

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 284

**27 747**

**Bijlage V inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit van het zeegebied, met Aanhangsel 3, bij het op 22 september 1992 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan; Sintra, 22–23 juli 1998**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2001

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 18 mei 2001.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 17 juni 2001.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 22–23 juli 1998 te Sintra totstandgekomen Bijlage V inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit van het zeegebied, met Aanhangsel 3, bij het op 22 september 1992 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 2000, 74).<sup>1</sup>

Een toelichtende nota bij deze Bijlage treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## Toelichtende Nota

### I. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State)

Het op 22 september 1992 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (hierna te noemen het OSPAR-Verdrag; Trb. 1993, 16) verplicht de verdragspartijen tot het nemen van alle mogelijke maatregelen om verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen en te beëindigen en om het zeegebied te beschermen tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten. Deze algemene verplichtingen hebben tot doel de volksgezondheid te beschermen, het mariene ecosysteem in stand te houden en, wanneer uitvoerbaar, aangetaste zeegebieden te herstellen. Het OSPAR-Verdrag, dat alleen voor Nederland is goedgekeurd (kamerstukken II 1993/94, 23 465, nrs. 93 en 1) is op 25 maart 1998 in werking getreden.

Uitvoering geven aan de verplichting het zeegebied te beschermen tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten betekent dat de verdragspartijen maatregelen zouden moeten treffen ter regulering van menselijke activiteiten die het mariene ecosysteem verstoren of die nadelige effecten hebben op dat systeem (bijvoorbeeld door zand- en grindwinning of aantasting van biotopen).

Tijdens haar jaarvergadering in 1996 nam de OSPAR-Commissie (hierna te noemen de Commissie) het besluit om een nadere invulling te geven aan die verplichting. In juli 1998 werd te Sintra (Portugal) tijdens de Ministeriële bijeenkomst van de Commissie de tekst van Bijlage V en Aanhangsel 3 aangenomen. Bij de inwerkingtreding ervan zal een juridische basis ontstaan om ook maatregelen onder het OSPAR-Verdrag te kunnen treffen ter beheersing van activiteiten die niet van verontreinigende aard zijn, met het oog op de bescherming en het behoud van het mariene ecosysteem in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

### II. Structuur en inhoud van Bijlage V en Aanhangsel 3

Bijlage V bevat vier artikelen. In artikel 1 wordt aangegeven dat voor de toepassing van de Bijlage en het bijbehorende Aanhangsel dezelfde definities gehanteerd worden als die in het op 5 juni 1992 te Rio de Janeiro totstandgekomen Verdrag inzake biologische diversiteit (Trb. 1992, 164). Dit om mogelijke misverstanden te voorkomen over de betekenis van genoemde termen in de Bijlage ten opzichte van het Verdrag inzake biologische diversiteit.

Artikel 2 geeft invulling aan de algemene verplichting van het OSPAR-Verdrag het zeegebied te beschermen tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten met het doel de volksgezondheid te beschermen en het mariene ecosysteem in stand te houden en wanneer uitvoerbaar, aangetaste zeegebieden te herstellen. Op voorstel van Duitsland is de verplichting die de OSPAR-verdragspartijen zijn aangegaan onder het Verdrag inzake biologische diversiteit om strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit te ontwikkelen hieraan toegevoegd.

Artikel 3 betreft de specifieke taken van de Commissie in het kader van deze Bijlage. De formulering van het eerste lid, onder b, en onder c, geeft aan hoe gevoelig het onderwerp «bescherming en behoud van ecosystemen en biologische diversiteit» ligt bij een aantal van de verdragspartijen: het opstellen van programma's en maatregelen voor het beheer van menselijke activiteiten die onder toepassing van de criteria in Aanhangsel 3 door de Commissie zijn vastgesteld, is aan voorwaarden gebonden. Meer in het bijzonder gaat het hier om beschermings-, behoud- en

herstelmaatregelen die van toepassing zouden kunnen zijn op specifieke soorten en habitats in specifieke gebieden en op de scheepvaart. In artikel 4 wordt uitdrukkelijk vastgesteld dat de Commissie niet bevoegd is maatregelen te nemen inzake visserijbeheer of maritiem transport. Gegeven het feit dat deze activiteiten wel degelijk negatieve effecten kunnen hebben op het mariene ecosysteem en de biodiversiteit, verplicht de Commissie zich tot het samenwerken met de bevoegde (inter)nationale autoriteiten ter zake. Ten aanzien van de verwijzing in dit artikel naar «aangelegenheden met betrekking tot het beheer van de visserij» is de Commissie apart schriftelijk overeengekomen dat dit verwijzingen zijn naar aangelegenheden waarvoor maatregelen kunnen worden genomen op grond van instrumenten zoals onder andere het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Gemeenschap en de Visserijcommissie voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Met betrekking tot het maritiem transport wordt de Internationale Maritieme Organisatie in artikel 4, tweede lid, genoemd als zijnde de bevoegde internationale autoriteit ter zake.

Aanhangsel 3, dat verband houdt met Bijlage V, bevat criteria die de Commissie dient te hanteren bij het vaststellen van menselijke activiteiten die onder de Bijlage gereguleerd dienen te worden. Wijziging van het Aanhangsel vereist, overeenkomstig artikel 19 van het OSPAR-Verdrag, de instemming van drie-vierde van de verdragspartijen die door dit Aanhangsel gebonden zijn.

Overeenkomstig artikel 14 van het OSPAR-Verdrag maken Bijlage V en Aanhangsel 3 een integrerend onderdeel uit van het Verdrag. De inhoud van de Bijlage en het Aanhangsel is van uitvoerende aard ten opzichte van de bepalingen van het OSPAR-Verdrag. Verdragen tot wijziging van de Bijlage en het Aanhangsel behoeven daarom op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring voorbehouden.

### **III. Implementatie**

Op korte termijn zijn er geen concrete maatregelen te verwachten van de Commissie met betrekking tot de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit. Immers, de Commissie zal eerst met toepassing van de criteria in Aanhangsel 3 de menselijke activiteiten moeten identificeren die onder deze nieuwe Bijlage V gereguleerd dienen te worden. Ook zal een belangrijk deel van de te nemen maatregelen afhankelijk zijn van de uitwerking van de door de Commissie in 1998 gemaakte afspraken met betrekking tot de bescherming en het behoud van de ecosystemen en de biologische diversiteit van het zeegebied. Hiermee heeft de Commissie in grote lijnen haar beleid, op middellange en lange termijn, uitgestippeld met betrekking tot dit onderwerp. Dit beleid voorziet onder andere in het opstellen van selectiecriteria voor de soorten, habitats en ecologische processen die bescherming behoeven, de evaluatie van de effecten van bepaalde sectoren van menselijke activiteit en de beoordeling van de zeegebieden die schade hebben opgelopen. Op grond van de resultaten van eerder genoemde acties zal de Commissie, indien noodzakelijk, maatregelen nemen overeenkomstig Bijlage V om schadelijke menselijke activiteiten te reguleren en de aangetaste zeegebieden te herstellen.

Om in Nederland uitvoering te kunnen geven aan de maatregelen voor de bescherming, het behoud en het herstel van het mariene ecosysteem, is toepassing van het instrumentarium vereist. Deze toepassing is vastgelegd in de onderstaande nationale wetten, waarbij de toepassing van het

instrumentarium in de exclusieve economische zone (EEZ) is vastgelegd in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Stb. 1996, 645) en de Ontgrondingenwet (Stb. 1996, 412), en mogelijk in de toekomst ook in andere nationale wetten.

- De Wet beheer rijkswaterstaatswerken waarbij in het kader van het vergunningenstelsel van deze wet (artikel 2) uitvoering kan worden gegeven aan de verdragsverplichtingen inzake de regulering van menselijke activiteiten die verstoringen in het zeegebied kunnen veroorzaken. Dit vergunningstelsel betreft enerzijds het maken en behouden van werken (zoals installaties en pijpleidingen) en anderzijds het laten staan of laten liggen van voorwerpen (zoals opzettelijk afgezonken schepen). Op grond van artikel 3 kunnen namelijk niet alleen voorschriften worden gesteld voor de bescherming van waterstaatkundige belangen, maar ook voor andere belangen, bijvoorbeeld natuur- en milieubelangen, voor zover specifieke wetgeving daarin niet voorziet. Dit laatste is voorshands aan de orde in de EEZ. Door de Tweede Kamer is een wetsvoorstel goedgekeurd dat strekt tot uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot de EEZ (kamerstukken II 1999/2000, 26 961, nrs. 1-3); het wetsvoorstel ligt thans bij de Eerste Kamer ter behandeling. In het kader van de behandeling van vergunningaanvragen voor werken in het zeegebied zal een milieueffectrapport worden gevraagd van de aanvrager. Daarbij zal voorshands zo veel mogelijk overeenkomstige toepassing worden gegeven aan het hoofdstuk inzake milieueffectrapportage (mer) van de Wet milieubeheer. Hiermee kan onder andere uitvoering worden gegeven aan de verdragsverplichting betreffende het verzamelen en bestuderen van informatie over de effecten van menselijke activiteiten in het zeegebied op de ecosystemen en biologische diversiteit; een actie die vereist is bij het opstellen van programma's en maatregelen voor de regulering van dergelijke activiteiten (artikel 3, eerste lid, onder b, van de onderhavige Bijlage). Bovendien is een wijziging van het Besluit milieueffectrapportage 1994 in voorbereiding, waarmee een afzonderlijke mer-plicht c.q. mer-beoordelingsplicht zal worden vastgelegd voor relevante onder de vergunningplicht vallende activiteiten.
- De Ontgrondingenwet waarbij op grond van artikel 3, tweede lid, voorschriften kunnen worden verbonden aan een vergunning ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen. Ingevolge artikel 10, tweede lid, worden al die belangen ook meegewogen bij de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een vergunning. Voor de uitvoering van de besluiten en aanbevelingen van de Commissie betreffende de regulering van menselijke activiteiten die het mariene ecosysteem verstoren of die nadelige effecten hebben op dat systeem voor wat betreft zand- en grindwinning, biedt het in beginsel integrale karakter van het vergunningstelsel van deze wet (artikel 10, zevende lid) een voldoende ruim kader. Het afwegingskader voorziet er namelijk in dat met alle belangen voldoende rekening kan worden gehouden bij de beslissing op de aanvraag om vergunning en door middel van het verbinden van voorschriften aan de vergunning. De Ontgrondingenwet is sedert 1996 mede van toepassing buiten de territoriale wateren, op het aan Nederland toekomende deel van het continentaal plat.
- De Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, 572) die ziet op gebiedsgerichte natuurbescherming. Op grond van deze wet kunnen gebieden met bijzondere natuurwaarden worden aangewezen als beschermd natuurmonument. Ingevolge deze wet is voor alle handelingen die de wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten een vergunning vereist. De Noordzee is integraal onderdeel van de Ecologisch Hoofdstructuur (EHS) ingevolge het Structuurschema Groene Ruimte. In de EHS staat de instandhouding en bescherming

- van natuurwaarden voorop. Slechts om dringende redenen van zwaarwegend belang kan hierop in voorkomend geval eventueel een uitzondering worden gemaakt. De mogelijkheid te kunnen beschikken over maatregelen die gebiedsgerichte bescherming van natuurwaarden in de Noordzee kan bevorderen, dringt zich dus op, mede in het licht van de onderhavige Bijlage V. Hiertoe heeft een verkenning plaatsgevonden van verschillende opties om daartoe te komen. Enerzijds kunnen hiertoe verschillende sectorwetten worden benut, anderzijds behoeft hiertoe op voorhand niet de mogelijkheid van een integraal en zelfstandig toepasbaar instrument als de aanwijzing van een beschermd natuurmonument te worden uitgesloten. Hiermee kunnen gebieden met bijzondere natuurwaarden in de Noordzee die buiten de territoriale zee zijn gelegen, onder het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet of de Natuurbeschermingswet 1998 (eenmaal inwerking), worden gebracht. Dat toepassingsbereik is thans beperkt tot het gebied, gelegen binnen de landsgrenzen. In het licht van de verdragsverplichtingen van Bijlage V, wordt een en ander thans nog nader bezien. Immers, de bescherming van gebieden op volle zee, waar scheepvaart en visserij krachtens artikel 4 van de Bijlage, ongemoeid dienen te worden gelaten, stelt bijzondere eisen aan eventueel daarvoor op te stellen regels. Een combinatie van de twee hiervoor genoemde mogelijkheden is overigens ook denkbaar.
- De Flora- en Faunawet (Stb. 1998, 402) die de bescherming van soorten regelt. Op grond van deze wet kunnen beschermingsmaatregelen voor met namen genoemde soorten getroffen worden. Ook deze wet is nog niet in werking getreden en is alleen van toepassing in de territoriale zee. Gelet op de mogelijke maatregelen die op grond van Bijlage V door de Commissie kunnen worden genomen, zal bezien worden of het toepassingsbereik van de Flora- en Faunawet uitgebreid kan worden naar de EEZ.

#### **IV. Koninkrijkspositie**

Bijlage V en Aanhangsel 3 zullen, evenals het OSPAR-Verdrag, voor wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. M. de Vries

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
G. H. Faber