

Aanwijzing beschermde gebieden op de Noordzee

Marissa Giesen

De Noordzee is van groot belang voor sectoren zoals visserij, duurzame (wind)energie, olie- of gaswinning, zandwinning en zandsuppletie, zeescheepvaart en natuurbescherming. Het beschermen van natuur op de Noordzee betekent dat beperkende maatregelen zullen worden getroffen. Het opstellen van maatregelen gebeurt door samen te werken met maatschappelijke partijen die geraakt worden door de maatregelen. Er zijn veel stakeholders betrokken bij het aanwijzen van beschermde gebieden op de Noordzee. Hoe probeert het Ministerie gebiedsbescherming op de Noordzee te realiseren?

Het ecosysteem van de Noordzee gaat volgens de Natuurbalans 2008 (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008; van Leeuwen & Beck, dit nummer) in kwaliteit en kwantiteit achteruit. Door het aanwijzen van beschermde gebieden beoogt de Minister van LNV bij te dragen aan het behoud en het herstel van het mariene ecosysteem van de Noordzee.

De Minister zal in 2010 vijf beschermde gebieden in de Noordzee aanwijzen als Natura 2000 gebieden in het kader van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het gaat hierbij om de Doggersbank, Vlakte van de Raan, Noordzeekustzone (uitbreiding reeds aangewezen gebied), Friese Front en de Klaverbank (zie kaart p. 324 dit nummer). Deze gebieden zijn geselecteerd op hun ecologische waarden (Lindeboom et al., dit nummer). Het gaat hierbij om habitattypen, zoals habitat-type 1170: riffen/grind op de Klaverbank, of de aanwezige soorten, zoals bijvoorbeeld de Grijsze zeehond (*Halychoerus grypus*). Deze te beschermen habitattypen en soorten staan vermeld in bijlage I en II van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

In de aanwijzingsbesluiten voor deze gebieden worden de instandhoudingsdoelstellingen vastgelegd. Om deze instandhoudingsdoelstellingen te realiseren stelt de overheid beheerplannen op, waarin maatregelen worden geformuleerd. Bij het opstellen van de aanwijzingsbesluiten op grond van de ecologie spelen bij het nemen van maatregelen ook sociaal-economische belangen een rol. Het beleidsmatige en politieke uitgangspunt is dat de maatregelen haalbaar en betaalbaar moeten zijn.

Proces beschermde gebieden

Bij het proces van het aanwijzen van beschermde gebieden en het nemen van maatregelen op de Noordzee staat voor de overheid het tijdig realiseren van bescherming van natuurwaarden centraal. De overheid heeft in dit proces de regiefunctie, maar is daarnaast ook een partner in het scheppende proces van de doelen en maatregelen met de stakeholders en wetenschap. Hierbij ligt de verantwoordelijkheid bij de overheid. Tijdens dit proces zijn participatie, transparantie en kennis de sleutelwoorden. In eigentijdse beleids-

ontwikkelingstrajecten is participatie van stakeholders een noodzakelijke voorwaarde geworden om beleid met draagvlak te ontwikkelen. Bij de instelling van de beschermde gebieden in de Noordzee zijn natuurorganisaties, visserijbedrijfsleven en wetenschappers intensief betrokken. Daarnaast worden andere sectoren, zoals die van de windenergie, olie- en gasexploitatie en scheepvaart, uitgenodigd te participeren waar dit mogelijk en zinvol is.

Participatie veronderstelt transparantie. Bij de instelling van de beschermde gebieden wil LNV maximale openheid betrachten om zo belangrijke stakeholders te laten delen in de dilemma's die voorliggen.

De huidige praktijk bij de gebiedsbescherming op de Noordzee

De Nederlandse kustzone wordt gekenmerkt door een hoge diversiteit aan natuurwaarden. Het is dan ook niet verrassend dat een aantal belangrijke gebieden is aangewezen als beschermd gebied in



LNV betreft de natuurorganisaties, het visserijbedrijfsleven en Rijkswaterstaat nadrukkelijk bij de beleidsontwikkeling en de invulling van de beschermde gebieden op de Noordzee. Op de foto – genomen ter gelegenheid van een brainstormsessie – staan o.a. Esther Luiten (2e van rechts, adj. dir. Stichting de Noordzee) en Cora Seip (4e van rechts, Produktschap Vis), Jakob Asjes (rechts, IMARES) en Waldo Broeksma (5e van rechts, Dienst Noordzee van RWS). De vertegenwoordiger van WNF staat niet op de foto (foto: Ronald Lanthers/ Bureau Wing).

het kader van Natura 2000. Inmiddels zijn twee gebieden aangewezen:

- De Voordelta: Dit gebied is aangewezen in 2008 en voor dit gebied is reeds een Natura 2000 beheerplan vastgesteld (Noordzeeloket, 2009).
- De Noordzeekustzone rond de Waddeneilanden; dit gebied is aangewezen bij Aanwijzingsbesluit van 25 februari 2009 (LNV, 2009). Voor dit gebied is een beheerplan in de maak door Rijkswaterstaat (Harte & Broeksma, dit nummer). In aanvulling hierop heeft de Minister van LNV in 2008 nog twee gebieden uit de Noordzeekustzone bij de Europese Commissie aangemeld:
- de Vlake van de Raan en
- de Noordzeekustzone '2'; dit betreft een uitbreiding van het reeds aangewezen deel (LNV, 2008).

De huidige praktijk is dus nog niet erg rijk en eigenlijk kunnen we constateren dat er slechts twee aanwijzingsbesluiten zijn genomen (Noordzeekustzone I en Voordelta) en slechts één beheerplan is vastgesteld (Voordelta).

De gebieden Voordelta en Noordzeekustzone I kwalificeren, net als de nog aan te wijzen Doggersbank, Noordzeekustzone 2 en Vlake van de Raan, vanwege de aanwezigheid van het habitattypen permanent overstroomde zandbanken (habitattypen 1110). In Nederland is dit habitattypen onderverdeeld in de subtypen Getijdengebied (H1110_A), Noordzee-kustzone (H1110_B) en Offshore (H1110_C). In het Natura 2000 doelendocument (LNV, 2006) zijn alleen subtypen A en B beschreven. Voor habitattypen 1110 is in het doelendocument het behoud van de huidige kwaliteit en kwantiteit als doelstelling opgenomen. Binnen subtype 1110A is echter gekozen voor een hersteldoelstelling voor dit habitattypen in de Waddenzee. Omdat subtype H1110_C (Doggersbank) pas later is toegevoegd aan habitattypen 1110 moet hiervoor, d.m.v. een wetenschappelijk onderbouwing, worden bepaald of hiervoor een behoud of hersteldoelstelling noodzakelijk is. Hetzelfde moet ook nog bepaald worden voor het habitattypen grindriffen (habitattypen 1170, Klaverbank).

Instandhoudingsdoelstellingen

Om de doelen en maatregelen te onderbouwen zijn wetenschappelijke instellingen bij verschillende aspecten in het proces betrokken. Zo wordt door IMARES Wage-

Kader 1. Bescherming Bruinvis als voorbeeld

De recente discussies rond de bijvangst van de Bruinvissen (*Phocoena phocoena*) zijn een goed voorbeeld waarbij wetenschap een belangrijke rol kan spelen in de bescherming van een soort (Camphuysen & Trouwborst, dit nummer). Waar komen Bruinvissen precies voor en hoeveel zijn er eigenlijk in onze Noordzee? Om deze soort te beschermen is het belangrijk hier antwoord op te hebben. Maar ook bij-

voorbeeld op de vraag of door het inzetten van andere/ aangepaste vistuigen de bijvangst zal afnemen of misschien juist zal toenemen? Door hier onderzoek naar te doen en deze technieken in te zetten als maatregel in de beschermde gebieden kan de Bruinvis wellicht beter beschermd worden. Daarnaast beperkt de Bruinvis zich niet tot het Nederlandse Continentaal Plat. De bescher-

ming van de Bruinvis is een internationale aangelegenheid. Samenwerking met buurlanden is noodzakelijk en Nederland is hiervoor dan ook verplichtingen in internationaal kader aangegaan (ASCOBANS). Door internationaal samen te werken door te delen in kennis en samen op zoek te gaan naar maatregelen ontstaat een coherente aanpak voor het beschermen van de Bruinvis.

nigen UR het onderzoek naar de instandhoudingsdoelstellingen uitgevoerd en voert ICES (International Council for the Exploration of the Sea) een onderzoek uit naar te nemen visserijmaatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Deze onderzoeken kunnen worden gebruikt om de gevolgen en effecten van gekozen doelen en maatregelen in kaart te brengen. Zo zullen de verplichtingen ten gevolge van de Habitat- en Vogelrichtlijn naar verwachting de belangen van de visserijsector raken.

Het onderzoek van IMARES Wageningen UR richt zich op de ecologische onderbouwing van beschermingsdoelen voor de gebieden (o.a. Lindeboom, dit nummer). De habitattypen en soorten die op grond van de Habitatrichtlijn zullen worden beschermd betreffen permanent overstroomde zandbanken (habitattypen 1110), grindriffen (habitattypen 1170), de Bruinvis (*Phocoena phocoena*), de Gewone zeehond (*Phoca vitulina*), Grijze zeehond (*Halichoerus grypus*) en enkele (trek)vissoorten. Daarnaast zal op grond van de Europese Vogelrichtlijn het Friese Front worden aangewezen, voor de bescherming van het leefgebied van een aantal vogelsoorten. De (uitbreiding van de) Noordzeekustzone zal behalve als Habitatrichtlijngebied ook als Vogelrichtlijngebied worden aangewezen. Voor LNV is belangrijk dat het uiteindelijke rapport van IMARES Wageningen UR kan rekenen op grote instemming van alle ter zake doende deskundige wetenschappers in Nederland. Daarom heeft de projectleiding twee workshops georganiseerd. De eerste workshop (gehouden op 19 mei 2009) werd bijgewoond door wetenschappers van diverse Nederlandse universiteiten en instituten (o.a. NIOZ, NIOO). Het concept-rapport werd bij die gelegenheid kritisch ontvangen. Als gevolg daarvan is

het conceptrapport aangepast. Het vervolg hierop bestond uit de organisatie van een bijeenkomst waarbij alle stakeholders uitgenodigd waren. Men werd gevraagd te reflecteren op de door IMARES Wageningen UR gedane voorstellen. Uit de diverse concept-rapporten werd duidelijk dat er een aantal lastige dilemma's moet worden opgelost. Zo'n dilemma is bijvoorbeeld de positie van de Bruinvis. Enerzijds is sprake van een homogene verspreiding van het dier over de Nederlandse Exclusieve Economische Zone, en anderzijds gaan de instandhoudingsdoelstellingen over de aan te wijzen gebieden waar deze dieren voorkomen (kader 1).

Vergelijkbare dilemma's zijn te constateren m.b.t. de Gewone en de Grijze zeehond. Deze hebben hun uitvalsbasis voornamelijk in de Waddenzee (en in zeer beperkte mate in de Voordelta) maar foerageren ook regelmatig in de te beschermen gebieden. Op het tijdstip van de indiening van deze publicatie (juni 2009) is nog niet exact aan te geven wanneer de definitieve versie van het rapport zal worden gepubliceerd. De verwachting is dat dit zal plaatsvinden zomer 2009. Daarna zullen, met behulp van dit rapport, de aanwijzingsbesluiten worden geschreven waarin de instandhoudingsdoelstellingen worden bepaald.

Juridische haalbaarheid

De maximale inzet op de kwaliteit van de instandhoudingsdoelstellingen en van het proces ten spijt, wordt er altijd rekening gehouden met de mogelijkheid dat een belanghebbende de aanwijzingsbesluiten voor de rechter aanvecht. Het bovengenoemde proces wordt zodanig doorlopen (participatief, transparant en kennisgedreven) dat er een draagvlak ontstaat voor de maatregelen, zowel bij de sector als natuurorganisaties. Door in het bijzonder



Amerikaanse zwaardschede (*Ensis directus*) op het strand (foto: Pierre Morin, Stichting De Noordzee).

grote aandacht te besteden aan die diverse facetten van de onderbouwing van de plannen wordt ook de juridische onderbouwing vergroot. Natuurlijk is er, zoals gebruikelijk bij het aanwijzen van gebieden, de mogelijkheid tot inspraak op de ontwerp-aanwijzingsbesluiten en ontwerp-beheerplannen. Daarnaast is er na het goedkeuren van deze besluiten en plannen de mogelijkheid tot het instellen van beroep. Maar het streven van de overheid bij deze innovatieve procesopzet is dat de partijen al in een eerder stadium gehoord worden en hun input kunnen geven.

Literatuur

Bos, O.G., E.M. Dijkman & J. Cremer, 2008.

Gegevens voor aanmelding van mariene Habitatrichtlijngebieden: Doggersbank, Klaverbank, Noordzeekustzone, Vlake van de Raan. Rapport Co81/08. IMARES Wageningen UR.

IDON, 2005. Integraal Beheerplan Noordzee 2015. Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON).

LNv, 2006. Natura 2000 doelendocument. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNv, 2008. Brief van de Minister van LNv aan de Tweede Kamer (DN.2008/3648 d.d. 22 december 2008).

LNv, 2009. Brief van de Minister van LNv aan de Tweede Kamer (PDN. 2009/825 d.d. 25 februari 2009).

Noordzeeloket, 2009. Tekst van het Beheerplan Voordelta (2009):

http://www.noordzeeloket.nl/Images/Beheerplan%20Voordelta%20definitief%2016%20juli%202008_tcm14-3811.pdf

Planbureau voor de Leefomgeving, 2008. Natuurbalans 2008.

Summary

Designating Marine protected area's on the North Sea

The aim of this contribution is to show how the Dutch authorities will cooperate with important stakeholders to realise marine protected areas (MPA's), in a process in which transparency, participation and knowledge play a key role.

The North Sea is an intensively used marine area. The designation of Special Areas of Conservation (SAC's) or marine protected areas (MPA's) brings along the necessity of involving stakeholders like the fishing industry, the environmental protection organisations and many others. In implementing the Bird- and Habitat directive five MPA's have been identified (Doggerbank, Cleaver Bank, Frisian Front, North Sea coastal zone, Vlake van de Raan). Starting point of the process is the adoption of conservation targets for the identified sites. These targets will be adopted for habitat types 1110 (permanently with seawater covered sand-

banks) en 1170 (reefs). In addition to the habitats, targets for several associated species will be adopted: Harbour porpoise (*Phocoena phocoena*), seals (*Phoca vitulina* and *Halychoerus grypus*) and some (migrating) fish species. For the Bird Directive several species of birds will also be subject to conservation targets. In order to validate the research of IMARES Wageningen UR proposing conservation targets, several workshops with experts and stakeholders have taken place. Special attention will be given to particularly complex protection issues like the protection of the Harbour porpoise. This species appears all over the North Sea, but measures may still be necessary in the designated areas. After the adoption of the report, the next step will be to identify environmental pressures, like fishing activities, with regard to the measures to be taken in order to protect the designated sites.

Dankwoord

Belangrijke bijdragen aan dit artikel kwamen van Ir. J.W. Nieuwenhuis & mr. A.H. IJlstra van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

M.M. Giesen MSc.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

e-mail: m.giesen@minlnv.nl