

Vergaderjaar 2009–2010

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 december 2009

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag op het voorstel tot 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 (hierna: EEZ) dat op 25 september 2009 door de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is vastgesteld. Ik ga hieronder in op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsvoorstel de leden van de commissie aanleiding heeft gegeven. Daarbij houd ik zoveel mogelijk de volgorde en indeling van het verslag aan. Waar vragen of opmerkingen van de leden van de verschillende fracties hetzelfde onderwerp betreffen, worden deze evenwel zoveel mogelijk tezamen behandeld.

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging in verband met enkele verbeteringen van meer technische aard en een overgangsrechtelijke voorziening waarop in paragraaf 2 van deze nota nader wordt ingegaan.

2. Motie Atsma en Koppejan

De leden van de fractie van de CDA vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de motie Atsma en Koppejan over de mogelijke gevolgen van het van toepassing verklaren van de Natuurbeschermingswet 1998 in de EEZ van Nederland¹ voor de bestaande Nederlandse visserijactiviteiten en andere activiteiten. In het bijzonder vragen zij naar de uitkomsten van het onderzoek door het Landbouw Economisch Instituut (LEI).

Als gevolg van de uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 naar de EEZ wordt het mogelijk om ook buiten de Nederlandse 12-mijlszone Natura 2000-gebieden aan te wijzen en te beschermen. Om te kunnen vaststellen welke beschermingsmaatregelen, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende gebieden, met betrekking tot de visserij noodzakelijk zijn, is voldoende informatie nodig over de aard en de omvang van de visserij in die gebieden. Hiernaar vindt, zoals ik eerder heb laten weten², op dit moment

¹ Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 33.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 137.

nader onderzoek plaats door het LEI. De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet bekend. Ik verwacht deze nog dit jaar.

Op basis van de uitkomsten van het LEI-onderzoek zal ik, zoals ook in de motie verzocht, in samenwerking met de partners van het maatschappelijk convenant Noordzeevervisserij, de consequenties voor de visserij nader in kaart brengen. Dit gebeurt in het kader van het FIMPAS project (Fisheries Measures in Protected Areas), dat op mijn verzoek wordt uitgevoerd door de International Council for the Exploration of the SEA (ICES). Hierbij zijn natuurbeschermings- en visserijorganisaties nauw betrokken. Nederland zal op basis van het advies van FIMPAS, dat naar verwachting medio 2011 gereed zal zijn, voorstellen doen aan de Europese Commissie met het oog op vaststelling van de benodigde visserijmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Over de consequenties van het van toepassing verklaren van de Natuurbeschermingswet 1998 voor andere dan visserijactiviteiten kan ik ten algemene het volgende melden. Veel activiteiten die nu plaatsvinden in de EEZ zijn reeds vergunningplichtig op grond van wetgeving die al in de EEZ van toepassing is. In het kader van het huidige beheer van de Noordzee en de verlening van vergunningen op grond van die wetten houden de bevoegde gezagen rekening met natuurwaarden en toetsen zij of voorgenomen activiteiten schadelijke gevolgen hebben voor natuurwaarden in gebieden met bijzondere ecologische waarden. Deze gebieden komen overeen met de aan te wijzen Natura 2000-gebieden in de EEZ. Onder andere het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN 2015) biedt hiervoor een afwegingskader. Bij activiteiten die mogelijk significante effecten hebben voor die gebieden wordt een toets van de gevolgen voor de natuurwaarden uitgevoerd die in de praktijk gelijk is aan de beoordeling die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 plaatsvindt bij een besluit over vergunningverlening. Om die reden is in de memorie van toelichting aangegeven dat het de verwachting is 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 doorgang zullen kunnen vinden. Niet alleen wordt in het kader van deze vergunningverlening beoordeeld of een activiteit significante negatieve effecten heeft, tevens wordt in de praktijk beoordeeld, bijvoorbeeld op grond van de Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone, of de desbetreffende activiteit de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet verslechtert en deze geen significant verstorend effect heeft op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Een nieuwe toetsing aan de Natuurbeschermingswet 1998 is in die gevallen overbodig. Om die reden is door middel van een nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen dat artikel 19d buiten toepassing blijft voor handelingen in de EEZ waarvoor, voordat de Natuurbeschermingswet 1998 in de EEZ van toepassing werd, op grond van andere wetten dan de Natuurbeschermingswet 1998, een vergunning is verleend met inachtneming van het toetsingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Deze vrijstelling geldt ook voor wijzigingen van deze vergunningen, voor zover deze voor 1 januari 2013 zijn aangevraagd of ambtshalve vastgesteld en voor zover deze – eveneens met inachtneming van het toetsingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn – worden verleend of vastgesteld. Deze overgangsrechtelijke voorziening is getroffen, zodat aanvragen voor lopende projecten en wijzigingen van bestaande vergunningen door hetzelfde bevoegde gezag kunnen worden afgehandeld. Dit geldt in het bijzonder voor de aanleg van windturbineparken waarvoor de vergunning reeds is verleend of aangevraagd. De procedures in verband daarmee zullen voor 1 januari 2013 zijn afgerond. Deze voorziening maakt het mogelijk dat vertragingen als gevolg van een nieuwe toetsing aan de Natuurbeschermingswet 1998 worden voorkomen. Hierbij is wel leidend

dat de vergunning ook daadwerkelijk is of zal worden verleend met inachtneming van het toetsingskader van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn, zodat aan de verplichtingen op grond van deze richtlijn is voldaan.

3. Relatie met Gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) en 7. uitsluiting visserijactiviteiten

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de CU, de SP, GroenLinks en de PvdD wensen een nadere toelichting van de regering op het regime dat in het wetsvoorstel is opgenomen voor visserijactiviteiten. Zij vragen of hiermee wordt gehandeld in overeenstemming met de Vogel- en Habitatrictlijn en het GVB.

De leden van de fracties van de SP en de PvdD vragen de regering het advies van de Raad van State te volgen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er op grond van het Europese recht een verplichting bestaat om nationale maatregelen te treffen met betrekking tot visserijactiviteiten in de EEZ om te voldoen aan de Vogel- en Habitatrictlijn.

De leden van de fracties van de PvdA zouden graag de briefwisseling met de Europese Commissie ontvangen.

De leden van de fractie van de CU vragen of het GVB voldoende basis biedt voor het beheer van de gebieden in de EEZ.

In het wetsvoorstel heeft de regering als uitgangspunt genomen dat regulering – in de EEZ – van visserijactiviteiten ter bescherming van natuurwaarden via het gemeenschappelijk visserijbeleid zal plaatsvinden. Zoals verwoord in richtsnoeren van de Europese Commissie zal de Europese Unie deze regels opstellen¹. Nederland en – indien nodig – de andere betrokken Noordzeelidstaten, Duitsland en het Verenigd-Koninkrijk zullen, na onderlinge afstemming, hiertoe voorstellen doen aan de Europese Commissie met het oog op vaststelling van de benodigde visserijmaatregelen. 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 Habitatrictlijn. Communautaire maatregelen leiden tot een internationaal level playing field, met gelijksoortige beschermende maatregelen voor gelijksoortige natuurwaarden, die van toepassing zijn op alle betrokken vissersvaartuigen in het gebied. Hierdoor bestaat er minder risico op verplaatsing van visserijactiviteiten. Ook de handhavingsmogelijkheden worden daardoor versterkt. De regering onderkent dat er ook een andere benadering denkbaar is. Deze is door de Raad van State naar voren gebracht in zijn advies op het wetsvoorstel. De Raad geeft aan dat, omdat het gemeenschappelijk visserijbeleid – volgens de Raad – niet voorziet in uitputtende regelgeving op het gebied van milieu- en natuurbescherming, er ruimte is om op nationaal niveau voorschriften te stellen ter bescherming van het mariene milieu. De Raad stelt verder dat lidstaten, op grond van het beginsel van de gemeenschapstrouw, ook gehouden zijn die bevoegdheid uit te oefenen gelet op de verplichtingen op grond van de Vogel- en Habitatrictlijn. Deze bevoegdheid zou overigens volgens de Raad nadrukkelijk alleen bestaan totdat er op communautair niveau passende maatregelen zijn getroffen. Deze benadering wordt ook in de rechtswetenschappelijke literatuur verdedigd.

De Europese Commissie heeft echter aangegeven dat deze benadering in strijd is met het Europese recht en, bij toepassing daarvan, kan leiden tot een inbreukprocedure. Volgens de Commissie hebben lidstaten geen eigen bevoegdheid meer om over visserijactiviteiten regels te stellen ter bescherming van het mariene milieu buiten de regels van het gemeen-

¹ Kamerstukken 2008/09, 31 536, nr. 10, bijlage 6.

schappelijk visserijbeleid om. De brief van de Europese Commissie treft u bij deze nota aan.¹

In de uitwerking is het verschil in benadering minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Immers, zodra passende maatregelen op communautair niveau tot stand zijn gebracht, bestaat er – ook in de visie van de Raad van State – geen nationale bevoegdheid meer om dergelijke maatregelen tot stand te brengen. Nederland streeft naar een snelle totstandkoming van die regels. Zoals hierboven is aangegeven zal Nederland op basis van het advies van FIMPAS, dat naar verwachting medio 2011 gereed zal zijn, voorstellen doen aan de Europese Commissie met het oog op de vaststelling van de benodigde visserijmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Nadien verliest het verschil in benadering dus zijn praktische betekenis. Overigens zou ook bij toepassing van de instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet een vergelijkbaar traject noodzakelijk zijn geweest om te komen tot een goed onderbouwd en samenhangend beleid ten aanzien van de inzet van de instrumenten van beide wetten.

Overigens onderschrijft ook de Raad van State het oordeel van de regering dat het vaststellen van natuurbeschermingsmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid belangrijke voordelen heeft boven de uitbreiding van nationale natuurbeschermingsmaatregelen. De bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie om natuurbeschermingsmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid vast te stellen is overigens geen onderwerp van discussie. Dergelijke maatregelen bestaan ook al, waaronder regels voor het gebruik – in bepaalde gebieden – van sleepnetten die in contact komen met de bodem van de zee. Zie bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 1475/2003 inzake de bescherming van koudwaterkoraalriffen tegen de gevolgen van de trawlvisserij in een gebied ten noordwesten van Schotland (PbEU L 211).

De regering wenst te benadrukken dat het gekozen regime voor visserijactiviteiten dus niet leidt tot een minder goede bescherming van in de EEZ voorkomende natuurwaarden. Het tegendeel is het geval. Juist door regulering op communautair niveau kan een effectievere bescherming van deze natuurwaarden worden gerealiseerd. Ook de andere Noordzeelidstaten, waarmee wordt samengewerkt om deze communautaire maatregelen tot stand te brengen, ondersteunen deze benadering.

Het is ook moeilijk voorstelbaar dat Nederland in de EEZ eenzijdig maatregelen, waaronder een vergunningplicht, zou willen treffen. In voorkomend geval zou Nederland dan ook handhavend moeten optreden tegen buitenlandse vissers die niet over de vereiste vergunning of ontheffing op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet beschikken. Gelet op de visie van de Europese Commissie en andere lidstaten zou een dergelijk optreden grote weerstand oproepen en tot procedures leiden, hetgeen niet bijdraagt aan een effectieve bescherming van natuurwaarden in de EEZ. Een vergunningensysteem zou er verder toe leiden dat vissersvaartuigen in de wateren van alle lidstaten waar zij actief zijn, in voorkomend geval, over een vergunning zouden moeten beschikken. Dit zou voor Nederlandse en buitenlandse vissers in de Nederlandse EEZ gelden, maar ook voor Nederlandse vissers in de EEZ's van de diverse andere lidstaten.

De leden van de fractie van de PvdA willen dat er in de beheerplannen voor de natura 2000-gebieden aandacht wordt besteed aan de visserijactiviteiten. De leden van de CU-fractie willen weten hoe in de beheerplannen wordt omgegaan met het feit dat de visserij is uitgezonderd.

Zoals aangegeven, vindt vaststelling van de benodigde visserijmaatregelen plaats in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De voorbereiding van de voorstellen voor algemene regels over visserijactivi-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

teiten 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 weging 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 Europese visserijmaatregelen. Het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden wordt uiterlijk drie jaar na aanwijzing van deze gebieden vastgesteld (artikel 19a, zevende lid, Natuurbeschermingswet 1998). Aanwijzing van de Natura 2000-gebieden in de EEZ zal volgens planning in 2010 plaatsvinden. Dat betekent dat het bevoegde gezag dat het beheerplan voor beschermde gebieden in de EEZ vaststelt, zijnde de minister van Verkeer en Waterstaat, als verantwoordelijke bewindspersoon voor het beheer van de Noordzee, in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ruim vóór de termijn waarbinnen het beheerplan moet worden vastgesteld, inzicht heeft in de te treffen visserijmaatregelen.

4. Bescherming mariene milieu

De leden van de fractie van het CDA vragen of Nederland met het wetsvoorstel op effectieve wijze kan voldoen aan EU- en internationale afspraken en verplichtingen om het mariene milieu en de Natura 2000-gebieden te beschermen en biodiversiteitsverlies tegen te gaan. Zij geven in overweging om met de behandeling van het wetsvoorstel te wachten tot de voorstellen voor de integratie van natuurwetgeving. Volgens hen biedt de rechtstreekse werking van de Habitatrichtlijn voldoende waarborgen. De leden van de fractie van de VVD vragen of de wijziging wel noodzakelijk is, gelet op communautaire regulering van de visserijactiviteiten en de toetsing die nu al plaatsvindt op basis van het afwegingskader van het IBN 2015. De leden van de fractie van de PvdD zijn van mening dat deze juridische bescherming hard nodig is.

Een keuze voor wettelijke regeling van uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in het kader van het aangekondigde voorstel tot integratie van de natuurwetgeving leidt tot een aanzienlijke vertraging. Indiening van dat wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is voorzien in maart 2011, zoals meldt in het plan van aanpak voor de integratie van de natuurwetgeving¹. Inwerkingtreding van dat wetsvoorstel is dan op zijn vroegst in 2012 aan de orde. Deze vertraging zou ertoe leiden dat tot die tijd geen afdoende bescherming kan worden geboden aan Natura 2000-gebieden. Zonder dat de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing is in de EEZ, kunnen immers geen Natura 2000-gebieden worden aangewezen, instandhoudingsdoelen worden bepaald en beheerplannen worden vastgesteld. Zonder dat de Flora- en faunawet van toepassing is in de EEZ, kan geen afdoende bescherming worden geboden aan individuele diersoorten die in de EEZ voorkomen.

Dit staat haaks op de uitgangspunten zoals geformuleerd in het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008–2011, waar de regering aan de bescherming van het zeemilieu een hoge prioriteit heeft gegeven. Hierdoor zou evenmin uitvoering worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De gebieden en soorten moeten worden beschermd volgens het regime zoals opgenomen in de richtlijnen en geïmplementeerd in respectievelijk de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. Nu is komen vast te staan dat de

¹ Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment – Application of the Habitats and Birds Directive, mei 2007, 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

werkingsfeer van de beide richtlijnen zich ook uitstrekt tot de EEZ, is het – evenals op land – noodzakelijk om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de EEZ te verzekeren door uitbreiding van de werkingsfeer van beide wetten naar de EEZ.

De bescherming van natuurwaarden via de rechtstreekse werking van de Habitatrichtlijn is onvoldoende. In dit verband kan worden gewezen op de ingebrekestelling in 2007 van Nederland door de Europese Commissie, omdat het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 – op land – destijds niet van toepassing was op gebieden die op de communautaire lijst waren geplaatst, maar nog niet naar Nederlands recht waren aangewezen. Dit gebrek in de Natuurbeschermingswet 1998 is destijds hersteld met het wetsvoorstel bestaand gebruik¹, waardoor ook aangemelde, maar nog niet aangewezen Habitatrichtlijngebieden, onder de bescherming van de wet zijn gebracht. De Europese Commissie heeft de inbreukprocedure daarna beëindigd. Ook in dat licht is het van belang dat de door Nederland aangemelde Habitatrichtlijngebieden in de EEZ, die naar verwachting in december 2009 door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang worden geplaatst, een adequate bescherming worden geboden op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich hierbij af wat het streefbeeld voor de EEZ is en of daarbij teruggegrepen wordt op een historisch referentiepunt.

Nederland is op grond van artikel 3, eerste lid, van de Habitatrichtlijn verplicht om de op grond van de richtlijn beschermde soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. De gunstige staat van instandhouding voor een natuurlijke habitat wordt vastgesteld aan de hand van onder meer het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied, de aanwezigheid van de voor behoud op lange termijn benodigde specifieke structuren en functies en de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten (artikel 1, onderdeel e, van de Habitatrichtlijn). De Habitatrichtlijn verplicht er dus toe om een gunstige staat van instandhouding te behouden of te bereiken en niet om een bepaald historisch niveau van instandhouding te behouden of opnieuw te bereiken.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe om te gaan met het voorzorgsbeginsel in relatie met het bestaand gebruik.

Het regime dat in de EEZ zal gelden voor bestaand gebruik wijkt niet af van het regime zoals dat al geldt op het land. Activiteiten die plaatsvinden in of nabij 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 worden aangemerkt als bestaand gebruik. Zolang voor dat gebied geen beheerplan is vastgesteld, geldt voor bestaand gebruik in beginsel een vrijstelling van de vergunningplicht en kan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten aanzien van dat gebruik zijn zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid toepassen, 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. Dit regime is in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel dat aan het tweede en het derde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn ten grondslag ligt. Voor zover de desbetreffende activiteiten zijn aan te merken als project met mogelijk significante gevolgen geldt een uitzondering op de

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 038.

vrijstelling en is wél een vergunning op basis van een voorafgaande passende beoordeling vereist.

Voor activiteiten die geen significante gevolgen kunnen hebben, is artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn van belang dat een algemene op de overheid rustende beschermingsverplichting bevat om verslechtering en significante verstoring te voorkomen. Een toetsing vooraf door middel van een vergunningplicht is hier niet voorgeschreven. Voor bestaande activiteiten, waarbij – juist omdat zij al sinds jaar en dag plaatsvinden – per definitie geen sprake is van toetsing vooraf, is daarom gekozen voor het instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid. Met deze aanschrijvingsbevoegdheid kan voor bestaand gebruik hetzelfde worden bereikt als met een vergunningstelsel, maar dan op een wijze die passender wordt geacht dan een algemeen verbod om behoudens vergunning activiteiten te verrichten.

Overigens acht de Europese Commissie de voorziening voor bestaand gebruik in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. In dit verband zij gewezen op de opmerkingen over die wetswijziging van de heer Dimas namens de Europese Commissie, in antwoord op de vragen van het lid van het Europees Parlement mevrouw Corbey (PSE). Hij meldde dat de Commissie «in dit stadium (...) nog geen reden [ziet] tot bezorgdheid in verband met eventuele strijdigheden van de ontwerpwijzigingen met het Gemeenschapsrecht».¹

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het overleg tussen de lidstaten verloopt om te komen tot maatregelen op Europees niveau.

Om te komen tot samenhangende maatregelen ter bescherming van het mariene milieu vindt overleg en afstemming plaats met andere lidstaten en de Europese Commissie, onder andere over de selectie van de te beschermen Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelen en -maatregelen voor de gebieden. Over de selectie van de te beschermen gebieden is in maart 2009 onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie een zogenaamd «bioregionaal seminar» gehouden, om vast te stellen of de lidstaten in het kader van de Habitatrichtlijn voldoende Habitatrichtlijngebieden van voldoende kwaliteit aanmelden. Het seminar had ook het doel om de internationale coherentie van de aangemelde gebieden in een Europees netwerk te verzekeren. Op initiatief van Nederland vindt daarnaast overleg plaats met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, om voor de Doggersbank, die deels ook in de EEZ van deze landen ligt, een gezamenlijke basis voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen te formuleren. Dit is nodig met het oog op vaststelling van de benodigde visserijmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. In verband met de totstandkoming van die visserijmaatregelen vindt in het kader van het hierboven genoemde FIMPAS project eveneens internationale afstemming plaats.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering of deze het wenselijk vindt dat het (zee)milieu een betere wettelijke bescherming krijgt of enkel wil voldoen aan een internationale verplichting.

De regering is van mening dat de bescherming van het zeemilieu een hoge prioriteit heeft. Dit is onder meer tot uitdrukking gebracht in het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008–2011: Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd². In dit beleidsprogramma is behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit van de zeeën en oceanen als één van de vijf prioriteiten aangemerkt. Het van toepassing verklaren van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet en het aanwijzen en beschermen van Natura 2000-gebieden in de EEZ maken onderdeel uit van dit beleidsprogramma.

¹ Antwoord van 3 september 2008, P-4090/2008, te vinden op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2008-4090&language=NL>

² Kamerstukken II, 2007/08, 26 407, nr. 28.

De leden van de fractie van de CU vragen wat de belangrijkste activiteiten zijn waarmee rekening gehouden moet worden bij het in stand houden van het betreffende Habitatype 1110 en 1170 in de EEZ.

De belangrijkste activiteiten in relatie tot de habitatypen H1110 (Permanent overstroomde zandbanken) en H1170 (Riffen van open zee) in de EEZ zijn bodemberoerende visserijactiviteiten.

5. Uitspraak Europese Hof van Justitie

De leden van de fractie van het CDA vragen of de uitbreiding van de werkingssfeer noodzakelijk is, gelet op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie en of deze uitspraak ook voor de Vogelrichtlijn geldt.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft op 20 oktober 2005¹ geoordeeld dat de werkingssfeer van de Habitatrichtlijn zich ook uitstrekt tot de EEZ. Het Hof overwoog daarbij dat uit de doelstellingen van de Habitatrichtlijn volgt dat deze ook van toepassing is buiten de territoriale zee, immers 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 weliswaar niet uitgelaten over de toepassing van de Vogelrichtlijn in de EEZ, maar uit de doelstelling van deze richtlijn en het feit dat de Vogelrichtlijngebieden onderdeel zijn van Natura 2000 moet evenwel worden geconcludeerd dat de Vogelrichtlijn ook van toepassing is in de EEZ. Dit wordt ook algemeen aanvaard. Het oordeel van het Hof van Justitie leidt er toe dat de Vogel- en Habitatrichtlijn ook geïmplementeerd moeten worden in de EEZ.

De leden van de CDA-fractie stellen dat het erop lijkt dat de nieuwe lidstaten de richtlijnen een op een in de nationale wetgeving implementeren en vragen of dat een optie is voor Nederland.

Een wettelijke implementatie die niet verder gaat dan op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en andere internationale regelgeving is verplicht is ook voor de regering het uitgangspunt. Daar waar betere aansluiting met de Vogel- en Habitatrichtlijn mogelijk was, is daarin voorzien door de wettelijke voorziening voor bestaand gebruik² en in de voorgestelde voorzieningen in de Crisis- en herstelwet³. In de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 30 juni 2009⁴ is dit uitgangspunt ook verwoord en aangegeven welke stappen worden gezet om rek en ruimte binnen nationale en Europese regelgeving te benutten, uiteraard voor zover daarmee de realisering van de doelstellingen van de regelgeving niet in gevaar worden gebracht. Ook in het kader van de integratie van de natuurwetgeving is het bovenstaande, in lijn met de aanbevelingen van de evaluatie van de natuurwetgeving, het uitgangspunt. Er is geen specifiek onderzoek uitgevoerd naar de implementatiepraktijk van de nieuwe lidstaten. Uit eerder rechtsvergelijkend onderzoek blijkt overigens niet dat Nederland zich in vergelijking met andere onderzochte landen, waaronder ook de nieuwe lidstaat Hongarije, onderscheidt door een implementatie die verder gaat dan waartoe Nederland internationaal verplicht is⁵.

De leden van de CDA-fractie vragen of de toepassing van de Flora- en faunawet in de EEZ ertoe leidt dat ook artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijnen en artikel 19 van de Natuurbeschermingswet 1998 (voorzorgbeginsel) van toepassing worden op de soorten uit de Flora- en faunawet.

¹ Arrest van 20 oktober 2005, in de zaak C-6/04 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen het Verenigd Koninkrijk.

² Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken), Stb. 2009, 18;

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 127.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 192, nr. 2.

Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals geïmplementeerd in artikel 19d e.v. van de Natuurbeschermingswet 1998, is alleen van toepassing op gebieden met bepaalde natuurlijke habitats en gebieden met habitats van bepaalde dier- of plantensoorten, die op grond van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen. Daartoe behoren ingevolge artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook de op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones die zijn aangewezen ter bescherming van daar levende vogelsoorten.

Daarnaast verplichten de Vogel- en Habitatrichtlijn tot bescherming van de genoemde gebieden ook tot bescherming van alle vogelsoorten en bepaalde andere dier- en plantensoorten. Het gaat om de artikelen 5 e.v. van de Vogelrichtlijn en de artikelen 12 e.v. van de Habitatrichtlijn. Deze bescherming geldt zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. Implementatie hiervan heeft plaatsgehad in de Flora- en faunawet.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de gevolgen zijn als de Europese Gemeenschap op basis van Verordening 2371/2002 visquota heeft vastgesteld, en deze – ondanks zorgvuldige afweging – strijdig zouden kunnen zijn met art. 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft onder meer als doelstelling de effecten van visserijactiviteiten op de mariene ecosystemen zo gering mogelijk te houden en maatregelen te treffen die er op gericht zijn de milieu-effecten van visserij te beperken. De Raad van de Europese Unie zal hiermee derhalve bij zijn besluiten in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid rekening moeten houden. Dit vloeit ook voort uit artikel 6 EG-Verdrag, op grond waarvan de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en de uitvoering van het beleid en van het optreden van de Gemeenschap. Het is overigens niet goed voorstelbaar dat een besluit over visquota in strijd zou zijn met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Mocht een dergelijke strijdigheid toch aan de orde zijn, dan is het uiteindelijk aan het Hof van Justitie om hierover in voorkomend geval een oordeel te geven.

6. Aanwijzing Natura 2000-gebieden

De leden van de fracties van het CDA en de VVD zijn bezorgd over de externe werking en vragen naar de gevolgen voor bestaand gebruik. De leden van de CDA-fractie vragen in het bijzonder naar de gevolgen voor visserijactiviteiten, bestaande scheepvaartroutes en nieuwe en maatschappelijk gewenste activiteiten zoals windturbineparken, mosselzaadinstallaties en wellicht ook bestaande en/of nieuwe recreatieactiviteiten als kitesurfen, zeilen, zwemmen en wadlopen. De leden van de fractie van de PvdD vragen naar de verwachte gevolgen voor scheepvaart en vlieg oefeningen.

Externe werking betekent dat ook projecten of andere handelingen die buiten de beschermde 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 1998. Een algemene ruimtelijke grens voor externe werking bestaat niet; bepalend zijn de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten en habitattypen in het desbetreffende Natura 2000-gebied, ongeacht de afstand tot het beschermde gebied.

Of en in welke mate er sprake zal zijn van externe werking van bestaand gebruik wordt duidelijk in het beheerplanproces dat zal volgen op de definitieve aanwijzing van de mariene Natura 2000-gebieden. Dan vindt concrete toetsing plaats van de mogelijke negatieve effecten van bestaand gebruik buiten de beschermde gebieden op de doelrealisatie binnen die gebieden. In de periode totdat het beheerplan is vastgesteld, geldt voor

dergelijk gebruik alleen een vergunningplicht voor activiteiten die als projecten met mogelijk significante gevolgen kunnen worden aangemerkt. Voor andere activiteiten kan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, totdat het beheerplan is vastgesteld, gebruik maken van zijn aanschrijvingsbevoegdheid om verslechtering en significante verstoring van het gebied te voorkomen. Hierboven is reeds geschetst dat het regime voor bestaand gebruik ook zal gelden in de EEZ. Voor nieuwe activiteiten vindt die toetsing plaats in het kader van de vergunningverlening. Het bevoegd gezag biedt de initiatiefnemer zoveel mogelijk duidelijkheid over de reikwijdte van de externe werking. In algemene zin was en blijft de verwachting dat er slechts in een gering aantal gevallen sprake is van negatieve gevolgen als gevolg van externe werking voor het huidige bestaand gebruik. Van een aantal genoemde activiteiten, zoals het oprichten van mosselzaadinvanginstallaties en recreatieactiviteiten als kitesurfen, zeilen, zwemmen en wadlopen, is het de verwachting dat het wetsvoorstel daarvoor in het geheel geen gevolgen zal hebben aangezien deze activiteiten zo ver uit de kust – de EEZ strekt zich uit vanaf de 12-mijlszone – niet voorkomen.

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, is in het wetsvoorstel inmiddels een voorziening opgenomen die regelt dat gebruik waarvoor een vergunning is verleend met inachtneming van de artikelen 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn niet opnieuw de vergunningprocedure op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 behoeft te worden doorlopen. Deze voorziening is van belang voor het realiseren van windturbineparken. Dergelijke parken zijn vergunningplichtig op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, zodat voor reeds vergunde activiteiten het afwegingskader van het IBN 2015 zal zijn doorlopen. Dit jaar heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat inmiddels negen vergunningen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verstrekt voor windturbineparken op zee. Binnenkort zal zij naar verwachting nog drie vergunningen verstrekken.

Een en ander ligt anders voor activiteiten die nog niet zijn beoordeeld op grond van het afwegingskader van het IBN 2015 en artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit zijn activiteiten die niet vergunningplichtig waren of vergunningplichtig zijn en waarvoor geen verplichting 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. In zoverre dekt het IBN2015, zoals de leden van de PvdD stellen, niet geheel de habitattoets die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moet plaatsvinden.

De effecten van scheepvaart op Natura 2000-gebieden zijn naar verwachting gering. Aan de zuidrand van het Habitatrichtlijngebied de Klaverbank loopt weliswaar een scheepvaartroute, waarover ook vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, maar deze route wordt betrekkelijk weinig gebruikt. Bovendien maakt de aard van de te beschermen natuurwaarden (riffen van open zee) in de Klaverbank dat er geen significante effecten van scheepvaart worden verwacht. Het Vogelrichtlijngebied het Friese Front wordt doorsneden door enkele diepwater-scheepvaartroutes waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Ook de intensiteit van het scheepvaartverkeer op deze routes is niet groot. Vogels ondervinden overigens slechts in geringe mate hinder van schepen. De effecten die een ongeval op zee kan hebben, waardoor verontreiniging met bijvoorbeeld olie kan plaatsvinden, kunnen binnen en buiten Natura 2000-gebieden – zoals bekend – natuurlijk aanzienlijk zijn. De terzake geldende regels met betrekking tot scheepvaart zijn erop gericht om deze risico's zo klein mogelijk te maken en – indien zich een ongeval op zee voordoet – tijdig in te grijpen zodat de effecten op de natuurwaarden op de Noordzee worden beperkt.

Het Vogelrichtlijngebied het Friese Front valt deels samen met een militair oefengebied waar regelmatig vlieg- en schietoefeningen worden gehouden. Vanwege het grote maatschappelijke belang zijn vlieg oefeningen noodzakelijk, maar zoals de staatssecretaris van Defensie en ik eerder hebben aangegeven¹, moeten ook vlieg oefeningen voldoen aan de wettelijke bepalingen ten aanzien van natuurbescherming. In verband met vlieg oefeningen boven Natura 2000-gebieden op land is om die reden een aanvraag voor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 in voorbereiding. In hoeverre ook voor de effecten van de vlieg oefeningen boven het Friese Front vergunningplicht onder de Natuurbeschermingswet 1998 aan de orde is, zal nader moeten worden bezien.

De leden van de fractie van de PvdA en van de SP zijn van oordeel dat ook andere gebieden (Bruine Bank, Borkumer Stenen, Friese Front, Zeeuwse Banken en Centrale Oestergronden) de status van Natura 2000-gebied verdienen.

Zoals is vastgelegd in het ontwerp-Nationaal Waterplan², zal de regering uiterlijk in 2012 beslissen of er nog meer gebieden in aanmerking komen voor specifieke bescherming in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Het onderzoek dat die besluitvorming mogelijk moet maken is inmiddels gestart en beslaat alle door de leden van de fracties van de PvdA en de SP genoemde gebieden.

De leden van de fractie van de SP willen één totaal bestemmingsplan voor de hele Noordzee en vragen naar de uitvoering van de motie die daarover gaat³.

Met de structuurvisiekaart en bijbehorend afwegingskader voor bestaand en nieuw gebruik in de gehele Nederlandse Noordzee, zoals geformuleerd in het ontwerp-Nationaal Waterplan, is de afweging tussen de activiteiten van de diverse gebruikers en de natuurwaarden op de Noordzee in de planperiode tot 2015 naar de mening van de regering voldoende geborgd. Verwacht wordt evenwel dat de ruimtedruk op de Noordzee verder zal toenemen. Het Rijk zal daarom verkennen of de wijze waarop de ruimtelijke afweging nu wordt geborgd, ook op de lange termijn nog steeds effectief zal zijn. Op voorhand kan nog niet worden geconcludeerd dat het rijksbestemmingsplan, binnen de context van internationale regelgeving en de wijze waarop de zee wordt gebruikt, daartoe het meest effectieve instrument is. De regering zal de voor- en nadelen van de verschillende opties in 2011 in beeld brengen en daarbij ook de plan-verplichtingen, die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie betrekken.

8. Vergunningplicht

Volgens de leden van de VVD-fractie verplichten de Vogel- en Habitatrichtlijn niet tot een vergunningplicht en vinden zij daarvoor steun in het advies van de Raad van State. Naar de mening van diezelfde leden vragen de Vogel- en Habitatrichtlijn niet om een toets op andere handelingen, maar alleen om een toets op plannen en projecten die een significante verstoring geven. Daarbij dient volgens de leden van de VVD-fractie het uitgangspunt bij het hanteren van de Vogel- en Habitatrichtlijn te zijn het «ja, mits»-principe en niet het «nee, tenzij»-principe.

Zoals hierboven in paragraaf 3 is aangegeven, heeft het advies van de Raad van State betrekking op de verhouding tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn en het gemeenschappelijk visserijbeleid. De Raad geeft in dat verband aan dat, omdat het gemeenschappelijk visserijbeleid – volgens de Raad – niet voorziet in uitputtende regelgeving op het gebied van milieu- en natuurbescherming, er ruimte is om over visserij op nationaal niveau

¹ Kamerstukken II 2008/09, 2162, Aanhangsel.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 710, nr. 3, bijlage.

³ Kamerstukken II 2008/09, 29 675, nr. 54.

voorschriften te stellen ter bescherming van het mariene milieu, inclusief een vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De Raad stelt verder dat, omdat het gemeenschappelijk visserijbeleid daartoe ruimte laat, lidstaten, mede gelet op grond van het beginsel van de gemeenschapstrouw, ook gehouden zijn die bevoegdheid tot het treffen van die nationale maatregelen uit te oefenen gelet op de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Raad stelt dus niet dat de vergunningplicht een eigen – niet op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn verplichte – nationale invulling betreft.

Overigens is het juist dat de Vogel- en Habitatrichtlijn niet voor alle situaties een vergunning vereisen. Een vergunningplicht is alleen vereist voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Deze moeten ingevolge artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, eerst aan een passende beoordeling worden onderworpen voordat daarvoor toestemming wordt verleend. Dit artikellid kan alleen worden geïmplementeerd door toetsing vooraf verplicht te stellen. Toestemming wordt alleen verleend als uit de passende beoordeling ervan de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Deze verplichting geldt inderdaad niet voor andere handelingen.

Voor zover het gaat om instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, eerste lid, en passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, staat het de lidstaten vrij de instrumenten te kiezen die zij aangewezen acht, mits deze effectief zijn. Artikel 6, eerste en tweede lid, beperken zich uitdrukkelijk niet tot plannen of projecten. Ook andere handelingen moeten aan beperkingen kunnen worden onderworpen voor zover dat nodig is voor de instandhouding van de habitats of soorten die in die gebieden voorkomen (artikel 6, eerste lid). Of voor zover dat nodig is om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de aangewezen gebieden niet verslechtert en er geen significante verstoring optreedt voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen (artikel 6, tweede lid). Nederland heeft in dit verband voor nieuwe activiteiten die schadelijke gevolgen kunnen hebben, gekozen voor een preventieve toets in het kader van vergunningverlening; dit als sluitstuk van het totale instrumentarium om bescherming te bieden, zoals effectgerichte maatregelen, planologische maatregelen, instrumenten van de generieke milieuwetgeving, gebiedsgericht beleid in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied et cetera. Voor bestaand gebruik heeft Nederland de ruimte die de richtlijn biedt voor een alternatief instrumentarium gebruikt en is niet gekozen voor een vergunningstelsel, maar is gekozen voor een ander regime, omdat daar per definitie geen sprake is van een toetsing vooraf en het hanteren van een vergunningensysteem daar derhalve geen toegevoegde waarde heeft. In dat geval kan dezelfde bescherming worden bereikt met de daar genoemde aanschrijvingsbevoegdheid.

9. Internationale jurisprudentie

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de hiërarchische verhouding tussen een EG-verordening en een EG-richtlijn.

Er bestaat tussen beide communautaire rechtsinstrumenten geen specifieke hiërarchische verhouding. Het verschil tussen beide instrumenten bestaat hierin dat een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Zij moet in de nationale rechtsorde worden omgezet. Op welke wijze deze omzetting plaatsvindt, wordt aan de nationale instanties overgelaten, mits de doelstellingen van de richtlijn daarmee kunnen worden gerealiseerd.

10. Samenloopregeling

De leden van de CDA-fractie missen een samenloopregeling: wat als er een samenloop van beleid en/of regelgeving is, bijvoorbeeld bij conflicterend ruimtegebruik of besluiten van bevoegd gezag in relatie tot het gemeenschappelijk visserijbeleid? Graag in een enkel voorbeeld uitgewerkt.

In de gevraagde coördinatie van beleid op de Noordzee wordt voorzien door het hierboven genoemde Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN 2015) en in het kader van het beheerplanproces. Het IBN 2015 heeft de status van een beleidsregel en verplicht de Rijksoverheid om overeenkomstig het plan te handelen. Het IBN 2015 bevat een overzicht van het huidige beleid en beheer aan de hand van drie thema's (gezonde zee, veilige zee en rendabele zee), een analyse van de ruimtelijke gevolgen van de inhoudelijke ontwikkelingen per thema en een visie op ruimtelijke sturing door middel van beheer. Zoals hierboven is aangegeven, bevat het IBN 2015 ook een integraal afwegingskader voor vergunningverlening. Dit kader draagt bij aan efficiënt ruimtegebruik en de bescherming van gebiedsgebonden natuurwaarden. Besluiten in het kader van vergunningverlening voor voorgenomen activiteiten dienen in overeenstemming te zijn met de beleidsdoelen, die in het IBN 2015 zijn opgenomen. Het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 zal overigens in 2010 partieel worden herzien vanwege het geformuleerde nieuwe beleid in het hoofdstuk Noordzee van het ontwerp-Nationaal Waterplan. Het ontwerp van het Nationaal Waterplan is in december 2008 gepubliceerd, de definitieve versie van het Nationaal Waterplan wordt naar verwachting in december 2009 vastgesteld. Ook in het kader van het opstellen van het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden in de EEZ zullen – bij het formuleren van de benodigde instandhoudingsmaatregelen – de verschillende vormen van gebruik, die in een gebied plaatsvinden, in onderlinge samenhang worden gezien. Dit geldt ook voor de afstemming tussen visserijmaatregelen die in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden vastgesteld en de maatregelen voor andere activiteiten.

11. Coördinatie en regie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de coördinatie en regie bij dit specifieke dossier zijn geregeld. Zij vragen naar de betrokkenheid van andere departementen, de visserijsectoren en andere lidstaten. Voorts vragen zij of ook het Engelse deel van de Klaverbank beschermd is.

De coördinatie en regie bij dit specifieke dossier krijgen op verschillende manieren vorm en is in een aantal gevallen ook wettelijk voorgeschreven. Zo neemt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998 het besluit tot aanwijzing van gebieden. 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 Natuurbeschermingswet 1998). Het bevoegd gezag dat het beheerplan voor beschermde gebieden in de EEZ vaststelt, is op grond van artikel 19b, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 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. Daarnaast worden in samenwerking met de partners van het maatschappelijk convenant Noordzeevervisserij de consequenties voor de visserij nader in kaart gebracht. Dit gebeurt in het kader van de regiegroep Visserijmaatregelen Beschermde Gebieden (VIBEG) en het hierboven genoemde

FIMPAS project. Voorts vindt reguliere interdepartementale afstemming plaats in het kader van de genoemde regiegroep, het interdepartementaal projectteam Mariene Beschermde Gebieden en in breder verband het Interdepartementaal Directeuren Overleg Noordzee (IDON), waarin de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken, Defensie, Buitenlandse Zaken en Financiën vertegenwoordigd. Met andere lidstaten en de Europese Commissie vindt regelmatig overleg en afstemming plaats, onder andere over de grenzen van de Natura 2000-gebieden, de te beschermen natuurwaarden en de wijze waarop visserijmaatregelen in deze gebieden kunnen worden genomen (zie paragraaf 3). Het streven is erop gericht om te komen tot een uniform regime in aansluitende beschermde gebieden als deze in de EEZ van verschillende lidstaten liggen met een gezamenlijke basis voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelen, zoals bij de Doggersbank. Lidstaten zijn op grond van de Habitatrichtlijn echter niet verplicht om alle gebieden waar beschermde soorten of habitats van soorten voorkomen als Habitatrichtlijngebied aan te melden, zo lang voldoende verzekerd is dat de aangemelde gebieden groot genoeg zijn om op landelijk niveau de gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende habitattypen of soorten te kunnen bereiken en er een voldoende geografische dekking ontstaat binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitattypen en soorten. Ook Nederland heeft deze selectie toegepast bij de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden. Hoewel ernaar wordt gestreefd om grensoverschrijdende gebieden zo goed mogelijk te laten aansluiten, kan het dus voorkomen dat dit niet altijd het geval is. De Klaverbank is in de Nederlandse EEZ een uniek gebied, dat zich karakteriseert door een grindbodem, specifieke begroeiing, bijzondere bodemfauna en de aanwezigheid van riffen (habitatype 1170). Het is vooralsnog het enige gebied in het Nederlandse deel van de EEZ waarvoor is vastgesteld dat dit habitatype aanwezig is. Aan de Britse zijde wordt de Klaverbank vooralsnog niet beschermd. Reden hiervoor is dat op het Britse deel van de Noordzee ook in veel andere gebieden het habitatype H1170 voorkomt. Het Verenigd Koninkrijk heeft ervoor gekozen die andere gebieden aan te melden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1a, D

De leden van de CDA-fractie vragen wie is aangewezen als bevoegd gezag. De EEZ en territoriale zee zijn immers niet decentraal (provinciaal en gemeentelijk) ingedeeld.

De EEZ is inderdaad een niet-provinciaal ingedeeld gebied. Op grond van artikel 3, onderdeel b, van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 is de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dan ook het bevoegd gezag voor de verlening van vergunningen voor projecten of andere handelingen die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor beschermde gebieden in de EEZ.

Art 1a E

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen of dit onderdeel gaat leiden tot een extra nationale kop en of de bewegingsvrijheid wordt versmald.

Zij vragen voorts naar de risico's als de instandhoudingdoelstellingen niet goed worden beargumenteerd (waarom welke gebieden voor welke soorten met welke doelstellingen en met welke gevolgen)?

De wijziging van artikel 19a, derde lid, onderdeel a, van de Natuurbeschermingswet 1998 is juist opgenomen om een goede aansluiting met de Habitatrichtlijn te verzekeren en onnodig strikte interpretaties te voorkomen. De huidige redactie wekt ten onrechte de suggestie dat de gunstige staat van instandhouding op gebiedsniveau zou moeten worden gerealiseerd. De gunstige staat van instandhouding moet echter op landelijk niveau worden gerealiseerd. De verbeterdoelen kunnen daardoor, volgens het principe van strategisch lokaliseren vooral aan die gebieden worden toegeedeeld waar met zo gering mogelijke inspanning het grootste rendement (bijdrage aan het realiseren van de Natura 2000 doelen op landelijk niveau) bereikt kan worden. Met deze wijziging wordt mogelijke onduidelijkheid daarover weggenomen. De instandhoudingsdoelstellingen nemen een centrale plaats in bij de bescherming van de Natura 2000-gebieden, zodat het van belang is deze doelen goed te onderbouwen. Deze doelen vormen immers de basis voor de te nemen instandhoudingsmaatregelen en staan centraal bij het toetsen van projecten en plannen die significante gevolgen voor een gebied kunnen hebben.

Artikel 1a, F

De leden van de CDA-fractie merken op dat de territoriale zee niet wordt meegenomen, terwijl het gemeenschappelijk visserijbeleid hier wel geldt. Met de huidige definitie lijkt een deel van de visserijzone buiten de regelgeving te vallen (zie ook artikel II, B). Klopt deze veronderstelling?

Het wetsvoorstel heeft betrekking op de uitbreiding van de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet naar de EEZ. Het regime op land en in de territoriale zee blijft ongewijzigd, ook voor visserijactiviteiten. De achtergrond hiervan is dat op grond van het gemeenschappelijk visserijbeleid lidstaten in de territoriale zee, anders dan in de EEZ, over toereikende nationale bevoegdheden beschikken om regels te stellen met betrekking tot visserijactiviteiten. Deze regels behoeven in de 12-mijlszone, anders dan in de EEZ, niet op Europees niveau te worden vastgesteld.

Artikel 1a, G

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen of beide wetten in dezelfde mate gelden voor buitenlandse schepen en organisaties.

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting is geschetst dat Nederland op grond van het VN-Zeerechtverdrag over voldoende bevoegdheden beschikt om in de EEZ regeland en handhavend op te treden ter bescherming van gebieden en soorten, zoals door de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet beoogd. Hierbij gaat het ook 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. Hierbij moeten wel de vrijheden die andere staten in de EEZ genieten, waaronder de vrijheid van scheepvaart, in acht worden genomen. 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 noemt als mogelijke maatregelen het aan boord gaan, de inspectie, de aanhouding en het instellen van gerechtelijke procedures. 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.

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