

Mariene beschermde gebieden in het Belgisch deel van de Noordzee: een eerste stap in de richting van het behoud van de mariene biodiversiteit?

VLIZ (vzw)
VLAAMS INSTITUUT VOOR DE ZEI
FLANDERS MARINE INSTITUTE
Oostende - Belgium

An Cliquet
Maritiem Instituut Universiteit Gent

Dirk Bogaert
Maritiem Instituut Universiteit Gent en Arteveldehogeschool

INLEIDING

In 2005 werden onder impuls van de toenmalige minister van de Noordzee, Johan Vande Lanotte, de vijf eerste mariene beschermde gebieden afgebakend in het Belgisch deel van de Noordzee. In maart 2006 werd een zesde beschermd gebied afgebakend. Sinds het uitvaardigen van de Wet inzake de bescherming van het mariene milieu in 1999¹ werden eerder diverse pogingen ondernomen voor het afbakenen van dergelijke gebieden, evenwel zonder resultaat. De uiteindelijke afbakening van deze gebieden is dan ook een belangrijke verwezenlijking.

In het eerste deel van dit artikel worden de besluiten tot afbakening, alsook het besluit inzake gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen besproken. De rechtsbasis voor deze besluiten is de Wet marien milieu, waarvan het hoofdstuk inzake de mariene beschermde gebieden naar aanleiding van de afbakening van de beschermde gebieden vrij grondig werd gewijzigd². Deze wetswijzigingen doen echter zowel vanuit juridisch als beleidsmatig oogpunt nogal wat vragen rijzen. In het tweede deel van dit artikel wordt hier meer in detail op ingegaan, met het oog op het beantwoorden van de centrale vraag of de afbakening en het beschermingsregime van de mariene beschermde gebieden een eerste stap is in de richting van het behoud van de mariene biodiversiteit.

Afbakening van speciale beschermingszones, speciale zones voor natuurbehoud en mariene reservaten in de Noordzee: stand van zaken

In 2005 werden in het Belgische deel van de Noordzee vijf mariene beschermde gebieden aangeduid. Dit gebeurde door het Koninklijk Besluit van 14 oktober 2005³. Het gaat om drie gebieden die zijn afgebakend in het kader van de Europese Vogelrichtlijn⁴ (*speciale beschermingszones*, hierna ook Vogelrichtlijngebieden genoemd). Deze gebieden beogen vooral de bescherming van enkele vogelsoorten, zoals Fuut, Visdief, Grote stern en Dwergmeeuw. Voorts zijn er twee speciale beschermingszones afgebakend in het kader van de Habitatrichtlijn⁵ (*speciale zones voor natuurbehoud*, hierna ook Habitatrichtlijngebieden genoemd): de Vlakte van de Raan en de Trapegeer-Stroombank.

Voor al deze gebieden zijn er ook beschermingsmaatregelen genomen. Zo gelden enkele *algemene beschermingsmaatregelen* voor de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, zoals het verbod op activiteiten van burgerlijke bouwkunde, industriële activiteiten en activiteiten van publicitaire en commerciële ondernemingen⁶. Voor de twee Habitatrichtlijngebieden komt daar nog het verbod bij op het storten van baggerspecie en inerte materialen van natuurlijke oorsprong⁷. Voor de vijf gebieden wordt ook de 'passende beoordeling' voor plannen of projecten⁸ zoals voorzien door artikel 6 van de Habitatrichtlijn opgelegd.

¹ Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S. 12 maart 1999 (hierna Wet marien milieu genoemd).

² Wet van 17 september 2005 houdende wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S. 13 oktober 2005.

³ K.B. van 14 oktober 2005 tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S. 31 oktober 2005, gewijzigd door het KB van 5 maart 2006, BS 27 maart 2006 (hierna K.B. speciale beschermingszones genoemd).

⁴ Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PB. L. 103, 25 april 1979, zoals gewijzigd (Vogelrichtlijn).

⁵ Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, PB. L. 206, 22 juli 1992, zoals gewijzigd (Habitatrichtlijn). Het K.B. bevat een behoorlijke omzetting van art. 6, § 3-4 van de Habitatrichtlijn. Daar waar de richtlijn echter een onderscheid maakt tussen prioritaire en niet-prioritaire soorten in art. 6, § 4, ontbreekt dit in het K.B..

⁶ Art. 5 en art. 10, 1°-3°, K.B. speciale beschermingszones.

⁷ Art. 10, 4°, K.B. speciale beschermingszones.

⁸ Art. 6 en art. 11, K.B. speciale beschermingszones.

Dit houdt in dat voor elk project of plan dat niet nodig is voor het beheer van het gebied en dat significante gevolgen kan hebben voor het gebied, een passende beoordeling moet worden gemaakt. De beoordeling houdt rekening met de instandhoudingsdoelstellingen die per gebied worden vastgelegd. Het plan of project kan slechts worden toegestaan indien uit de beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Van deze principiële regeling kan slechts uitzonderlijk en onder strikte voorwaarden worden afgeweken. De voorwaarden die cumulatief dienen te worden toegepast, zijn:

- er zijn geen alternatieven;
- het dient te gaan om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard;
- de nodige compenserende maatregelen moeten worden genomen.

Voor de passende beoordeling wordt de MER-procedure gevolgd zoals die is voorzien in het K.B. van 9 september 2003⁹ houdende de regels betreffende de milieueffectbeoordeling in toepassing van de Wet marien milieu.

Voor de twee Vogelrichtlijngebieden gelden verder *soortenspecifieke beschermingsmaatregelen*¹⁰. Zo zijn in de winterperiode oefenvluchten met helikopters verboden, evenals doorvaart van hogesnelheidsvaartuigen en watersportwedstrijden. Voorts dient er overleg plaats te vinden met de minister van Defensie in verband met de schietoefeningen en andere militaire activiteiten voor de kust van Lombardsijde.

Naast deze beschermingsmaatregelen die worden opgelegd in het K.B., vervullen ook de gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen een cruciale rol bij het beleid. Met de gebruikersovereenkomsten wordt voor het behoud van de gebieden uitgegaan van een vrijwillige aanpak. Met verschillende gebruikers, zoals de watersportrecreanten, kunnen dergelijke overeenkomsten worden afgesloten¹¹, waarin door de Minister bijkomende voorwaarden kunnen worden bepaald na overleg met de gebruikers van het beschermde mariene gebied. Opmerkelijk is hierbij het grote belang dat aan het overleg met de gebruikers wordt gehecht.

De voorwaarden die de gebruikersovereenkomsten en de beleidsplannen werden summier uitgewerkt in een

afzonderlijk Koninklijk Besluit van 14 oktober 2005¹². Dit K.B. omvat eveneens de procedure voor het opstellen van de beleidsplannen¹³. Een dergelijk beleidsplan dient informatie te bevatten over de beschermingsmaatregelen en gebruikersovereenkomsten die gelden in het marien beschermd gebied. Voorts dient dit de resultaten van de monitoring (toevertrouwd aan de Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee) te bevatten en een beoordeling van het effect van zowel de beschermingsmaatregelen als de gebruikersovereenkomsten. Eventueel kan in een beleidsplan ook een herziening worden opgenomen van de bescherming van het gebied en kunnen voorstellen worden gedaan voor nieuw in te stellen mariene beschermde gebieden en de te nemen beschermingsmaatregelen daarin¹⁴.

De gebruikersovereenkomsten worden aldus geëvalueerd en eventueel herzien in het kader van het beleidsplan. Wat de beëindiging ervan betreft, bepaalt het K.B. dat bij het herhaald, opzettelijk of niet opzettelijk, niet respecteren van de overeenkomst de minister de gebruikersovereenkomst eenzijdig kan opzeggen¹⁵. Dit garandeert echter op geen enkele manier het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud. Er is geen enkel opvangmechanisme voorzien voor het geval de maatregelen gebaseerd op vrijwillige gebruikersovereenkomsten niet effectief zijn (en dus geen afdoende bescherming kunnen garanderen) of niet worden nageleefd. Het lijkt ons zeer de vraag of de gebruikers zullen wakker liggen van het feit dat de minister de gebruikersovereenkomst eenzijdig kan opzeggen. Naast het systeem van de vrijwillige gebruikersovereenkomsten had de regelgeving beter voorzien in een opvangsysteem waardoor dwingende maatregelen konden worden opgelegd voor het geval de beschermingsmaatregelen op grond van de vrijwillige overeenkomsten niet voldoende zouden zijn of niet zouden worden nageleefd.

Uit de gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen blijkt dat de overheid gebruikers en belanghebbenden wil responsabiliseren via overleg en inspraak. Ook in de procedure voor het opmaken van het beleidsplan wordt voorzien in een openbaar onderzoek, een overlegvergadering met door de gebruikers van het beschermd marien gebied aangeduide afgevaardigden en een openbare

⁹ K.B. van 9 september 2003 houdende de regels betreffende de milieueffectbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S. 17 september 2003.

¹⁰ Art. 7, K.B. speciale beschermingszones.

¹¹ Art. 12, K.B. speciale beschermingszones.

¹² K.B. van 14 oktober 2005 betreffende de voorwaarden, sluiting, uitvoering en beëindiging van gebruikersovereenkomsten en het opstellen van beleidsplannen voor de beschermde mariene gebieden in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S. 31 oktober 2005 (hierna K.B. gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen genoemd).

¹³ Art. 8-11, K.B. gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen.

¹⁴ Art. 7, K.B. gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen.

¹⁵ Art. 6, K.B. gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen.

overlegvergadering. Hiermee wordt de keuze voor een meer interactief beleid, die ook was gemaakt bij de voorbereiding van de afbakening, verdergezet. Aan de afbakening van de vijf gebieden ging immers een intensieve overlegronde vooraf met de diverse gebruikers van het mariene milieu en de lokale besturen, ook al is in dergelijk overleg wettelijk niet voorzien. Door het opteren voor overleg in deze fasen van het beleidsproces werd beoogd het draagvlak voor de uiteindelijke instelling van de beschermde gebieden te versterken¹⁶. Niettegenstaande dit, werd op 30 december 2005 door N.V. Electrabel en baggeraar N.V. Ondernemingen Jan De Nul een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging ingesteld van het K.B. speciale beschermingszones. Aanleiding hiervoor was het ministerieel besluit van 25 juni 2005¹⁷ ter opheffing van een eerder ministerieel besluit houdende toekenning van een machtiging voor de bouw van een park van windmolens ten noorden van de Vlakte van de Raan¹⁸. Deze procedure is nog aan de gang en zal een belangrijke testcase vormen voor de afbakening van mariene beschermde gebieden en de hiervoor gevolgde procedure. Naast de vijf reeds aangeduide gebieden, is het immers de bedoeling om ook mariene reservaten aan te wijzen.

Een eerste marien reservaat werd aangewezen in het KB van 5 maart 2006¹⁹. Door dit besluit wordt een gericht marien reservaat ingesteld ter hoogte van de Baai van Heist. Dit reservaat is gelegen in één van de drie speciale beschermingszones (SBZ 3) en sluit aan op het bestaande Vlaamse natuurreservaat Baai Van Heist. In het gericht marien reservaat zijn alle activiteiten verboden, behalve de uitzonderingen voorzien in de Wet marien milieu (met uitzondering van de scheepvaart); het leggen en onderhoud van kabels en pijpleidingen; het graven van sleuven en het ophogen van de zeebodem en de activiteiten die vallen onder het toepassingsgebied van de gebruikersovereenkomsten²⁰. Het KB voorziet tevens in een passende beoordeling voor plan-

nen of projecten. Voor het marien reservaat dient een gebruikersovereenkomst te worden afgesloten en dient binnen de drie jaar een beleidsplan te worden opgesteld. BMM is belast met de monitoring van dit gebied.

De wijzigingen aan de Wet ter bescherming van het mariene milieu en de (mogelijke) gevolgen

Zoals hiervoor aangehaald is de Wet marien milieu, die de wettelijke basis vormt voor de afbakening van mariene beschermde gebieden, recent gewijzigd door de Wet van 17 september 2005 onder meer om een rechtsbasis te geven aan de vrijwillige gebruikersovereenkomsten. Voorts werden nog enkele andere wijzigingen aan het natuurbehouds-hoofdstuk van deze wet doorgevoerd. Op basis van een vergelijking van de oorspronkelijke Wet marien milieu en de aangebrachte wetswijzigingen kunnen zowel enkele kleinere juridisch-technische opmerkingen worden geformuleerd als enkele meer fundamentele opmerkingen. Hierna worden de wijzigingen en hun (mogelijke) gevolgen voor de bescherming van het mariene milieu overlopen.

Rechtsgrond voor uitvoering van internationale verplichtingen (art. 6)

Art. 6 van de wet werd geherformuleerd als volgt: "De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die met betrekking tot de bescherming van het marien milieu in de zeegebieden voortvloeien uit internationale verdragen en Europese verordeningen of richtlijnen, inzonderheid (...)". Daarna volgt een opsomming van enkele verdragen en richtlijnen die waren voorzien in de oorspronkelijke wettekst (zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn). Deze lijst wordt in de nieuwe wettekst aangevuld met het Zeerechtverdrag van 1982²¹, waarbij in het bijzonder wordt verwezen naar

¹⁶ Een evaluatie van het proces tot afbakening van de mariene beschermde gebieden gebeurt momenteel door het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent in het kader van een Europees gefinancierd Interreg IIIb-project: Corepoint.

¹⁷ M.B. van 25 juni 2005, B.S. 5 augustus 2005.

¹⁸ M.B. van 25 juni 2002 houdende toekenning aan de Tijdelijke Vereniging Electrabel – Ondernemingen Jan De Nul van een machtiging voor de bouw van een park van 50 windmolens met een nominaal vermogen van 2 MW voor de productie van elektriciteit uit winden in de zeegebieden ten noorden van de Vlakte van de Raan en M.B. van 25 juni 2002 houdende toekenning aan de Tijdelijke Vereniging Electrabel – Ondernemingen Jan De Nul van een vergunning voor de exploitatie van een park van 50 windmolens met een nominaal vermogen van 2 MW voor de productie van elektriciteit uit winden in de zeegebieden ten noorden van de Vlakte van de Raan.

¹⁹ KB van 5 maart 2006 tot instelling van een gericht marien reservaat in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en tot wijziging van 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, BS 27 maart 2006 (hierna KB marien reservaat genoemd).

²⁰ Art. 5, KB marien reservaat: "In het gericht marien reservaat zijn alle activiteiten verboden, behoudens :

1° de wettelijke uitzonderingen zoals vermeld in artikel 8, § A, van de wet, met uitzondering van de scheepvaart, onverminderd het optreden vanwege de overheid of in uitvoering van 2° en 3°;

2° het leggen en onderhoud van kabels en pijpleidingen;

3° het graven van sleuven en het ophogen van de zeebodem;

4° de activiteiten die onder het toepassingsgebied van de gebruikersovereenkomsten vallen".

²¹ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, Montego Bay, 10 december 1982, en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, New-York, 28 juli 1994, beide goedgekeurd bij de Wet van 18 juni 1998, B.S. 16 september 1999 (Zeerechtverdrag).

art. 303²² van dit verdrag. In de oorspronkelijke wettekst was deze bepaling limitatief geformuleerd en beperkt tot enkele richtlijnen en verdragen. De herformulering en aanvulling van dit artikel is zeker positief aangezien de limitatieve opsomming in de oorspronkelijke wettekst een beperking kon inhouden voor de uitvoering van toekomstige internationale verplichtingen. Door de wetswijziging wordt geanticipeerd op nieuwe verplichtingen die op korte en middellange termijn te verwachten zijn²³. De toevoeging van het Zeerechtverdrag, en in het bijzonder artikel 303 is van belang voor de bescherming van wrakken als marien beschermd gebied, waardoor nu ook een meerwaarde kan worden gegeven aan de archeologische of historische waarde van het wrak²⁴.

Uitzondering voor militaire activiteiten (art. 7, § 4)

Art. 7 omvat de algemene bepaling over de mariene beschermde gebieden. Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt dat de Koning in de zeegebieden beschermde mariene gebieden kan instellen en de maatregelen kan nemen die nodig zijn voor de bescherming ervan. Paragraaf 4 van dit artikel voorziet in een uitzondering van deze bepaling voor militaire activiteiten: *“de maatregelen bedoeld in § 1 zijn niet van toepassing op militaire activiteiten. De militaire overheid stelt evenwel, in overleg met de minister, alles in het werk om schade en milieuverstoring te voorkomen, zonder dat het inzetten en het paraat stellen van de krijgsmacht in het gedrang worden gebracht”*. Door de wetswijziging wordt daar nog aan toegevoegd *“en rekening houdend met het specifiek statuut van het militaire domein”*. Deze toevoeging is zinloos en is juridisch zonder voorwerp: in paragraaf 4 is immers al een uitzondering voorzien voor militaire activiteiten. Het is zonder voorwerp aangezien er in het mariene milieu juridisch geen sprake kan zijn van een militair domein. Het mariene milieu is een gebied waar de kuststaat, volgens het internationaal zee-

recht, bevoegdheden over uitoefent, maar waar geen eigendomsrechten gelden zoals op het land.

Mariene reservaten (art. 8, § 1 en § 2)

Het principe van de oorspronkelijke wet van 1999 is dat er wordt uitgegaan van een algemeen beschermingsbeginsel in de mariene reservaten, waarbij principieel alle activiteiten worden verboden, met uitzondering van de activiteiten die worden toegelaten door de wet. Activiteiten die steeds zijn toegelaten zijn toezicht en controle, wetenschappelijk onderzoek en militaire activiteiten. Scheepvaart en visserij zijn activiteiten die sterk internationaal gereguleerd zijn en waarvoor internationale actie is vereist om deze te beperken of te verbieden. Daarom werden deze activiteiten niet automatisch verboden in de wet, maar werd in de oorspronkelijke wettekst voorzien dat deze kunnen worden verboden bij uitvoeringsbesluit en na het nemen van de nodige internationale actie.

In de gewijzigde wet worden de activiteiten die vallen onder de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest (visserij, loodsdiensten, baggeren,...) toegevoegd aan deze uitzonderingen²⁵. Een belangrijk verschil ten opzichte van de oorspronkelijke wet is evenwel dat hier geen mogelijkheid tot beperking of verbod van deze activiteiten wordt voorzien. Dit heeft tot gevolg dat al deze activiteiten onbeperkt zijn toegelaten in de mariene reservaten. Er is nergens in de wetswijziging voorzien dat bij koninklijk besluit deze activiteiten toch zouden kunnen worden beperkt of verboden. Een dergelijke opvangbepaling, waarbij de minister in de mogelijkheid wordt gesteld deze activiteiten te verbieden, is zeker vereist, wil men geen ‘lege dozen’ maken van de mariene reservaten. In de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging wordt over de uitzondering op visserij vermeld dat dit een actualisering van de wet is in het kader van de gewijzigde bevoegdheidsverdeling (waarbij visserij een Vlaamse bevoegdheid is geworden). Nog luidens de

²² Artikel 303 van het Zeerechtverdrag luidt: *“In zee gevonden archeologische en historische voorwerpen*
1. *Staten hebben de plicht in zee gevonden voorwerpen van archeologische of historische aard te beschermen en werken tot dit doel samen.*

2. *Om de handel in dergelijke voorwerpen te beheersen, kan de kuststaat bij de toepassing van artikel 33 aannemen dat de verwijdering ervan, zonder zijn toestemming, van de zeebodem in de zone genoemd in dat artikel, een inbreuk binnen zijn grondgebied of territoriale zee zou betekenen op de wetten en voorschriften, genoemd in dat artikel.*

3. *Niets in dit artikel tast de rechten van aanwijsbare eigenaars aan, het bergingsrecht of andere regels van maritiem recht, noch wetten en gebruiken op het gebied van culturele uitwisselingen.*

4. *Dit artikel tast geen andere internationale overeenkomsten en regels van internationaal recht aan betreffende de bescherming van voorwerpen van archeologische of historische aard.”*

²³ Zie Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, 24 mei 2005, *Parl. St. Kamer*, 2004-2005, 1805/001, 5.

²⁴ Memorie van Toelichting, 5.

²⁵ Het nieuwe art. 8, § 1, Wet marien milieu luidt:

“In de gerichte en integrale mariene reservaten zijn alle activiteiten verboden, behoudens: (...)

(iv) de activiteiten vallend onder artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

(v) de activiteiten behorend tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zoals bepaald in artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Memorie van Toelichting wordt voor de overige activiteiten die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest (zoals baggeren) ter verduidelijking en voor de volledigheid aangegeven in art. 8, §1, (v) dat deze geen onderdeel uitmaken van dit regime. Dit is nochtans in strijd met de bedoeling van de oorspronkelijke wettekst, waarin het wel degelijk de bedoeling was om ook de activiteiten onder Vlaamse bevoegdheid te verbieden in de mariene reservaten. Dit was geenszins strijdig met de bevoegdheidsverdeling, aangezien het natuurbehoud op zee een federale bevoegdheid is. Door het uitsluiten van al deze Vlaamse activiteiten van de verbodsbepalingen in de mariene reservaten, wordt dit regime zwaar uitgehoud.

In art. 8, § 2 wordt een bijkomende uitzonderingsmogelijkheid voorzien voor de *gerichte* mariene reservaten²⁶. De Koning kan activiteiten toelaten die de bestaande toestand niet in het gedrang brengen²⁷. Op zich is er geen probleem met deze uitzonderingsmogelijkheid. De oorspronkelijke wet was wellicht te rigide waardoor de afbakening van mariene reservaten werd bemoeilijkt. Niettemin heeft deze additionele uitzonderingsmogelijkheid maar zin in geval van een algemeen beschermingsbeginsel, waarbij in principe alle activiteiten zijn verboden. Door de toevoeging van de belangrijke uitzonderingen in § 1, is dit algemeen beschermingsbeginsel al dermate uitgehoud dat de additionele uitzonderingsmogelijkheid nog weinig zinvol is.

Een tweede opmerking hierbij betreft de formulering "*die de bestaande toestand niet in het gedrang brengen*": indien er reeds een degradatie is van het mariene milieu, zullen veel activiteiten probleemloos kunnen worden toegelaten. Het zou beter zijn om activiteiten slechts toe te laten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen of de beoogde bescherming en herstel van het reservaat.

Speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud (art. 8, § 3)

In de gewijzigde wettekst wordt een nieuwe paragraaf 3 toegevoegd aan artikel 8, met daarin beschermingsmaatregelen voor de speciale beschermingszones en de speciale zones voor natuurbehoud. Voor deze zones wordt in de wetswijziging uitgegaan van een omgekeerd principe dan bij de mariene reservaten²⁸. Hier zijn in principe activiteiten toegelaten, tenzij ze worden verboden bij koninklijk besluit. Dit principe is conform aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het probleem schuilt echter in het vervolg van de paragraaf, waarbij een hele lijst activiteiten worden uitgezonderd en dus niet kunnen worden verboden in deze zones. Het gaat om dezelfde lijst uitzonderingen als deze voorzien in de mariene reservaten. Dit stelt een probleem in het geval de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden niet kunnen worden gehaald. In dit geval is er een strijdigheid met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bovendien haalt dit de 'passende beoordeling' die is voorzien in het K.B. speciale beschermingszones onderuit. Volgens deze passende beoordeling kunnen activiteiten die een significante negatieve impact hebben op de speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud niet worden toegelaten tenzij volgens een strikt uitzonderingsregime. Maar aangezien in de wet verschillende activiteiten niet kunnen worden verboden, is er een tegenstrijdigheid tussen wet en K.B. (waarbij de wet primeert boven het K.B., maar de wet strijdig is met Vogel- en Habitatrichtlijn). Net zoals voor de mariene reservaten, moet ook hier een opvangbepaling worden voorzien, waarbij de minister de bevoegdheid krijgt activiteiten te verbieden, teneinde de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

²⁶ Gerichte mariene reservaten zijn beschermde gebieden waarvan een aangepast beheer de bestaande toestand tracht te behouden of te herstellen in de staat die hun ecologische functie hen toewijst (art. 7, § 2, b, Wet marien milieu).

²⁷ Art. 8, § 2, Wet marien milieu: "*In afwijking van artikel 8, § 1, kan de Koning in de gerichte mariene reservaten mits grondige motivatie, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, activiteiten toelaten die de bestaande toestand niet in het gedrang brengen*".

²⁸ Art. 8, § 3, Wet marien milieu: "*In de speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, activiteiten geheel of gedeeltelijk verbieden, behoudens volgende activiteiten:*

(i) toezicht en controle;

(ii) monitoring en wetenschappelijk onderzoek door, in opdracht of met toestemming van de overheid;

(iii) de scheepvaart, tenzij deze worden beperkt krachtens artikel 20;

(iv) de activiteiten vallend onder artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

(v) de activiteiten behorend tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zoals bepaald in artikel 6, § 1, X, laatste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

(vi) militaire activiteiten, onverminderd de bepalingen van artikel 7, § 4, tweede zin."

Rechtsgrond voor gebruikersovereenkomsten (art. 8bis)

Aan de wet wordt een artikel 8 bis toegevoegd waarin een rechtsgrond²⁹ wordt gegeven aan de gebruikersovereenkomsten. Een gebruikersovereenkomst wordt in de wet gedefinieerd als "een overeenkomst tussen de minister en de gebruikers van een beschermd marien gebied houdende maatregelen ter bescherming van deze gebieden" (art. 2, 22°, Wet marien milieu). Alhoewel het principe van de vrijwillige gebruikersovereenkomsten zeker een positief effect kan hebben op het draagvlak en de slaagkansen voor de bescherming van de mariene beschermde gebieden, zijn er toch enkele bedenkingen.

In de wet worden enkele minimumvoorwaarden opgelegd aan de gebruikersovereenkomsten:

- deze mogen de geldende wetgeving of reglementering niet vervangen en niet minder streng zijn. Dit lijkt ons inziens een nogal evidente en overbodige bepaling, gelet op de hiërarchie van de rechtsnormen.

- de gebruikersovereenkomst is een gepast middel om een gebied te beschermen. Voor wat de speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud betreft, is dit maar correct voor zover de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald. In het K.B. inzake de gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen wordt deze garantie echter niet ingebouwd.

- een gebruikersovereenkomst wordt afgesloten voor een bepaalde termijn. Hier kunnen vragen worden gesteld naar de langetermijndoelstellingen van mariene reservaten. Op het land wordt juist in de reservaten een langetermijnbeheer voorzien, daar waar de tijdelijke beheersovereenkomsten gelden in de minder kwetsbare natuur buiten de reservaten.

Rechtsgrond voor beleidsplannen (art. 9)

Daar waar het oorspronkelijke art. 9 enkel van toepassing was op de gerichte mariene reservaten, is het nieuwe art. 9 van toepassing op alle categorieën van mariene beschermde gebieden. Het oorspronkelijke art. 9 verdwijnt, terwijl dit artikel een rechtsgrond bood voor het nemen van natuurbehouds-, beheer-, herstel- en natuurontwikkelingsmaatregelen en maatregelen inzake natuureducatie. Voorts werd voorzien in het instellen van een beheerscommissie voor de gerichte mariene reservaten. In het nieuwe artikel 9 wordt een rechtsgrond gegeven voor de opmaak van de beleidsplannen³⁰ (zie *supra*).

Eén stap vooruit en één stap achteruit?

Met de afbakening van de eerste mariene beschermde gebieden is een belangrijke stap gezet in het behoud van de mariene biodiversiteit in het Belgisch deel van de Noordzee. In hoeverre deze afbakening ook effectief zal zijn voor het behoud van de mariene biodiversiteit zal moeten blijken uit de monitoring en uit de beleidsplannen, waarin de beschermingsmaatregelen worden geëvalueerd en eventueel worden bijgesteld. Veel zal ook afhangen van het succes van de vrijwillige gebruikersovereenkomsten en het draagvlak bij de diverse gebruikers én betrokken beleidsvoerders.

Nu reeds is echter duidelijk dat bepaalde wetswijzigingen leidden tot een verzwakking van de oorspronkelijke Wet marien milieu en zelfs tot een aantal ongerijmdheden. Zo is de wetswijziging waarin het beschermingsregime van de mariene reservaten werd verzwakt, een stap achteruit in de bescherming van deze reservaten. De aandacht voor overleg en inspraak in de wetgeving lijken belangrijk voor het draagvlak voor het te voeren marien natuurbeleid. De recent ingeleide rechtszaken illustreren dat dit draagvlak,

²⁹ Art. 8bis, Wet marien milieu luidt:

"§ 1. Voor de beschermde mariene gebieden bedoeld in artikel 7, § 2, kan de minister per beschermd gebied een gebruikersovereenkomst sluiten.

§ 2. Een gebruikersovereenkomst voldoet aan de volgende minimumvoorwaarden:

(i) de gebruikersovereenkomst vervangt de geldende wetgeving of reglementering niet en wijkt er niet in minder strenge zin van af; (ii) de gebruikersovereenkomst is een gepast middel om het beoogde marien gebied te beschermen; (iii) de gebruikersovereenkomst wordt gesloten voor een bepaalde termijn, ten laatste aflopend op de dag dat het overeenstemmend beleidsplan, conform artikel 9 van deze wet, afloopt.

De Koning bepaalt de verdere voorwaarden voor het sluiten van gebruikersovereenkomsten tussen de minister en de gebruikers van de beschermde mariene gebieden.

§ 3. De minister kan voor elk beschermd marien gebied een gebruikersovereenkomst sluiten met elke betrokken gebruiker of organisatie van gebruikers van dat beschermd marien gebied, op voorwaarde dat laatstgenoemde aantoont dat zij:

(i) rechtspersoonlijkheid bezit;

(ii) genoeg representatief is voor de gebruikers van de Belgische zeegebieden die tot eenzelfde belangengroep behoren;

(iii) statutair de bevoegdheid heeft om een gebruikersovereenkomst te sluiten of door minstens drie vierden van haar leden hiervoor gemandateerd is.

De Koning bepaalt de regels inzake sluiting, uitvoering en beëindiging van de gebruikersovereenkomst."

³⁰ Art. 9, Wet marien milieu luidt: "Voor de beschermde mariene gebieden bedoeld in artikel 7, § 2, wordt per beschermd marien gebied een beleidsplan opgesteld ter beoordeling van de van toepassing zijnde bescherming. De Koning stelt de regels vast in verband met de procedure, inhoud, de voorwaarden, termijn en de vorm waaraan deze beleidsplannen dienen te voldoen."

zowel voor proces als product, niet onvoorwaardelijk is. De afbakening van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de afbakening van het marien reservaat aan de Baai van Heist is slechts een begin van een marien natuurbehoudsbeleid. In een volgende fase dienen nog andere mariene bescherm-

de gebieden te worden afgebakend, zoals de aanduiding van mariene reservaten rond enkele wrakken. Ook hier zal bijzondere aandacht moeten gaan naar overleg en sensibilisatie, teneinde het draagvlak voor de afbakening en bescherming van deze gebieden te versterken.