

Vergaderjaar 2008–2009

32 002

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingssfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Voorgesteld wordt de werkingssfeer van deze wetten uit te breiden tot de exclusieve economische zone van Nederland (hierna: EEZ). De Nederlandse EEZ is het gebied, gelegen in de Noordzee, dat grenst aan de territoriale zee en samenvalt met het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat. Met de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de natuurwetgeving tot de EEZ kan Nederland voldoen aan Europese en internationale afspraken en verplichtingen om het mariene milieu te beschermen en biodiversiteitsverlies tegen te gaan. In het bijzonder wordt met dit wetsvoorstel de wettelijke basis gelegd voor een effectieve bescherming van een aantal waardevolle natuurgebieden in de Noordzee als onderdeel van het Europese Natura 2000-netwerk.

Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op de internationale verplichtingen die nopen tot uitbreiding van de werkingssfeer (paragraaf 2), de bevoegdheden van Nederland in de EEZ (paragraaf 3), de uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 (paragraaf 4) en de Floraen faunawet (paragraaf 5), de handhaving (paragraaf 6), en de lasten voor de overheid, burgers en bedrijfsleven (paragraaf 7). Tot slot is in paragraaf 8 een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

§ 2. Europese en internationale verplichtingen

De Habitatrictlijn¹ voorziet in de vorming van een samenhangend Europees ecologisch netwerk – Natura 2000 genaamd – door de aanwijzing van gebieden met bepaalde natuurlijke habitats en gebieden met habitats van bepaalde dier- of plantensoorten (artikel 3, eerste lid, eerste alinea, van die richtlijn). Tot het Natura 2000-netwerk behoren ook de op grond van de Vogelrichtlijn² aangewezen speciale beschermingszones ter bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten (artikel 3, eerste lid, tweede alinea, van de Habitatrictlijn).

Voor dit wetsvoorstel is van belang dat de beide richtlijnen niet alleen betrekking hebben op gebieden op het land, in de binnenwateren en in de

¹ Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

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

territoriale zee, maar ook op gebieden buiten de territoriale zee, zoals de Nederlandse EEZ in de Noordzee.

In Europees verband zijn afspraken gemaakt om te komen tot een aanwijzing van Natura 2000-gebieden voor het mariene milieu. In dit verband is onder meer van belang de Europese conferentie in mei 2004 over Biodiversiteit en de EU¹ die leidde tot de *Message from Malahide* en het actieplan van de Europese Commissie² uit 2006 om biodiversiteitsverlies tegen te gaan. In beide documenten is één van de doelstellingen het voltooiën van het Natura 2000-netwerk door het aanwijzen van beschermde gebieden, waaronder ook het aanwijzen van gebieden op zee.

Behalve in de genoemde gebiedsbescherming voorzien de Habitatrichtlijn (artikel 12 e.v.) en de Vogelrichtlijn (artikel 5 e.v.) in de bescherming van specifieke soorten van planten en dieren, ongeacht of deze zich binnen Natura 2000-gebieden bevinden of daarbuiten.

Dat de werkingssfeer van de Habitatrichtlijn zich ook uitstrekt tot de EEZ, is door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bevestigd in een arrest van 20 oktober 2005³. Het Hof overwoog dat wanneer lidstaten soevereine rechten uitoefenen in hun EEZ en op het continentaal plat, de Habitatrichtlijn in die mate van toepassing is buiten de territoriale wateren van de lidstaten. Van belang voor dit oordeel was dat uit de doelstellingen van de Habitatrichtlijn volgt dat deze ook van toepassing is buiten de territoriale zee. Uit artikel 2, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, volgt dat de richtlijn tot doel heeft bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag van toepassing is. Het Hof heeft zich in deze zaak niet uitgelaten over de toepassing van de Vogelrichtlijn in de EEZ. Uit de doelstelling van deze richtlijn en het feit dat de vogelrichtlijngebieden onderdeel zijn van Natura 2000, kan evenwel worden geconcludeerd dat de Vogelrichtlijn ook van toepassing is in de EEZ.

Met de Hof-uitspraak is de omvang van de verplichtingen die op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn in de EEZ gelden, vast komen te staan. De lidstaten zijn verplicht tot het toepassen van gebieds- en soortenbescherming in de EEZ.

De gebiedsbescherming voor de Habitatrichtlijngebieden geldt vanaf het moment dat de betrokken gebieden door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst (artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn). Op dit moment heeft de Commissie geen maritieme gebieden die zijn gelegen in de EEZ van de lidstaten op die lijst geplaatst. Voor de relevante procedures wordt verwezen naar paragraaf 4.2.1 van deze toelichting.

De uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet tot de EEZ is niet alleen van belang vanwege de bovengenoemde Europese verplichtingen. Zij draagt tevens bij aan de realisatie van de milieubeschermings- en biodiversiteitsdoelstellingen van een aantal verdragen, zoals het VN-Zeerechtverdrag,⁴ het Biodiversiteitsverdrag⁵ en OSPAR-verdrag.⁶

§ 3. Volkenrechtelijk kader: bevoegdheden van Nederland in de EEZ

Op grond van het VN-Zeerechtverdrag is een kuststaat bevoegd een exclusieve economische zone in te stellen. Het verdrag kent kuststaten in hun EEZ een aantal soevereine – exclusieve – rechten toe alsmede de rechts-

¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/pdf/malahide_message_final.pdf

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0216:FIN:NL:PDF>

³ Arrest van 20 oktober 2005, in de zaak C-6/04 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen het Verenigd Koninkrijk.

⁴ Het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).

⁵ Het op 5 juni 1992 te Rio de Janeiro tot stand gekomen Verdrag inzake biologische diversiteit (Trb. 1993, 54).

⁶ Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16).

macht om ten aanzien van bepaalde onderwerpen regelend en handhavend op te treden (zie deel V van het Zeerechtverdrag). Een deel van die rechten en bevoegdheden heeft betrekking op het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen en het mariene milieu in de EEZ en biedt dus een volkenrechtelijke basis voor de bescherming van gebieden en soorten, zoals door de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn beoogd.

Op 28 april 2000 is door het Koninkrijk een EEZ ingesteld bij de Rijkswet instelling exclusieve economische zone (hierna: Rijkswet). In het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone zijn de grenzen van de EEZ van Nederland afgebakend. In dit wetsvoorstel gaat het om de EEZ in het Nederlandse deel van het Koninkrijk. De Nederlandse EEZ is gelegen in de Noordzee buiten de territoriale zee (en vormt dus het gebied dat zich uitstrekt vanaf twaalf zeemijlen vanaf de kustlijn). Het gebied van de EEZ valt samen met het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat.

Artikel 3 van de Rijkswet omschrijft in algemene zin de soevereine rechten en bevoegdheden die het Koninkrijk – in dit geval Nederland – in de EEZ kan uitoefenen. Deze rechten en bevoegdheden moeten worden gelezen in het licht van onder meer de volgende bepalingen van het VN-Zerechtverdrag:

- het bouwen van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de EEZ is voorbehouden aan Nederland of onderworpen aan de toestemming van Nederland (artikel 60);
- het exploreren, exploiteren, behouden en beheren van natuurlijke rijkdommen is voorbehouden aan Nederland (artikel 61 in samenhang met artikel 77);
- Nederland mag het leggen of het onderhoud van onderzeese kabels en pijpleidingen op het Nederlandse continentale plat (dat qua gebied samenvalt met de EEZ) niet belemmeren, behoudens het recht om redelijke maatregelen te nemen voor de exploratie van het continentaal plat en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen daarvan en het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging door pijpleidingen. Het tracé van pijpleidingen die op het Nederlandse deel van het continentale plat worden gelegd, is onderworpen aan de toestemming van Nederland (artikel 79);
- het boren – naar olie en gas – op het Nederlandse continentale plat mag slechts met toestemming van Nederland plaatsvinden (artikel 81);
- Nederland kan maatregelen treffen ingeval van verontreiniging die wordt veroorzaakt door werkzaamheden op de zeebodem (artikel 208);
- Nederland kan maatregelen treffen ingeval van verontreiniging van het zeemilieu door storting (artikel 210);
- Nederland kan maatregelen treffen ingeval van verontreiniging door schepen (artikel 211).

Bij deze bepalingen gaat het zowel om rechten van Nederland om zelf bepaalde activiteiten in de EEZ te ontplooiën als om bevoegdheden om regels te stellen die anderen binden, onder wie andere staten en de onderdanen van die staten, en om de bevoegdheid om die regels te handhaven. Deze rechten en bevoegdheden zijn uiteraard niet onbegrensd, maar worden beperkt door de grenzen die het volkenrecht stelt (aldus ook artikel 3 van de Rijkswet). In het bijzonder worden de rechten en bevoegdheden van de kuststaat, in casu Nederland, beperkt door de vrijheden die andere staten in de EEZ genieten, namelijk:

- de vrijheid van scheepvaart;
- de vrijheid van overvliegen;
- de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen;
- en de vrijheid om andere internationaal rechtmatige vormen van gebruik van de zee toe te passen die samenhangen met de drie genoemde vrijheden, zoals vormen van gebruik die verband houden

met de normale werkzaamheden van schepen, luchtvaartuigen en onderzeese kabels en pijpleidingen.

Nederland zal als kuststaat bij de toepassing van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in de Nederlandse EEZ deze vrijheden van andere staten in acht dienen te nemen. Dit laat onverlet dat de Nederlandse autoriteiten toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van de Nederlandse wetten in de EEZ en overtredingen kunnen opsporen. Artikel 73, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag stelt namelijk dat de kuststaat – in de uitoefening van zijn soevereine rechten om de levende rijkdommen in de EEZ te behouden en te beheren – de maatregelen kan nemen die nodig kunnen zijn voor de naleving van de door de kuststaat overeenkomstig het verdrag aangenomen wetten en voorschriften. Artikel 73, tweede en derde lid, stelt vervolgens wel beperkingen aan het strafvorderlijk optreden door de kuststaat: aangehouden schepen en hun bemanning worden onverwijld in vrijheid gesteld na het verschaffen van zekerheid en de straffen die voor overtredingen worden opgelegd, mogen in de regel niet bestaan uit vrijheidsbeneming (zie ook artikel 230 VN-Zeerechtverdrag). De Nederlandse justitiële autoriteiten zullen bij de uitoefening van hun bevoegdheden deze beperkingen uit het volkenrecht in acht moeten nemen.

§ 4. Uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998

De voorgestelde verruiming van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 (in deze paragraaf verder: wet) tot de EEZ van Nederland brengt met zich dat in de EEZ uitvoering kan worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn ten aanzien van de bescherming van gebieden. In paragraaf 2 is op deze internationale verplichtingen ingegaan. In deze paragraaf worden de gevolgen beschreven van de genoemde richtlijnen voor de EEZ. Nader wordt ingegaan op de wijze waarop daaraan op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 invulling zal worden gegeven.

4.1. Aanwijzing van beschermde gebieden

4.1.1. Gebieden in de EEZ die in aanmerking komen voor aanwijzing als beschermd gebied

De Habitatrichtlijn verplicht tot het aanwijzen van gebieden als speciale beschermingszones – de zogeheten Natura 2000-gebieden. Een gebied hoort te worden aangewezen als het een significante bijdrage levert aan het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van te beschermen natuurlijke habitattypen of habitats van soorten, en ook significant kan bijdragen aan de coherentie van Natura 2000 – het Europees ecologische netwerk.

In de EEZ komen voorsnog twee gebieden voor aanwijzing op grond van de Habitatrichtlijn in aanmerking. In de eerste plaats de Doggersbank. Dit gebied onderscheidt zich met name door de hoge biodiversiteit van de bodemfauna en is onder meer van belang voor de stekelrog,¹ en is van belang vanwege de aanwezigheid van permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken (habitatype 1110).

Het tweede aan te wijzen gebied is de Klaverbank, een uniek gebied dat zich karakteriseert door een grindbodem, specifieke begroeiing, bijzondere bodemfauna, en de aanwezigheid van riffen (habitatype 1170). Er wordt onderzoek gedaan of mogelijk nog meer gebieden in de EEZ in aanmerking komen voor aanwijzing als Natura 2000-gebied.

¹ H. Lindeboom, J. Geurts van Kessel en L. Berkenbosch, «Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat», 2005, Rapport RIKZ/2005008, Alterra Rapport nr. 1109, blz. 9.

De Vogelrichtlijn verplicht op haar beurt tot het aanwijzen van een gebied als beschermingszone wanneer dit gebied nodig is voor het op niveau houden of brengen van de populatie van de te beschermen in het wild levende vogelsoorten. In de EEZ komt het Friese Front voor aanwijzing als beschermingszone in aanmerking. Het Friese Front is een uniek gebied met een hoge biomassa en een soortenrijke bodemfauna. In bepaalde jaargetijden komen vogels en vissen hier in hoge concentraties voor. In het najaar komt meer dan 1% van de wereldpopulatie van de grote jager hier voor en in de late zomer en het najaar meer dan 20 000 exemplaren van de zeekoet.

Het voornemen om deze gebieden aan te merken als beschermd gebied is globaal vastgelegd in de Nota Ruimte (Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nrs. 1 en 2) en verder uitgewerkt in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (Kamerstukken II 2004/05, 30 195, nr. 1).

Nederland heeft de Nederlandse Habitatrichtlijngebieden op 22 december 2008 bij de Europese Commissie aangemeld. Tevens zijn deze gebieden op 13 februari 2009 genomineerd bij het secretariaat van OSPAR als Marine Protected Areas op grond van het OSPAR-verdrag.

4.1.2. Procedure vaststelling aanwijzingsbesluit en inhoudelijke eisen

Voordat een besluit tot aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden wordt genomen, dient eerst een communautaire procedure te worden doorlopen (artikel 4 van de Habitatrichtlijn). Deze procedure bestaat erin dat de lidstaat een voorstel doet aan de Europese Commissie, waarna de Commissie een besluit neemt over de plaatsing van de gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang. Zodra de gebieden tot gebied van communautair belang zijn verklaard, dient de lidstaat zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen zes jaar, het gebied te hebben aangewezen. Voor Vogelrichtlijngebieden is niet voorzien in een voorafgaand besluit van de Europese Commissie: de lidstaten wijzen de gebieden aan en stellen de Europese Commissie daarvan op de hoogte (artikel 4 van de Vogelrichtlijn).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit neemt op grond van artikel 10a van de wet het besluit tot aanwijzing van gebieden. Daarbij worden de betrokken gebieden nauwkeurig begrensd en worden de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied bepaald. Het besluit wordt genomen in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat, omdat die minister verantwoordelijk is voor het beheer van de Noordzee (artikel 10a, vijfde lid, in samenhang met artikel 10, tweede lid, van de wet).

In artikel 11 van de wet is geregeld dat voor de vaststelling van aanwijzingsbesluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

4.2. Regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden

4.2.1. Algemeen

De Habitatrichtlijn schrijft voor welke maatregelen worden getroffen ter bescherming van Natura 2000-gebieden. Op grond van artikel 6, eerste lid, van de richtlijn dienen de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen. Dit zijn maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van de natuurlijke habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding. Artikel 6, tweede lid, van de richtlijn schrijft voor dat lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er geen achteruitgang van natuurwaarden in het beschermde gebied plaatsvindt.

Het gaat er hierbij om dat er geen verslechtering plaatsvindt van de kwaliteit van de habitats en de habitats van soorten in dat gebied, en dat er geen significante verstoring optreedt van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Bij deze maatregelen moeten de lidstaten rekening houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden (artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn). Projecten en plannen die significante gevolgen voor een gebied kunnen hebben, in die zin dat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar kunnen komen, zijn ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn onderworpen aan een passende beoordeling. Toestemming voor het project kan door het bevoegd gezag alleen worden verleend, als uit de passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Een uitzondering geldt ingeval sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en compenserende maatregelen worden getroffen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen (artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn). Aan artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrichtlijn ligt het voorzorgsbeginsel ten grondslag.

Aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn wordt in Nederland invulling gegeven door middel van een samenstel aan maatregelen. De wet voorziet in dit verband in de plicht tot het opstellen van beheerplannen, en in de vergunningplicht. Deze vergunningplicht geeft tevens invulling aan het toestemmingsvereiste van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het beheerplan en de vergunningplicht worden in het navolgende besproken. Ook kan op grond van artikel 20 van de wet de toegang tot gebieden worden beperkt door het bevoegd gezag, in dit geval de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Andere maatregelen, die buiten de reikwijdte van de wet vallen, zijn feitelijke effectgerichte maatregelen, maatregelen in het kader van gebiedsgericht beleid, planologische maatregelen, subsidies en maatregelen als onderdeel van de generieke milieuwetgeving.

4.2.2. Beheerplannen

De beheerplannen, geregeld in de artikelen 19a en 19b van de wet, spelen een centrale rol. In deze plannen wordt met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling van het aangewezen gebied beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze, rekening houdend met de verschillende vormen van gebruik van het gebied en de effecten daarvan alsook rekening houdend met natuurlijke factoren. In het beheerplan wordt nauwkeurig in beeld gebracht waar de te beschermen natuurwaarden liggen en welke bescherming zij behoeven. De te treffen maatregelen worden daarbij in de tijd geplaatst.

De Habitatrichtlijn bevat zelf geen termijn waarbinnen – op landelijk niveau – voor de te beschermen habitats een gunstige staat van instandhouding moet zijn gerealiseerd, voor zover de huidige staat niet gunstig is. De termijn waarbinnen landelijk een gunstige staat van instandhouding kan worden gerealiseerd, is afhankelijk van de termijn waarbinnen de instandhoudingsdoelen van de verschillende gebieden die daaraan moeten bijdragen kunnen worden gerealiseerd. Dat laatste zal weer afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken en omstandigheden van het individuele gebied.

Voor de invulling en uitvoering van de beheerplannen geldt het uitgangspunt van haalbaarheid en betaalbaarheid, dat ook verankerd is in het eerder aangehaalde artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit uitgangspunt wordt ook zoveel mogelijk gevolgd bij de bepaling van de bijdragen van de gebieden aan een landelijk gunstige staat van instand-

houding van de betrokken habitats, in de aanwijzingsbesluiten van de gebieden. De maatregelen op gebiedsniveau worden zó gekozen, dat de inspanningen en gevolgen voor overheden, burgers en economische sectoren zo beperkt mogelijk blijven. Ook prioritering, spreiding in tijd en lokalisering van de maatregelen zijn daarvoor van belang. Activiteiten kunnen, al dan niet onder nadere voorwaarden en beperkingen, in het beheerplan worden vrijgesteld van de vergunningplicht (artikel 19d, tweede lid, van de wet), als is vastgesteld dat zij het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen.

Het bevoegd gezag dat het beheerplan voor beschermde gebieden in de EEZ vaststelt, is op grond van artikel 19b, eerste lid, van de wet de minister van Verkeer en Waterstaat, als verantwoordelijke bewindspersoon voor het beheer van de Noordzee. De vaststelling vindt plaats op grond van voornoemd artikellid in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Naar verwachting zal voor de drie aan te wijzen gebieden één beheerplan worden vastgesteld. Bij de opstelling van het beheerplan wordt uiteraard gebruik gemaakt van het Beheerdersnetwerk van het Integraal Beheerplan Noordzee 2015.

4.2.3. Vergunningplicht

De vergunningplicht, geregeld in artikel 19d, eerste lid, van de wet, geldt voor projecten en andere handelingen die de kwaliteit van natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren, of die een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten en habitats waarvoor het gebied is aangewezen. In elk geval vindt voorafgaand aan de verlening een zogenoemde verstorings- en verslechteringsstoets plaats.

Voor projecten en andere handelingen die zijn opgenomen in een beheerplan, en die overeenkomstig de voorschriften van het beheerplan worden uitgevoerd, is geen vergunning vereist (artikel 19d, tweede lid, van de wet).

Extra eisen gelden voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor het beschermde gebied, in welk geval overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn eerst een passende beoordeling moet plaatsvinden van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen die voor dat gebied gelden. Een vergunning mag – buiten de eerder genoemde situatie van dwingende redenen van groot openbaar belang – alleen worden verleend als het bevoegd gezag zekerheid heeft verkregen dat het project of het plan de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten (artikelen 19f, 19g en 19h van de wet). De wet voorziet niet in een apart toestemmingsvereiste voor plannen, maar wel in een plantoets: het betrokken bevoegde gezag stelt een plan alleen vast als dat in overeenstemming is met artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn (artikel 19j van de wet).

Een vergunning voor projecten en andere handelingen die plaatsvinden in een beschermd gebied dat is gelegen in de EEZ, wordt verleend door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De EEZ is een niet-provinciaal ingedeeld gebied, waarvoor voornoemde bewindspersoon op grond van artikel 3, onderdeel b, van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 het bevoegd gezag is.

4.2.4. Bestaand gebruik

Van bestaand gebruik zal in de EEZ sprake zijn als het gaat om activiteiten

die plaatsvinden in een gebied in de EEZ op het moment van aanwijzing van dat gebied op grond van de Vogelrichtlijn, of op het moment van aanmelding van dat gebied bij de Europese Commissie op grond van de Habitatrichtlijn (artikel 1, onderdeel n, onder 2°, van de wet). Zolang voor dat gebied nog geen beheerplan is vastgesteld, geldt voor bestaand gebruik een vrijstelling van de vergunningplicht, tenminste als de betrokken activiteiten geen significante gevolgen kunnen hebben voor het beschermde gebied (artikel 19d, derde lid, van de wet). Deze voorziening is getroffen vanuit de gedachte dat de afweging of bestaand gebruik al dan niet aan beperkingen moeten worden onderworpen, het best kan worden beoordeeld in het kader van het opstellen van het beheerplan, in het licht van de uitwerking van de instandhoudingsdoelen in ruimte en tijd en rekening houdend met de effecten van andere activiteiten van het voorgenomen maatregelenpakket.

Zolang het beheerplan niet onherroepelijk is geworden, is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd ten aanzien van bestaand gebruik zogenoemde aanschrijvingsmaatregelen toe te passen, wanneer dat nodig is ter bescherming van het desbetreffende gebied. Het gaat dan om het opleggen van de verplichting om bepaalde informatie te verstrekken, om de verplichting om preventieve of herstelmaatregelen te nemen en om de verplichting om het bestaande gebruik te staken of te beperken (artikel 19c, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van de wet).

Voor bestaand gebruik dat significante gevolgen kan hebben voor het gebied, is een vergunning op basis van een voorafgaande passende beoordeling vereist, zoals beschreven in paragraaf 4.2.3.

4.3. Relatie met gemeenschappelijk visserijbeleid

Voor de regulering van activiteiten die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden in de EEZ, zal op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, de Natuurbeschermingswet 1998 het wettelijke kader bieden.

Voor visserijactiviteiten geldt evenwel een ander juridisch kader. Dit houdt verband met het zogenoemde gemeenschappelijke visserijbeleid van de Europese Unie, geregeld in verordening (EG) nr. 2371/2002¹ en andere daarmee verband houdende Europese regelgeving. Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft onder meer als doelstelling de effecten van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden en maatregelen te nemen die er op zijn gericht de milieu-effecten van visserij te beperken. In het kader van dit gemeenschappelijke visserijbeleid worden ook nu al beperkingen aan visserijactiviteiten gesteld ter bescherming van gebieden en soorten. Genoemd kunnen worden de maatregelen ter bescherming van koudwaterkoraalriffen in Schotland. Op grond van verordening (EG) nr. 1475/2003² geldt in dat verband een verbod op het gebruik van bodemtrawls of soortgelijke sleepnetten die in contact komen met de bodem. Andere voorbeelden zijn de maatregelen ter bescherming van koudwaterkoraalriffen in de Atlantische oceaan rond de Azoren, Madeira en de Canarische eilanden, waar een verbod geldt op het gebruik van onder meer sleepnetten die in contact komen met de bodem van de zee,³ en de maatregelen ter bescherming van bepaalde bodemtypen zoals zeegrasvelden in de Middellandse zee.⁴

De Europese Commissie stelt zich sinds de vaststelling van de aangehaalde verordening (EG) nr. 2371/2002 op het standpunt dat lidstaten geen eigen bevoegdheid meer hebben om over visserijactiviteiten regels te stellen ter bescherming van het mariene milieu buiten de kaders van het gemeenschappelijke visserijbeleid. Naar het oordeel van de Commissie

¹ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PbEU L 358).

² Verordening (EG) nr. 1475/2003 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 20 augustus 2003 inzake de bescherming van koudwaterkoraalriffen tegen de gevolgen van de trawlvisserij in een gebied ten noordwesten van Schotland (PbEU L 211).

³ Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PbEU L 125).

⁴ Verordening (EG) nr. 1967/2006 van de Raad van de Europese Unie van 21 december 2006 inzake beheersmaatregelen voor de duurzame exploitatie van visbestanden in de Middellandse Zee, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2847/93 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1626/94 (PbEU L 409).

vallen maatregelen betreffende visserijactiviteiten in de EEZ onder het bereik van het gemeenschappelijk visserijbeleid en heeft de Europese Unie dus een exclusieve bevoegdheid, ook voor zover het natuurbeschermingsmaatregelen betreft die strekken ter voldoening aan de Vogel- en Habitatrichtlijn.¹

Er is ook een andere benadering denkbaar, die onder andere in de rechtswetenschappelijke literatuur wordt verdedigd². Deze benadering gaat ervan uit dat zolang het gemeenschappelijk visserijbeleid niet voorziet in uitputtende regelgeving op het gebied van milieu- en natuurbescherming, er ruimte is om op nationaal niveau voorschriften aan de visserij te stellen ter bescherming van natuur en milieu buiten het geharmoniseerde kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid om. Overigens houdt ook deze bevoegdheid op te bestaan nadat de communautaire wetgever zelf voorziet in afdoende maatregelen ter bescherming van het mariene milieu.

De Commissie heeft in contacten met de Nederlandse regering van recenter datum haar visie bevestigd en aangegeven dat een andere benadering in strijd is met het Europese recht. Indien deze toch als uitgangspunt wordt genomen, kan dit voor de Commissie aanleiding vormen om een inbreukprocedure te starten. Deze kan leiden tot een procedure voor het Hof van Justitie.

De regering is van oordeel dat de integratie van de natuurbeschermingsmaatregelen in het gemeenschappelijk visserijbeleid belangrijke voordelen heeft uit het oogpunt van een effectieve verwezenlijking van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Zo ontstaat er een internationaal «level playing field»: er worden gelijksoortige beschermende maatregelen voor gelijksoortige natuurwaarden getroffen, die van toepassing zullen zijn op alle betrokken vissersvaartuigen in het gebied, waardoor er minder risico bestaat op verplaatsing van visserijactiviteiten. Ook de handhaving wordt versterkt, aangezien ten aanzien van alle vissers, ongeacht de lidstaat van herkomst, vergelijkbare handhavingsmogelijkheden bestaan. Een belangrijk voordeel is ook dat in het kader van het gemeenschappelijke visserijbeleid gebruik kan worden gemaakt van effectieve en efficiënte controlemechanismen, zoals het satellietvolgsysteem vms («vessel monitoring system»).

De bescherming van de natuur in EEZ-gebieden tegen visserijactiviteiten kan dus beter op Europees niveau worden bereikt. Vanuit het oogpunt van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 van het EU-verdrag), neemt de regering daarom – met de Europese Commissie – als uitgangspunt dat beperkingen aan visserijactiviteiten ter bescherming van de natuur in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden vastgesteld door de Raad van de Europese Unie. Nederland – en indien nodig – andere betrokken Noordzeelidstaten zullen hiertoe, na onderlinge afstemming, voorstellen doen. De voorbereiding van de voorstellen voor algemene regels over visserijactiviteiten in de Natura 2000-gebieden in de EEZ zal zoveel mogelijk plaatsvinden in samenhang met de formulering van de overige maatregelen voor andere activiteiten in het kader van de opstelling van het beheerplan voor die gebieden. Hierdoor zal in het beheerplan rekening kunnen worden gehouden met de cumulatieve effecten van activiteiten, zodat het mogelijk is een integrale wegging van die effecten te maken met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. In het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden in de EEZ kan, omwille van de transparantie, aandacht worden besteed aan de Europese visserijregels door het opnemen van een beschrijving van de al getroffen en nog voorgenomen Europese maatregelen.

¹ Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment – Application of the Habitats and Birds Directive, mei 2007, bijlage 5, p. 19, 105 t/m 111, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines.pdf Fisheries measures for Marine Natura 2000 sites. A consistent approach to requests for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/fish_measures.pdf

² Zie ook H. M. Dottinga, Het kielzog van Natura 2000 (2): natuurbescherming en het Europees visserijbeleid, Milieu en recht, 2008, p. 356 e.v. Ook Dottinga komt overigens tot de conclusie dat er op dit moment geen eenduidig antwoord is te geven op de vraag of bevoegdheden voor het reguleren van visserijactiviteiten ter bescherming van Natura 2000-gebieden uitsluitend bestaan binnen het GVB of ook daar buiten, hoewel er voor dit laatste goede argumenten zijn. Een uitspraak van het Hof van Justitie zou daarover duidelijkheid kunnen verschaffen.

Voor de implementatie van maatregelen ter uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid biedt de Visserijwet 1963 het kader en niet de Natuurbeschermingswet 1998. Op grond van de Visserijwet 1963 kunnen regels ten aanzien van de zeevisserij worden gesteld in het belang van de natuurbescherming.¹ Het is daarom wenselijk deze afbakening in de Natuurbeschermingswet 1998 op te nemen. Het voorgestelde artikel 22a, onderdeel b (artikel I, onderdeel F), voorziet hierin, door visserijactiviteiten in de EEZ uit te zonderen van de verplichtingen betreffende het beheerplan en de vergunning (paragraaf 2 van titel 2 van hoofdstuk 3 van de wet), van de zorgplicht voor beschermde gebieden en van de mogelijke toegangsbeperkingen (paragraaf 3 van titel 2 van hoofdstuk 3 van de wet).

4.4. Specifieke gevolgen voor activiteiten in de EEZ

4.4.1 Algemeen

In de EEZ vinden activiteiten plaats, of zullen mogelijk activiteiten gaan plaatsvinden, die als gevolg van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, zullen moeten voldoen aan de Natuurbeschermingswet 1998. Met name de activiteiten in of nabij de drie aan te wijzen Natura 2000-gebieden zijn van belang. Eerst bij het opstellen van het beheerplan (paragraaf 4.2.2) kan worden gezien in hoeverre bestaande activiteiten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen en andere beheermaatregelen, ongewijzigd zullen kunnen worden voortgezet dan wel aan voorwaarden of beperkingen moeten worden verbonden. Voor de activiteiten die niet in het beheerplan zullen worden opgenomen, zal moeten worden gezien in hoeverre een vergunning is vereist.

4.4.2 De bescherming tot nu toe

Voor de beoordeling van de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel in combinatie met de aanwijzing van de mariene Natura 2000-gebieden, is van belang om op te merken dat de bescherming van natuurwaarden in de Nederlandse EEZ niet nieuw is. In het kader van het huidige beheer van de Noordzee en de verlening van vergunningen op grond van wetten, zoals de Wet verontreiniging zeewater, de Mijnbouwwet, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken² houden de bevoegde gezagen rekening met die natuurwaarden en toetsen zij of voorgenomen activiteiten schadelijke gevolgen voor die natuurwaarden hebben. Het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN 2015), dat in 2005 onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat is opgesteld, biedt hiervoor een afwegingskader.

Doel van het IBN 2015 is om de verschillende sectorale en thematische doelen van het Noordzeebeleid, inclusief de relevante internationale afspraken en verplichtingen, onder andere ter bescherming van de natuur, zoveel mogelijk in samenhang te bezien en te vertalen naar een effectief en efficiënt Noordzeebeheer (uitvoering, handhaving en andere beheertaken). Naar aanleiding van het IBN 2015 is het Beheerdersnetwerk Noordzee opgericht, onder leiding van Rijkswaterstaat Noordzee. In dit netwerk werken de verschillende rijksdiensten nauw samen bij de beleidsvoorbereiding, handhaving en dienstverlening en wisselen ze kennis en informatie uit.

Onderdeel van het IBN 2015 is het integraal afwegingskader voor vergunningverlening, waarvan onder andere deel uitmaken de toets aan het voorzorgsbeginsel en compensatie van negatieve effecten. Voor gebieden met bijzondere ecologische waarden (dit zijn de nog aan te wijzen mariene Natura 2000-gebieden) gelden enkele aanvullende bepalingen om de natuurwaarden te beschermen. In dit verband legt het IBN 2015 de

¹ Wet van 8 november 2001 tot wijziging van de Visserijwet 1963 (natuurbelangen en zeevisserij) (Stb. 2002, 4), in werking getreden op 11 juli 2002 (Stb. 2002, 354).

² Het is de bedoeling dat deze wet zal worden vervangen door de Waterwet.

grenzen vast van de nog aan te wijzen mariene Natura 2000-gebieden. De bedoeling van de aanvullende beschermingsbepalingen in het IBN 2015 is onder andere om te voorkomen dat nieuwe ingrepen in de gebieden de aanwijzing als beschermd Natura 2000-gebied belemmeren. Ingeval op grond van de Wet milieubeheer een milieueffectrapportage moet worden opgesteld, worden daarbij ook de gevolgen in het licht van de Habitatrichtlijn betrokken.

Overigens zal het Noordzeebeleid nader vorm krijgen in het in voorbereiding zijnde Nationaal Waterplan, bedoeld in de Waterwet. Het ligt in de bedoeling dat dat plan eind 2009 wordt vastgesteld door de ministerraad.

Met bovengenoemde maatregelen wordt invulling gegeven aan de in artikel 10 van het EG-Verdrag verankerde gemeenschapstrouw, die er immers toe verplicht dat een lidstaat zich onthoudt van activiteiten die het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.¹

Gewezen wordt tot slot op de op 15 juli 2008 van kracht geworden Kaderrichtlijn mariene strategie.² Het doel van deze kaderrichtlijn is om te komen tot een goede milieutoestand van alle Europese mariene wateren in 2020 door middel van bescherming en herstel van Europese zeeën en om te waarborgen dat de economische activiteiten met betrekking tot het mariene milieu een duurzaam karakter hebben. In 2012 dient de zogenoemde «goede milieutoestand» beschreven te zijn, in 2015 gevolgd door een programma van maatregelen.

Nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven en de aangemelde mariene gebieden in de EEZ op de communautaire lijst van gebieden zijn geplaatst, zal het vergunningensysteem van de Natuurbeschermingswet 1998 gelden voor activiteiten met potentieel schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de EEZ, niet zijnde visserijactiviteiten. Daarmee is de bescherming van de gebieden niet langer afhankelijk van de vraag of in een andere wet een vergunningplicht is gesteld. Zodra ook de instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden zijn vastgesteld in het aanwijzingsbesluit, zijn deze richtinggevend voor de toetsing. Voor bestaand gebruik geldt het gestelde in paragraaf 4.2.4.

De externe werking die is verbonden aan de aanwijzing van Natura 2000-gebieden betekent dat ook projecten of andere handelingen die buiten deze gebieden plaatsvinden (in de EEZ, de territoriale zee of op land), maar wel negatieve gevolgen hebben voor die gebieden, vergunningplichtig kunnen zijn op grond van de Natuurbeschermingswet. Dit is een gevolg van de uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet naar de EEZ en de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in de EEZ.

Een ander rechtsgevolg van dit wetsvoorstel is dat nu ook projecten of andere handelingen die in de EEZ plaatsvinden, maar waarvan de negatieve gevolgen zich uitstrekken tot Natura 2000-gebieden in de territoriale zee of op land, vergunningplichtig kunnen worden op grond van de Natuurbeschermingswet. Tot nu toe was dat niet het geval omdat de Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing was in de EEZ en derhalve ook activiteiten aldaar niet vergunningplichtig konden zijn op grond van die wet. Ook niet als deze activiteiten negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden in de territoriale zee of op land.

4.4.3 Aard van de activiteiten in de mariene gebieden

De volgende activiteiten vinden nu plaats in de betrokken gebieden of kunnen in de toekomst plaatsvinden.

¹ Zie ABRvS 13 oktober 2004, AB 2005, 79.

² Richtlijn 2008/56/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie) (PbEU L 164).

In het gebied van de Doggersbank bestaat in de periode tot 2015 de kans dat binnen het gebied een olie- en gasplatform zal worden geplaatst. Mogelijk zal ook een nieuwe telecomkabel worden aangelegd.

In het gebied van de Klaverbank bevinden zich aan de zuidkant een aantal olie- en gasplatforms. Het is denkbaar dat er nog een nieuw platform zal worden geplaatst. Voorts wordt het gebied doorkruist door een pijpleiding en een telecomkabel; op dit punt is geen uitbreiding voorzien. Aan de zuidrand van het gebied loopt een scheepvaartroute, waarover ook vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. De route wordt echter betrekkelijk weinig gebruikt. Ten slotte voeren enkele helikopterroutes van en naar olie- en gasplatforms door het gebied, maar vluchten langs deze routes vinden doorgaans op grote hoogte plaats, waardoor de verstoring gering is.

In het gebied van het Friese Front bevinden zich aan de zuidwestzijde enkele gasplatforms. Ook wordt het gebied doorsneden door een aantal telecomkabels en enkele diepwater-scheepvaartroutes waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. De intensiteit van het scheepvaartverkeer op deze routes is echter relatief gezien niet hoog. Door het gebied voert voorts een helikopterroute voor verkeer van en naar olie- en gasplatforms. Daarnaast valt het gebied deels samen met een defensieoefengebied voor de luchtmacht en de marine, waardoor er regelmatig vlieg- en schietoefeningen worden gehouden met laagvliegende F16-straaljagers en marineschepen.

De hierboven genoemde activiteiten vinden ook plaats elders in de EEZ, buiten de Natura 2000-gebieden en zijn daarmee eveneens van belang in verband met de in paragraaf 4.4.2. beschreven externe werking, voorzover sprake is van negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden.

Ten aanzien van de vraag of deze activiteiten na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel ongewijzigd doorgang kunnen vinden, kan het volgende worden opgemerkt. In het algemeen zullen deze activiteiten ook nu aan een vergunningplicht zijn onderworpen, bijvoorbeeld op grond van de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren of de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Zodra de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet op basis van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, van toepassing zijn in de EEZ, zullen voor bedoelde activiteiten ook de afwegingskaders van die wetten moeten worden toegepast. Met name het afwegingskader van de Natuurbeschermingswet 1998 en de daarin voorgeschreven toets van de gevolgen voor de natuurwaarden zijn daarbij van belang.

Zoals in paragraaf 4.4.2 is aangegeven bevat het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 een integraal afwegingskader voor de vergunningverlening. Dit houdt in dat indien voor de betrokken activiteit een verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage geldt (en er dus mogelijk significante effecten zijn), daarvoor het integraal afwegingskader moet worden doorlopen. Hierbij wordt een toets van de gevolgen voor de natuurwaarden uitgevoerd die vergelijkbaar is met de toets die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 plaatsvindt bij het besluit over vergunningverlening. In het algemeen is dan ook de verwachting dat activiteiten die zijn vergund met inachtneming van het afwegingskader van het IBN 2015, ook na het doorlopen van het afwegingskader van de Natuurbeschermingswet 1998 – eventueel onder nadere voorwaarden – doorgang kunnen vinden.

Een en ander ligt anders voor activiteiten die tot nu toe niet vergunningplichtig waren of vergunningplichtig, maar waarvoor geen plicht tot het opstellen van een milieueffectrapportage geldt. Deze zullen in het kader van een mogelijke vergunningplicht op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 voor het eerst aan een toets van de gevolgen voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied moeten worden onderworpen.

Tot slot kan ten aanzien van de visserijactiviteiten in de EEZ het volgende worden opgemerkt. Uit de nu beschikbare gegevens blijkt dat in de betrokken gebieden zowel door Nederlandse als door buitenlandse vissers wordt gevestigd. Nader onderzoek is nodig om te bepalen welke van deze vissers schade kunnen veroorzaken aan de (nog vast te stellen) instandhoudingsdoelstellingen in de betrokken gebieden. Inmiddels is aan het Landbouw Economisch Instituut opdracht gegeven om een grondige analyse te maken van de typen visserij die plaatsvinden. De resultaten zullen worden ingebracht in het project Fisheries Management in Protected Areas (FIMPAS) dat door de International Council for the Exploration of the Sea (ICES) in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal worden uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zullen een belangrijke rol spelen bij het vaststellen van mogelijke visserijmaatregelen in de betrokken gebieden. Nederland zal op basis van het advies van ICES voorstellen doen aan de Europese Commissie met het oog op vaststelling van de benodigde visserijmaatregelen door de Raad van de Europese Unie. Dit zal naar verwachting in het najaar van 2012 plaatsvinden. Zoals toegelicht in paragraaf 4.3 zijn op deze activiteiten immers de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid van toepassing, en niet de Natuurbeschermingswet 1998.

§ 5. Uitbreiding van de werkingssfeer van de Flora- en faunawet

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplichten ook tot bescherming van bepaalde dier- en plantensoorten – binnen maar ook buiten Natura 2000-gebieden. Het gaat hier om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied en om de diersoorten en plantensoorten die op grond van de Habitatrichtlijn dienen te worden beschermd. Hieraan wordt bij en krachtens de Flora- en faunawet uitvoering gegeven. Op grond van artikel 4, eerste lid, van die wet zijn – uitzonderingen daargelaten – alle van nature in Nederland voorkomende soorten zoogdieren, amfibieën en reptielen en alle van nature op het Europese grondgebied van de Lid-Staten van de Europese Unie voorkomende soorten vogels als beschermde inheemse diersoort aangewezen. Dat geldt ook voor vissen, behalve wanneer zij tot een soort behoren waarop de Visserijwet 1963 van toepassing is.

Door de voorgestelde verruiming van de werkingssfeer van de Flora- en faunawet tot de EEZ van Nederland zullen alle van nature in de Nederlandse EEZ voorkomende diersoorten, een beschermde inheemse diersoort in de zin van de Flora- en faunawet worden. Het gaat hier om de zoogdiersoorten dolfin, bruinvis, grijze zeehond en gewone zeehond, een groot aantal vogelsoorten en verder de zoutwatervissoorten steur en houting.

De Flora- en faunawet bevat een groot aantal voorschriften ter bescherming van deze inheemse diersoorten. De hoofdregels zijn opgenomen in de artikelen 8 tot en met 15 van de Flora- en faunawet. Het gaat hierbij onder meer om het verbod om dieren van deze diersoorten te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen en om voortplantings- en rustplaatsen van die dieren te beschadigen of te vernielen. Op grond van artikel 75 van die wet kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ontheffingen en vrijstellingen verlenen van deze verboden, onder de voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de beschermde diersoort.

Veel verbodsbepalingen, zoals het verbod om nesten, voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren (artikel 11 van de Flora- en faunawet), kunnen naar hun aard niet worden overtreden op zee. Andere verbodsbepalingen

palingen, zoals die betreffende het doden, verwonden of bemachtigen van dieren of het plukken, vernielen of beschadigen van planten, zullen bij het type activiteiten waarvan op zee sprake is, naar verwachting niet veelvuldig in het geding zijn. Hierbij moet onder andere worden bedacht dat in de EEZ minder beschermde diersoorten voorkomen dan op het vaste land.

Voorgesteld wordt om enkele onderdelen van de Flora- en faunawet niet van toepassing te laten zijn in de EEZ (voorgesteld artikel 1a, eerste lid; artikel II, onderdeel B). Deze onderdelen hebben betrekking op de beschermde leefomgeving, de faunabeheereenheden, de faunabeheerplannen, het rapen van kievietseieren en de jacht. Dit omdat in de EEZ deze regelingen niet relevant zijn of niet nodig voor een goede uitvoering van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

Tot slot wordt voorgesteld om visserijactiviteiten in de EEZ uit te zonderen van de werkingssfeer van de Flora- en faunawet (voorgesteld artikel 1a, tweede lid; artikel II, onderdeel B). Zoals hiervoor uiteengezet is op deze activiteiten het regime van het gemeenschappelijk visserijbeleid van toepassing (paragraaf 4.3), en is de Visserijwet 1963 het aangewezen wettelijk kader om het GVB te implementeren.

§ 6. Handhaving

De voorgestelde uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet tot gebieden in de EEZ brengt met zich dat de handhavingsregimes van beide wetten ook van toepassing worden op overtredingen van die wetten, begaan in de EEZ. Beide wetten kennen zowel een bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium.

De instrumenten voor bestuurlijke handhaving bestaan uit de bevoegdheid tot het houden van toezicht op de naleving van de regels, het schorsen of intrekken van een vergunning of ontheffing, en het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (artikel 57 van de Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 112 van de Flora- en faunawet).

Bevoegd tot het uitoefenen van toezicht op de naleving van beide wetten zijn de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (hierna: AID) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bevoegd tot de oplegging van bestuursrechtelijke sancties, zoals bestuursdwang of de intrekking van een vergunning, is het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, in casu de minister van Landbouw Natuur Voedselkwaliteit.

Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van beide wetten geldt dat overtredingen van deze regels zijn aangewezen als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten (hierna: WED). Door de voorgestelde uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet tot de EEZ zullen overtredingen van die wetten in de EEZ een strafbaar feit opleveren, dat in Nederland kan worden vervolgd (voorgesteld artikel 68b van de Natuurbeschermingswet 1998, artikel I, onderdeel G, en voorgesteld artikel 112a van de Flora- en Faunawet, artikel II, onderdeel C).

Op grond van artikel 539a van het Wetboek van Strafvordering kunnen opsporingsbevoegdheden in de EEZ ter handhaving van beide genoemde wetten worden uitgeoefend, voor zover het volkenrecht dat toelaat. In dit verband is artikel 73 van het VN-Zeerechtverdrag van belang, zoals uiteengezet in paragraaf 3. Dat betekent onder meer dat in de regel alleen boetes kunnen worden opgelegd, en geen gevangenisstraffen.

Bij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van beide wetten in de EEZ zal de Nederlandse Kustwacht een centrale rol spelen. De Kustwacht voert ten behoeve van de participerende ministeries dienstverlenings- en toezichtstaken uit. De Algemene Inspectie Dienst (AID) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit neemt deel aan de Kustwacht in het kader van het toezicht op de visserij. Als dit wetsvoorstel wet wordt, zal daar het toezicht op de naleving van de natuurwetgeving bij komen. De inspecteurs van de AID «nemen» hun wettelijke bevoegdheden «mee» bij hun werkzaamheden bij de Kustwacht.

Voorts zullen inspecteurs van het Staatstoezicht op de Mijnen worden aangewezen als toezichthouder en opsporingsambtenaar, met het oog op de naleving van beide wetten bij mijnbouwwerken, mijnactiviteiten en gastransport.

Het toezicht op de naleving van beide wetten in de EEZ zal, voor zover mogelijk, worden gecombineerd met de reguliere controles en surveillances gericht op de naleving van andere wetten die in de EEZ van toepassing zijn. Dit waarborgt een effectieve en efficiënte inzet van middelen. Indien nodig zullen aanvullende controles en surveillances plaatsvinden. Nadat de te beschermen gebieden zijn aangewezen – met inbegrip van de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden – en het beheerplan op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is vastgesteld, zal kunnen worden bepaald of de handhavingsinzet van de Kustwacht en de AID gericht op het toezicht op de naleving van die wet aanpassing behoeft.

§ 7. Lasten voor de overheid, burgers en het bedrijfsleven

7.1. Lasten voor burgers en bedrijven

De door de Natuurbeschermingswet 1998 voorgeschreven beheerplannen, en de in die wet en de Flora- en faunawet opgenomen vergunningstelsels, en in de laatstgenoemde wet opgenomen ontheffingen- en vrijstellingenregimes, zullen op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, gaan gelden voor de EEZ. Verwezen wordt naar paragrafen 4 en 5.

Of er uit de beheerplannen en vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 al dan niet lasten voortvloeien, en zo ja, in wat voor omvang, kan pas worden bepaald nadat de beheerplannen voor deze gebieden zijn vastgesteld. Immers dan zal pas duidelijk zijn welke activiteiten volgens het beheerplan zijn toegestaan en eventueel onder welke voorwaarden, en zal duidelijk zijn voor welke activiteiten een procedure tot vergunningverlening moet worden doorlopen. Zoals in het voorgaande al is aangegeven, wordt een deel van de activiteiten nu al getoetst op effecten voor de mariene Natura 2000-gebieden, via andere wetgeving. Zoals hiervoor is aangegeven zullen de in de Flora- en faunawet opgenomen ontheffingen- en vrijstellingenregimes naar verwachting in de praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen hoeven te worden toegepast. Op dit moment kan geen concrete inschatting worden gemaakt van de eventuele lasten die aan een vrijstelling of ontheffing zijn verbonden.

Voor burgers en bedrijven die activiteiten ontplooiën op de Noordzee, is er het Noordzeeloket (www.noordzeeloket.nl). Hierop is actuele informatie te vinden over procedures, vergunningen en vergunningvoorwaarden.

7.2. Uitvoeringslasten voor de betrokken overheidsinstanties en de rechterlijke macht

Dit wetsvoorstel brengt lasten mee voor de overheid, die ten laste komen van de begrotingen van de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Verkeer en Waterstaat. Deze lasten zijn verbonden aan het

besluit tot aanwijzing van de beschermde gebieden in de EEZ, het vaststellen van beheerplannen en het verlenen van vergunningen en ontheffingen op grond van de beide betrokken wetten (zie paragrafen 4 en 6). Over de verdeling van de extra lasten zullen nadere afspraken worden gemaakt tussen beide ministers.

Samenwerking tussen alle op de Noordzee actieve overheidsinstanties vindt plaats in het Beheerdersnetwerk Noordzee. Deze samenwerking, onder andere bestaande uit onderlinge kennis- en informatie-uitwisseling, leidt tot een effectievere en efficiëntere taakuitvoering.

Tegen besluiten op grond van beide wetten kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Dat geldt dus op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, ook voor vergunningen of ontheffingen die betrekking hebben op activiteiten in de EEZ. Gelet op het beperkt aantal vergunningen en ontheffingen dat zal worden verleend, is de verwachting dat het aantal beroepen tegen een besluit dat betrekking heeft op een activiteit in de EEZ, relatief beperkt zal zijn.

§ 8. Artikelsgewijs

Deze paragraaf beperkt zich tot de voorgestelde artikelen die in het algemene deel niet zijn toegelicht.

Artikel I, onderdeel B

Het voorgestelde artikel 1a regelt de verruiming van de reikwijdte van de Natuurbeschermingswet 1998. Met name is van belang dat artikel 10a van die wet van toepassing wordt in de EEZ. Op grond van dat artikel kunnen gebieden in de EEZ worden aangewezen als beschermd gebied, ter uitvoering van de Vogel- of Habitatrichtlijn. Verwezen wordt verder naar paragraaf 4.2 van deze toelichting.

De voorgestelde verruiming van de reikwijdte heeft geen betrekking op de bevoegdheid tot het aanwijzen van beschermde natuurmonumenten, bedoeld in artikel 10 van de wet, de daaraan gekoppelde bepalingen (hoofdstuk III, titel 2, paragraaf 1 van de wet). Dit heeft geen toegevoegde waarde, omdat de in EEZ te beschermen natuurmonumenten al op grond van artikel 10a van de wet zullen worden aangewezen als beschermd gebied ter uitvoering van de voornoemde richtlijnen.

De voorgestelde verruiming heeft eveneens geen betrekking op de regels inzake de bescherming van landschapsgezichten (hoofdstuk IV van de wet), aangezien deze in de EEZ niet aanwezig zijn.

Artikel I, onderdeel C

Met de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met bestaand gebruik is een definitie toegevoegd over Natura 2000. Artikel 2 is nog niet aangepast aan deze nieuwe definitie. Met de wijziging van artikel 2 wordt dit hersteld.

Artikel I, onderdeel D

Gelet op artikel 2, eerste lid, zijn gedeputeerde staten van de provincie waar het grootste gedeelte van het beschermd gebied is gelegen, bevoegd gezag ten aanzien van alle handelingen waar de wet bevoegdheden bij gedeputeerde staten legt. Op deze hoofdregel wordt in artikel 2a een uitzondering gemaakt voor de gevallen waarin een project of andere handeling hoofdzakelijk gevolgen kan hebben voor een deel van een beschermd natuurgebied dat is gelegen binnen de grenzen van één provincie. In dat geval beslissen gedeputeerde staten van de provincie waarin dat deel van het gebied is gelegen. Het nieuwe derde lid van artikel

2a verduidelijkt dat de hoofdregel van artikel 2, eerste lid, onverkort geldt wanneer op het moment van het indienen van een aanvraag voor een vergunning redelijkerwijs niet of nog niet kan worden vastgesteld waar de gevolgen zich hoofdzakelijk voordoen.

Uit de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel over bestaand gebruik¹ volgt dat artikel 2a in samenhang met artikel 2, derde en vijfde lid, moet worden gelezen. Ingevolge deze laatstgenoemde leden beslissen de voor vergunningverlening bevoegde gedeputeerde staten, wanneer de vergunning betrekking heeft op een gebied dat is gelegen in verscheidene provincies, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere betrokken provincies. Om deze samenhang duidelijk te maken wordt een nieuw vierde lid toegevoegd aan artikel 2a. Op deze manier is te allen tijde een goede afstemming tussen de betrokken provincies verzekerd.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 19a, derde lid, beschrijft wat ten minste tot de inhoud van een beheerplan behoort. Onder andere moet een beschrijving worden opgenomen van de beoogde resultaten met het oog op behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding. De huidige redactie wekt ten onrechte de suggestie dat de gunstige staat van instandhouding op het gebiedsniveau zou moeten worden gerealiseerd. De gunstige staat van instandhouding moet echter op landelijk niveau worden gerealiseerd. In de aanwijzingsbesluiten voor de individuele Natura 2000-gebieden is in de vorm van instandhoudingsdoelen bepaald welke bijdrage een gebied aan het behoud of herstel van de verschillende habitats en soorten moet leveren. In het beheerplan moet worden beschreven hoe de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied zal worden bereikt. Alle resultaten van de gebieden tezamen leveren een bijdrage aan een landelijk gunstige staat van instandhouding. Met de wijziging van artikel 19a, derde lid, onderdeel a, wordt de bepaling verduidelijkt.

Artikel II, onderdeel A, definitie «grondgebied»

Op grond van artikel 13 van de Flora- en faunawet is het kort gezegd verboden om beschermde inheemse of uitheemse dier- en plantensoorten binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen. Voorgesteld wordt om dit verbod ook van toepassing te laten zijn op het binnen of buiten de EEZ brengen van deze soorten. Dit voorgestelde onderdeel voorziet daarin, door onder «grondgebied» mede te vatten de EEZ.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

¹ Kamerstukken I 2008/09, 31 038, nr. D.