 40, 61 en 259. Zie ook *odin*-website, supra noot 43.
 47. Verklaring van Den Haag, 1990, par. 39.
 48. Verklaring van Esbjerg, 1995, par. 1.
 49. Bijlage V, 22-23 juli 1998, Ttb. 2000, 74, is op 30 augustus 2000 in werking getreden; zie de website van het OSPAR Verdrag <<http://www.ospar.org/>>. Bijlage V is op 24 augustus 2001 voor Nederland in werking getreden (zie TK 2000-2001, 27 747, nrs. 284 en 1).

dient tevens ter (gedeeltelijke) uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag op regionaal niveau.⁵⁰ Bijlage V vereist van de partijen dat zij (in samenwerking met elkaar) strategieën, plannen of programma's ontwikkelen en noodzakelijke maatregelen nemen om de ecosystemen en biodiversiteit in de regio te beschermen en aangetaste gebieden, waar haalbaar, te herstellen.⁵¹ Belangrijk voor deze bijdrage is met name het feit dat de mogelijkheid om (een netwerk van) beschermde gebieden in te stellen, nadrukkelijk naar voren komt als een van de maatregelen om de doelstellingen te bereiken.⁵²

De uitvoering van de bijlage is in sterke mate afhankelijk van de OSPAR Commissie. Bijlage V voorziet in specifieke taken voor de Commissie die nader zijn uitgewerkt in de Biodiversiteitsstrategie⁵³ en het OSPAR actieplan 1998-2003,⁵⁴ die gelijktijdig met Bijlage V zijn aangenomen. Deze taken worden momenteel hoofdzakelijk uitgevoerd onder auspiciën van het in 2000 ingestelde Biodiversiteitscomité (BDC), dat zich onder andere bezighoudt met het ontwikkelen van algemene selectiecriteria,⁵⁵ een systematische classificatie van mariene habitats, het opstellen van lijsten met te beschermen soorten en habitats en het in kaart brengen van (potentieel) schadelijke activiteiten. De resultaten zullen uiteindelijk dienen als basis voor door de Commissie en de partijen te nemen maatregelen.

Tijdens de in november 2000 gehouden eerste bijeenkomst van het BDC in Vlissingen zijn de resultaten van een workshop over beschermde gebieden in zee en verdere voorstellen voor (een netwerk van) beschermde gebieden in de noord-oostelijke Atlantische oceaan besproken. Daarbij is onder andere naar voren gekomen dat er momenteel slechts een zeer beperkt aantal beschermde gebieden zijn ingesteld in het OSPAR-gebied (gebieden waar restricties zijn opgelegd aan de visserij niet meegerekend).⁵⁶ Op de bijeenkomst zijn ook de competentieproblemen tussen OSPAR en de EG naar voren gekomen, waar het de instelling van beschermde gebieden betreft. Daarbij is namens de EG nadrukkelijk gewezen op de verplichtingen die voortvloeien uit de relevante EG-regelgeving en andere gebiedsgerichte natuurbeschermingsinstrumenten (zie paragraaf 5).⁵⁷

Recente ontwikkelingen wijzen erop dat er nog behoorlijke onenigheid bestaat tussen de betrokken Staten over verdergaande acties voor het instellen van (een netwerk van) beschermde gebieden binnen het kader van het OSPAR Verdrag. Een aantal Staten is van mening dat de EG-regelgeving (met name de Habitatrichtlijn) als basis moet dienen voor gebiedsgerichte maatregelen en dat

50. Zie art. 2 lid 1 onder a van het OSPAR Verdrag.
 51. Art. 2 van Bijlage V.
 52. Zie het OSPAR Action Plan 1998-2003, par. 2.2 en de Sintra-verklaring (zie OSPAR-website).
 53. OSPAR Strategy on the Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area (zie OSPAR-website).
 54. OSPAR Action Plan 1998-2003 (zie OSPAR-website).
 55. Zie de Criteria for the Selection of Species and Habitats (zie OSPAR-website).
 56. Zie het verslag van de eerste bijeenkomst van het BDC, 20-24 november 2000, p. 25-28 (referentienummer: BDC 00/15/1-E) en het daar door Nederland en WWF gepresenteerde rapport *Inventory of Existing Marine Protected Areas (MPA)* (referentienummer: BDC 00/8/2-E, November 2000).
 57. Zie BDC 00/15/1-E, supra noot 56, p. 11 en 28.

de OSPAR Commissie zich moet beperken tot het waar nodig reguleren van activiteiten die binnen haar bevoegdheid vallen. Alhoewel de OSPAR Commissie een belangrijke rol kan vervullen in de bescherming van biodiversiteit in de Noordzee, is het niet bevoegd om besluiten te nemen of aanbevelingen te doen ten aanzien van alle schadelijke activiteiten die een impact kunnen hebben op natuurwaarden in bepaalde gebieden. Het OSPAR Verdrag en Bijlage V vermelden nadrukkelijk dat duplicatie van maatregelen die in het kader van andere internationale verdragen en organisaties tot stand zijn gekomen, moet worden voorkomen.⁵⁸ Belangrijke activiteiten die buiten de competentie van de OSPAR Commissie vallen, zijn visserij en scheepvaart. De OSPAR Commissie kan met betrekking tot deze activiteiten weinig meer doen dan dit onder de aandacht brengen van de competente organisaties.⁵⁹ In het geval van visserij-activiteiten is dit wat de Noordzee, betreft met name de EG, terwijl het bij scheepvaart hoofdzakelijk gaat om de IMO (zie paragraaf 6).

Desalniettemin blijven er nog een groot aantal schadelijke activiteiten over die duidelijk wel binnen de bevoegdheid van de OSPAR Commissie vallen. Voor deze activiteiten kan de OSPAR Commissie dus ook voorzien in gebiedsgerichte maatregelen. In het kader van Bijlage V wordt er momenteel in het bijzonder aandacht gegeven aan zand- en grindwinning, baggeren, het plaatsen van installaties voor olie- en gaswinning, de constructie van kunstmatige eilanden, riffen en andere installaties en structuren, landaanwinning en toerisme.⁶⁰ Exploratie voor de winning van olie, gas en andere delfstoffen, het leggen van kabels en pijpleidingen, recreatie, de introductie van gebiedsvreemde soorten en kustverdediging staan ook op de lijst voor evaluatie. Voor de activiteiten die vallen buiten de competentie van de OSPAR Commissie, wordt momenteel aangestuurd op het verbeteren van de samenwerking met de competente organisaties.

5. BESCHERMDE GEBIEDEN EN NATUURBESCHERMINGSINSTRUMENTEN

Nationale, Europese en internationale natuurbeschermingsinstrumenten spelen een belangrijke rol bij het identificeren, selecteren en aanwijzen van gebieden die bijzondere natuurwaarden vertegenwoordigen. Anders dan de regelgeving die zich richt op specifieke gebruiksfuncties (zie volgende paragraaf), staan in deze instrumenten de natuurwaarden voorop. Het aanwijzen van beschermde gebieden en een bijpassend beschermingsregiem op basis van de natuurbeschermingsinstrumenten vormt een belangrijk middel om te garanderen dat de betreffende natuurwaarden in stand worden gehouden. Ook bij de bescherming van gebieden in de EEZ spelen deze instrumenten een rol, hoewel deze voornamelijk beperkt is.⁶¹

58. Art. 7 van het OSPAR Verdrag en Preambule van Bijlage V.

59. Zie art. 4 van Bijlage V.

60. Zie de OSPAR Strategy on the Protection and Conservation of the Ecosystems and Biological Diversity of the Maritime Area, par. 2.2.c en 2.2.d.

61. Zie voor een algemeen overzicht van de relevante nationale, Europese en internationale natuurbeschermingsinstrumenten: C. Backes, H. Dotlinga & E.J. Molenaar, Natuurbescherming in de Noordzee, M en R 2001/6, p. 151-160.

De nationale bevoegdheid voor het nemen van maatregelen door kuststaten die direct gericht zijn op het beschermen van bijzondere natuurwaarden in hun EEZ, is niet expliciet terug te vinden in het Zeerechtrecht, noch in de daarmee in overeenstemming zijnde Rijkswet EEZ. Deze bevoegdheid kan echter worden afgeleid uit de soevereine rechten die de kuststaat in de EEZ kan uitoefenen over de natuurlijke hulpbronnen aan de ene kant, en de rechtsmacht ter bescherming en het behoud van het zeemilieu aan de andere kant.

Het begrip 'natuurlijke hulpbronnen' is niet nader gedefinieerd, maar wordt over het algemeen ruim geïnterpreteerd als omvattende alle levende organismen en hun leefomgeving.⁶² De kuststaat heeft het recht om maatregelen te nemen voor de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen. Daarmee heeft het ook het recht om handelingen te verbieden of te reguleren die het oogmerk hebben om natuurwaarden aan te tasten (bijvoorbeeld het doden van bepaalde bedreigde diersoorten) of die voortvloeiën uit de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen (bijvoorbeeld visserij).⁶³

Gebruikelijker is het om natuurbeschermingsmaatregelen te baseren op de bevoegdheden die de kuststaat heeft om maatregelen te nemen om het zeemilieu, inclusief de daarin voorkomende levende organismen en hun leefomgeving, te beschermen. Weliswaar is daarbij in eerste instantie gedacht aan maatregelen die betrekking hebben op de inbreng van stoffen (verontreiniging), maar ook andere schadelijke activiteiten (zoals bijvoorbeeld zandwinning) kunnen op deze basis worden gereguleerd. Zoals eerder vermeld omvat de Nederlandse claim zowel de soevereine rechten over alle natuurlijke hulpbronnen, als rechtsmacht met betrekking tot de bescherming en het behoud van het mariene milieu en daarmee dus ook de mogelijkheid om bijzondere natuurwaarden in de EEZ te beschermen.

Nederland heeft bij het nemen van gebiedsgerichte maatregelen in de EEZ op basis van natuurbeschermingsinstrumenten niet alleen rekening te houden met de algemene grenzen die hieraan door het internationale recht worden gesteld, maar ook met relevante verplichtingen die voortvloeien uit de verschillende verdragen waar zij partij bij is geworden en het EG-recht. Voordat het nationale instrumentarium zal worden besproken zal derhalve eerst kort worden ingegaan op de belangrijkste relevante natuurbeschermingsinstrumenten.

62. Anders echter D. Owen, The application of the Wild Birds Directive beyond the territorial sea of European Community Member States, 13 Journal of Environmental Law 2001, p. 55, die van mening is dat de betekenis van de term 'natuurlijke hulpbronnen' in het Zeerechtrecht onduidelijk is en dat daarmee in eerste instantie alleen wordt geduid op te exploiteren hulpbronnen. Deze opvatting is gebaseerd op het feit dat het Zeerechtrecht alleen verplichtingen bevat die van toepassing zijn op commercieel geëxploiteerde diersoorten. Het is echter een onjuiste opvatting om uit de afwezigheid van specifieke verplichtingen rond niet-geëxploiteerde soorten af te leiden dat daarmee ook de soevereine rechten over dergelijke hulpbronnen zich beperken tot deze soorten. De statenpraktijk wijst uit dat dit begrip vaak ruimer wordt uitgelegd en het Zeerechtrecht verzet zich hier niet tegen.

63. De Nederlandse regering heeft zich bij de goedkeuring van het Zeerechtrecht op het standpunt gesteld dat 'een kuststaat op grond van de soevereine rechten ten behoeve van het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen in de EEZ over kan gaan tot het instellen van een reservaat, zolang dat geen afbreuk doet aan de rechten van andere staten'. Zie TK 1995-1996, 24 433 (R 1549), nr. 5, p. 14.

Er bestaan naast het reeds genoemde Zeerechtverdrag en het Biodiversiteitsverdrag nog een aantal andere verdragen waarin algemene verplichtingen voor het instellen van beschermde gebieden zijn opgenomen die van belang (kunnen) zijn voor het behoud van natuurwaarden in de Nederlandse EEZ.⁶⁴ Het gaat hierbij met name om de op het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten⁶⁵ gebaseerde Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee (ASCOBANS)⁶⁶ en het Verdrag inzake het behoud van Europese wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu (Verdrag van Bern).⁶⁷ Beide verdragen kunnen van toepassing worden geacht op de Nederlandse EEZ voorzover het verspreidingsgebied van de (dier)soorten en (hun) leefgebieden die onder het beschermingsregiem van deze verdragen vallen, zich daartoe uitstrekt.⁶⁸ Voor de Nederlandse EEZ gaat het daarbij in hoofdzaak om de bruinvis en een aantal soorten dolfijnen.

ASCOBANS is specifiek gericht op de bescherming van deze soorten en vereist onder meer dat partijen binnen hun rechtsmacht maatregelen nemen die gericht zijn op de bescherming en het beheer van de leefgebieden van deze soorten.⁶⁹ Het Verdrag van Bern strekt zich in materiële zin uit tot alle Europese wilde dieren en planten en hun leefmilieu, maar vereist in het bijzonder dat partijen beschermde gebieden instellen voor bedreigde habitats en de kritieke leefgebieden van soorten op de lijst met streng beschermde diersoorten, waaronder de eerder genoemde soorten kleine walvisachtigen.⁷⁰ Het probleem dat speelt bij de uitvoering van deze algemene resultaatsverplichtingen is dat de gehele Noordzee als leefgebied voor deze soorten fungeert. Het is echter niet geheel ondenkbaar dat er specifieke gebieden zijn te identificeren in de EEZ die van kritiek belang zijn voor de betreffende soorten (bijvoorbeeld als kraamkamergebied, voedselplaats of belangrijke trekroute). In het kader van ASCOBANS wordt dit ook erkend en

64. De Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Verdrag van Ramsar), 2 februari 1972, Tfb. 1975, 84 wordt hier buiten beschouwing gelaten, omdat het zich niet leent voor toepassing buiten de territoriale zee. Ook de Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed, 16 november 1972, Tfb. 1973, 155 is slechts van beperkte betekenis in de EEZ, omdat het niet waarschijnlijk is dat zich daar natuurgebieden bevinden die als 'erfgoed van de mensheid' kunnen worden beschouwd. Zie hierover verder Backes, Dotinga & Molenaar, supra noot 61, p. 154. Buiten beschouwing blijven ook het trilateraal overleg voor de Waddenzee en de Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee, 16 oktober 1990, Tfb. 1990, 174. Verdrag van Bonn, 23 juni 1979, Tfb. 1981, 6. Het verdrag is op 1 november 1983 voor Nederland in werking getreden.

65. ASCOBANS, 17 maart 1992, Tfb. 1992, 18. Het verdrag is op 29 maart 1994 voor Nederland in werking getreden. Zie voor een evaluatie van deze overeenkomst: R. Churchill, Sustaining Small Cetaceans: A Preliminary Evaluation of the Ascobans and Accobams Agreements, in: A. Boyle & D. Freestone, supra noot 31, p. 225 e.v.

66. Verdrag van Bern, 19 september 1979, Tfb. 1980, 60. Het verdrag is op 1 juni 1982 voor Nederland in werking getreden.

67. Zie hiervoor uitgebreider Backes, Dotinga & Molenaar, supra noot 61, p. 154-155.

68. Zie art. 2.2 van ASCOBANS en art. 1 van het Bescherming en Beheersplan, dat opgenomen is in de Bijlage.

69. Art. 4 van het Verdrag van Bern.

wordt er specifiek aandacht aan dit onderwerp besteed.⁷¹ Binnen het Verdrag van Bern is er tot nog toe weinig aandacht besteed aan het zeemilieu en het ziet er niet naar uit dat daar op korte termijn verandering in gaat komen.⁷²

EG Vogel- en Habitatrichtlijn

Nederland deelt de bevoegdheid om natuurbeschermingsmaatregelen te nemen met de EG. De EG heeft op grond van haar bevoegdheden voorzien in een groot aantal maatregelen voor de bescherming van natuurwaarden die niet alleen van nationaal, maar ook van Europees belang zijn.⁷³ De EG Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG)⁷⁴ en de EG Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)⁷⁵ vormen daarbij de voornaamste gebiedsgerichte natuurbeschermingsinstrumenten. De richtlijnen moeten tezamen het juridisch instrumentarium vormen om binnen Europa een samenhangend ecologisch netwerk van beschermde gebieden tot stand te brengen en in stand te houden, dat bekend staat als 'Natura 2000'. Tegelijkertijd dienen de richtlijnen ertoe om binnen de EG te kunnen voldoen aan door haar aangegane internationale verplichtingen, met name die voortvloeiend uit het hiervoor behandelde Verdrag van Bern.⁷⁶ Als onderdeel van het EG-recht zijn de richtlijnen veel beter afdwingbaar dan de natuurbeschermingsverdragen.

Voor dat de inhoudelijke betekenis van de richtlijnen voor gebiedsbescherming in de Nederlandse EEZ ter discussie komt, moet eerst worden vastgesteld of het EG-recht en de Vogel- en Habitatrichtlijn daar wel van toepassing zijn. Er zijn valide argumenten aan te voeren die zowel pleiten voor, als tegen toepasbaarheid van het EG-recht en de richtlijnen buiten de territoriale zee.

Beide richtlijnen verwijzen wat hun toepassingsgebied betreft naar het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag van toepassing is.⁷⁷ Artikel 299 van het EG-Verdrag, dat het geografische toepassingsbereik van het Verdrag regelt, verwijst echter eenvoudigweg naar de individuele lidstaten (bijvoorbeeld het Koninkrijk der Nederlanden) zonder verdere specificatie. Op grond van een strikte interpretatie van deze bepaling zou men kunnen stellen dat het

71. De Conferentie der Partijen van ASCOBANS heeft verschillende malen resoluties aangenomen waarin partijen worden aangespoord onderzoek te verrichten om geschikte locaties te identificeren voor in te stellen beschermde gebieden en passende acties te ondernemen om de bescherming van de aanwezige kleine walvisachtigen te verzekeren. Zie bijvoorbeeld Resolutie 7 'Further implementation of ASCOBANS', aangenomen tijdens de derde sessie van de Conferentie der Partijen, 26-28 juli 2000.

72. Discussies zijn wel gaande binnen het institutionele kader, met name in het Standing Committee, over de mogelijke rol die het Verdrag van Bern in dit opzicht kan vervullen. Zie o.a. het Rapport van de 19de bijeenkomst van het Standing Committee, 29 november-3 december 1999 (document T-PVS (99) 30).

73. Zie voor een overzicht van EG natuurbeschermingsinstrumenten Ch.W. Backes, EG-natuurbeschermingsrecht, M en R 1995/5, p. 90-95.

74. Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van vogelstand (79/409/EEG, PbEG 1979, L 103).

75. Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (92/43/EEG, PbEG 1992, L 206).

76. De EG is tevens partij bij het Zeerechtverdrag, het Biodiversiteitsverdrag, het OSPAR Verdrag en het Verdrag van Bonn.

77. Zie art. 1 lid 1 van beide richtlijnen.

⁷ EG-recht niet van toepassing is buiten de territoriale zee, omdat hier niet specifiek is aangegeven dat het ook van toepassing is op gebieden die geen onderdeel uitmaken van het grondgebied van de lidstaten. In de praktijk heeft de EG zich daar echter reeds decennia lang bevoegdheden toegeëigend, hetgeen onder andere blijkt uit het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de EG. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (HvJ)⁷⁸ kan worden afgeleid dat de EG bevoegd moet worden geacht maatregelen vast te stellen voorzover de lidstaten dienaangaande bevoegdheden bezitten.⁷⁹ Tot voor kort kon men zich nog de vraag stellen of Nederland dergelijke bevoegdheden ook daadwerkelijk uitoefende of claimde, maar sinds de instelling van de EEZ is daar minder discussie over mogelijk. De Rijkswet EEZ sluit zeer nauw aan bij de redactie van het Zee-rechtverdrag en omvat daarmee, zoals eerder vermeld, (impliciet) tevens bevoegdheden om natuurbeschermingsmaatregelen te nemen.

Maar dat de EG de bevoegdheid heeft tot het nemen van maatregelen ter bescherming van de natuur in de EEZ, betekent niet noodzakelijkerwijs dat zij dit ook (bewust) heeft gedaan of beoogd bij de Vogel- en Habitatrichtlijn. In de praktijk heeft de Europese Commissie herhaaldelijk te kennen gegeven dat met name de Habitatrichtlijn ook geldt voor gebieden waarin lidstaten in overeenstemming met het Zee-rechtverdrag bepaalde soevereine rechten uitoefenen.⁸⁰ Uit de doelstellingen, de ontstaansgeschiedenis en de inhoud van beide richtlijnen zijn echter goede argumenten af te leiden die pleiten tegen toepasselijkheid buiten de territoriale zee. Zo verwijzen beide richtlijnen in hun doelstelling expliciet naar het 'grondgebied' van de lidstaten en werd een ruimere formulering in de Habitatrichtlijn die ook verwees naar 'mariene gebieden onder de jurisdictie van de lidstaten' uiteindelijk niet in de tekst opgenomen. Daarnaast bevat de Habitatrichtlijn een aantal bepalingen die moeilijk toepasbaar zijn als ook gebieden buiten de territoriale zee worden meegerkend, zoals de mogelijkheid die lidstaten hebben om de Commissie te verzoeken om de keuzecriteria bij het vaststellen van de communautaire lijst met te beschermen gebieden in Bijlage III van de Habitatrichtlijn 'flexibeler' toe te passen waar gebieden met één of meer prioritaire typen natuurlijke habitats in opervlakte 'meer dan 5% van het nationale grondgebied beslaan'.⁸¹ Ook uit het enkele feit dat er soorten en habitats op de bijlagen van de Habitatrichtlijn staan die alleen in zee voorkomen, kan niet zonder meer worden afgeleid dat de richtlijn ook van toepassing is in de EEZ. Deze soorten en habitats zijn immers ook te vinden in de territoriale zee en daarnaast is er bijvoorbeeld ook niet voorzien in een categorie 'zeehabitats'.

Desalniettemin zijn er een aantal goede argumenten die voldoende reden zijn om er van uit te gaan dat de Vogel- en Habitatrichtlijn wel van toepassing zijn

in de EEZ. Ten eerste deelt de Europese Commissie deze opvatting en heeft zij aangekondigd ook op de toepassing van de Habitatrichtlijn 'in mariene zones' te willen toezien.⁸² Daarnaast heeft een Engelse rechter recentelijk beslist dat de Habitatrichtlijn ook van toepassing is op (het Britse deel van) de Noordzee.⁸³ De Britse regering heeft zich inmiddels bij deze uitspraak neergelegd en is reeds bezig met de uitvoering van de verplichtingen zoals die voor de Noordzee voortvloeien uit de richtlijn.⁸⁴ Ten derde dienen de richtlijnen ter uitvoering van relevante natuurbeschermingsverdragen waar de EG partij bij is. Van ten minste een aantal van deze verdragen, waaronder het Biodiversiteitsverdrag, is bekend dat hun werkingsfeer zich expliciet uitstrekt tot de EEZ. Ten slotte zou een dergelijke ruimere toepassing ook in overeenstemming zijn met zowel het Nederlandse als het Europese beleid, dat erop gericht is om ook het Europees natuurlijk erfgoed in de Noordzee als geheel te beschermen, en niet alleen het Europees erfgoed op het land en in de territoriale zee.

Indien uitgegaan wordt van de gelding van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de EEZ, rijst de vraag welke praktische consequenties dat heeft voor het instellen van beschermde gebieden. Welke gebieden moeten worden beschermd, waar komen deze voor en hoe zou de bescherming eruit moeten zien?

De Vogelrichtlijn vereist dat de lidstaten de leefgebieden van in het wild levende vogelsoorten beschermen, onder meer door het instellen van beschermingszones. Dit geldt in het bijzonder voor soorten die op Bijlage I zijn geplaatst, waarvoor speciale vogelbeschermingszones moeten worden aangewezen.⁸⁵ Het moet daarbij wel gaan om goed begrensbare gebieden met bijzondere waarden of een bijzondere geschiktheid als te beschermen gebieden. In de Nederlandse EEZ lijkt eigenlijk alleen het Friese Front binnen deze criteria te vallen, vanwege het bijzonder grote voorkomen van de zeeoet.⁸⁶

De Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten tot het selecteren en voordragen bij de Europese Commissie van waardevolle gebieden met natuurlijke habitats die vallen binnen de algemene categorieën die in Bijlage I van de richtlijn zijn gespecificeerd, alsmede de habitats van soorten die in Bijlage II zijn te vinden. Bijlage III bevat algemene criteria voor het opstellen van deze lijsten. De Europese Commissie stelt op basis van deze voordrachten een lijst samen van gebieden van communautair belang. Vervolgens dienen de lidstaten 'hun' gebieden op die lijst aan te wijzen als speciale beschermingszone en passende maatregelen te nemen ter bescherming en instandhouding van deze gebieden.⁸⁷

Welke gebieden in de Nederlandse EEZ binnen het bereik van de Habitatrichtlijn vallen, is momenteel niet met zekerheid te zeggen. Bijlage I bevat een aantal categorieën die ruim zijn geformuleerd en die mede van toepassing

82. Mededeling van de Commissie 1999, supra noot 80, p. 11. Zie ook het zesde milieueactieprogramma van de EG, COM Doc. 2001, 31 def., p. 36.

83. High Court of Justice, case CO/1336/1999, 5 november 1999.

84. Volgens een persbericht van het UK Industry Ministry d.d. 25 november 1999: 'UK backs down on offshore oil habitats case', <<http://www.dti.gov.uk>>.

85. Zie art. 1-4 van de Vogelrichtlijn.

86. Zie o.a. het NIOZ-rapport vermeld in noot 4.

87. Zie met name art. 4 van de Habitatrichtlijn.

78. Zie met name de Kramer-zaak uit 1976 (HvJ EG, gevoegde zaken 3,4 en 6/76, ECR 1279) en de Ierse Visserij-zaak van 1978 (HvJ EG, zaak 61/77, ECR (1978) 417).

79. Zie bijvoorbeeld P.J.G. Kapteyn & P. VerLoren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities, 3rd ed., London/The Hague/Boston: Kluwer Law International 1998, p. 92.

80. Zie bijvoorbeeld Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Visserijbeheer en natuurbehoud in het mariene milieu van 14 juli 1999 (hierna Mededeling van de Commissie 1999), COM Doc. 1999, 363 def., p. 8 en 10 e.v.

81. Art. 4 lid 2 van de Habitatrichtlijn.

de bescherming van de betreffende habitats daarmee tevens onder toezicht van de Europese Commissie vallen.

Een interessante vraag is of en in hoeverre de EG zelf bij het vaststellen van maatregelen in het kader van het GVB rekening moet houden met gebieden in de EEZ die uiteindelijk onder het beschermingsregime van de richtlijnen komen te vallen. Dit zou bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat dergelijke gebieden moeten worden gevrijwaard van visserij of dat er specifieke restricties aan worden opgelegd. De Europese Commissie lijkt er van uit te gaan dat de doelstellingen van het visserijbeleid en natuurbeheer in dergelijke gebieden gelijktijdig zullen kunnen worden bereikt en dat visserijactiviteiten gewoon doorgang kunnen vinden, zolang de daardoor veroorzaakte verstoring van het milieu het door de Habitatrichtlijn beoogde behoud van de habitats niet in de weg staat.⁹³ *A contrario* redenerend impliceert dit dat dergelijke (visserij)activiteiten normaal gesproken achterwege dienen te blijven of beperkt dienen te worden wanneer dit duidelijk wel het geval is. Van de Europese Commissie mag in voorkomende gevallen worden verwacht dat zij de nodige (technische) visserijmaatregelen zal vaststellen in het kader van het GVB (zie paragraaf 6).

Nationaal recht: de Natuurbeschermingswet

De Nederlandse overheid beschikt over een aantal instrumenten om gebiedsgerichte natuurbeschermingsmaatregelen te nemen. De Natuurbeschermingswet 1998 zal, na volledige inwerkingtreding, de voornaamste nationale wettelijke basis vormen voor het nemen van dergelijke maatregelen.⁹⁴ Tot die tijd is de oude Natuurbeschermingswet nog van belang.⁹⁵ Op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen gebieden in Nederland die van algemeen belang zijn vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of natuurschoon, door de minister van LNV worden aangewezen als 'beschermd natuurmonument'.⁹⁶ Aan een dergelijke aanwijzing zijn belangrijke rechtsgevolgen verbonden.

Momenteel is het onder noch de oude noch de nieuwe Natuurbeschermingswet mogelijk om gebieden aan te wijzen als beschermd natuurmonument in de Nederlandse EEZ, omdat deze wetten daar niet van toepassing zijn. De Natuurbeschermingswet bevat geen specifieke bepaling waarin het toepassingsgebied is weergegeven, maar aangenomen kan worden dat zij net als alle Nederlandse wetgeving slechts kan worden toegepast in de EEZ voorzover dit uitdrukkelijk is

10 kunnen zijn op habitats in de EEZ. Een eerste type habitat zou kunnen zijn 'permanente met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken'. In (de eerste versie van) een toelichting op de Habitatrichtlijn (de zogenoemde 'Interpretation manual of European Union Habitats')⁸⁸ heeft de Commissie als voorbeeld de Voordelta genoemd (een gebied dat zich overigens niet uitstrekt buiten de territoriale zee).⁸⁹ Onder de categorie 'riffen' zouden volgens de toelichting wellicht ook mossel- en oesterbanken en mogelijkwerijs ook oude scheepswrakken die als 'halfnatuurlijke riffen' inmiddels tot belangrijke biotopen zijn ontwikkeld, kunnen vallen.⁹⁰ Het is niet duidelijk of een van de ecologisch belangrijke gebieden in de EEZ, zoals de Klaverbank, de Oestergronden, de Doggersbank of het Friese Front, aan deze criteria voldoet. Ten slotte kan het gaan om 'kolommen in zee, ontstaan door het opborrelen van gassen in ondiep water'. Of dergelijke kolommen in het Nederlandse deel van de Noordzee voorkomen, is (ons) niet bekend. Wat de andere EG lidstaten betreft heeft voorts nog alleen Portugal een gebied in haar EEZ aangemeld dat onder Bijlage I van de Habitatrichtlijn valt. Het gaat daarbij om een rif in de Azoren dat net onder de zeespiegel ligt.

Wat de bescherming van gebieden voor soorten op Bijlage II betreft, gaat het met name om (alle) daar aanwezige walvisachtigen. In het Nederlandse deel van de Noordzee is dat vooral de bruinvis en, in mindere mate, de tuimelaar en de witsnuitdolfijn. Het aanwijzen van gebieden van deze soorten is onderworpen aan een belangrijke beperking: '[v]oor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysieke en biologische elementen vertoont welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn'.⁹¹ Zoals reeds ter sprake is gekomen bij ASCOBANS en het Verdrag van Bern, geldt voor veel zeedieren, zoals bijvoorbeeld bruinvis, dat de gehele Noordzee (of grote delen daarvan) als leefgebied fungeert. Het zal dan ook niet eenvoudig zijn om voor deze soorten een dergelijk gebied af te bakenen. Een aantal lidstaten, waaronder Duitsland, Denemarken, Nederland (Voordelta en Waddenzee), België, Frankrijk en Spanje, heeft inmiddels gebieden die (mede) van belang zijn voor de bruinvis aangemeld onder de Habitatrichtlijn, al gaat het daarbij hoofdzakelijk om kustwateren en niet of nauwelijks om gebieden die buiten de territoriale zee zijn gelegen.

Voor gebieden die uiteindelijk deel (gaan) uitmaken van Natura 2000, gelden een aantal stringente beschermingsbepalingen. Zo dienen alle plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een dergelijk gebied te worden beoordeeld, waarbij alleen toestemming kan worden gegeven voor de uitvoering van het plan indien zeker is dat dit de natuurlijke kenmerken van het betreffende gebied niet zal aantasten. Uitzonderingen hierop kunnen alleen worden gemaakt om een beperkt aantal dwingende redenen en onder strenge voorwaarden.⁹² Dit heeft dus belangrijke consequenties voor de lidstaten, aangezien

93. Zie supra noot 80, p. 11.

94. Wet houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap, 25 mei 1998, Stb. 1998, 403. De Wet houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet), 25 mei 1998, Stb. 1998, 402 zal, na volledige inwerkingtreding, het wettelijk kader vormen voor de soortenbescherming. De Flora- en faunawet voorziet slechts in zeer beperkte mate in bescherming van leefgebieden van de soorten die onder de wet vallen.

95. Wet van 15 november 1967, Stb. 1967, 355.

96. Art. 10 van de Natuurbeschermingswet 1998.

88. DG XI, HAB 96/2 FINAL - EN 1996. In oktober 1999 is een tweede versie van deze handleiding tot stand gekomen.

89. *Ibid.*, p. 7.

90. *Ibid.*, p. 12.

91. Art. 4 lid 1 van de Habitatrichtlijn.

92. *Ibid.*, art. 6.

reiken, hetgeen impliceert dat voor bepaalde schadelijke activiteiten (zoals scheepvaart) Nederland dit (nog los van het feit dat de Natuurbeschermingswet niet van toepassing is in de EEZ) niet, althans niet unilateraal, kan doen. Voor dergelijke activiteiten zullen dus uitzonderingsbepalingen moeten worden opgenomen in de wet zelf of, als de wet de bevoegdheid daartoe verleent, in de wijzigingsbeschikking. Waar nodig en mogelijk, moeten dan alternatieve maatregelen op grond van het daarvoor geschikte sectorale instrumentarium worden genomen.

De mogelijkheid bestaat dat naast de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en daarop gebaseerde besluiten, ook reeds op grond van andere wetgeving een vergunning is vereist. Deze zogenoemde 'meer-sporigheid' bestaat bijvoorbeeld binnen het staatsnatuurmonument 'Waddenzee II', waar de regimes van de Natuurbeschermingswet 1967 en de Visserijwet 1963 beide van toepassing zijn.¹⁰⁴ Veel sectorale wetgeving voorziet bij het nemen van maatregelen inmiddels ook in het laten meewegen van natuurbelangen. In de Natuurbeschermingswet 1967 is een bepaling opgenomen waarin expliciet is voorzien dat aanwijzing als beschermd natuurmonument slechts mogelijk is voorzover 'bescherming niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd'.¹⁰⁵ In de nieuwe wet is deze bepaling bewust niet opgenomen, omdat andere wetten de bescherming en instandhouding van gebieden die binnen het bereik van de Natuurbeschermingswet vallen, niet kunnen overnemen.¹⁰⁶ Niettemin zal in sommige gevallen volstaan kunnen worden met het nemen van gebiedsgerichte maatregelen op basis van wetgeving die gericht is op specifieke gebruiksfuncties, mits deze voorziet in het afdoende meewegen van de natuurbelangen (zie *infra*). Het belangrijkste verschil is dat bij de Natuurbeschermingswet de natuurwaarden voorop staan, terwijl bij de andere wetgeving het natuurbelang slechts een van de belangen is die moeten worden meegewogen.

Ten slotte dient nog te worden vermeld dat de Natuurbeschermingswet 1998 niet alleen de basis vormt voor het zelfstandig nemen van gebiedsgerichte natuurbeschermingsmaatregelen, maar mede kan dienen voor het nemen van maatregelen ter uitvoering van de gebiedsgerichte verplichtingen die voortvloeien uit de hiervoor vermelde verdragen en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998, dat reeds in werking is getreden, verschaft de minister de bevoegdheid om daarvoor gebieden aan te wijzen, hetgeen (momenteel) niet automatisch betekent dat deze ook als beschermd natuurmonument worden aangewezen. Voorzover deze verdragen en richtlijnen van toepassing zijn in de EEZ, kan de wet gezien haar beperkte geografische reikwijdte momenteel niet voldoen aan de eisen die hieruit voortvloeien. Ook inhoudelijk voldoet de wet niet geheel aan de eisen van in het bijzonder de Vogel- en Habitatrichtlijn, met name omdat het afwegingskader dat is vervat in de richt-

104. Zie p. 30 en 37 van de Toelichting op de Beschikking van 17 november 1993, van de Staatssecretaris van LNV (NBLF-93-6831), die de Beschikking van 18 mei 1981 (Stcrt. 1981, 93; 'Waddenzee I') aanvult en vervangt.

105. Art. 7 van de Natuurbeschermingswet 1967.

106. Zie o.a. de Memorie van Toelichting bij de Natuurbeschermingswet 1998, TK 1993-1994, 23 580, nr. 3, p. 29.

bepaald. Dit is een algemeen uitgangspunt dat de Nederlandse wetgever hanteert voor de toepassing van alle nationale wetgeving buiten de territoriale zee.⁹⁷ Mocht het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet worden uitgebreid tot de EEZ, dan kan de minister van LNV (in samenspraak met andere ministers die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het betreffende gebied) besluiten ook daar gebieden aan te wijzen als beschermd natuurmonument. Onder de oude Natuurbeschermingswet wordt momenteel nog vereist dat een natuurmonument eigendom moet zijn van de Staat om aangewezen te kunnen worden als Staatsnatuurmonument. In tegenstelling tot de territoriale zee⁹⁸ is de (gehele bodem van) de EEZ onder nationaal recht geen eigendom van de Staat, al is zij wel eigenaar van de bodemmateriale die zich op of onmiddellijk onder de oppervlakte van het Nederlandse continentaal plat bevinden.⁹⁹ Dit probleem is grotendeels opgelost in de nieuwe wet, omdat het onderscheid tussen Staatsnatuurmonumenten (eigendom van de Staat) en beschermde natuurmonumenten (particulier eigendom) en de daarmee gepaard gaande problematiek rond het eigendomsvereiste is komen te vervallen.

Een van de belangrijkste rechtsgevolgen die voortvloeien uit de aanwijzing als beschermd natuurmonument, is het verbod zonder vergunning handelingen te (doen) verrichten of gedogen die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren.¹⁰⁰ Hieronder kunnen zowel handelingen binnen als buiten het beschermde natuurmonument vallen. In het laatste geval dienen de betreffende handelingen echter specifiek te worden vermeld in het aanwijzingsbesluit.¹⁰¹ Volgens de nieuwe wet worden in elk geval als schadelijke activiteiten aangemerkt de handelingen die de in het besluit tot aanwijzing als beschermd monument vermelde 'wezenlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument' aantasten.¹⁰² In de nieuwe wet is de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen in belangrijke mate gedecentraliseerd, maar voor gebieden die geheel in het beheer zijn bij het Rijk (waaronder ook de EEZ) is de minister van LNV de bevoegde instantie.¹⁰³

Een belangrijk punt wat de vergunningplicht betreft, is dat dit in de EEZ uiteraard alleen kan worden toegepast voorzover de bevoegdheden van Nederland

97. Deze kwestie is in het verleden bijvoorbeeld ter discussie gekomen rond de toepassing van Nederlandse wetgeving ten aanzien van mijnbouwinstallaties op het Nederlandse continentaal plat. Zie TK 1991-1992, 22 390, nr. 1 en H.M. Dottinga & A.H.A. Soons, *The Netherlands and the Law of the Sea*, in: T. Treves & L. Pineschi, *The Law of the Sea. The European Union and its Member States The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1997*, p. 385.

98. Art. 25 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de bodem van de territoriale zee eigendom is van de Staat.

99. Zie hiervoor art. 22 van de Mijnwet continentaal plat en art. 4 onder b van de Ontgrondingenwet, supra noten 21 en 22.

100. Art. 16 lid 1 van de Natuurbeschermingswet 1998.

101. *Ibid.*, art. 16 lid 4. Dit is niet terug te vinden in de oude wet, maar werd reeds door de regering als zodanig toegepast en is ook in de jurisprudentie erkend.

102. *Ibid.*, art. 16 lid 2.

103. *Ibid.*, art. 16 lid 6.

6. BESCHERMDE GEBIEDEN EN ENKELE SPECIFIEKE GEBRUIKSFUNCTIES

In de regel zal de enkele aanwijzing als beschermd gebied onvoldoende bijdragen aan natuurbescherming, indien niet gelijktijdig concrete maatregelen worden genomen die gebruiksfuncties in zulke gebieden beteugelen. Het reguleren van gebruiksfuncties impliceert echter zowel op het nationale als het internationale vlak een lastig afwegen van rechten (of belangen) en plichten. Binnen de EEZ hebben andere staten de vrijheden van scheepvaart, overvlucht en het leggen van kabels en pijpleidingen. Voor Nederland en andere lidstaten van de EG is er daarnaast de ruime bevoegdheid van de EG inzake visserij. De volgende drie subparagrafen behandelen het reguleren van de gebruiksfuncties scheepvaart, visserij en mijnbouwactiviteiten door middel van het aanwijzen van beschermde gebieden waarbinnen concrete maatregelen gelden. Bij de implementatie van internationale verplichtingen en bevoegdheden binnen de nationale rechtssfeer is het van belang te benadrukken dat het internationale recht het in het algemeen aan individuele staten overlaat hoe zij gevolg geven aan internationale verplichtingen, zolang dit maar gebeurt.

Scheepvaart

Het internationale recht geeft kuststaten geen bevoegdheden om scheepvaart in de EEZ unilateraal te reguleren. Dit betekent ook dat de complexe bevoegdheidsverdeling die tussen de EG en haar lidstaten bestaat op het vlak van de scheepvaart, buiten beschouwing kan blijven. Kuststaten kunnen op buitenlandse schepen die zich bevinden in hun EEZ, alleen voorschriften toepassen indien die van internationale oorsprong zijn en de status van 'algemeen aanvaard' hebben bereikt.¹¹¹ Handhaving op zee in de EEZ is ook aan grote beperkingen onderhevig. Deze technische voorschriften zoals lozings-, veiligheids- en bemanningsnormen en routingsmaatregelen moeten op mondiaal niveau worden afgesproken. Dit gebeurt bovenal binnen de IMO, al vervullen ook andere mondiale organisaties of (mondiale) diplomatieke conferenties hierin een ondergeschikte rol.¹¹²

Voor het reguleren van scheepvaart door middel van beschermde gebieden, zeker als die deels de EEZ omvatten, is de IMO onbetwist de enige bevoegde internationale organisatie. Het soort voorschriften dat in het kader van de IMO wordt ontwikkeld, leent zich nu eenmaal makkelijker voor specifieke geografische toepassing. De talrijke regionale verdragen die bescherming van het mariene milieu beogen, inclusief via beschermde gebieden, bevatten bepalingen die benadrukken dat het juridische regime van het Zeerechtsverdrag, en daarmee de centrale rol van de IMO, onverlet blijft.

Binnen de IMO zijn er ruwweg vier mogelijkheden voor gebiedsbescherming ontwikkeld.¹¹⁴ In alle gevallen dient te worden voldaan aan een aanzienlijk

112. Art. 211 lid 5 van het Zeerechtsverdrag.

113. Bijvoorbeeld de International Labour Organization (ILO) en de International Atomic Energy Agency (IAEA).

114. Voor een uitgebreidere discussie over 'special pollution prevention areas' zie E.J. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, The Hague/Boston/London: Kluwer Law International 1998, p. 401-457.

lijnen daarin (nog) niet is opgenomen. Of en in hoeverre andere nationale wetgeving, als de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)¹⁰⁷ of de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (WBR),¹⁰⁸ kan dienen ter implementatie van internationale en Europese verplichtingen zal aan de orde komen in paragraaf 7.

De enkele aanwijzing van een gebied op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 (en de daarbij behorende toelichting en bekendmaking) heeft in elk geval geen rechtsgevolgen. Artikel 29 van de Natuurbeschermingswet 1998 biedt wel de mogelijkheid om een AMvB vast te stellen waarin 'nadere regels' worden gegeven 'voorzover dit noodzakelijk is ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud'. Het is niet helemaal duidelijk hoever deze bevoegdheidsgrondslag strekt en of het mogelijk is in een dergelijke AMvB criteria op te nemen die gelden bij beslissingen omtrent activiteiten in op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen gebieden.¹⁰⁹

Niet mogelijk lijkt het ons in ieder geval om in een AMvB op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 criteria vast te leggen die zouden moeten gelden bij beslissingen op grond van andere wetten, zoals bijvoorbeeld de Ontgrondingenwet of de WBR (zie *infra*). Nu noch artikel 27, noch artikel 29 een eigen vergunning- of ontheffingsstelsel bevat en ook geen bevoegd gezag aanwijst dat zou moeten beslissen omtrent vergunningen in op grond van artikel 27 aangewezen gebieden, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat deze bepalingen thans onvoldoende mogelijkheden bieden om internationaal belangrijke gebieden toereikend te beschermen. Nadat het ministerie van LNV eerst had betoogd dat het bestaande instrumentarium al toereikend zou zijn om aan alle internationale verplichtingen te voldoen¹¹⁰ en vervolgens had aangegeven dat om volledig aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te kunnen voldoen, een AMvB op grond van artikel 29 van de Natuurbeschermingswet 1998 zou worden uitgevaardigd, is men inmiddels tot het inzicht gekomen dat ook dat onvoldoende is.¹¹¹ Een wijziging van de – grotendeels nog niet in werking getreden – Natuurbeschermingswet 1998 wordt thans voorbereid.

107. Wet houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening, 5 juli 1962, Stb. 1962, 286.

108. Wet houdende vaststelling van bepalingen betreffende waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, 14 november 1996, Stb. 1996, 645. De relevante wijziging van de wet is op 6 december 2000 in werking getreden (Stb. 2000, 510). Zie voor verdere informatie de Memorie van Toelichting bij de wet, TK 1999-2000, 26 961, nr. 3.

109. Zie hierover Ch.W. Backes, Veel habitat, weinig richtlijnen?, in: Ch.W. Backes, J.A.W.M. Ponten & F. Neumann, Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn, VMR 2000-4, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2000, p. 29 e.v.

110. Bijvoorbeeld in een tot de Commissie gerichte brief van 20 juni 1994 omtrent de implementatie van de Habitatrichtlijn.

111. Brief van de permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden aan het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie d.d. 8 maart 2001, kenmerk DIE/IN-154/01. Zie de Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, supra noot 3, Beleidsprogramma, p. 46.

routeringssysteem voor tankers in het gebied tussen Noord Hinder en de Duitse Bocht.¹¹⁹ Enkele routeringsmaatregelen doen in hoge mate aan bijzondere gebieden denken, namelijk 'areas to be avoided' (ATBA's) en 'voorzorgsgebieden'. Een interessante ontwikkeling is dat dit soort maatregelen niet uitsluitend of ten dele de veiligheid van de scheepvaart hoeft te dienen.¹²⁰ Een meldingssysteem ter vermindering van aanvaringen met de 'north Atlantic right whale' voor de Atlantische kust van de Verenigde Staten en een ankerverbod ter bescherming van koraalriffen in de Flower Garden Banks Marine Sanctuary in de Golf van Mexico binnen de EEZ van de Verenigde Staten zijn daarvan getuige.¹²¹

Vooraf het ankerverbod is interessant omdat de Verenigde Staten hiertoe halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw al eenzijdig was overgegaan.¹²² Desondanks was het argument dat de inbreuk op de vrijheid van scheepvaart gerechtvaardigd werd door de soevereine rechten en rechtsmacht over de rijkdommen in de EEZ. Door IMO alsnog om goedkeuring te vragen erkent de Verenigde Staten impliciet het wezenlijke verschil dat bestaat tussen het milieubeschermingsregime in Deel XII van het Zeerechtsverdrag enerzijds en het regime over de rijkdommen in de EEZ in Deel V anderzijds. De beperkte bevoegdheden van kuststaten ten aanzien van scheepvaart onder Deel XII kunnen niet worden omzeild door middel van een beroep op de veel ruimere bevoegdheden onder Deel V.

De nationale rechtsfeer

In zijn huidige vorm is de WVVS op buitenlandse schepen alleen van toepassing voorzover die zich bevinden in de territoriale zee (artikel 5 lid 3). Op Nederlandse schepen zijn de MARPOL-verplichtingen die de WVVS implementeert natuurlijk van toepassing waar zij zich ook bevinden.¹²³ Een voorstel tot wetswijziging waarbij de WVVS van toepassing wordt op buitenlandse schepen in de EEZ, is nog niet ingediend. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat een staat een zeer ruime bevoegdheid heeft om haar eigen schepen verplichtingen op te leggen uit hoofde van haar rol als vlaggestaat, zeker als het gaat om verplichtingen die gelden binnen de eigen EEZ.¹²⁴ De ATBA die van toepassing is verklaard binnen een door de IMO al aangewezen PSSA, de Sabana-Camagüey archipel in Cuba, is bekendgemaakt binnen het kader van de Scheepvaartverkeerswet (SVW).¹²⁵

119. IMO Doc. MSC 67/22, par. 7.4 en Bijlage 11. Zie ook noot 126 en bijbehorende tekst.
120. Al eerder werd erkend dat maatregelen voor de veiligheid van scheepvaartverkeer tevens het milieu dienen.

121. Resolutie MSC.85(70), van 7 December 1998 (IMO Doc. MSC 70/23, par. 11.36-11.42 en Bijlage 16) en IMO Doc. MSC 73/21, par. 11.7-11.8 en Bijlagen 20 en 21. Zie ook art. 158 lid 4 onder a van het Schepenbesluit 1965 (Besluit van 5 augustus 1965, Sfb. 1965, 367; op basis van de Schepenwet, 1 juli 1909, Sfb. 1909, 219; o.a. art. 4 onder a), dat kapiteins opdraagt de visgronden van de Grote Banken van Newfoundland, 'voorzover dit mogelijk is' te mijden.

122. 15 Code of Federal Regulations 922.120-123.

123. Zie art. 2 en 5 lid 1 van de WVVS.

124. Zie art. 91 lid 1 van het Zeerechtsverdrag.

125. Wet houdende algemene regeling met betrekking tot het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op zee, 7 juli 1988, Sfb. 1988, 352. De ATBA is neergelegd in Regeling van 2 augustus 2000, (Stcrt. 2000, 157), onder 3. Zie ook IMO Doc. NAV 45/14, par. 3.19-3.21. Zie ook het voorbeeld genoemd in noot 121.

aantal procedurele en materiële vereisten die onder meer nut en noodzaak van de bescherming garanderen. De meest bekende mogelijkheid is het instellen van 'bijzondere gebieden' onder het MARPOL Verdrag.¹¹⁵ Hiervoor komen echter meestal ingesloten of half-ingesloten zeeën (bijvoorbeeld de gehele Noordzee) in aanmerking, en niet de relatief kleine gebieden die in dit artikel centraal staan.

Een tweede optie is dat staten de IMO vragen om aanwijzing van een 'bijzonder gebied' op basis van artikel 211 lid 6 van het Zeerechtsverdrag. De IMO moet zowel goedkeuring geven voor de aanwijzing, wat daarmee het bijzondere karakter van het gebied en de noodzaak tot bescherming erkent, als voor daarbinnen geldende maatregelen. Een heel breed scala aan maatregelen zou in beginsel in aanmerking kunnen komen. Dit hogere niveau van bescherming tegen scheepvaart is opgenomen ter compensatie van de zeer beperkte unilaterale rol van kuststaten binnen hun EEZ. Tot op heden heeft de IMO echter nog geen enkel verzoek op basis van artikel 211 lid 6 ontvangen. Dit is enerzijds een duidelijk teken dat er weinig behoefte aan bestaat, maar anderzijds is de oorzaak ook gelegen in de toegenomen belangstelling voor de twee resterende opties.

De derde optie is dat IMO een gebied aanwijst als PSSA (particularly sensitive sea area) en daarbinnen één of meer beschermende maatregelen van toepassing verklaart. In overeenstemming met de PSSA Guidelines¹¹⁶ moet er binnen een PSSA ten minste één beschermende maatregel van kracht zijn. Een al bestaande maatregel(en) is echter ook mogelijk. Tevens kan een voorstel voor een maatregel eventueel zelfs later ingediend worden. Het ontwikkelen van het PSSA-concept binnen de IMO kan in feite beschouwd worden als een implementatie van artikel 211 lid 6 van het Zeerechtsverdrag, al wordt dit in de PSSA Guidelines nergens expliciet bewaard.¹¹⁷ Tot op heden zijn er slechts twee PSSA's ingesteld, maar verscheidene nieuwe voorstellen zijn in aantocht. De Waddenzee werd al tijdens de Waddenzee Conferentie van 1994 genoemd als een mogelijke kandidaat, maar tot op heden zijn er binnen IMO nog geen concrete stappen ondernomen. Het is onwaarschijnlijk, maar niet geheel uitgesloten, dat de PSSA zich in dat geval zou uitstrekken tot de EEZ.

Vooraf van de vierde optie is de laatste jaren ruim gebruik gemaakt. Het gaat hier om specifieke maatregelen onder het SOLAS Verdrag¹¹⁸ die in mindere of meerdere mate een geografische component hebben, bijvoorbeeld routeringsmaatregelen of -systemen, meldingssystemen en verkeersbeheersystemen. Zo heeft Nederland in 1996 goedkeuring van IMO verkregen voor een verplicht

115. Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (1973/1978; Ttb. 1975, 147 en 1978, 187).

116. IMO Resolutie A.720(17), van 6 november 1991, zoals gewijzigd door o.a. Resolutie A.885(21), van 25 november 1999. De herziening van de PSSA Guidelines is vrijwel afgerond (zie o.a. IMO Doc. MEPC 46/23, par. 6.1-6.22 en de 'Draft Assembly Resolution' in Bijlage 6 met daarin de integrale tekst van de PSSA Guidelines).

117. Par. 3.2.3.1 onder a sub iii van Resolutie A.885(21) voorziet wel in de mogelijkheid van een verzoek op basis van art. 211 lid 6 in het kader van het vaststellen van beschermende maatregelen binnen een PSSA (zie ook IMO Doc. MEPC 46/23, Bijlage 6, par. 7.4.2.1 onder a sub iii).

118. Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenvlotten op zee (1974).

voor deze bijdrage is dat daarbij steeds vaker ook natuurbeschermingsbelangen worden betrokken, waardoor een nog veel ruimere afweging ontstaat.

Op grond van het algemeen internationaal recht heeft een kuststaat binnen de EEZ een zeer ruime bevoegdheid over visserij, ook al gaat die vergezeld van vele verplichtingen. Mocht een kuststaat binnen haar EEZ een gebied willen aanwijzen met daarin een stringenter visserijregime, dan is dit op het eerste gezicht juist te beschouwen als het gevolg geven aan die verplichtingen. Of gebiedsbescherming ook de juiste keuze is, hangt af van het beoogde doel in het licht van de specifieke omstandigheden. De controverse in begin 2001 over het tijdelijk sluiten van bepaalde gebieden in de Noordzee voor de kabeljauwvangst is daarvan getuige.¹²⁹ Een van de vele punten van kritiek op deze maatregel die in dit kader van belang is, is dat zij leidt tot de intensivering van visserij in andere gebieden, inclusief gebieden met een potentieel hoge natuurwaarde.¹³⁰ In het algemeen zou echter gesteld kunnen worden dat gebiedsbescherming wellicht (nog) beter verdedigbaar is, indien het beoogde doel ruimer is dan de instandhouding van geëxploiteerde soorten, en bijvoorbeeld ook ziet op indirecte gevolgen van visserij (bijvoorbeeld bodemberoering).

Cruciaal voor de bevoegdheid van Nederland is dat het heeft ingestemd met het GVB van de EG en daarmee veel van haar bevoegdheid inzake visserij heeft overgedragen.¹³¹ Dit geldt bovenal voor regulering maar in mindere mate voor handhaving. De in beginsel vrije toegang van vissersschepen van andere lidstaten van de EG tot de Nederlandse EEZ is daarvan een integraal onderdeel. Binnen de Nederlandse exclusieve twaalf-mijlszone is die toegang veel beperkter en in de drie-mijlszone hebben alleen Belgische vissersschepen toegang.¹³²

De ruime regelgevende bevoegdheid van de EG omvat in ieder geval expliciet het instellen van bijzondere gebieden waarbinnen visserij is verboden of onder voorwaarden toegestaan.¹³³ Uit de algemene doelstellingen van het GVB blijkt dat rekening gehouden dient te worden 'met de consequenties voor het mariene eco-

De routerings- of meldingssystemen die gedeeltelijk of geheel toepasselijk zijn buiten de Nederlandse territoriale zee, maar binnen de Nederlandse EEZ, zijn ondergebracht bij de SVW. Artikel 21 lid 1 van de SVW voorziet in de regulering van scheepvaartverkeer van buitenlandse schepen in 'volle zee voor de Nederlandse kust' ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties.¹¹⁶ Overigens erkent artikel 3 lid 2 onder b, voor wat betreft de territoriale zee, dat het voorkomen of beperken van schade aan 'natuurwetenschappelijke waarden' mede ten grondslag kan liggen aan verkeersreglementering. Routerings- en meldingssystemen die niet specifiek gelden voor de Nederlandse territoriale zee of EEZ worden ondergebracht bij artikel 20 van de SVW¹²⁷ en artikelen 158 en 158a van het Schepenbesluit 1965.¹²⁸

Indien Nederland binnen haar EEZ een PSSA of een bijzonder gebied op basis van artikel 211 lid 6 van het Zeerechtverdrag zou willen aanwijzen, moet er een keuze worden gemaakt voor het wettelijk instrumentarium waaronder dit zou moeten vallen. Dit vereist allereerst een keuze voor een van de benaderingen genoemd in paragraaf 1. Als er wordt gekozen voor de benadering vanuit het perspectief van specifieke gebruiksfuncties, dan kan geconstateerd worden dat momenteel alleen de SVW (feitelijk) van toepassing is op de Nederlandse EEZ. Dus als de keuze valt op de WVVS dan is amendering noodzakelijk. Zoals eerder vermeld, voorziet artikel 27 lid 1 van de Natuurbeschermingswet 1998 expliciet in het aanwijzen van gebieden ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen die betrekking hebben op 'natuur- en landschapsbehoud'. In het licht van de huidige geografische werkingsfeer van de wet is hierbij zeker niet gedacht aan PSSA's of bijzondere gebieden onder het Zeerechtverdrag, al laat de ruime omschrijving dat wel toe. Mocht na amendering de Natuurbeschermingswet 1998 gekozen worden om een PSSA te huisvesten, dan zal de noodzakelijke afstemming moeten volgen die al in paragraaf 5 aan de orde kwam.

Visserij

Visserij verschilt van scheepvaart in de zin dat het doden van organismen uit het mariene ecosysteem in feite het oogmerk is en niet een incidenteel gevolg. Doordat er sprake is van hernieuwbare rijkdommen is het mogelijk de schade aan de natuur te beperken door het reguleren van intensiteit en modaliteit. In de relevante nationale en internationale instrumenten gaan gebruik en instandhouding van levende rijkdommen dan ook altijd hand in hand. Van het grootste belang

129. Verordening (EG) nr. 259/2001, 7 februari 2001, PbEG 2001, L 39/7.
130. Zie o.a. de kritiek van A. Rijnsdorp op p. 1 van de Jaarkrant 1999-2000 van het Nederlands Instituut voor Visserijonderzoek (RIVO) (<http://www.rivo.dlo.nl/>).
131. Art. 3 lid 1 onder e en 32-38 van het EG-Verdrag (Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, geconsolideerde versie zoals gepubliceerd in PbEG 1997, C 340/173). De basisverordening van het GVB is Verordening (EEG) nr. 3760/92, 20 december 1992, PbEG 1992, L 389/1.
132. Zie de Regeling instelling 12-mijlszone, 23 augustus 1983 (Stcr. 1983, 165). Deze zone is gebaseerd op art. 6 van Verordening nr. 3760/92 (supra noot 131). Belgische vissers gieten op basis van art. 2 lid 2 onder b en 61 lid 1 onder d van het Benelux Verdrag (Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, Den Haag, 3 februari 1959. In werking 1 november 1960, Trb. 1958, 18) binnen de gehele Nederlandse territoriale zee dezelfde behandeling als Nederlanders. Het bijzondere regime in het 'gemeenschappelijke visserijgebied' in en nabij de Eemsmonding blijft hier onbesproken.
133. Art. 4 lid 2 onder a van Verordening nr. 3760/92 (supra noot 131). De maatregelen voor de instandhouding van kabeljauw die worden genoemd in noot 129, zijn hierop gebaseerd. Zie ook art. 6-10 van Verordening nr. 894/94 (infra noot 136).

126. Er is voor de woorden 'volle zee' gekozen omdat de instelling van de EEZ op zich liet wachten. Het routeringssysteem Noord Hinder - Duitse Bocht (supra noot 119). Regeling houdende vaststelling van een verplicht routeringssysteem voor tankers van Noord Hinder naar de Duitse Bocht en vice versa, 3 november 1997, Stcr. 1997, 220, p. 9) is gebaseerd op art. 2 van het Besluit routerings- en meldingssystemen voor schepen in volle zee voor de Nederlandse kust, 6 oktober 1997, Stb. 1997, 486, dat weer is gebaseerd op art. 21 van de SVW.
127. Zie art. 3 lid 2 van het Besluit van 7 november 1989, Sib. 1989, 502; zie ook noot 126.
128. Zie supra noot 121. Het ankerverbod waarover in noot 121 en bijbehorende tekst wordt gesproken, is neergelegd in de Regeling van 18 december 2000, Stcr. 2001, 1, p. 6). De SVW is alleen van toepassing op Nederlandse schepen, terwijl het Schepenbesluit 1965 geldt voor schepen uit het gehele Koninkrijk (inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba).

systeem'.¹⁴⁴ Welk gewicht natuurbeschermingsbelangen daarmee toekomt, is natuurlijk niet glashelder. De Commissie lijkt, binnen het kader van het GVB, wel aan te sturen op een frequenter gebruik van tijdelijk of permanent gesloten gebieden ter bescherming van niet-geëxploiteerde soorten en habitats.¹⁴⁵

Een vraag die hier aan de orde dient te komen, is in hoeverre Nederland als lidstaat van de EG nog unilaterale mogelijkheden heeft voor gebiedsbescherming in de EEZ. De mogelijkheid om binnen de afzonderlijke organen van de EG steun te krijgen voor gebiedsbescherming wordt buiten beschouwing gelaten. Ook moet worden benadrukt dat het hier gaat om het direct reguleren of verbieden van visserij in een geografisch gebied, ook al gebeurt dat primair vanuit een natuurbeschermingsbelang. Fundamenteel anders is de situatie waarbij in een bepaald gebied visserij indirect onmogelijk wordt gemaakt door activiteiten die duidelijk wel binnen de (exclusieve) competentie van EG-lidstaten vallen, bijvoorbeeld door het plaatsen van boorinstallaties of de aanleg van kunstmatige eilanden. In dergelijke situaties hoeft de EG niet noodzakelijkerwijs direct betrokken te worden.¹⁴⁶

Een meer algemeen beroep op het subsidiariteitsbeginsel zoals vervat in artikel 5 van het EG-Verdrag is niet mogelijk omdat aan een van de voorwaarden, namelijk het afwezig zijn van exclusieve (regelgevende) bevoegdheid, niet is voldaan.¹⁴⁷ Niettemin bevatten de basisverordeningen van het GVB een drietal gronden voor residuele bevoegdheid van de lidstaten. Deze uitzonderingen bevestigen daarmee dat competentie in beginsel afwezig is. De eerste betreft gevallen waarin 'de instandhouding van bepaalde soorten of bepaalde visgronden ernstig wordt bedreigd en elk uitstel moeilijk te herstellen schade zou meebrengen'.¹⁴⁸ De kuststaat is gerechtigd beschermende maatregelen te nemen mits die niet-discriminerend zijn. Zodra de maatregelen zijn genomen, worden zij voorgelegd aan de Europese Commissie en de andere lidstaten voor een procedure van goedkeuring of amendering.¹⁴⁹

Ten tweede kunnen lidstaten maatregelen nemen 'wanneer het gaat om strikt lokale visbestanden die slechts voor de vissers van de betrokken lidstaat van

belang zijn' en ten derde door middel van (technische) maatregelen die een aanvulling zijn op, of verder gaan dan, de communautaire visserijwetgeving.¹⁴⁰ In beide gevallen mogen de maatregelen alleen van toepassing zijn op de vissers van die lidstaat, dienen ze in overeenstemming te zijn met EG-recht en het GVB en is voorafgaande toestemming van de Commissie vereist. De maatregelen die op een van de drie gronden worden genomen, dienen in ieder geval binnen de doelstellingen van het GVB te vallen en te voldoen aan meer algemene beginselen zoals proportionaliteit en andere facetten van het *acquis communautaire*. De betrokkenheid van de Commissie en de andere lidstaten functioneert hier in zekere zin als waarborg. In het licht van voornoemde restricties is de residuele bevoegdheid van lidstaten met name relevant bij door de EG niet-gereguleerde soorten en maatregelen die zich beperken tot de drie-mijlszone. Alleen in het laatste geval kunnen nadelige effecten voor de concurrentiepositie van nationale vissers groten deels vermeden worden.¹⁴¹ Tot dusver lijkt er slechts incidenteel gebruik gemaakt te zijn van de genoemde uitzonderingen om gebiedsbescherming te bewerkstelligen.¹⁴²

Een interessante casus zou ontstaan wanneer een lidstaat zich op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn genoodzaakt ziet om een speciale beschermingszone in te stellen die geheel of gedeeltelijk binnen de EEZ ligt. Als de lidstaat ervan overtuigd is dat het aan banden leggen van de visserij binnen deze zone een passende maatregel is in de zin van deze richtlijnen, dan bieden de drie hier voor genoemde uitzonderingen weinig soelaas. De eerste twee zijn niet relevant voor de casus, terwijl de derde zowel vanuit het oogpunt van concurrentiepositie als effectiviteit ontoereikend zijn. De lidstaat zal daarom binnen de EG stappen moeten ondernemen om bereidheid te creëren. Dat neemt niet weg dat, zoals al in paragraaf 5 werd gesteld, de Europese Commissie in dezen een eigen verantwoordelijkheid heeft.

De nationale rechtsfeer

De zeer beperkte residuele (regelgevende) bevoegdheid van Nederland is onder meer weerspiegeld in het relatief kleine aantal artikelen over zeevisserij in de Visserijwet 1963.¹⁴³ Dit werd nog eens bevestigd in de Memorie van Toelichting bij de op handen zijnde wetswijziging.¹⁴⁴ De Visserijwet 1963 vormt de basis voor de Nederlandse visserijwetgeving. Naast rechtstreeks toepasselijke bepalingen bevat het delegatiegronden die tot een grote hoeveelheid nadere regelgeving hebben geleid. Centraal in de Nederlandse visserijwetgeving is het onderscheid tussen zee-, kust- en binnenvisserij. Artikel 1 lid 4 van de Visserijwet 1963 definieert 'zeevisserij' als 'het vissen in zee, met inbegrip van het vissen in de visserijzone en in daaraangrenzende, bij [AMvB] als zeegebied aangewezen wateren', 'kustvis-

140. Art. 17 lid 1 van Verordening nr. 894/97 (supra noot 138) en art. 46 lid 1 van Verordening nr. 850/98 (supra noot 134). Art. 10 van Verordening nr. 3760/92 (supra noot 131) bevat een vergelijkbare regeling.

141. Zie supra noot 132 en TK 2000-2001, 27 205, nr. 5, p. 7.

142. Zie het OSPAR Quality Status Report, supra noot 16, p. 35-36 en 115.

143. Wet houdende nieuwe regelen omtrent de visserij, 30 mei 1963, Stb. 1963, 312.

144. TK 1999-2000, 27 205, nr. 3, p. 4-5.

134. *Ibid.*, art. 2 lid 1. Zie ook de par. 5 van de Preambule bij Verordening (EG) nr. 850/98, 30 maart 1998, PbEG 1998, L 125/1, zoals herzien en Fisheries Management and Nature Conservation in the Marine Environment, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(1999) 363 final, Brussels, 14.07.1999.

135. Zie Biodiversity Action Plan for Fisheries, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2001) 162 final, Brussels, 27.03.2001, par. 121.

136. Cf. E.J. Molenaar, Airports at Sea: International Legal Implications, (1999) 14 International Journal of Marine and Coastal Law, p. 371-386, in het bijzonder p. 382.

137. Cf. A. Berg, Implementing and Enforcing European Fisheries Law. The Implementation and the Enforcement of the Common Fisheries Policy in the Netherlands and in the United Kingdom, (The Hague/Boston/London: Kluwer Law International 1999), p. 71.

138. Art. 16 lid 2 van Verordening (EG) nr. 894/97, 29 april 1997, PbEG 1997, L 132/1. Art. 16 is vrijwel identiek aan art. 45 van Verordening nr. 850/98 (supra noot 134).

139. *Ibid.*, art. 16(3-6), art. 15 lid 1 van Verordening nr. 3760/92 (supra noot 131) bevat ook een urgentiegrond. Hier is de rol van een lidstaat echter beperkt tot het doen van een verzoek aan de Commissie.

serij' als 'het vissen in de bij [AMvB] als kustwater aangewezen wateren' en 'binnenvisserij' als 'het vissen in de overige wateren van Nederland'. Voor een definitie van 'visserijzone' verwijst hetzelfde artikel naar de Machtigingswet instelling visserijzone,¹⁴⁵ die de visserijzone landwaarts laat aanvangen bij de basislijn van de territoriale zee. De Wet grenzen Nederlandse territoriale zee¹⁴⁶ bepaalt in artikel 2 lid 1 dat deze basislijn wordt gevormd door de laagwaterlijn langs de kust en een aantal rechte lijnen.

Hoofdstuk IIA van de visserijwet 1963, getiteld 'Naleving Internationale Verplichtingen', bestaat uitsluitend uit artikel 3a. Het eerste lid van deze bepaling voorziet in regelgeving bij of krachtens AMvB 'ter uitvoering van op grond van internationale overeenkomsten of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties opgelegde verplichtingen of verleende bevoegdheden (...) in het belang van de visserij'. Deze bepaling voorziet dus onder meer in een basis voor de implementatie van EG regelgeving. Opmerkelijk is dat de doelstelling van de regelgeving zeer nauw omschreven is tot 'het belang van de visserij', terwijl de doelstellingen van het GVB aanmerkelijk ruimer zijn geformuleerd. Dezelfde beperkte doelstelling ligt ten grondslag aan artikel 4. Dit is de enige andere bepaling die ziet op de regulering van de zeevisserij, al betreft het in dit geval de residuele competentie van Nederland inzake zeevisserij. De essentie van de momenteel in behandeling zijnde wetswijziging van de Visserijwet 1963 is het uitbreiden van deze doelstelling door aan artikel 4 lid 1 toe te voegen: 'Bij het stellen van zodanige regelen kan mede rekening worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming.'¹⁴⁷ Daarbij wordt aansluiting beoogd bij de al geldende situatie voor de kust- en binnenvisserij.¹⁴⁸ De voornaamste aanleiding voor de wetswijziging is de belangenafweging tussen de schelpdiervisserij in de drie-mijlszone en de voedselvoorziening voor vogels (o.a. scholeksters en eiderenden) aldaar. In het licht van de al genoemde beperkte unilaterale bevoegdheid is er geen intentie voor toepassing binnen de EEZ.¹⁴⁹

Een interessant facet van de wetswijziging is de verhouding tot internationaal recht. Zoals al werd opgemerkt, laat het internationale recht staten vrij in hun keuze voor implementatie van internationaal recht, zolang dit maar gebeurt. Niettemin rijzen er twee vragen: (1) is de wetswijziging toereikend om aan de verplichting tot implementatie te voldoen?; en (2) zijn er vanuit bestuursrechtelijk perspectief bezwaren tegen de wetswijziging? De eerste vraag ontstaat doordat de

145. Zie supra noot 20.

146. Wet houdende vaststelling van de grenzen van de territoriale zee van Nederland, 9 januari 1985, Stb. 1985, 129.

147. TK 1999-2000, 27 205, nrs. 1-2, p. 1.

148. Art. 9 lid 2 en 16 lid 2 onder a van de Visserijwet 1963. De noodzaak tot een wetswijziging werd onderschreept in een procedure voor de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 30 augustus 1990, waar het ontbreken van een natuurbeschermingsgrond in art. 3 van het toen geldende Reglement zee- en kustvisserij 1977 (Besluit houdende bepalingen omtrent de uitoefening van de zee- en kustvisserij, 25 november 1977, Stb. 1977, 666) doorslaggevend was, ondanks de al beslaande grond in art. 9 lid 2 van de Visserijwet 1963. In het licht van deze uitspraak zal de wijziging van de Visserijwet 1963 dan ook worden gevolgd door de noodzakelijke amenderingen van het Reglement zee- en kustvisserij 1977.

149. Cf. TK 2000-2001, 27 205, nr. 5, p. 7.

wetswijziging door middel van de toevoeging van 'kan', het meewegen van natuurbeschermingsbelangen facultatief maakt. In het licht van de relevante en toepasselijke internationale verplichtingen en de doelstelling van het GVB kan men zich afvragen of dit meewegen wel optioneel mag blijven. Daarbij dient men zich te realiseren dat het verplicht rekening houden met zulke belangen niet automatisch ten koste hoeft te gaan van andere belangen, in casu de visserij. Het is nu eenmaal inherent in een belangenafweging dat die pas geconcretiseerd kan worden in het licht van de specifieke omstandigheden.¹⁵⁰ De redenering dat een imperatieve ('moet') bepaling in het licht van het GVB en de beperkte residuele bevoegdheid van Nederland, automatisch zou leiden tot een nadelige concurrentiepositie van Nederlandse vissers of zelfs strijdigheid met EG-recht, lijkt dan ook niet steekhoudend.¹⁵¹

De tweede (bestuursrechtelijke) vraag komt aan de orde doordat de wetswijziging wordt beschouwd als een alternatief voor regulering onder de Natuurbeschermingswet 1998. Dit laatste instrument wordt ongeschikt geacht voor het reguleren van de visserij ten behoeve van natuurbescherming, omdat ze enerzijds een te zwaar middel zou zijn en anderzijds niet voldoende effectief. Daarentegen wordt de wetswijziging wel geschikt geacht voor de regulering van visserij binnen als beschermde monumenten aangewezen gebieden onder de Natuurbeschermingswet 1998.¹⁵² Zoals gezegd wordt hierbij momenteel niet gedacht aan gebiedsbescherming in de EEZ, onder andere door de huidige geografische reikwijdte van de Natuurbeschermingswet 1998. Desalniettemin staat niet bij voorbaat vast of deze handelwijze voldoende doelmatig en bestuurlijk toelaatbaar is, aangezien de afweging van belangen onder de Visserijwet 1963 nu eenmaal anders totstandkomt dan die onder de Natuurbeschermingswet 1998. De hier voor genoemde discussie over de 'kan' of 'moet' bepaling illustreert dit afdoende.

Mijnbouwactiviteiten

Op basis van haar soevereine rechten over de niet-levende natuurlijke rijkdommen op, in, of onder de zeebodem in de EEZ, heeft de kuststaat verregaande zeggenschap over mijnbouwactiviteiten. Het gaat hierbij om alle delfstoffen, inclusief olie en gas en ook oppervlaktewinning van zand, grind en schelpen. Anders dan in het geval van visserij, is er voor lidstaten van de EG geen aanzienlijke overdracht van bevoegdheden. De belangrijkste rechten van andere staten waarmee rekening moet worden gehouden zijn de vrijheden van scheepvaart, overvlucht en het leggen van kabels en pijpleidingen. Bij het plaatsen van booreilanden of andere installaties zullen bijvoorbeeld erkende scheepvaartroutes zoveel mogelijk moeten worden gemedend.¹⁵³

Bij het ondernemen van mijnbouwactiviteiten binnen de EEZ is een kuststaat gebonden aan zowel de algemene als de specifieke verplichtingen ten aan-

150. In haar Advies oordeelde de Raad van State dat er onvoldoende inzicht gegeven wordt omtrent die belangenafweging (TK 1999-2000, 27 205, A, p. 1).

151. Cf. TK 1999-2000, 27 205, nr. 3, p. 3-4.

152. Cf. TK 1999-2000, 27 205, nr. 3, p. 3 en TK 2000-2001, 27 205, nr. 5, p. 5.

153. Art. 56 lid 1, 60, 77-79 van het Zeerechtverdrag. Het regime voor het continentaal plat in Deel VI is een integraal onderdeel van het EEZ-regime in Deel V (zie art. 56 lid 3).

zien van de bescherming en het behoud van het mariene milieu in Deel XII van het Zeerechtverdrag. Ook andere internationale instrumenten kunnen relevante bepalingen bevatten. Vermeldenswaardig voor Nederland zijn de algemene en specifieke verplichtingen die voortvloeien uit het reeds vermelde OSPAR Verdrag en de binnen dat kader door de OSPAR Commissie genomen besluiten. Bijlage III bij het Verdrag richt zich speciaal op het voorkomen en elimineren van verontreiniging van offshore activiteiten. Bijlage V, waar Nederland formeel nog geen partij bij is, kwam al aan de orde in paragraaf 4. In het kader van Bijlage V zijn, zoals gezegd, een aantal mijnbouwactiviteiten opgenomen in de (kandidaten) lijst van menselijke activiteiten die van bijzonder belang zijn bij de bescherming van biodiversiteit en ecosystemen in de regio.¹⁵⁴ Tevens relevant zijn de inspanningen binnen de International Council for the Exploration of the Sea, waarbinnen de Working Group on the Effects of Extraction of Marine Sediments on the Marine Ecosystem actief is. Ook Nederland neemt daaraan deel.

Uit deze korte uiteenzetting blijkt een relatief ruime unilaterale competentie van Nederland en daarmee in beginsel ook de mogelijkheid om unilateraal een gebied te vrijwaren van mijnbouwactiviteiten of deze stringenter te reguleren. De instrumenten die Nederland voor mijnbouwactiviteiten in het geografisch gebied van de EEZ heeft ontwikkeld – de Mijnewet continentaal plat,¹⁵⁵ de Ontgrondingenwet¹⁵⁶ en onderliggende regelgeving – voorzien in die mogelijkheid.¹⁵⁷ Daarnaast kunnen vergunningen voor het ondernemen van dergelijke activiteiten in het belang van de natuurbescherming worden geweigerd, of aan nadere voorwaarden worden ontworpen.¹⁵⁸ In de context van de Ontgrondingenwet is het interessant om te melden dat op het moment van schrijven plannen bestaan om grind en zand te gaan winnen op de Klaverbank.¹⁵⁹ Onder het Eerste Structuurschema Oppervlaktedelstoffen (SOD1) uit 1996,¹⁶⁰ dat geldig is tot mei 2001, valt de Klaverbank onder Zone 2, waar winning onder voorwaarden is toegestaan. Onder het SOD2, die op het moment van schrijven nog in de ontwerp-fase was, lijkt hierin geen verandering te komen.

Onder de Mijnewet continentaal plat is de voorkeur gegeven aan het stringenter reguleren in bepaalde gebieden, in plaats van gebieden geheel te sluiten voor mijnbouwactiviteiten.¹⁶¹ Dit is primair gedaan ten behoeve van de veiligheid (scheepvaart) en de landsverdediging (militaire oefengebieden), alhoewel dit in

154. Zie supra noot 60 en bijgaande tekst.

155. Zie supra noot 21.

156. Zie supra noot 22.

157. Art. 2 lid 1, 3, 7a en 12 van de Mijnewet continentaal plat en art. 3 lid 1 en 8 lid 1 van de Ontgrondingenwet. Het toepassingsgebied van de Mijnewet 1903, Stb. 1904, 73 is beperkt tot drie zeemijl uit de kust (zie Besluit van 7 februari 1967, Stb. 1967, 74).

158. Art. 26 van de Mijnewet continentaal plat (bij AMvB) en art. 3 lid 2 van de Ontgrondingenwet.

159. Zie de Kennisgeving van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in Cobouw, 22 september 2000, wat het begin inluidde voor een vergunningprocedure. Zie ook supra noot 17.

160. TK 1995-1996, 23 625, nr. 18.

161. Zie de 'restrictiegebieden' binnen de Regeling vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996 (Strct. 1996, 93, p. 11).

beginsel ook ten behoeve van milieubescherming zou kunnen.¹⁶² Bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Mijnewet, die de Mijnewet continentaal plat uiteindelijk moet vervangen, is het aanwijzen van gesloten gebieden uitgebreid aan de orde gekomen. Op het moment van schrijven was die discussie nog niet afgerond.¹⁶³

7. RUIMTELIJKE ORDENING IN DE EEZ

De bescherming van waardevolle natuurgebieden op het land geschiedt niet alleen via de Natuurbeschermingswet en sectorale instrumenten als de mijnwetgeving en de Ontgrondingenwet, maar ook via de instrumenten van het ruimtelijke ordeningsrecht. In haar brief aan de Europese Commissie omtrent de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft de Nederlandse regering aangegeven dat het ruimtelijke orderings-instrumentarium naast dat op grond van de Natuurbeschermingswet mede dient ter uitvoering van de verplichtingen uit deze richtlijnen.¹⁶⁴ De vraag is of dat voor de Noordzee evenzeer geldt als voor het land.

Nieuw ruimtelijk beleid – de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening

Tot op heden ontbreekt een integraal ruimtelijk beleid voor de Noordzee. Er is geen PKB Noordzee en er zijn geen streekplannen en geen bestemmingsplannen voor de EEZ. In de Vierde Nota RO en de Vierde Nota RO Extra (VINEX) kwam de Noordzee nauwelijks voor. In het Structuurschema groene ruimte (SGR)¹⁶⁵ was de Noordzee als geheel aangewezen als deel van de ecologische hoofdstructuur, maar '[f]eitelijke toepassing [daarvan] voor het gebied buiten de twaalfmijlszone is tot op heden uitgebleven'.¹⁶⁶ Daarin is recent enige verandering gekomen. In de Vijfde Nota RO zit niet alleen een analyse van de ruimtelijke problematiek op de Noordzee, maar ook een aanzet voor een (nationaal) ruimtelijk beleidskader voor dit 'vijfde landsdeel'. Door het in kaart brengen van al het tegenwoordig gebruik en de voornemens voor toekomstig gebruik wordt al snel duidelijk dat de Noordzee niet de lege ruimte is die ze vanaf de kust lijkt te zijn.¹⁶⁷ Er zijn dan ook diverse redenen voor nieuw ruimtelijk beleid op de Noordzee' waardoor 'een actieve benadering van het ruimtegebruik in de Noordzee [is] gewenst'.¹⁶⁸

In de Vijfde Nota RO wordt vooral de actieve bevordering en ontwikkeling van meer ruimtegebruik in het vooruitzicht gesteld (optimale bereikbaarheid havens, 'volop ruimte voor short sea shipping', meer zandwinning, ruimte voor

162. Zie art. 7a leden 3 en 4 van de Regeling van 1996 (supra noot 161) en de toelichting op par. 2 van hoofdstuk 4.

163. Zie dossier nr. 26 219.

164. Brief aan de Europese Commissie van 20 juni 1994, nr. M 26.

165. Structuurschema groene ruimte (Den Haag: Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu). Deel 4: Planologische kernbeslissing, 1995.

166. Vijfde Nota RO, supra noot 1, p. 253.

167. Ibid., p. 49.

168. Ibid., p. 249.

windmolendparken enzovoort). De Nota stelt uitdrukkelijk dat het beleid voor de Noordzee afwijkt van dat voor de Waddenzee, waar de natuurwaarde voorop staat.¹⁶⁹ Het natuurlijk ecosysteem moet daarbij in eerste instantie worden beschermd door een basisbescherming (generiek ruimtelijk beleid) voor de Noordzee als geheel. Deze basisbescherming is gebaseerd op het vereiste dat nut en noodzaak van nieuwe activiteiten worden aangetoond, de toepassing van het voorzorgsbeginsel en een 'watersysteembenadering'. Ook moet worden voorkomen dat problemen van land naar zee worden afgewenteld en dat de zee een toevluchtsoord wordt voor NIMBY-problemen op het land.¹⁷⁰

Deze randvoorwaarden voor toelating van nieuwe ruimtelijke activiteiten zijn echter boterzacht en deels zeer vaag uitgewerkt. Zo is de nut- en noodzaak-formule voor de Noordzee veel minder streng dan het nut- en noodzaakvereiste dat thans op grond van het SGR 'eigenlijk' voor de hele Noordzee (als deelgebied van de EHS) geldt. Vereist is uitsluitend, dat er bij nieuwe activiteiten een openbaar belang meespeelt. Wat met de 'watersysteembenadering' concreet is bedoeld, wordt in het ontwerp van de Vijfde Nota niet nader toegelicht. Waarschijnlijk moet daarvoor aansluiting worden gezocht bij de Vierde Nota Waterhuishouding,¹⁷¹ waarin dit begrip een centraal element vormt. Daar vormt de kern van de watersysteembenadering dat kwaliteits- en kwantiteitsbeheer van wateren in samenhang met elkaar en in goede afstemming op andere relevante beleidsterreinen worden benaderd. Doel van de watersysteembenadering is de realisatie en het behoud van duurzame watersystemen.¹⁷² Het hanteren van een watersysteembenadering als toetsingskader voor activiteiten in de Noordzee blijft dus een vrij abstracte aanleggenheid. Wat het driedielig toetsingskader 'nut en noodzaak', 'watersysteembenadering' en 'voorzorgsprincipe' toevoegt aan het stelsel van ruimtelijke basisbescherming, blijft tamelijk duister. Al met al lijkt deze basisbescherming minder ver te gaan dan hetgeen thans op grond van het SGR 'eigenlijk' geldt, maar niet wordt toegepast.

Naast deze generieke basisbescherming wordt gebiedsgericht beleid in het vooruitzicht gesteld. De resultaten van het project 'Ecosysteemoelen Noordzee' zullen moeten aangeven welke gebieden dit worden.¹⁷³ De regering verwacht in deel 3 van de Vijfde Nota RO een aantal locaties buiten de territoriale zee te kunnen identificeren (voorkeursgebieden) die bijzondere natuurwaarden herbergen en die extra bescherming behoeven (zoals bijvoorbeeld foerageergebieden voor vogels; karakteristieke habitats; of kraamkamergebieden voor vissen). Gesteld wordt: '[D]eze gebieden zullen bij toepassing van de SGR-beschermingsformules een zwaardere toetsing ondergaan.' Andersom zullen voor bepaalde activiteiten, zoals windenergieparken, ook voorkeursgebieden worden aangewezen, met als

169. *Ibid.*, p. 251, onder punt 1.

170. *Ibid.*, p. 252. NIMBY staat voor 'not in my backyard'.

171. Vierde Nota Waterhuishouding, regeringsbeslissing, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1998.

172. *Ibid.*, p. 5.

173. Zie supra noot 3.

consequentie dat deze activiteiten buiten de voorkeursgebieden niet mogen plaatsvinden.¹⁷⁴

Juridische waarde van het instrumentarium op grond van de WRO

Opvallend is dat het in het vooruitzicht gestelde gebiedsgerichte natuurbeleid op geen enkele wijze wordt gerelateerd aan de verplichtingen die voor Nederland uit internationale kaders en het EG-recht voortvloeien. De toepasselijkheid van de Vogel- of Habitatrichtlijn dan wel gebiedsbeschermende bepalingen uit andere internationale verdragen, wordt in de Vijfde Nota RO niet als aanleiding voor de bescherming van gebieden op de Noordzee genoemd. Dat is opmerkelijk. Voorzover, mede op basis van de resultaten van het project 'Ecosysteemoelen Noordzee', zal blijken dat gebieden op grond van Europees of internationaal recht bescherming behoeven, zal dat consequenties hebben voor de eisen die aan het instrumentarium ter bescherming van die gebieden gesteld moeten worden. Voorzover uit het ontwerp van de Vijfde Nota is op te maken, moet de bescherming van de gebieden met bijzondere ecologische waarden geschieden door het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium zelf, namelijk door het toepassen van zwaardere SGR-beschermingsformules. De vraag is of daarmee een toereikende bescherming gerealiseerd kan worden.

Ten eerste moet worden gewezen op een principiële beperking. De WRO¹⁷⁵ geldt uitsluitend binnen het Nederlands grondgebied, dus niet buiten de territoriale zee omdat zulks in de wet niet anders is bepaald.¹⁷⁶ Daarmee gelden ook de rechtsgevolgen die de WRO verbindt aan het opnemen van bepaalde beleidskeuzes in PKB'en, niet binnen de EEZ. Bijzondere binding aan 'concrete beleidsbeslissingen' uit PKB'en is voor de EEZ dus niet mogelijk. Of het nu om de Vijfde Nota RO of straks om de Tweede SGR gaat: voor de EEZ hebben deze nota's juridisch de status van een 'gewoon' beleidsplan waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Daar komt ten tweede bij dat PKB'en in de EEZ ook in een ander opzicht niet kunnen doorwerken als op het land. De Noordzee is immers provinciaal, noch gemeentelijk ingedeeld, afgezien van een zone van 1 kilometer uit de kust.¹⁷⁷ Streek- en bestemmingsplannen, die het PKB-beleid zouden kunnen concretiseren en in juridisch bindende regels zouden kunnen vertalen, ontbreken. Beschermingsformules uit de Vijfde Nota of de toekomstige Tweede SGR bieden derhalve slechts betrekkelijke bescherming. Het zijn niet minder, maar ook niet meer dan in een (buitengewettelijk) plan vastgelegde uitgangspunten voor het rijksbeleid, waarvan het Rijk zelf niet ongemotiveerd mag afwijken. PKB'en zijn vanwege hun beperkte binding niet geschikt als maatregel om bindende EG-rechtelijke verplichtingen om te zetten.¹⁷⁸ Dat geldt niet slechts voor het Neder-

174. Vijfde Nota RO, supra noot 1, p. 253 enerzijds en p. 252 anderzijds.

175. Zie supra noot 107.

176. Zie supra noot 97.

177. Zie de Wet houdende regeling van provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984, van 2 november 1990, Stb. 1990, 553.

178. Zie onder meer ABRvS 11 januari 2000, AB 2000, 301 m.nt. ChB.

landse grondgebied, maar ook voor de EEZ. Ook een PKB Noordzee zou daarin geen verandering brengen.

Ook overigens biedt de WRO thans geen geschikt beschermingsinstrumentarium, alleen al omdat deze wet niet van toepassing is in de EEZ. Indien men de WRO van toepassing zou willen verklaren, zou men daarmee overigens niet veel winnen, omdat het instrumentarium van de WRO is toegesneden op een gelaagd stelsel met ook provinciale en gemeentelijke bevoegdheden. Wil men de WRO gebruiken om een verdergaande bescherming te realiseren dan een buitenwettelijk beleidsplan, dan zou men de WRO ingrijpend moeten herzien en daarin nieuwe instrumenten moeten opnemen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de figuur van een 'rijksbestemmingsplan', waarin de resultaten van een gebiedsspecifieke afweging van alle ruimtelijke bindend zou kunnen worden vastgelegd. Uiteraard zouden daarbij de internationaalrechtelijke grenzen van de Nederlandse bevoegdheden binnen de EEZ in acht moeten worden genomen. In het kader van de - nog in discussie zijnde - voorstellen voor een fundamentele herziening van de WRO, wordt overigens ook voor de vaste wal gediscussieerd over een dergelijk 'rijksbestemmingsplan'. Wellicht kan hierbij worden aangesloten.

Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Ook de WBR⁷⁹ biedt mogelijkheden tot bescherming van natuurwaarden in bepaalde gebieden via een ruimtelijke ordening van voorgenomen activiteiten. De WBR is pas sinds 6 december 2000 van toepassing op de EEZ. Op grond van artikel 2 is voor bouwwerken in de Noordzee een vergunning vereist. Een dergelijke vergunning kan worden geweigerd om het waterstaatswerk (in dit geval de Noordzee) te beschermen of het veilig gebruik daarvan te verzekeren. Bij de beslissing omtrent een aanvraag voor een dergelijke vergunning kunnen ook natuurbelangen mede in beschouwing worden genomen, zoals uit artikel 3 lid 2 van de WBR en de Memorie van Toelichting¹⁸⁰ daarop blijkt.

Volgens de regering biedt de WBR daarmee het instrumentarium om ongenote (bouw)activiteiten binnen de EEZ te voorkomen en de naleving van internationale verplichtingen te waarborgen.¹⁸¹ De vraag is of de WBR ook voldoende mogelijkheden biedt om het door de regering beoogde gebiedsgerichte beleid te verwezenlijken. Indien, zoals de regering beoogt,¹⁸² in deel 3 van de Vijfde Nota RO bepaalde gebieden worden aangewezen die vanwege hun bijzondere natuurwaarden extra bescherming verdienen, kan daarmee op zich rekening worden gehouden bij de vergunningverlening op grond van de WBR. Via dit vergunningvereiste zou het gebiedsgerichte beleid dat is, of wordt vormgegeven in beleidsplannen van het Rijk, dus kunnen doorwerken.

Dat is echter maar tot op zekere hoogte mogelijk. Het vergunningvereiste verzekert dat bouwprojecten aan een toets worden onderworpen. Niet alle voor de te beschermen natuurwaarden mogelijkere schadelelijke activiteiten worden

179. Zie supra noot 108.

180. *Ibid.*, p. 3.

181. *Ibid.*, p. 1.

182. Zie supra noot 1, p. 253.

hierdoor echter gedekt. Een zekere bescherming biedt de WBR alleen ten opzichte van bouwactiviteiten, niet ten opzichte van andere mogelijk schadelelijke activiteiten. Omdat de minister van Verkeer en Waterstaat als vergunningverlener gezegd daarbij in beginsel dient uit te gaan van het terzake en voor het desbetreffende gebied geldende rijksbeleid, is echter ook een zekere doorwerking van de zojuist besproken afwegingsregels en beleidsbeslissingen uit de Vijfde Nota RO en het toekomstige Tweede SGR verzekerd. Desalniettemin mag de minister bij een beslissing op grond van de WBR hiervan gemotiveerd afwijken. Bovendien bevat de WBR niet zelf een wettelijk bindend besliskader dat bijvoorbeeld voldoet aan de eisen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Nu dit ook niet is verzekeerd via de toepassing van de Vijfde Nota RO of - in de toekomst - het Tweede SGR, voldoet de door de WBR geboden bescherming, al dan niet in combinatie met in PKB'en vastgelegd rijksbeleid, niet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

8. CONCLUSIES

In het licht van het in deze bundel centraal staande thema duurzaam ruimtegebruik, is het interessant om melding te maken van de peildatum die de Nederlandse overheid in de Vijfde Nota RO liet opnemen door te stellen: 'Het menselijk gebruik van de zee heeft in 2030 een duurzaam karakter.'¹⁸³ De eerste conclusie die hieruit te trekken valt, is dat het huidige gebruik niet voldoende duurzaam is en daardoor voor verbetering vatbaar. De Nota verwijst naar tot op heden onbenutte kansen voor meervoudig gebruik en gebruiksoptimalisatie. Ten tweede getuigt het noemen van een streefdatum ook van een aanvechtbare visie op het begrip duurzaam ruimtegebruik. Zoals in de bijdrage van Driessen en Michiels is uiteengezet, heeft het begrip een procedurele en een materiële kant. De peildatum lijkt vooral de materiële dimensie te benadrukken (het uiteindelijke gebruik) en impliceert bovendien dat deze uitkomst tijdloos en objectieveerbaar is. Het zou beter zijn geweest om, in plaats van dit soort weinig nuttige voorspellingen, het streven naar (de procedurele kant), en het belang van duurzaam ruimtegebruik te benadrukken.

Al is het Nederlandse deel van de Noordzee al decennia lang druk in gebruik, door de toenemende intensiteit van ruimtegebruik op het land en de als gevolg daarvan recente bouwplannen op zee, alsmede de instelling van de Nederlandse EEZ, heeft de zee iets van een 'new frontier' imago gekregen. Dat die 'nieuwe ruimte' bestaat, wordt volop erkend, maar tegelijk is er gelukkig ook een besef dat oude en nieuwe aanspraken zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Alles lijkt erop te wijzen dat een integraal ruimtelijk beleid voor de Noordzee niet lang meer op zich laat wachten en dat het begrip duurzaam ruimtegebruik daarin een centrale rol zal krijgen.

Een flink aantal internationale en Europese instrumenten bevat algemene en specifieke verplichtingen tot het beschermen van bijzondere natuurwaarden in zee door middel van het instellen van gebieden en een daarbinnen geldend

183. *Ibid.*, p. 251.

stringenter regime voor gebruiksfuncties. Het Nederlandse stelsel van regelgeving biedt enkele mogelijkheden tot gebiedsbescherming op zee, zelfs binnen de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Een eenduidige plicht om daar toe over te gaan ontbreekt echter, al laat dit de internationale en Europese verplichtingen natuurlijk onverlet.

Zoals uit dit artikel naar voren komt, bestaat er nogal wat onduidelijkheid over de geografische reikwijdte van de relevante internationale en Europese instrumenten. Voor sommige verdragen, zoals het Biodiversiteitsverdrag en het OSPAR Verdrag, is reeds bekend dat zij nadrukkelijk ook van toepassing zijn in de EEZ. Over het toepassingsbereik van andere instrumenten bestaat echter nog de nodige onzekerheid. De Vogel- en Habitatrichtlijn van de EG zijn daarvan het belangrijkste voorbeeld.

Onduidelijkheid bestaat daarnaast ook over de precieze betekenis en toepassing van relevante verplichtingen, en daarmee tevens over de cruciale vraag of er binnen de Nederlandse EEZ wel gebieden zijn die op basis van die verplichtingen een bijzondere bescherming dienen te verkrijgen. Deze onduidelijkheid kan ten dele op het internationale vlak worden weggenomen, bijvoorbeeld binnen het OSPAR Verdrag. Parallel daaraan, maar niet in isolement, dienen ook op nationaal niveau de doelstellingen en criteria voor de bescherming van natuurwaarden in/van de Noordzee verder te worden uitgewerkt. Dit behoort vergezeld te gaan van een inventarisatie van bijzondere gebieden in de Nederlandse EEZ. Het NIOZ-rapport uit 1991¹⁸⁴ vormde daartoe een belangrijke eerste aanzet en het is te hopen dat het project 'Ecosysteemdooelen Noordzee' uitmondt in duidelijke conclusies en aanbevelingen.

Het is in ieder geval de verwachting dat in de nabije toekomst bij meer en meer internationale en Europese verplichtingen ten aanzien van gebiedsbescherming uitdrukkelijk bevestigd zal worden dat de geografische reikwijdte de EEZ omvat en dat er minder onduidelijkheid zal zijn over de toepassing van die verplichtingen. Het zal daarom steeds minder een keuze worden tussen wel of geen beschermde gebieden, maar meer één tussen de verschillende mogelijkheden om aan verplichtingen te voldoen. Dus opties en geen keuzes. De Nederlandse overheid was zich bij het instellen van de EEZ overigens meer in het algemeen bewust van de mogelijkheid dat regelgeving zou moeten worden aangepast om te kunnen voldoen aan internationale verplichtingen en dat dienaangaande een grondige analyse nodig was.¹⁸⁵ Bij het aanpassen van het nationaalrechtelijke instrumentarium kunnen drie benaderingen worden gevolgd: vanuit het perspectief van (1) de natuurbescherming, (2) specifieke gebruiksfuncties of (3) ruimtelijk ordening.

Nederland is in beginsel vrij in deze keuze. Het internationale en Europese recht laat het veelal aan individuele staten over hoe zij gevolg geven aan internationale en Europese verplichtingen, zolang dit maar geschiedt. Welke benadering ook gekozen wordt, en of het nu feitelijk gaat om implementatie of eigen initiatief (unilateraal), er moet te allen tijde rekening worden gehouden met de beper-

kingen die het internationale en Europese recht Nederland oplegt. De vrijheid van scheepvaart en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de EG zijn daarvan de belangrijkste voorbeelden. Het accent moet echter niet alleen op deze beperkingen liggen zonder daarbij ook de residuele bevoegdheden van Nederland te belichten. Dit zou niet enkel betreurenswaardig zijn, maar is ook te beschouwen als het niet nakomen van de internationaalrechtelijke plicht tot het gebruik maken van deze bevoegdheden.

Indien zou worden gekozen voor de eerste benadering, dan ligt in ieder geval uitbreiding van de geografische reikwijdte van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de hand. Tevens zal de wet geschikt moeten worden gemaakt voor gebiedsbescherming binnen de EEZ en dient er een einde te komen aan de hoogst verwarrende verhouding met de Natuurbeschermingswet 1967. De minister van LNV zou hoofdverantwoordelijke kunnen blijven, mits er nauwe afstemming plaatsvindt met andere direct betrokken ministeries. Een hier onbesproken alternatief is het ontwikkelen van een nieuwe Wet (bescherming) Noordzee.¹⁸⁶

De voor de tweede benadering relevante sectorale instrumenten behoeven een ander soort van aanpassing. Al strekt bij een aantal instrumenten de geografische reikwijdte zich al uit tot het gebied van de EEZ, bij andere instrumenten, zoals de WVVVS, moet dit nog gebeuren. Ook op het vlak van de integratie van natuurbeschermingsbelangen kan nog vooruitgang worden geboekt. In het licht van de beperkte unilaterale bevoegdheid van Nederland inzake scheepvaart en visserij in de EEZ, kan een bepaling die verwijst naar implementatie van internationale en Europese instrumenten of besluiten van internationale organisaties soms volstaan. Indien uitsluitend gebruik wordt gemaakt van deze tweede benadering, dan dienen wel de relevante internationale toetsingskaders (in het bijzonder artikel 6 leden 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn) in sectorale wetgeving te worden geïncorporeerd. Verzekerd moet worden dat het natuurbeschermingsbelang het gewicht krijgt dat het op basis van Europees en internationaal recht verdient. Een risico van het teveel leunen op de tweede benadering is ook dat versnippering en een tekort aan overzicht tot gevolg heeft dat de relevante internationale toetsingskaders niet alle schadelijke activiteiten bestrijken.

Gebiedsbescherming binnen de EEZ bewerkstelligen door middel van het instrument van de ruimtelijke ordening vereist ongetwijfeld de meest ingrijpende aanpassing van het nationaalrechtelijke instrumentarium. Net als de Natuurbeschermingswet 1998 is de WRO niet van toepassing buiten de territoriale zee. Maar meer nog dan de Natuurbeschermingswet 1998, is de WRO daarvoor in zijn huidige vorm ongeschikt, onder meer door de centrale rol die provincies en gemeenten er in spelen. Het moge duidelijk zijn dat de keuze voor ruimtelijke ordening als regulerings-instrument voor de EEZ veel verder reikt dan de beperkte discussie die centraal stond in dit artikel. Het scala aan mogelijke

186. Zie Backes, Dotinga & Molenaar, supra noot 61. Er zijn reeds een aantal landen die wetgeving hebben opgesteld die voorziet in een overkoepelend wettelijk kader voor de bescherming van het zeemilieu in de gebieden die binnen hun rechtsmacht vallen, waarin tevens de mogelijkheid is opgenomen om beschermde gebieden in te stellen. Zie bijvoorbeeld de Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (Belgisch Staatsblad, 12 maart 1999, p. 8033-8052), in het bijzonder Hoofdstuk III.

184. Zie supra noot 4.

185. Zie p. 3 van de Nota van Toelichting bij het Besluit van 13 maart 2000 (supra noot 19).

implicaties en de breedte van de belangenafweging is op dit moment nog moeilijk te overzien.

De duurzaamheid van een uiteindelijke keuze voor ruimtegebruik is niet tijdloos en objectiveerbaar. Ook al is het natuurbeschermingsbelang erkend en als zodanig in principe gelijkwaardig aan andere belangen, het blijft toch ondoorzichtig en onvoorspelbaar welk gewicht (ruimte) dit belang bij de integrale afweging krijgt. Tot het reserveren van een bepaald percentage zeeoppervlak voor beschermde gebieden zal dan ook niet snel worden besloten.¹⁸⁷ Deze onzekerheid geldt overigens ook voor de andere belangen/ruimteanspraken. Het ideaal van duurzaam ruimtegebruik blijft daarom ondanks de erkenning van de principiële gelijkwaardigheid van belangen iets ongrijpbaars doordat het de achterliggende machtsstrijd niet kan voorkomen.

Naar een duurzaam ruimtegebruik: de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn op gemeentelijk niveau

Mr. A.G.A. Nijmeijer en mr. M.A.A. Soppe

1. INLEIDING

Wat onder duurzaam ruimtegebruik dient te worden verstaan, valt in zijn algemeenheid moeilijk te definiëren. Aan het begrip duurzaamheid kan immers een subjectief aspect worden onderkend en bovendien zal de mate waarin een bepaalde vorm van ruimtegebruik als duurzaam wordt ervaren, afhankelijk zijn van de tijd. Wat vandaag als duurzaam wordt gekwalificeerd, behoeft dat morgen niet meer te zijn. Indien duurzaam ruimtegebruik echter wordt uitgelegd als zijnde de instandhouding of de ontwikkeling van vormen van ruimtegebruik die (ook) voor latere generaties waardevol worden geacht, dan kan van een specifiek facet van het omgevingsrecht worden gezegd dat zij per definitie op een duurzaam gebruik van de ruimte is gericht. Het betreft dan het natuurbeschermingsrecht in ruime zin.¹ Gemeenschappelijk kenmerk van het natuurbeschermingsrecht is immers dat het is gericht op de reservering van ruimte ten behoeve van de instandhouding en de ontwikkeling van de natuurlijke kwaliteiten van een gebied (ecologisch waardevolle gebieden), omdat die kwaliteiten dermate waardevol worden geacht dat het voortbestaan daarvan in de toekomst (juridisch) dient te worden gewaarborgd.

De juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden is niet alleen een nationale aangelegenheid. In dat verband is in toenemende mate een belangrijke rol weggelegd voor de Europese wetgever. Dat geldt in het bijzonder waar het de bescherming betreft van bijzondere vogelsoorten en de instandhouding en ontwikkeling van voldoende leefgebieden voor bepaalde diersoorten. Met het oog op dat doel zijn op EU-niveau respectievelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vastgesteld. Europese richtlijnen bevatten, eenvoudig geformuleerd, normen die door de EU-lidstaten in hun wetgeving moeten worden opgenomen. Het uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn voortvloeiende rechtsregime moet derhalve in Nederlandse wetgeving worden omgezet. Die omzetting kan zowel op centraal niveau alsook op decentraal niveau geschieden. In deze bijdrage zullen wij nader ingaan op de wijze waarop de implementatie van voornoemde richtlijnen op decentraal niveau – in het bijzonder door gemeenten – vorm kan wor-

1. Hieronder verstaan wij in deze bijdrage niet alleen het recht voortvloeiend uit de Natuurbeschermingswet, maar alle juridische instrumenten die op enigerlei wijze gericht zijn op het behoud van de natuurlijke kwaliteiten van een bepaald gebied.

187. Zie het voorstel genoemd in noot 7.