

Natura 2000 in de Belgische Noordzee: meer dan een 'papieren' bescherming?

Als gevolg van de Belgische staatsstructuur, is de bevoegdheid voor natuurbehoud verdeeld tussen de gewesten, bevoegd voor natuurbehoud op het land en de federale overheid, bevoegd voor natuurbehoud in zee (Cliquet et al., 2004).

De federale overheid staat dus in voor de afbakening en het beheer van de Natura 2000-gebieden in het Belgische deel van de Noordzee.

In dit artikel wordt een kort overzicht gegeven van de stand van zaken van zowel de aanwijzing als de beheermaatregelen in de Natura 2000-gebieden in de Belgische Noordzee. Voor de uitvoering van Natura 2000 in Vlaanderen wordt verwezen naar Decler, et al. in dit nummer: 266-269.

Wettelijke basis

Volgens het EU Biodiversiteitsactieplan (European Commission, 2006) dient het netwerk van Speciale Beschermingszones in het mariene milieu tegen 2008 volledig te zijn. De nodige beheermaatregelen dienen genomen te zijn tegen 2012 en dit geldt zowel voor Speciale Beschermingszones afgebakend in het kader van de Vogel- als de Habitatrictlijn.

Voor het Belgische deel van de Noordzee ligt de wettelijke grondslag voor het afbakenen en beheren van de Natura 2000-gebieden in de federale Wet ter bescherming van het mariene milieu van 20 januari 1999. Deze Wet omvat een hele set van maatregelen voor de bescherming van het mariene milieu die onder meer zijn uitgewerkt in hoofdstukken inzake natuurbehoud (gebiedsbescher-

ming en soortenbescherming), preventie en aanpakken van verontreiniging, milieuvergunningen en milieueffectenrapportering. Op grond van deze Wet kunnen bij Koninklijk Besluit mariene beschermde gebieden worden afgebakend. De Wet kent verschillende categorieën van beschermde gebieden, waaronder mariene reservaten, Speciale Beschermingszones, in uitvoering van de Vogelrichtlijn of Speciale zones voor natuurbehoud, in uitvoering van de Habitatrictlijn, hierna allebei Speciale Beschermingszones genoemd. Er zijn in de Wet geen verdere bepalingen opgenomen over de procedure tot afbakening van de mariene beschermde gebieden. Voor wat de afbakening van de Speciale Beschermingszones betreft, moet worden teruggegrepen naar de Vogel- en Habitatrictlijnen zelf en de interpretatie hiervan door het Europese Hof van Justitie. In essentie komt het erop neer dat voor de afbakening, enkel ecologische criteria in aanmerking komen.

De eerste pogingen in de periode 1999-2003 om mariene beschermde gebieden af te bakenen in het Belgisch deel van de Noordzee, mislukten. Deze periode werd geken-

merkt door een gebrek aan participatiemogelijkheden voor zowel gebruikers als lokale overheden. Er was tevens onvoldoende en laattijdige communicatie vanwege de overheid. Er werd uitgegaan van een gefaseerde aanpak, waarbij eerst de afbakening van de gebieden werd geregeld en pas in een latere fase de maatregelen binnen deze gebieden zouden worden bepaald. Deze aanpak leidde tot hevig protest door een coalitie van stakeholders, zoals vissers, jacht- en zeilclubs en kustburgemeesters (Cliquet et al., 2007; Bogaert et al., in voorbereiding).



De afbakening van de Speciale Beschermingszones in het Belgische deel van de Noordzee

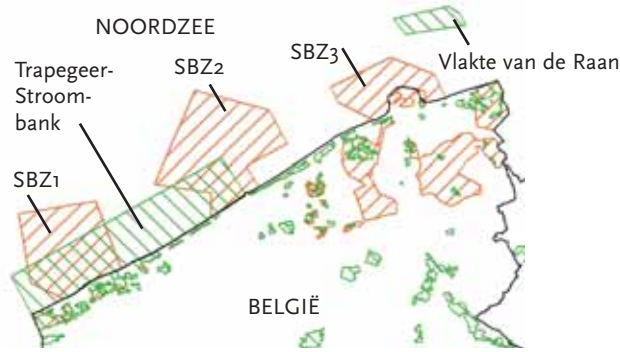
In 2003 werd door de toenmalige Minister van de Noordzee een nieuwe poging ondernomen voor de afbakening van mariene beschermde gebieden. Deze keer werd voorzien in grondige bilaterale overleg rondes met de diverse stakeholders en lokale overheden. Op basis van wetenschappelijke gegevens werden voorstellen tot afbakening van Speciale Beschermingszones voorgelegd. Deze voorstellen bevatten tezelfder tijd ook voorstellen voor mogelijke beheermaatregelen. Op grond van deze consultatierondes werden de beheermaatregelen aangepast. Bovendien werd in een nieuw instrument voorzien van vrijwillige gebruikersovereenkomsten. De afbakening van de

Foto 1. Luchtfoto Belgische kust ter hoogte van De Panne. De bevoegdheidsverdeling voor het beheer van de Belgische kustzone is erg complex. Als gevolg van de Belgische staatsstructuur kan de federale overheid bepaalde activiteiten niet beperken in de mariene Speciale Beschermingszones (foto: Kris Decler).



Fig. 1. Ligging van de vijf aangewezen Speciale Beschermingszones in het Belgisch deel van de Noordzee (vergelijk kaart op pag. 221 dit nummer).

 Habitatrictlijngebieden
 Vogelrichtlijngebieden



Naam	Oppervlakte	Habitattypen en/of soorten
SBZ 1	110,01 km ²	Dwergmeeuw (<i>Larus minutus</i>),
SBZ 2	144,80 km ²	Fuut (<i>Podiceps cristatus</i>),
SBZ 3	50,95 km ²	Grote stern (<i>Sterna sandvicensis</i>), Visdief (<i>Sterna hirundo</i>)
Trapegeer Stroombank (H1)	181,00 km ²	Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken (H1110) Bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten (H1140)
Vlakte van de Raan (H2)	19,17 km ²	Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken (H1110)

Tabel 1. Overzicht aangewezen Speciale Beschermingszones (SBZ).

Speciale Beschermingszones kaderde in een ruimer 'Masterplan' voor de Noordzee, waarbij in een eerste fase de zones voor zandwinning en offshore windmolenparken werden vastgelegd. Het afbakenen van de mariene beschermde gebieden was een tweede stap binnen dit Masterplan. Dit proces leidde uiteindelijk in 2005 tot de afbakening van vijf Speciale Beschermingszones, ingesteld door het Koninklijk Besluit van 14 oktober 2005 (fig. 1). Drie gebieden zijn ingesteld als Speciale Beschermingszone (SBZ) in uitvoering van de Vogelrichtlijn. Twee gebieden werden aangewezen in uitvoering van de Habitatrictlijn. Tabel 1 geeft een overzicht van de gebieden, met hun oppervlakte, alsook de habitattypen en/of soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen.

Bij de aanwijzing van de twee Habitatrictlijngebieden zijn enkel habitattypen vermeld als reden voor de aanwijzing. Er werden in het Koninklijk Besluit geen soorten van bijlage 2 van de Habitatrictlijn vermeld. Voor verschillende bijlage 2-soorten die voorkomen in het Belgisch deel van de Noordzee geldt wel het Soortenbeschermingsbesluit van 21 december 2001, waardoor deze soorten in de volledige zeegebieden onder Belgische bevoegdheid beschermd zijn. Het gaat hier om de volgende soorten: Tuimelaar (*Tursiops truncatus*), Bruinvis (*Phocoena phocoena*), Grijszeehond (*Halichoerus grypus*), Gewone zeehond (*Phoca vitulina*), Zeeprik (*Petromyzon marinus*), Rivierprik (*Lampetra fluviatilis*) en Fint (*Alosa fallax*) (Decleer, 2007). Voorts worden in het Koninklijk Besluit van 2001 nog enkele andere Bijlage 2-soorten

beschermd in het volledige Belgische zeegebied, maar dit gaat over soorten die er slechts uitzonderlijk voorkomen: Otter (*Lutra lutra*), Onechte karetschildpad (*Caretta caretta*), Soepschildpad (*Chelonia midas*), Steur (*Acipenser sturio*), Elft (*Alosa alosa*) en Houting (*Coregonus oxyrinchus*).

De beheermaatregelen

Om een zicht te krijgen op de maatregelen die gelden binnen de Speciale Beschermingszones moet worden gekeken naar de Wet marien milieu en naar het Koninklijk Besluit tot aanwijzing van de gebieden. Volgens de Wet ter bescherming van het mariene milieu zijn in de Speciale Beschermingszones alle activiteiten in principe toegelaten, tenzij ze worden beperkt of verboden bij Koninklijk Besluit. De Wet somt vervolgens echter een lijst van activiteiten op die niet kunnen worden verboden op grond van deze Wet. Het gaat om toezicht en controle, monitoring en wetenschappelijk onderzoek, militaire activiteiten, zeevisserij, de loodsdiensdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, de reddings- en sleepdiensten op zee en het baggeren. Scheepvaart kan enkel worden beperkt volgens een daartoe in de Wet voorziene procedure.

In het Koninklijk Besluit tot aanwijzing van de gebieden zijn de volgende beheermaatregelen opgenomen. Binnen alle Speciale Beschermingszones zijn activiteiten van burgerlijke bouwkunde, industriële activiteiten en activiteiten van commerciële en publicitaire ondernemingen verboden. In de twee Habitatrictlijngebieden geldt evenzeer een verbod op het storten van baggerspecie en

inerte materialen van natuurlijke oorsprong. In SBZ 1 en SBZ 2 (tabel 1) worden soorten-specifieke maatregelen opgelegd met het oog op het behoud van de vier vogelsoorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Gedurende de winter zijn helikopteroefeningen op een hoogte van minder dan 500 ft (152,4 meter) verboden, evenals de doorvaart van hogesnelheidsvaartuigen en watersportwedstrijden. De Minister van Leefmilieu dient te overleggen met de Minister van Defensie voor de planning van schietoefeningen en andere militaire activiteiten voor de kust van Lombardsijde.

Op grond van de Wet kunnen voor elke Speciale Beschermingszone vrijwillige gebruikersovereenkomsten worden afgesloten met diverse gebruikers van de Noordzee, zoals vissers en zeilers. Deze overeenkomsten mogen uiteraard niet afwijken of zwakker zijn dan de opgelegde bepalingen in de wetgeving. Er werden voor elk gebied al overeenkomsten afgesloten met organisaties uit de watersportrecreatie. In deze overeenkomsten ligt de nadruk vooral op het verspreiden van informatie over de beschermde gebieden aan de leden van de watersportorganisaties. Voorts worden enkele maatregelen ter bescherming van het mariene milieu aanbevolen (bv. de aanbeveling om geen wrakken te bevissen, het toebrengen van schade aan de zeebodem te vermijden bij het voor anker gaan, het respecteren van fauna en flora op zee).

Voor elke Speciale Beschermingszone moet een beleidsplan worden opgesteld binnen drie jaar na de aanwijzing van het gebied. Een beleidsplan omvat informatie over de beschermingsmaatregelen in het gebied, de gebruikersovereenkomsten en andere relevante maatregelen, de resultaten van de monitoring en een beoordeling van het effect van de genomen maatregelen. Voorts kan een beleidsplan voorstellen inhouden inzake de herziening van de bescherming in het gebied en voor het instellen van nieuwe mariene beschermde gebieden. Momenteel worden de beleidsplannen voorbereid door de federale administratie voor leefmilieu. De beleidsplannen moeten gereed zijn in 2008. Tot slot is voorzien in een passende beoordeling van plannen of projecten, waardoor art. 6, § 3-4 van de Habitatrictlijn wordt omgezet.

Een succesvolle bescherming van Natura 2000?

In tegenstelling tot de eerste pogingen tot afbakening van mariene beschermde gebieden, werd bij de afbakening van de Speciale

Beschermingszones ruim aandacht besteed aan consultatie en informatieverstrekking. Ook het feit dat terzelfder tijd zowel de begrenzing als de maatregelen binnen de gebieden werden voorgelegd aan de stakeholders en het werken met vrijwillige maatregelen, verhoogde het draagvlak bij de gebruikers en lokale overheden. Ondanks de voorafgaande communicatie en overleg werd door de energiemaatschappij Electrabel een klacht ingediend bij de Belgische Raad van State tegen de aanwijzing van de Vlakte van de Raan als Speciale Beschermingszone. De reden voor deze juridische procedure is het intrekken van een al toegestane milieuvergunning voor de bouw van een windmolenpark op de Vlakte van de Raan. De procedure is momenteel nog aan de gang. Volgens Vanhoutte (in voorbereiding) heeft Electrabel de intentie om door te gaan met de bouw van het windmolenpark.

Als men het rijtje van huidige, wettelijk vastgelegde maatregelen bekijkt, dan valt op dat slechts een beperkt aantal maatregelen is genomen. Daarbij werd vooral beoogd om bepaalde toekomstige activiteiten uit te sluiten. Aan de bestaande activiteiten werd niet of nauwelijks geraakt. Maar zelfs de beperking van toekomstige activiteiten is niet sluitend gegarandeerd. Op grond van de afwijkingmogelijkheid bij de 'passende beoordeling' kan een activiteit immers alsnog worden toegestaan.

Door in de Wet al bij voorbaat te stellen dat bepaalde activiteiten niet kunnen worden beperkt of verboden, limiteert de federale overheid haar eigen bevoegdheden om maatregelen te nemen binnen de Speciale Beschermingszones. Bepaalde van deze activiteiten, zoals de zeevisserij, behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Deze activiteiten kunnen desgevallend worden beperkt of verboden door de Vlaamse overheid, maar niet door de federale overheid bevoegd voor natuurbehoud op zee. Naar transparantie en duidelijkheid voor de gebruikers valt het te betreuren dat niet alle beheermaatregelen voor een Speciale Beschermingszone in eenzelfde besluit kunnen worden vastgelegd, maar dat deze zelfs verspreid kunnen zijn over diverse bevoegdheidsniveaus (Rabaut et al., in voorbereiding). De beperking die in de Wet is ingebouwd

waardoor de federale overheid bepaalde activiteiten niet kan beperken of verbieden in de Speciale Beschermingszones kan ook voor problemen zorgen bij de toepassing van de 'passende beoordeling'. Volgens deze passende beoordeling kunnen activiteiten die een significant negatieve impact hebben op de Speciale Beschermingszone niet worden toegelaten, tenzij volgens een strikt uitzonderingsregime. Maar aangezien in de Wet verschillende activiteiten niet kunnen worden verboden, is de Wet op dit vlak strijdig met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Er zou in de wetgeving minstens een opvangbepaling moeten worden voorzien, waarbij de minister de bevoegdheid krijgt activiteiten te verbieden, teneinde de instandhoudingsdoelstellingen te halen (Cliquet & Bogaert, 2006). Uit de monitoring in de Speciale Beschermingszones zal moeten blijken of het huidige beschermingsregime voldoende is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Indien dit niet het geval is, zullen bijkomende maatregelen vereist zijn. De beperkingen in de wetgeving en de bevoegdheidsverdeling over de Belgische Noordzee kunnen bijkomende maatregelen alvast bemoeilijken.

Literatuur

- Bogaert, D., A. Cliquet, D. De Waen & F. Maes, in voorbereiding.** Designation of Marine Protected Areas in Belgium: legal and ecological success?
- Cliquet, A. & D. Bogaert, 2006.** Mariene beschermde gebieden in het Belgisch deel van de Noordzee: een eerste stap in de richting van het behoud van de mariene biodiversiteit? Tijdschrift voor Milieurecht: 165-171.
- Cliquet, A., F. Maes & J. Schrijvers, 2004.** Towards Integration and Participation in Coastal Zone Decision Making for Belgium. In: D. Green (Ed.), *Delivering Sustainable Coasts: Connecting Science and Policy*, Littoral 2004, Aberdeen, September 2004, Proceedings Volume 1. Cambridge Publications: 205-210.
- Cliquet, A., D. Bogaert, D. De Waen & F. Maes, 2007.** The designation of Marine Protected Areas in Belgium: From government to governance? Proceedings MARE Conferentie People and the Sea IV. Who owns the Coast, Amsterdam, 5-7 juli 2007.
- Decler, K. (red.), 2007.** Europees beschermde

natuur in Vlaanderen en het Belgisch deel van de Noordzee. Habitattypen / Dier en plantensoorten. Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek INBO.M.2007.01, Brussel.

European Commission, 2006. EU Action plan to 2010 and beyond, Annex 1 to the Communication from the Commission. Halting the loss of biodiversity by 2010 – and beyond. Sustaining ecosystem services for human well-being, COM(2006)216 final, 22.05.2006.

Rabaut, M., S. Degraer, J. Schrijvers, S. Deros, F. Maes, M. Vincx & A. Cliquet, in voorbereiding. Ecological and Legal Analysis of the 'MPA-process' in Temperate Continental Shelf Areas. The Belgian Part of the North Sea as Case Study.

Vanhoutte, P., in voorbereiding. Analyse van het Annulatieberoep door de n.v. Electrabel en de n.v. Ondernemingen Jan de Nul tegen het koninklijk besluit van 14 oktober 2005 tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Masterproef Master Milieurecht, Universiteit Gent.

Summary

Natura 2000 in the Belgian North Sea: more than a 'paper' protection?

In Belgium, the designation and management of Natura 2000 sites in the marine environment belong to the competences of the federal government. The legal basis for the designation and management is the federal Law on the protection of the marine environment of 1999. A Royal Decree of 2005 designated three areas for the protection of certain birds species and two areas for the protection of certain habitat types. The protection of the sites include some limited prohibitions of certain activities, a procedure for an appropriate assessment for plans and projects, the making of a policy plan and the use of voluntary user agreements with stakeholders. Several activities however can not be restricted under the federal legislation. It is uncertain whether the conservation goals can be obtained with the rather limited set of measures that have been taken so far.

Prof.dr. A. Cliquet
Vakgroep Internationaal Publiekrecht
Universiteitstraat 6
B-9000 Gent
België
e-mail: An.Cliquet@ugent.be

K. Decler
Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
Kliniekstraat 25
B-1070 Brussel
België
e-mail: Kris.Decler@inbo.be

Foto 2. Met watersportrecreanten werden vrijwillige gebruikersovereenkomsten afgesloten voor de bescherming van de Speciale Beschermingszones (foto: Kris Decler).

