

Thomas Rammelt

Beschermde gebieden: ambitie nodig!

De Noordzee is een bijzonder gebied met een grote variatie aan planten, bodemdieren, vissen, vogels en zeezoogdieren. Door intensief gebruik is de zee niet meer zoals zij ooit was, vol met vis, met een gevarieerde bodem en rijk aan zeeleven. Er zijn echter nu nog gebieden die zich kenmerken door een rijk bodemleven en andere natuurwaarden. Een goede bescherming van deze gebieden helpt bij het beschermen van het leven in zee. Een gezond ecosysteem kan zich beter verweren tegen vervuiling en klimaatverandering. Stichting De Noordzee vindt dat Nederland haast moet maken met de bescherming van deze gebieden. Nederland zou zich hierbij ambitieuze doelen moeten stellen: gericht op herstel van de zee waar dat nog mogelijk is. Snelheid en ambitie is bovendien geboden om de ecosysteembenadering voor de Noordzee een eerlijke kans te geven. Dit principe is namelijk het uitgangspunt voor de ruimtelijke ordening van de Noordzee.

AMBITIE NR. 1:

snelheid bescherming met Natura 2000 als begin

Geschat wordt dat de natuurkwaliteit van de Noordzee nog ongeveer de helft is van die in de ongerepte natuurlijke situatie. Het gaat met name slecht met bodemfauna, vissen en zeezoogdieren (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Voor de overheid zijn de Vogel- en de Habitatrichtlijn de instrumenten voor gebiedsbescherming die het meest verplichtend zijn. Helaas bestrijken de Vogelrichtlijn en vooral de Habitatrichtlijn maar een beperkt deel van de mariene soorten en habitats in de Noordzee. Bodemfauna ontbreekt bijvoorbeeld op de soortenlijsten in de Habitatrichtlijn. Het uit de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden resulterende Natura 2000 kan daarom pas het begin zijn van een representatief netwerk van beschermde gebieden.

De overheid moet de mogelijkheden die deze eerste stap biedt wel zo volledig mogelijk benutten. Waarom bijvoorbeeld wordt het stuk van de Kustzee tussen de Nieuwe Waterweg en Bergen niet beschermd? De hele Kustzee kent immers hoge natuurwaarden: een voedselrijk gebied met schelpenbanken en een kraamkamer voor vis, waar veel vogels en zeezoogdieren jaarrond komen.

Stichting De Noordzee vindt dat de bescherming ook sneller kan. De Zeeuwse Banken kunnen vanwege de zandbanken nu al aangemeld worden als Habitatrichtlijngebied (fig. 1). Dat zou niet tot 2012 hoeven te wachten, zoals door de overheid is aangekondigd in het ontwerp-Nationaal Waterplan (VenW et al., 2008).

AMBITIE NR. 2:

verbetering van natuurwaarden

De doelstellingen voor eenmaal aangewezen gebieden moeten in die gebieden ook tot natuurherstel kunnen leiden. Het aanwijzingsbesluit voor de Noordzeekustzone ten noorden van Petten als Vogel- en Habitatrichtlijngebied geeft echter reden tot twijfel of dat zal lukken (Minister van LNV, 2009). Bijvoorbeeld, alle Habitatrichtlijnsoorten en het habitat waarvoor het gebied is aangewezen, verkeren landelijk in een ongunstige staat van instandhouding. Dat zijn de vissoorten Zeepril (*Petromyzon marinus*), Rivierpril (*Lampetra fluviatilis*), Fint (*Alosa fallax*), de zeezoogdieren Bruinvis (*Phocoena phocoena*), Grijze (*Halichoerus grypus*) en Gewone zeehond (*Phoca vitulina*), en het habitattype 'permanent ondergelopen zandbanken'. De Noordzeekustzone hoort tot de belangrijkste gebieden voor deze soorten en zandbanken.

Bijvangsten en geluid vanuit diverse bronnen in de Noordzee, zoals windmolens en schepen, vormen een bedreiging voor de Bruinvis. Het instellen van beschermde gebieden voor de Bruinvis vormt een deel van de oplossing. Ook generieke beschermingsmaatregelen zijn nodig (foto: Wouter Jan Strietman).

Toch is in het aanwijzingsbesluit niet voor verbetering maar voor behoud van de ongunstige toestand gekozen. De kans dat herstel op gebiedsniveau zal plaatsvinden is daardoor erg klein. In het aanwijzingsbesluit is ten onrechte niet duidelijk gemaakt waarom de Noordzeekustzone niet met een hersteldoel mag bijdragen aan het behalen van een wel gunstige landelijke staat voor deze soorten en habitat. Uit rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (6 november 2008, 200802545/1) blijkt namelijk dat op z'n minst helder moet zijn dat en hoe de instandhoudingsdoelstellingen voor betrokken gebieden op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding waarborgen. Om te voorkomen dat dit deel van de Noordzeekustzone een 'papierpark' wordt, is Stichting De Noordzee in beroep gegaan tegen het aanwijzingsbesluit. Dezelfde trend, van behoud in plaats van verbetering, lijkt te worden doorgezet in de gebieden die in december 2008 bij de Europese Commissie zijn aangemeld. Dit zijn de Vlake van de Raan, een extra stukje Noordzeekustzone (tussen Bergen en Petten en uitbreiding van de -5 m tot de -20 m dieptelijn), Doggersbank en Klaverbank. Volgens het concept-rapport 'Instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 gebieden Noordzee' (Jak et al., 2009) wordt in de gebieden gemikt op behoud van de meeste Habitatrichtlijnsoorten en habitats. Positieve uitzondering zijn de verbeterdoelen voor habitat-

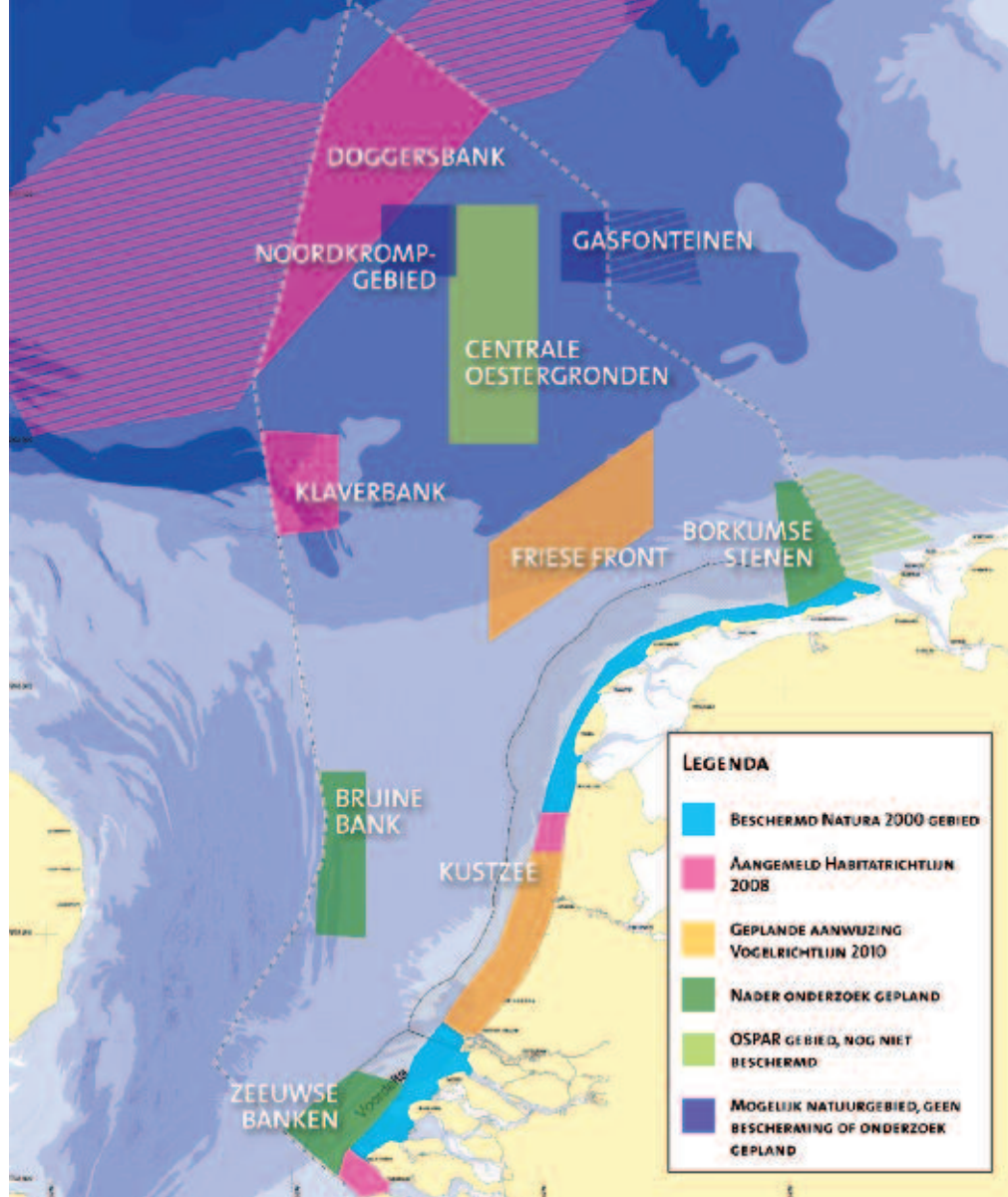
typen riffen in de Klaverbank (H1170) en permanent ondergelopen zandbanken in de Doggersbank (H1110C).

Het meest schrijnend is de situatie van permanent ondergelopen zandbanken (Habitat-type 1110B). Na het behoudsdoel voor H1110B in de Voordelta en in het eerste stuk van de Noordzeekustzone, heeft H1110B ook in de Vlake van de Raan en het extra deel Noordzeekustzone een behoudsdoel gekregen. Hoe is behoud voor alle gebieden te rijmen met een landelijke ongunstige staat van instandhouding en de verplichting om een wel gunstige staat te realiseren?

AMBITIE NR. 3: kies bij onzekerheid voor het voorzorgs- beginsel en start onderzoek

Voor veel van de soorten en habitat in de gebieden is onvoldoende kennis en data uit monitoring aanwezig. De huidige staat van instandhouding van de soorten en habitats op gebiedsniveau kan daardoor niet goed worden ingeschat. Daardoor is de informatie die nodig is voor het opstellen van natuurdoelen te beperkt. Misschien nog wel fundamenteeler is het probleem dat wij niet goed weten aan welke referentiesituatie in het verleden wij een 'gunstige staat van instandhouding' moeten relateren (Jak et al., 2009). We weten gewoon niet goed wat de kwaliteit van het ecosysteem van de Noordzee vroeger is geweest.

We moeten nu echter met dit gebrek aan kennis wel de natuurdoelen voor de gebieden bepalen. Stichting De Noordzee stelt voor dat bij onzekerheid over de situatie die we zouden willen bereiken, het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast. Dit betekent: bij twijfel aan de veilige kant zitten. Ook daarom moet Nederland voor verbeterdoelen kiezen; zeker vanuit de erkenning dat verbetering mogelijk is door het wegnemen van activiteiten met impact op het mariene ecosysteem, zoals bodemberoerende visserij. Bij de uitgangspositie van nu gaat het immers al om een verstoorde situatie. In het instandhoudingsdoelstellingen-rapport (Jak et al., 2009) wordt bevestigd dat alleen het wegnemen van verstorende factoren het mariene ecosysteem weer zo dicht mogelijk kan brengen bij op het verleden gebaseerde streefwaarden. Intussen zouden we al delen van gebieden moeten sluiten. Na verloop van tijd ontstaat dan weer een referentie voor een situatie die tenminste enige tijd ongestoord is geweest. Een dergelijk referentiegebied is bijvoorbeeld wel al op de Waddenzee ingesteld.



Een overzicht van de gebieden op de Noordzee die beschermd moeten worden (Gebiedenkaart Stichting De Noordzee, december 2008).

AMBITIE NR. 4: bescherm ook OSPAR gebieden die niet bij Natura 2000 horen

Een instrument dat specifiek toegesneden is op de bescherming van mariene gebieden zijn de Marine Protected Area's (MPA's) van het OSPAR verdrag. Op de OSPAR lijst met bedreigde en achteruitgaande soorten en habitats staan er relatief veel die in de Noordzee voorkomen, zoals ook bodemfauna. Belangrijke criteria voor OSPAR MPA's die niet voor Natura 2000-gebieden worden gesteld, zijn het ecologisch belang, de biologische diversiteit, de representativiteit en de gevoeligheid van een gebied. Alleen, het beschermen van OSPAR MPA's is voor Nederland helaas geen juridisch afdwingbare verplichting (Dotinga et al., 2009).

De Centrale Oestergronden is een gebied waarvan al geruime tijd vaststaat dat het voldoet aan de criteria voor OSPAR MPA's (zie bijvoorbeeld Lindeboom et al., 2005). Recenter is ook het Noordkrompgebied als ecologisch waardevol gebied geïdentificeerd (fig.

1). Het Noordkrompgebied kan nu als OSPAR MPA worden aangemeld (Christiansen, 2009). Nederland heeft eerder echter aangegeven op zee alleen gebieden te beschermen die zich behalve als OSPAR MPA, óók kwalificeren als Vogel- en/of Habitatrichtlijngebied (VenW et al., 2005). In aansluiting op de Nederlandse inzet op een internationale strategie in OSPAR verband moet Nederland het belang van de Centrale Oestergronden en het Noordkrompgebied als OSPAR MPA ondubbelzinnig erkennen. Natura 2000 is slechts een begin. Nederland moet ook daarom kiezen voor bescherming van deze OSPAR MPA's.

AMBITIE NR. 5: geef de ecosysteembenadering een eerlijke kans

In de 'Roadmap for Maritime Spatial Planning' (Europese Commissie, 25 november 2008) wordt de ecosysteembenadering als basis erkend van de ruimtelijke ordening van de Europese zeeën. Nederland doet het zelfde in het Ontwerp Nationaal Waterplan

(VenW, 2008). Het Waterplan is een structuurvisie, dat wil zeggen een ruimtelijk plan, waarmee Nederland de beleidskeuzes maakt voor de Noordzee voor de periode 2009-2015. Nadat het Waterplan in december 2009 is vastgesteld moet duidelijk zijn welke ruimte onder welke voorwaarden beschikbaar is voor de verschillende functies van de Noordzee. Met de ecosysteembenadering als basis van deze ruimtelijke ordening op de Noordzee, erkent ook Nederland dat een gezond ecosysteem de drager is van economisch gebruik op de langere termijn. De overheid wil een duurzame economische ontwikkeling realiseren die in evenwicht is met het mariene ecosysteem. In welk evenwicht het mariene ecosysteem zich nu bevindt en zich straks zou moeten bevinden, is daarentegen niet duidelijk. De voorgenoemen economische activiteiten, zoals windenergie en zandwinning op de Noordzee, zijn gedetailleerd in het Ontwerp Nationaal Waterplan beschreven. Maar natuurdoelen waaraan economische activiteiten getoetst moeten worden, zijn noch als beleidskeuze gedefinieerd, noch elders in het Waterplan uitgewerkt (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009). Voor toepassing van de ecosysteembenadering zijn natuurdoelen wel essentieel. Een afweging van economische en ecologische doelen is anders immers niet mogelijk. En om een voorzet te geven; juiste natuurdoelen zouden volgens Stichting De Noordzee gericht moeten zijn op herstel of verbetering van het ecosysteem van de Noordzee. Een volledig afwegingskader is ook belangrijk voor geplande economische ontwikkelingen bij of in beschermde gebieden. In het Ontwerp Nationaal Waterplan wordt slechts verwezen naar de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Vooraf moet duidelijkheid bestaan over de doelen voor het bodemleven en de soortenrijkdom in de beschermde gebieden. Zonder dat is een concrete afweging van economie en ecologie die niet achter de feiten aan loopt, niet mogelijk.

AMBITIE NR. 6: van rigide doelen naar wegnemen van negatieve invloeden

Natura 2000 leidt door de rigide doelen gericht op specifieke soorten en habitats tot beperkte bescherming. Door relatief weinig kennis over de toestand van het mariene ecosysteem in verleden en toekomst zijn ook de doelen moeilijk te stellen. Een goed alternatief is daarom om beheer van beschermde gebieden in eerste instantie te richten op de

reductie of afwezigheid van menselijk handelen dat invloed heeft op het systeem (Lindeboom et al., 2008; Lindeboom, dit nummer). Een voorbeeld: de visserij zit overal op de Noordzee en wordt ook door andere activiteiten (ruimtelijk) beïnvloed. Zo mag in windparken niet worden gevestigd. Voor het conflict tussen visserij en de natuurwaarden in Natura 2000 en OSPAR MPA's bestaat geen ruimtelijk beleid. Dit probleem wringt enorm, omdat de grootste impact op de gebieden met bijzondere natuurwaarden van de (bodemberoerende) visserij komt. Volgens Stichting De Noordzee zou alleen gevestigd mogen worden waar het kan, en zou niet overal gevestigd mogen worden uitgezonderd enkele situaties. Een onderverdeling kan bijvoorbeeld zijn in 1) onbevestigde delen van beschermde gebieden, 2) duurzaam bevestigde delen van beschermde gebieden waar in elk geval bodemberoerende visserij is uitgesloten, 3) gebieden rondom de beschermde gebieden waar eventueel nog wel enige bodemberoering is toegestaan, en 4) tenslotte beperkte gebieden die als visakkers functioneren waar alle visserij zonder enige randvoorwaarden is toegestaan.

AMBITIE NR. 7: let op de kansen die de Kaderrichtlijn Mariene Strategie biedt

Ook de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) biedt kansen op betere gebiedsbescherming. In het kader van de KRM moeten programma's van maatregelen worden opgesteld die leiden tot een goede ecologische toestand van de Noordzee. Dit zijn onder meer 'ruimtelijke beschermingsmaatregelen die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermde gebieden' (artikel 13, KRM). Dit zijn zowel VHR gebieden als andere beschermde gebieden als OSPAR MPA's. In dit kader vereist de KRM voor grensoverschrijdende aangelegenheden (gebieden, soorten en activiteiten) samenwerking tussen lidstaten onderling en met niet-lidstaten. Verder zou de KRM harde juridische verplichtingen kunnen stellen aan bijvoorbeeld de bescherming van OSPAR MPA's. Maar daar hoeft Nederland natuurlijk niet op te wachten. Het is immers ook heel goed mogelijk de Centrale Oestergronden en het Noordkrompgebied eerder te beschermen.

Literatuur

Christiansen, S., 2009. Towards Good Environmental Status. A Network of Marine Protected Areas for the North Sea. WWF Germany, Frankfurt am Main.

Dotinga, H.M. & A. Trouwborst, 2009. Juridische

bescherming van biodiversiteit in de Noordzee. Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/ NILOS, Utrecht.

Jak, R.G., O.G. Bos, R. Witbaard & H.J. Lindeboom, 2009. Instandhoudingsdoelstellingen Natura2000 gebieden Noordzee, eindconcept-rapport (openbaar). Wageningen IMARES, Wageningen.

Lindeboom, H.J., J. Geurts van Kessel & L. Berkenbosch, 2005. Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat. Rapport RIKZ/2005.008. Alterra. Report nr. 1109. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat en Alterra Wageningen

Lindeboom, H.J., O.G. Bos, R. Witbaard & H.W.G. Meesters, 2008. Gebiedsbescherming Noordzee. Habitattypen, instandhoudingsdoelen en beheersmaatregelen. Werkdocument 114. Wetenschappelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.

Minister van LNV, 2009. Besluit tot aanwijzing van de Noordzeekustzone als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4 vierde lid van de Habitatrichtlijn dd 27 februari 2009. Planbureau voor de Leefomgeving, 2008. Natuurbalans 2008. Bilthoven.

Planbureau voor de Leefomgeving, 2009. Review van het Ontwerp Nationaal Waterplan. Bilthoven. VenW, LNV, EZ & VROM, 2005. Integraal Beheerplan voor de Noordzee 2015. IDON, Den Haag.

VenW, 2008. Ontwerp Nationaal Waterplan en Ontwerp Beleidsplan Noordzee. Den Haag.

Summary

Marine Protected Areas: speed and ambition needed

The North Sea Foundation is of the opinion that The Netherlands should hurry in protecting Marine Protected Areas (MPA's) at the North Sea. Ambitious levels of conservation should hereby be achieved; aimed at recovery of the marine ecosystem where it is still possible. Also areas that do only qualify as OSPAR MPA's should be protected. Speed and ambition in protecting these areas is also necessary to give the Ecosystem Based Approach a fair chance at the North Sea. For it is the starting-point of maritime spatial planning. An alternative for Natura 2000 is a system that is primarily focused on regulating human impacts on the marine ecosystem, instead of trying to achieve rigid goals as in Natura 2000. Zoning fisheries activities could serve as an example. The Marine Strategy Framework Directive offers chances for a more integral protection of MPA's.

Mr T.J.A. Rammelt
Stichting De Noordzee
Drieharingstraat 25, 3511 BH Utrecht
e-mail: t.rammelt@noordzee.nl