



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK DEN HAAG

Commissaris voor Maritieme zaken en visserij  
Mevrouw M. Damanaki  
Commissaris voor Milieu  
De heer J. Potočnik  
B-1049 BRUSSEL

**Juridische Zaken**

Team natuur en  
gebiedsinrichting

Prins Clauslaan 8  
DEN HAAG  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG  
www.minlnv.nl

T 070 3784481

**Onze referentie**

137133

Datum 10 juni 2010  
Betreft Verhouding GVB en VHR

Geachte mevrouw Damanaki en heer Potočnik,

Tijdens verschillende gelegenheden heb ik kort de regulering van de visserij ter bescherming van Natura 2000-gebieden aan de orde gesteld. Ik heb erop gewezen dat, gelet op de huidige stand van de Europese regelgeving en de uitleg die de Commissie daaraan geeft, er een ongelijke behandeling ontstaat tussen Nederlandse en buitenlandse vissers. In vervolg daarop wil ik de kwestie meer uitgebreid schriftelijk toelichten.

**Achtergrond en voorgeschiedenis**

Maatregelen betreffende visserijactiviteiten vallen onder het bereik van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De Europese Unie heeft hier een exclusieve bevoegdheid. Naar het oordeel van de Europese Commissie strekt deze exclusieve bevoegdheid zich ook uit tot het reguleren van visserijactiviteiten ter bescherming van natuurwaarden, inclusief die ter bescherming van Natura 2000-gebieden in de Noordzee. Deze visie is opgenomen in verscheidene documenten van de Europese Commissie<sup>1</sup>.

Over het bovenstaande heb ik aan de toenmalige Commissarissen Milieu, de heer S. Dimas, en Maritieme zaken en visserij, de heer J. Borg, op 24 maart 2009 ook een brief geschreven (bijlage 1). Aanleiding daarvoor was een advies van de Raad van State, waarin deze een duidelijk andere uitleg geeft aan het Europese recht

---

1

- Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directive, mei 2007;
- Fisheries measures for Marine Natura 2000 sites. A consistent approach to requests for fisheries management measures under the Common Fisheries Policy;
- Beschikking nr. 2008/914/EG van 11 juni 2008 van de Commissie houdende bevestiging van de door Nederland voorgestelde maatregelen voor de instandhouding van mariene ecosystemen in de Voordelta, PbEG L 332 (zie met name overwegingen 5 en 6).

Leven  
van het land,  
geven  
om natuur.



dan de Commissie. In zijn reactie bij brief van 30 april 2009 (bijlage 2) heeft de heer Borg bevestigd dat visserijmaatregelen, ook die ter bescherming van Natura 2000-gebieden, moeten worden genomen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De heer Borg wijst er in zijn brief op dat visserijmaatregelen in beginsel door de Raad worden genomen, maar dat lidstaten op grond van de artikelen 9 en 10 van Verordening 2371/2002 over beperkte bevoegdheden beschikken om deze maatregelen zelf te treffen.

**Juridische Zaken**  
Team natuur en  
gebiedsinrichting

**Datum**  
10 juni 2010

**Onze referentie**  
137133

De genoemde reactie van de heer Borg was voor mij aanleiding om het advies van de Raad van State niet te volgen. Deze brief richt zich met name op de gevolgen van de visie van de Europese Commissie voor regulering van visserijactiviteiten in de 12-mijlszone.

### **Huidige knelpunten (12-mijlszone)**

Zoals door de heer Borg in zijn brief is verwoord, beschikken lidstaten op grond van artikel 9 van Verordening 2371/2002 in de 12-mijlszone over beperkte bevoegdheden om, onder voorwaarden, deze visserijmaatregelen zelf te treffen. Artikel 10 van Verordening 2371/2002, zoals door de heer Borg genoemd, biedt geen rechtsbasis voor het treffen van het type maatregelen dat nodig is ter bescherming van Natura 2000-gebieden en staat - zulks ten overvloede - ook niet toe dat de maatregelen die op dit artikel zijn gebaseerd op buitenlandse vissers worden toegepast. Dit artikel blijft - om die reden - in het navolgende onbesproken.

### **Algemene voorwaarden artikel 9**

Op grond van artikel 9 kan een lidstaat maatregelen nemen in de 12-mijlszone als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het zijn niet-discriminerende maatregelen voor:
  - de instandhouding en het beheer van visbestanden;
  - om het effect van visserij op de instandhouding van mariene ecosystemen tot een minimum te beperken;
- er zijn specifiek voor die zone geen instandhoudings- en beheersmaatregelen vastgesteld door de Gemeenschap;
- de maatregelen van de lidstaat zijn verenigbaar met de in artikel 2 omschreven doelstellingen;
- de maatregelen zijn niet minder strikt dan de bestaande communautaire regelgeving.

### **Procedurele voorwaarden voor toepassing op buitenlandse vissers**

Indien deze maatregelen mogelijke gevolgen hebben voor de vaartuigen van andere lidstaten, schrijft artikel 9, eerste lid, voor, dat deze maatregelen slechts worden genomen nadat met de Commissie, de betrokken lidstaat en de regionale adviesraden overleg is gepleegd over een ontwerp van deze maatregelen. Op grond van artikel 9, tweede lid, is voor maatregelen die betrekking hebben op buitenlandse vissers, de procedure van artikel 8, derde tot en met zesde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit brengt met zich dat maatregelen ten aanzien van buitenlandse vissers slechts genomen kunnen worden na instemming van de Europese Commissie (artikel 8, derde lid).

### Ervaringen met artikel 9 (Voordelta)

De hierboven beschreven procedure voor toepassing van maatregelen op buitenlandse vissers heeft Nederland gevolgd bij het treffen van visserijmaatregelen voor de instandhouding van mariene ecosystemen in de Voordelta. De Voordelta is gelegen in de 12-mijlszone. Nederland heeft in dat kader destijds twee soorten visserijbeperkende maatregelen aan de Commissie genotificeerd:

1. de beperking van de toegang tot bepaalde gebieden (bodembeschermingsgebied en rustgebied);
2. een vergunningplicht op grond van de Nederlandse Natuurbeschermingswet 1998 voor activiteiten waarvan niet kan worden uitgesloten dat ze negatieve effecten hebben op de te beschermen habitats en soorten in dat gebied. Deze vergunning kan, conform de Habitatrichtlijn, verleend worden na het uitvoeren van een passende beoordeling.

De Commissie heeft bij beschikking van 11 juni 2008 (Pb EG L332) slechts het eerste deel van de voorgestelde maatregelen goedgekeurd, namelijk de oprichting van een bodembeschermingsgebied en de oprichting van vijf rustgebieden binnen het bodembeschermingsgebied waarin de meeste visserijactiviteiten zijn verboden. De Commissie heeft in deze beschikking niet gemotiveerd waarom de tweede maatregel, de vergunningplicht, niet werd goedgekeurd. De Commissie heeft echter in nadien gevoerd overleg aangegeven dat, mede gelet op het verzet van andere lidstaten daartegen, de Commissie alleen maatregelen voor buitenlandse vissers goedkeurt als deze de vorm van algemene regels hebben. Een vergunningplicht voor buitenlandse vissers wordt om die reden niet door de Commissie goedgekeurd.

### Gevolgen opstelling Commissie

Het bovenstaande betekent dat er op dit moment voor Nederlandse vissers in de Voordelta wél een vergunningplicht geldt op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, welke dient ter implementatie van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn (ik kom daar onderstaand op terug), maar voor buitenlandse vissers - vanwege het ontbreken van goedkeuring door de Commissie - niet. Voor buitenlandse vissers kan ik alleen algemene regels stellen. Dit is een ongelijke behandeling tussen Nederlandse en buitenlandse vissers. Zonder een vergunning mogen Nederlandse vissers immers geen activiteiten met mogelijk significante effecten verrichten, buitenlandse vissers wel. Om alsnog toestemming te kunnen verkrijgen voor de activiteit moeten Nederlandse vissers een vergunning aanvragen en zorg dragen voor een passende beoordeling. Dit brengt kosten en administratieve lasten met zich. Dit geldt niet voor buitenlandse vissers. Deze situatie is onwenselijk, zeker in een periode dat alle inspanningen erop zijn gericht om op korte termijn visserijmaatregelen tot stand te brengen ter bescherming van Natura 2000-gebieden, zowel in de 12-mijlszone als in de exclusieve economische zone. Het succes van deze maatregelen is uiteraard mede afhankelijk van het draagvlak bij natuur- en visserijorganisaties, met wie ook nauw wordt samengewerkt om deze maatregelen tot stand te brengen. Ik vind deze ongelijke behandeling ongewenst en vind het voorts ook moeilijk om uit te leggen, in het bijzonder richting de visserijsector, dat deze ongelijke behandeling

wordt veroorzaakt door de stand van de Europese regelgeving c.q. de toepassing daarvan door de Commissie.

Omdat inmiddels ook andere gebieden in de 12-mijlszone op de communautaire lijst zijn geplaatst strekt dit verschil in behandeling zich inmiddels ook uit naar deze gebieden (Vlakte van de Raan, Noordzeekustzone).

### **Beoordeling visie Europese Commissie**

Afgezien van de ongewenste consequentie van de visie van de Commissie, ben ik van mening dat de visie van de Europese Commissie ook op gespannen voet staat, zo niet in strijd is met, zowel Verordening 2371/2002, als de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ik licht dit toe.

### **Verordening 2371/2002**

Zoals hierboven aangegeven, moet een nationale visserijmaatregel voldoen aan artikel 9, eerste lid, van Verordening 2371/2002. Ik ben van oordeel dat ook een vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voldoet aan de in dit artikel gestelde voorwaarden, zoals hierboven opgesomd:

1. De vergunningplicht is een niet-discriminerende maatregel (tenminste als deze óók voor buitenlandse vissers verplicht kan worden gesteld) die beoogt het effect van de visserij op de instandhouding van mariene ecosystemen binnen de 12-mijlszone tot een minimum te beperken (de maatregel dient immers ter bescherming van Natura 2000-gebieden in de 12-mijlszone);
2. Er zijn specifiek voor zones waar de vergunningplicht geldt geen instandhoudings- en beheersmaatregelen vastgesteld door de Gemeenschap;
3. De vergunningplicht is verenigbaar met de in artikel 2 van Verordening 2371/2002 omschreven doelstellingen;
4. De vergunningplicht is niet minder strikt dan de bestaande communautaire regelgeving, sterker nog de maatregel strekt ter uitvoering van communautaire regelgeving (artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn, zie ook hierna).

De vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is naar mijn mening dan ook in overeenstemming met de inhoudelijke voorwaarden van artikel 9. De vorm van deze maatregelen, algemene regels of een vergunningplicht, speelt bij de beoordeling van de maatregel - op grond van artikel 9 - geen enkele rol.

Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van deze maatregelen voor buitenlandse vissers gelden geen extra inhoudelijke eisen. Extra eisen worden uitsluitend gesteld in de vorm van de te doorlopen procedure, zoals hierboven geschetst. Deze procedure waarborgt dat betrokken lidstaten, de regionale adviesraden en de Commissie hun visie kunnen geven op de maatregelen in het licht van de eisen die artikel 9 daaraan stelt. Deze procedure mag echter niet leiden tot het stellen van extra - niet in artikel 9 genoemde - voorwaarden. Met andere woorden visserijmaatregelen ter bescherming van Natura 2000-gebieden in de 12-mijlszone die inhoudelijk voldoen aan artikel 9 moeten - naar mijn oordeel - ook voor buitenlandse vissers kunnen gelden en worden goedgekeurd door de Commissie.

**Juridische Zaken**  
Team natuur en  
gebiedsinrichting

**Datum**  
10 juni 2010

**Onze referentie**  
137133

Mocht u evenwel van oordeel blijven dat de inhoudelijke voorwaarden van artikel 9 zich verzetten tegen een vergunningplicht, dan leidt dat ertoe dat de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 evenmin voor Nederlandse vissers kan gelden. Immers de voorwaarden van artikel 9 zijn gelijkkelijk van toepassing op zowel Nederlandse als buitenlandse vissers. Om de maatregelen ook op buitenlandse vissers te kunnen toepassen geldt alleen een andere procedure.

**Juridische Zaken**  
Team natuur en  
gebiedsinrichting

**Datum**  
10 juni 2010

**Onze referentie**  
137133

Overigens is het - gelet op uw weigering om de vergunningplicht voor buitenlandse vissers goed te keuren - inmiddels ook de vraag of de vergunningplicht voor Nederlandse vissers nog wel voldoet aan de voorwaarden van artikel 9, eerste lid. Eén van deze voorwaarden is immers dat de maatregelen niet-discriminerend mogen zijn. Een vergunningplicht die alleen voor Nederlandse vissers en niet voor buitenlandse vissers geldt, is - naar mijn oordeel - per definitie wél discriminerend.

#### Vogel- en Habitatrichtlijn

De visie van de Commissie om geen vergunningplicht (voor buitenlandse vissers) te aanvaarden, klemt te meer omdat deze vergunningplicht geen nationale maatregel is, maar een implementatie vormt van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Immers, op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moeten projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden eerst aan een passende beoordeling worden onderworpen voordat daarvoor toestemming wordt verleend. Dit artikellid kan alleen worden geïmplementeerd door toetsing vooraf verplicht te stellen. Toestemming wordt alleen verleend als uit de passende beoordeling ervan de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen aangetast. Deze toestemming veronderstelt een individuele toetsing vooraf. Tegen die achtergrond schrijft de Nederlandse Natuurbeschermingswet 1998, die een implementatie vormt van de Vogel- en Habitatrichtlijn, een vergunning voor. Artikel 19d van deze wet verbiedt activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden, tenzij de initiatiefnemer beschikt over een vergunning. Deze vergunning kan alleen worden verleend als uit een passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

De visie van de Europese Commissie leidt ertoe dat het verbod van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 niet kan worden toegepast op buitenlandse vissers (en mogelijk ook niet op Nederlandse vissers). Zij kunnen hun activiteit dus uitvoeren zonder dat een toetsing vooraf, door middel van een passende beoordeling, op de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden verplicht is.

#### Oplossingsrichtingen en urgentie

Alvorens ik kan overgaan tot het treffen van visserijmaatregelen in de 12-mijlszone, is een oplossing van het hierboven geschetste probleem noodzakelijk. Dit kan het snelste worden bereikt door herziening van uw visie dat een vergunningplicht niet kan gelden voor buitenlandse vissers. In dat geval komt het verschil in behandeling tussen Nederlandse en buitenlandse vissers te vervallen. Er zijn dan geen beletselen meer om deze visserijmaatregelen, in de vorm van het stellen van een vergunningplicht tot stand te brengen.

In alle andere gevallen is mijns inziens een aanpassing van de Europese regelgeving vereist, die voorziet in een betere integratie van de Vogel- en

Habitatrichtlijn en het gemeenschappelijk visserijbeleid.

**Juridische Zaken**  
Team natuur en  
gebiedsinrichting

Niet alleen vanuit het oogpunt van een effectieve bescherming van Natura 2000-gebieden is het noodzakelijk om op korte termijn duidelijkheid te krijgen over het bovenstaande, ook gelet op thans aanhangige gerechtelijke procedures. In mijn hierboven genoemde brief van 24 maart 2009 heb ik reeds gewezen op het risico dat natuurbeschermingsorganisaties (gesteund door het advies van de Raad van State) in een gerechtelijke procedure zouden kunnen betogen dat ik gehouden ben om - buiten het gemeenschappelijk visserijbeleid om - de visserij te reguleren ter bescherming van Natura 2000-gebieden. Dit risico is inmiddels ook realiteit geworden. Stichting Greenpeace Nederland heeft mij verzocht om handhavend op te treden tegen boomkorvisserij die zonder vergunning plaatsvindt, zowel binnen de 12-mijlszone als in de EEZ, zowel voor Nederlandse als buitenlandse vissers. Greenpeace vindt daarnaast ook dat ik op basis van Verordening 2371/2002 over voldoende bevoegdheden beschik om tot regulering over te gaan. Gelet op het bovenstaande - en om in deze procedure een verdedigbaar standpunt in te kunnen nemen - is het van groot belang om van de Commissie duidelijkheid te verkrijgen.

**Datum**  
10 juni 2010

**Onze referentie**  
137133

### **Samenvatting van de vragen**

Omwille van de duidelijkheid, vat ik onderstaand mijn vragen samen:

1. Bent u bereid de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor buitenlandse vissers goed te keuren?
2. Indien er gronden zijn om de vergunningplicht voor buitenlandse vissers niet goed te keuren, betekent dit dan ook dat deze vergunningplicht (gelet op de voorwaarden van artikel 9 van Verordening 2371/2002), evenmin voor Nederlandse vissers kan gelden?
3. Indien u van mening bent dat de vergunningplicht voor buitenlandse vissers in strijd is met artikel 9 van Verordening 2371/2002, maar - in beginsel - wél is toegestaan voor Nederlandse vissers, leidt dit dan niet tot een discriminerende maatregel omdat deze alleen voor Nederlandse vissers geldt en daarmee alsnog in strijd is met artikel 9, eerste lid?

Ik hoop dat u mij - gelet op het bovenstaande - uw reactie op korte termijn kunt doen toekomen.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit,

G. Verburg

