



Bescherming van biodiversiteit in de Noordzee: beleid en beheer

Gebruik van de Noordzee

De Noordzee is belangrijk voor de Nederlandse economie. Ter illustratie: de totale olie- en gaswinningsbaten zijn ongeveer 5 miljard euro per jaar. De betekenis van de zeehavens, inclusief alle scheepvaart en de afgeleide industrie, beloopt zo'n 23 miljard euro per jaar. Verder wordt er op de Noordzee gevestigd, gebaggerd en gerecreëerd. Ook worden er schelpen en zand gewonnen, zijn er militaire oefengebieden en liggen er duizenden kilometers kabels en pijpleidingen op de bodem. De komende jaren zal steeds meer energie uit wind worden gewonnen. Hiertoe zullen op de Noordzee windturbineparken gerealiseerd worden. Het gebruik van de Noordzee en de economische waarde ervan zullen alleen maar toenemen (V&W, 2008; foto 1). De verantwoordelijkheid voor het in goede banen leiden van de drukte op de Noordzee berust bij meerdere partijen. Die moeten ervoor zorgen dat de verschillende functies van de Noordzee goed afgewogen worden ten opzichte van elkaar. De Minister van Verkeer en Waterstaat is coördinerend bewindspersoon voor het integrale Noordzeebeleid en -beheer. Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie van Verkeer en Waterstaat, is de coördinerend beheerder.

Noordzeebeleid

Het Nederlandse deel van de Noordzee beslaat ca 58.000 km². Dat is 10% is van de gehele Noordzee en ruim 1,5 maal het lan-

De Noordzee is één van de drukst bevaren zeeën ter wereld. Tegelijkertijd is de Noordzee ook het grootste natuurgebied van Nederland, waarvan de soortenrijkdom moet worden beschermd. De vraag is: hoe beschermt de overheid de biodiversiteit op de Noordzee – naast alle gebruik – en welke middelen zijn daarvoor beschikbaar?

Mariska Harte & Waldo Broeksma

doppervlak van Nederland. Tot 1 km uit de kust is de Noordzee gemeentelijk en provinciaal ingedeeld, daarbuiten valt beleid en beheer onder directe verantwoordelijkheid van het rijk. Het Noordzeebeleid van het rijk geeft algemene kaders voor afstemming tussen gebruikers onderling. Daarnaast richt het Noordzeebeleid zich specifiek op het behoud en de versterking van het mariene milieu. Het integrale kader voor alle beleidskeuzes die betreffende de Noordzee in de nabije toekomst genomen worden, is vastgelegd in het Ontwerp Nationaal Waterplan (NWP) 2009-2015 (fig. 1) en de bijbehorende Beleidsnota Noordzee. De inspraakperiode voor de ontwerpplannen was van 11 mei tot en met 22 juni 2009; de vaststelling van Ontwerp NWP en Beleidsnota Noordzee is voorzien in december 2009. Ten opzichte van de jaren 90 van de vorige eeuw manifesteert zich nog nadrukkelijker

Foto 1. De zee verenigt veel belangen (bron: Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), UK).

de noodzaak van een duurzame ontwikkeling in evenwicht met het mariene ecosysteem. Ook ligt er een expliciete vraag naar meer ruimte voor zandwinning ten behoeve van de kustbescherming (Deltacommissie, 2008). Een derde opgave is ruimte vinden voor 6.000 MW opgesteld windenergievermogen in 2020 en verdere doorgroei daarna.

Internationale kaders voor beschermen van biodiversiteit

Het beleid op de Noordzee wordt in hoge mate bepaald in internationale kaders. Voorbeelden zijn het VN-zeerechtverdrag (UNCLOS, het internationale juridische kader voor maatregelen op zee) en MARPOL (de mondiale regulering van verontreiniging door scheepvaart). Zie ook het overzicht in de inleiding van dit themanummer.

Voor meer directe bescherming van mariene biodiversiteit op internationaal niveau zijn vooral van belang:

- De Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). Deze Europese richtlijnen geven aan, welke vogelsoorten en welke habitattypen (met de kenmerkende soorten) beschermd moeten worden. Hoewel voor land ontworpen, worden de VHR ook op zee toegepast. De VHR zijn in Nederland verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora en faunawet. De op grond van de VHR aangewezen

natuur-gebieden in Europa vormen het Natura 2000-netwerk.

- Het OSPAR-verdrag, het verdrag ter bescherming van de Noordoost-Atlantische Oceaan. In OSPAR-verband zijn Ecological Quality Objectives (EcoQO's) geformuleerd. Eens in de 10 jaar geeft OSPAR het Quality Status Report uit, waarin de ecologische toestand van de Noordoost-Atlantische Oceaan beschreven en beoordeeld wordt.

- De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Deze Europese richtlijn is medio 2008 in werking getreden en beoogt het bereiken van een goede milieutoestand (GMT) van de Europese zeeën in 2020. Dat dient te geschieden via een aantal stappen (nulmeting plus formuleren milieudoelen en indicatoren, nemen van maatregelen, monitoren). Lidstaten in dezelfde subregio, zoals de Noordzee, moeten samenwerken bij het ontwikkelen van hun mariene strategieën.

Andere elementen uit de KRM zijn: vergaande publieke participatie, toepassen van de ecosysteembenadering en het voorzorg-principe (kader 1).

Natuurgebieden op zee

Het OSPAR-verdrag, de VHR en de KRM bepalen dat gebieden met bijzondere ecologische waarden op zee moeten worden aangewezen en beschermd. Op termijn moet bescherming van afzonderlijke gebieden leiden tot een samenhangend netwerk van beschermde gebieden op zee.

Overigens is het gehele Nederlandse deel van de Noordzee een kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het beleid in Nederland richt zich in eerste instantie op het beschermen van mariene gebieden, die zowel aan de Natura 2000 als aan de OSPAR-criteria voldoen.

1. Kort geleden zijn de Voordelta en de Noordzeekustzone aangewezen als beschermd gebied. Deze gebieden zullen onder andere voor de Gewone zeehond (*Phoca vitulina*) en de Bruinvis (*Phocoena*

Kader 1. Ecosysteembenadering en voorzorgprincipe

De ecosysteembenadering kan worden omschreven als: "geïntegreerd beheer van de menselijke activiteiten, gebaseerd op de beste beschikbare kennis van de dynamiek van het ecosysteem, met als doel het duurzame gebruik van ecosysteemproducten en -diensten, en behoud van de integriteit van het ecosysteem".

De ecosysteemgerichte benadering is, als strategisch beleidsprincipe, vastgelegd in het in 1992 in Rio de Janeiro gesloten

Biodiversiteitsverdrag en voor de Noordzee in diverse Noordzeeministersconferenties en in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie bekrachtigd. Bij de toepassing van de ecosysteembenadering wordt gestreefd naar een goede wetenschappelijke onderbouwing van maatregelen. Daarbij wordt onderkend dat causale verbanden niet altijd eenduidig zijn. Daarom is het voorzorgprincipe een belangrijk onderdeel van de ecosysteembenadering.

Dat principe houdt in, dat er preventieve maatregelen genomen moeten worden wanneer er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan dat een activiteit schade toebrengt aan het mariene milieu of de gezondheid van de mens, zelfs wanneer er geen afdoend bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen activiteit en schadelijk effect. Achterliggende gedachte: alles wat in het oceaansysteem komt is er niet of moeilijk weer uit te halen en kan ophopen in het systeem.

phocoena; foto 2) extra bescherming gaan bieden. In de Voordelta zijn al gesloten gebieden ingesteld. Drie daarvan ook voor de Gewone zeehond zodat deze in alle rust jongen kan werpen en zogen.

2. Het kabinet wijst in 2010 nog een aantal ecologisch waardevolle gebieden definitief aan als Natura 2000 gebieden (zie ook Giesen, dit nummer). De aan aanwijzing voorafgaande aanmelding van deze gebieden voor plaatsing op de zogenaamde communautaire lijst is, voor zover ze onder de Habitatrichtlijn vallen, al eind 2008 gebeurd.

De Westerschelde-monding/Vlakte van de Raan en de Noordzeekustzone II (o.a. het stuk tussen Bergen en Petten) zijn in feite uitbreidingen van de gebieden onder 1. en liggen evenals die gebieden in de territoriale zee (binnen 12 zeemijl van de kust). Echter, drie andere gebieden liggen in de zogenaamde Exclusieve Economische Zone (EEZ, dat is het gedeelte van de Nederlandse Noordzee buiten de territoriale zee). Het betreft de Doggersbank (zandbank), de Klaverbank (grind met bijzonder bodem-

leven) en het Friese Front (zeevogels). In de EEZ is de Natuurbeschermingswet nog niet geldig. Om op open zee beschermde gebieden te kunnen aanwijzen, moet daarom het werkingsgebied van de Natuurbeschermingswet verruimd worden naar de EEZ. Daartoe is een wetswijziging bij de Tweede Kamer ingediend. Al deze gebieden zijn tevens aangemeld als Marine Protected Areas bij het OSPAR-secretariaat.

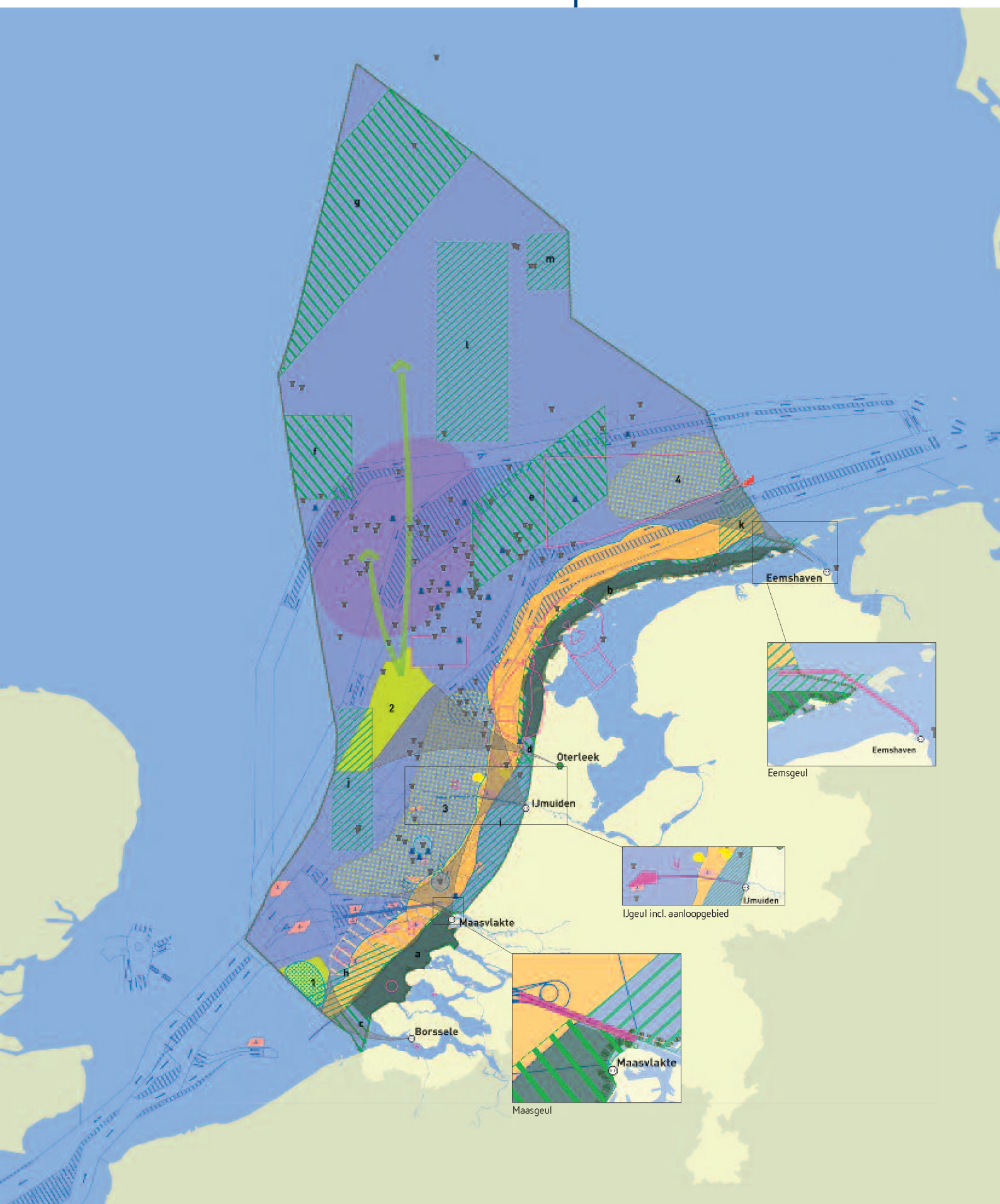
De Minister van LNV laat onderzoeken, of er nog andere ecologisch waardevolle gebieden op de Noordzee in aanmerking komen voor bescherming (fig. 1). Dat zou dan kunnen gebeuren op grond van overwegingen of verplichtingen voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Natura 2000), OSPAR of de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, dan wel een combinatie van die drie. In 2012 wordt over eventuele additionele beschermde zeegebieden een besluit genomen, maar in het Nationaal Waterplan is bij het zoeken naar locaties voor windturbineparken al rekening gehouden met mogelijk ecologisch waardevolle gebieden (Ontwerp Nationaal Waterplan, 2008).

Voor de beschermde gebieden maakt Rijkswaterstaat beheerplannen, die drie jaar na aanwijzing van de gebieden klaar moeten zijn. In die beheerplannen wordt beschreven welke natuurwaarden en gebruiksfuncties in dat gebied voorkomen en hoe deze met elkaar te verenigen zijn. Voor het geval belangen conflicteren wordt beschreven welke maatregelen mogelijk zijn en hoe deze kunnen worden vastgesteld. Veel gebruiksfuncties zijn namelijk niet via de Natuurbeschermingswet te reguleren. Scheepvaart, defensieactiviteiten en visserij bijvoorbeeld

Foto 2. De Voordelta en de Noordzeekustzone zijn als beschermd gebied aangewezen voor o.a. de Bruinvis (foto: Florian Graner).



Fig. 1. Beleidskaart uit het Ontwerp Nationaal Waterplan (2008).





worden internationaal geregeld. Eventuele maatregelen moeten dan via die internationale afspraken worden vastgelegd. Dat zijn vaak langjarige processen, waarbij Nederland het niet alleen voor het zeggen heeft.

Beheer: een gezonde, veilige en rendabele zee

Als beheerder van de Noordzee voert Rijkswaterstaat de afspraken van het nationale beleid uit of coördineert de uitvoering door anderen. In het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN) is vastgelegd hoe de komende jaren het beleid zal worden uitgevoerd. Dat betreft onder andere werkzaamheden als reddingsoperaties, incidentenbestrijding, olie ruimen, baggeren van vaargeulen en het leggen en onderhouden van boeien (IBN 2015, 2005). In 2010, na vaststelling van het Nationaal Waterplan, zal het IBN waar nodig gewijzigd worden. Het beheer van de Noordzee is heel divers. Het richt zich vooral op het verenigen van belangen en het combineren van functies met behulp van ruimtelijke ordening en innovatie. Waar nodig weegt de beheerder af en maakt keuzes of legt keuzes voor aan de politiek: welke activiteit kan waar op de Noordzee worden toegestaan of beperkt en onder welke voorwaarden? Als beheerder hanteert Rijkswaterstaat bij elke afweging het overkoepelende principe: gezonde, veilige en rendabele zee. Gezond, want door een goede waterkwaliteit en biodiversiteit is het een waardevol natuurgebied, een schatkamer voor volgende generaties. Veilig, want de zee, of je nu vaart, vliegt, op platforms werkt, zeevis eet of zwemt, moet veilig zijn en ook de kustlijn moet veilig worden gesteld. Rendabel, want de Noordzee is economisch belangrijk voor Nederland en voor de achterliggende landen. Voor het beheer van de biodiversiteit maakt Rijkswaterstaat gebruik van beleidskaders, voorlichting, convenanten, vergunningen, handhaving en signalering.

Gebiedsontwikkeling en participatieprocessen

Om biodiversiteit te beschermen zijn participatieprocessen belangrijk. De laatste jaren worden belanghebbenden op een andere manier betrokken bij beleids- en beheerprocessen. Bij het opstellen van het Ontwerp Beleidsnota Noordzee (behorend bij het Ontwerp Nationaal Waterplan) hebben verschillende belanghebbende partijen meegedacht, zoals rederijverenigingen, energie-maatschappijen, belangenorganisaties, ministeries, enz. Samen met de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Defensie, Volksgezondheid, Ruimtelijke ordening en Milieu en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit hebben ze de verschillende functies vergeleken en waar mogelijk gecombineerd. De dilemma's zijn gezamenlijk verwoord en voorgelegd aan de politiek. Een voorbeeld van zo'n dilemma is de doelstelling voor duurzame energie enerzijds, en de mariene biodiversiteit anderzijds. Het geluid dat geproduceerd wordt bij de aanleg van windturbineparken (heien) veroorzaakt namelijk een verstoring van zeezoogdieren en vissen (Dirksen et al., dit nummer). Een ander voorbeeld is het effect van zandwinning op het bodemleven. Door dieper te winnen hoeft de zeebodem over een kleiner oppervlak afgegraven te worden, waardoor de natuurwaarden minder verstoord worden (Janssen & Rozemeijer, dit nummer). Ook bij de totstandkoming van het beheerplan Voordelta hebben veel belanghebbende partijen met Verkeer en Waterstaat en de provincies Zuid-Holland en Zeeland samengewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat de bescherming en het beheer van de biodiversiteit integraal worden aangepakt door een slimme combinatie van functies. Zo is na intensief overleg tussen recreatieondernemers, natuurbelangenorganisaties en de overheid besloten een rustgebied in de Voordelta 's zomers bijna de helft kleiner te laten

zijn dan in de winter. Het rustgebied Bollen van de Ooster is onder andere bedoeld om de overwinterende Zwarte zee-eend (*Melanitta nigra*) niet te verstoren. Het gebied wordt voor een groot deel ook gebruikt door kite- en windsurfers (foto 3). Door samen de achtergronden van alle belangen te inventariseren én het precieze gebruik van het gebied gedurende het jaar te onderzoeken, is een oplossing gevonden. Vanaf het voorjaar, wanneer de meeste vogels naar hun zomerbroedgebieden zijn vertrokken, krijgen de surfers meer ruimte.

Een voorbeeld van internationale gebiedsontwikkeling is de Doggersbank. Die is bijna 300 km lang en strekt zich uit over het Nederlandse, Engelse, Duitse en Deense deel van het Continentale Plat. Nederland, Engeland en Duitsland gaan hun deel van de Doggersbank aanwijzen als beschermd gebied. In principe doet elke lidstaat dat apart, maar deze drie landen hebben een werkgroep gevormd om tot een gemeenschappelijke aanpak te komen. Zo wil men de grenzen van de beschermde gebieden op elkaar laten aansluiten. Ook biedt een gemeenschappelijk standpunt voordelen bij het opstellen van eventueel te treffen visserijmaatregelen, die immers via het Gemeenschappelijk Visserijbeleid genomen zullen worden. Wellicht kan uiteindelijk een gemeenschappelijk beheerplan tot stand komen. Hopelijk kunnen de Denen nog in het gebiedsontwikkelingsproces betrokken worden.

Internationaal beheerdersnetwerk

Voor het bespreken en afstemmen van integrale beheerprogramma's op de Noordzee bestaat nog geen internationaal netwerk. Daar wil Rijkswaterstaat verandering in brengen, vooruitlopend op de verplichte samenwerking bij het uitvoeren van maatregelen uit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. De eerste stap is de organisatie van een internationale conferentie – eind 2009 – voor alle beheerders van de internationale Noordzee. Die conferentie moet de basis vormen voor

een samenwerkingsnetwerk op tactisch niveau. Het internationale beheerdersnetwerk kan ook een impuls geven aan de bescherming van biodiversiteit, die per definitie grensoverschrijdend is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gecoördineerde handhaving bij grensoverschrijdende beschermde gebieden.

Complex, maar niet onmogelijk

De bescherming van biodiversiteit is een complexe zaak, omdat er veel juridische onduidelijkheden zitten in de samenhang tussen alle wet- en regelgeving. Gaan internationale verdragen bijvoorbeeld vóór Europese richtlijnen? Complex ook doordat wet- en regelgeving vaak vanuit één belang bepaalde uitgangspunten voor biodiversiteit omschrijft. Het is dan aan de beheerder om goede afwegingen voor te bereiden, vaak ook in een situatie dat niet alle kennis voorhanden is.

In de nabije toekomst zullen de ontwikkelingen in zandwinning, als gevolg van de adviezen van de Deltacommissie, moeten worden gecombineerd met het behoud van de natuurwaarden in de kustzone. Ook de inpassing en ontwikkeling van 6000 MW aan windenergie op zee in combinatie met onder andere de bescherming van de biodiversiteit zal nog veel aandacht en afstemming vragen.

Het Ontwerp Nationaal Waterplan biedt een goede kapstok. Ook bij het toepassen van de KRM zullen de verschillende functies in samenhang worden bekeken. Tot slot bieden gebiedsontwikkelingsprocessen de mogelijkheid noodzakelijke keuzes te maken in afstemming met alle belanghebbenden.

Afkortingen

EEZ Exclusieve Economische Zone; het gebied op zee tussen de 12 mijlszone en de grenzen van het Nationaal Continentaal Plat
GMT Goede Milieutoestand
GVB Gemeenschappelijk Visserijbeleid
KRM Kaderrichtlijn Mariene Strategie
MARPOL International Convention for the Protection of Pollution from Ship
Ontwerp NWP Ontwerp Nationaal Waterplan
OSPAR Oslo-Parijs Conventie
OSPAR-Verdrag Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noord-oostelijk deel van de Atlantische oceaan
UNCLOS United Nations Convention on the Law of the Sea
VHR Vogel- en Habitatrichtlijnen
VN Verenigde Naties



Foto 3. Recreatie- en rustgebieden lijken niet samen te gaan. In het beheerplan Voordelta is afgesproken dat vanaf het voorjaar, wanneer de meeste vogels (m.n. Zwarte zee-eend) naar hun zomerbroedgebieden zijn vertrokken, (kite-)surfers meer ruimte krijgen (foto: archief Rijkswaterstaat).

Het komende decennium is van groot belang voor de ecologie van de Noordzee. In 2010 wordt een aantal natuurgebieden definitief aangewezen. Op basis van de daarbij geformuleerde instandhoudingsdoelen worden beheerplannen opgesteld en maatregelen genomen (2013).

In 2012 wordt bepaald of er nog meer gebieden voor bescherming in aanmerking komen. In hetzelfde jaar moet voor de Kaderrichtlijn Mariene Strategie de beschrijving van een Goede Milieutoestand (GMT) gereed zijn. Door maatregelen (2016) moet de GMT in 2020 bereikt zijn.

Dat zijn allemaal stappen in de goede richting, maar veel zal afhangen van de Nederlandse en Europese ambitie in deze trajecten hoe het over een jaar of tien gesteld zal zijn met de biodiversiteit in de Noordzee.

Literatuur

Deltacommissie, 2008. Samenwerken met water. Eindadvies van de nieuwe Deltacommissie (Commissie Veerman), 3 september 2008.

Integraal Beheerplan Noordzee 2015, 2005. Tweede kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, 30195, nr. 1.

Ontwerp Nationaal Waterplan, 2008. Tweede kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 31710, nr. 3. De Ontwerp Beleidsnota Noordzee, 2008, is integraal onderdeel van het Ontwerp Nationaal Waterplan

V&W, 2008. Verkenning van economische en ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, juli 2008.

Summary

Protection of biodiversity in the North Sea: policy and management

The North Sea, of which the Dutch part covers about 58.000 km², is important for the Dutch economy and is at the same time our largest

nature conservation area. The urge for sustainable development in balance with the marine environment and the Dutch spatial needs for sand extraction and wind energy is integrated in the National Water Plan and the North Sea Policy Plan. These policy plans describe the integral framework for all policy choices in the near future.

The North Sea policy regarding biodiversity is largely determined by international frameworks. This finds its expression in national policy through the assignment and protection of areas with special ecological values in the North Sea. Rijkswaterstaat, responsible for the co-ordination of management tasks, integrates biodiversity needs with other functions through management plans. Among others, participation and area development processes play an important role. In the near future, protection of biodiversity will be supported by the (international) network of North Sea management organizations.

Ir. M. Harte

Senior adviseur

Omgevingsmanagement

Drs. W. Broeksma

Senior adviseur

Natuur & Milieu

Rijkswaterstaat Noordzee

Lange Kleiweg 34,

2288 GK Rijswijk

mariska.harte@rws.nl

waldo.broeksma@rws.nl

Meer weten?

In het IBN 2015 staat welke activiteiten horen bij het beheren van de Noordzee. In het Ontwerp Nationaal Waterplan valt te lezen welke ruimtelijke afwegingen zijn gemaakt om de functies op de Noordzee (waaronder natuur) op elkaar af te stemmen. Het Noordzeeloket bevat een uitgebreid overzicht van wetten en regels, verdragen en richtlijnen die van toepassing zijn op de Noordzee (www.noordzeeloket.nl).