

Pleitnota's Vernieuwing in het recht: de Noordzee aan het woord

Speciale Oefenrechtbank
Vredespaleis Den Haag
Hoorzitting van 6 oktober 2022
15.00 - 17.00 uur

Introductie door Harpo 't Hart

Welkom allemaal in het Vredespaleis bij het programma 'Vernieuwing in het recht: de Noordzee aan het woord'. Dit is een programma van de Ambassade van de Noordzee: het collectief van kunstenaars, filosofen, juristen, ecologen, wetenschappers en beleidsmakers dat onderzoekt hoe de Noordzee in Nederland een volwaardige politieke speler kan worden.

Mijn naam is Harpo 't Hart en samen met Christiane Bosman en Thijs Middeldorp voer ik de directie van de Ambassade.

Vier jaar geleden is de Ambassade van de Noordzee opgericht aan het Lange Voorhout in Den Haag. Toen begonnen we aan onze eerste fase: vier jaar luisteren naar de stemmen van de Noordzee. Nu beginnen wij aan de spreekfase, waarin we zullen onderzoeken hoe we met de luistermethodes die we hebben ontwikkeld de stem van de Noordzee kunnen doen weerklinken in de publieke, politieke en juridische ruimte in Nederland. En we zetten meteen hoog in. U bent vanmiddag getuige van een moot court, oftewel een oefenrechtbank waarin de Ambassade van de Noordzee de Nederlandse staat aanklaagt.

Deze Moot-court bijeenkomst is deel van een onderzoek en geen echte zaak. Het is een experimentele simulatie van een rechtszitting die niet draait om de uitkomst, maar om de argumentatie. Er komt dus geen uitspraak van de rechter. Het experiment zit hem erin dat we de Noordzee en haar (niet- menselijke) bewoners zo veel mogelijk zelf aan het woord willen laten. Dit is niet vanzelfsprekend en er zal vanmiddag van alles gebeuren wat ons de komende vier jaar genoeg stof om te onderzoeken zal geven.

Wij zijn vereerd dat Isabella Brand bereid is om vandaag de rol van rechter te vervullen. Dat kan zij als geen ander, want zij is namelijk al jaren rechter: aanvankelijk bij de rechtbank Den Haag en nu is zij raadsheer bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

Verder zal Laura Burgers de Noordzee vertegenwoordigen vandaag. Voor degenen die bekend zijn met de Ambassade van de Noordzee is dat waarschijnlijk geen nieuwe naam. Laura doet aan de UvA onderzoek naar de rechten voor natuur.

De Nederlandse Staat wordt vandaag vertegenwoordigd door Thomas Rammelt. Hij begon als advocaat, coördineerde het natuurbeschermingsprogramma van Stichting De Noordzee, werkte met WNF aan het Noordzeeprogramma, en heeft kort geleden Stichting Doggerland opgericht.

De zaak die voorligt in deze Moot-court bijeenkomst is de volgende: De Noordzee vraagt van de rechter een verklaring voor recht omdat zij vindt dat ze momenteel onvoldoende wordt gerepresenteerd in Nederland. Nu wordt het al snel erg juridisch allemaal, dus laten we stap voor stap deze zin eens onder de loep nemen.

Om te beginnen: 'De Noordzee vraagt van de rechter'. Wie is de Noordzee om zoiets te vragen? Kan de Noordzee namens zichzelf spreken? Op dit moment niet. De Noordzee heeft namelijk geen rechtspersoonlijkheid. Rechtspersonen kunnen rechtszaken aanspannen als ze gedupeerd zijn en ze kunnen ook aangeklaagd worden door andere rechtspersonen. Natuurlijke personen (dat wil zeggen: mensen) hebben rechtspersoonlijkheid, maar er bestaan ook veel niet-menselijke rechtspersonen, bijvoorbeeld: bedrijven, verenigingen, stichtingen en staten. Onder de noemer Rights of nature krijgen wereldwijd steeds meer natuurlijke entiteiten zoals bossen, bergen, gewassen en rivieren door staten of rechters rechtspersoonlijkheid toegewezen. Er bestaat dus precedent als we nadenken over rechtspersoonlijkheid voor de Noordzee. Als je hierover meer wilt weten: Laura Burgers en Jessica den Outer hebben een heel mooi, overzichtelijk compendium samengesteld met voorbeelden van rechten voor natuur casussen wereldwijd.

Rechtspersoonlijkheid voor de Noordzee is toekomstmuziek.

Omdat de Noordzee zelf geen rechtspersoon is, heb je een rechtspersoon nodig die namens de Noordzee een zaak aanspant. In dit geval is dat de Ambassade van De Noordzee. Het is dan aan de Ambassade van de Noordzee om aan te tonen dat er andere rechtspersonen gedupeerd zijn doordat de Noordzee onvoldoende wordt gerepresenteerd in Nederland. De Noordzee zelf heeft dus op moment geen recht van spreken.

Wij gaan vanmiddag van dit laatste, realistische scenario uit. Rechtspersoonlijkheid voor de Noordzee is voor de Ambassade een stip op de horizon, iets om te onderzoeken of op deze manier de belangen van de Noordzee beter vertegenwoordigd kunnen worden in de toekomst.

De Ambassade vraagt van de rechter 'een verklaring voor recht'. Dit is een bindende uitspraak van de rechter die de rechtsverhouding, of rechten en plichten tussen twee partijen vaststelt. Als de rechter zich in het voordeel van de Noordzee zou uitspreken stelt zij vast dat de Nederlandse staat inderdaad in gebreke blijft als het gaat om representatie van de Noordzee. Een verklaring voor recht zou de Nederlandse staat niet direct dwingen om anders te handelen. Wel zou zo'n uitspraak de Ambassade kunnen sterken, bijvoorbeeld in een volgende zaak, waarbij ze wel direct handelen van de Nederlandse staat kan eisen.

Representatie is het centrale begrip van vanmiddag. Representatie betekent zowel vertegenwoordiging als verbeelding, of afbeelding. Deze twee betekenissen zijn in dit experiment allebei belangrijk. In deze Moot-court bijeenkomst gaat het natuurlijk om representatie in de zin van (juridische) vertegenwoordiging, maar in het betoog van de Noordzee zul je merken hoeveel vertegenwoordiging te maken heeft met representatie in de zin van verbeelding.

Het experiment dat we vanmiddag gaan doen gaat om de vraag hoe we niet-menselijke stemmen gehoord kunnen krijgen in de rechtszaal. Om vertegenwoordiging van deze stemmen te bewerkstelligen moeten we goed nadenken over de verbeelding van zulke niet-

menselijke stemmen. Ten eerste kunnen (of willen) de meeste niet-menselijke actoren uit de zee niet zelf in de rechtszaal aanwezig zijn.

Ten tweede zijn de meeste mensen in Nederland helemaal niet gewend om naar niet-menselijke stemmen te luisteren. Onze samenleving is daar ook helemaal niet op ingericht. De uitdaging die hier voor ons ligt gaat dus over luister- en vertaalmethodes. Welke manieren van luisteren en welke vertaalslagen zijn er nodig om de stemmen van de Noordzee op een voor mensen begrijpelijke manier te doen weerklinken in de rechtszaal?

Het wordt een spannende middag, want vanmiddag gaan we zien hoe we vanuit deze luistermethodes kunnen spreken.

Dan rest mij jullie een leerzame en fijne oefenzitting te wensen en dan geef ik nu het woord aan de rechter.

PLEITNOTITIE DEEL 1

Van mr. dr. L. Burgers

inzake:

**STICHTING AMBASSADE VAN DE
NOORDZEE/ STAAT DER
NEDERLANDEN**

Edelachtbare,

INLEIDING

1. Al eeuwen heerst met name in het Westen de opvatting dat de mens conceptueel te scheiden valt van de wereld om hem heen. In de 21^e eeuw moet die opvatting definitief vaarwel worden gezegd. Geologen hebben al vaarwel gezegd aan het Holoceen – het geologische tijdperk dat de afgelopen 11.000 jaar besloeg. Wij leven volgens hen nu in het Antropoceen – het tijdperk waarin de invloed van de mens ('Antropos') op de aarde geologische proporties heeft aangenomen. Ontwikkelingen als gevaarlijke klimaatverandering, een dramatisch verlies van biodiversiteit en het steeds schaarser worden van zoet water, tonen ontegenzeggelijk aan dat activiteiten van de mens – industrie, consumptie, reisbewegingen, et cetera – van invloed zijn op de natuur.
2. Het stuk natuur dat de mensen in Nederland misschien wel het meest hebben veronachtzaamd is de Noordzee.
3. De Noordzee ligt aan de oostelijke rand van de Atlantische Oceaan en strekt van het noorden van Frankrijk tot aan Engeland en Noorwegen. Deze rechtszaak gaat om praktische redenen over het Nederlandse stuk van de Noordzee.¹ Het Nederlandse deel van Noordzee beslaat een kleine 60.000 vierkante kilometer (58.500 om precies te zijn). Er huist een enorm aantal dieren en planten: haringen, haaien, dolfijnen, garnalen, algen, plankton, hele kelpwouden, en heel veel meer. Desondanks wordt de zee hoe langer hoe meer gezien als industriegebied.²
4. Tegelijkertijd zal de Noordzee een grote bedreiging gaan vormen voor Nederland vanwege de door mensen veroorzaakte klimaatverandering met zeespiegelstijging tot gevolg. In een publicatie uit *Vrij Nederland* uit 2019 pleiten wetenschappers voor meer nadruk op de Duitse taal in het Nederlandse onderwijs. Zij achten namelijk de kans reëel dat een groot deel van de Nederlandse bevolking op den duur oostwaarts zal moeten vluchten omdat delen van ons land overstroomd zullen raken.³

¹ <https://www.defensie.nl/onderwerpen/hydrografie/maritieme-zones-en-zeegrenzen/nederlandse-grenzen-op-de-noordzee>

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/08/03/hoe-de-noordzee-een-industriegebied-werd-a4138023>

³ <https://www.vn.nl/zeespiegelstijging-plan-b/>

5. Het is kortom absoluut noodzakelijk voor Nederland om zijn relatie met de Noordzee te herdenken.
6. Het is belangrijk om te erkennen dat de Noordzee reeds op diverse manieren wordt gerepresenteerd in het politiek-juridische systeem van Nederland. Zo bestaat er een Noordzee-overleg dat wordt georganiseerd vanuit het Ministerie van Landbouw. Aan dit overleg nemen allerlei belanghebbenden mee, onder wie vissers, industriëlen en de milieuorganisatie Stichting de Noordzee. Ook in het recht is er enige representatie, in die zin dat er tal van regels bestaan die op de Noordzee van toepassing zijn: delen ervan zijn Natura 2000 gebied, het OSPAR-verdrag moet er menselijke activiteiten coördineren en het algemene VN-Zeerechtverdrag geldt er. Afgelopen mei nam onze minister van klimaat nog deel aan een internationale top van Europese landen over de Noordzee.
7. Desalniettemin is deze bestaande representatie overduidelijk onvoldoende en onvoldoende effectief. Het gaat zeer slecht met de Noordzee. Een klein voorbeeld: sinds 1970 is het aantal haaien en roggen in onze oceanen met ruim 70 procent afgenomen. Het welzijn van deze soorten is een belangrijke indicator van de kwaliteit van het ecosysteem in zee. Een groep wetenschappers waarschuwde in 2021 in *Nature* dat de helft van alle 31 verschillende soorten haaien en roggen dreigt uit te sterven.⁴ Volgens de Mariene Strategie⁵ van de Staat zelf is in de Noordzee een ‘goede milieutoestand’ niet bereikt, ondanks verbeteringen bij enkele indicatoren. Ook wordt gesteld dat enkele indicatoren moeilijk of zelfs niet te meten zijn.
8. In wat volgt, zullen diverse getuigen aan de hand van vier casus nader toelichten hoe de Noordzee op dit moment onvoldoende effectief wordt gerepresenteerd in Nederland.
9. De inzet van deze zaak is om een verklaring voor recht te verkrijgen van de oefenrechtbank, dat de Noordzee op dit moment onvoldoende effectief wordt gerepresenteerd in Nederland. Nadrukkelijk wordt geen andere remedie dan deze geëist. De eiseres ziet dus af van het vragen om een specifieke vorm van alternatieve representatie middels bijvoorbeeld een rechterlijk bevel. De eiseres pleit dus (nog) *niet* voor onafhankelijkheid van de Noordzee, of voor rechten voor de Noordzee, of voor een speciale zetel in de regering van de Noordzee, of voor een andere vorm van representatie in het Nederlandse politiek-juridische systeem. Doel is slechts om vast te stellen dat in Nederland de Noordzee onvoldoende wordt vertegenwoordigd.
10. De reden daarvoor is gelegen in de speciale missie van de eiseres. De Ambassade van de Noordzee is opgericht in 2018. Dit collectief van kunstenaars, juristen, ecologen, filosofen, wetenschappers en beleidsmakers wil leren luisteren naar, spreken met en uiteindelijk ook onderhandelen namens de Noordzee. Onderhandelen namens de Noordzee kan echter louter indien er ook naar de Noordzee wordt geluisterd, en er met de Noordzee wordt gesproken – in overdrachtelijke zin uiteraard. Kern van de zaak is nu juist dat er in Nederland onvoldoende naar de Noordzee wordt geluisterd, of althans dat de Noordzee niet gehoord lijkt te worden voor zover er wordt geluisterd. Op het nut en de noodzaak

⁴ <https://www.nature.com/articles/s41586-020-03173-9>

⁵ <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/europese/deel-2-monitoring/>

van een verklaring voor recht kom ik later desgevraagd terug. Ik wil nu graag ingaan op de eerste casus.

CASUS I. ONDERWATERLAWAAI

11. Onderwaterlawaai is schadelijk voor veel zeeleven. Uit gezaghebbende onderzoeken, onder meer gepubliceerd in *Science*,⁶ blijkt hoezeer het bestaan van veel marien leven wordt bedreigd door een 'kakofonie' aan door mensen veroorzaakt geluid. Geluidsvervuiling tast het ecosysteem aan, ook in de Noordzee.⁷
12. Lawaai onder water wordt pas relatief recent erkend als vervuiling. Het Nederlands beleid rondom onderwaterlawaai richt zich vooral op monitoring en onderzoek. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Jomopans onderzoek van o.a. Rijkswaterstaat. Dit is de eerste grote internationale samenwerking van alle landen rond de Noordzee om geluidsdruk te meten onder water in de Noordzee.
13. Meetmethodes van Jomopans zijn vooral gericht op antropogeen geluid en geluiden van het weer, wind in het bijzonder en niet specifiek op geluiden van onderwaterleven.

[Hier tonen we een kaartje van Jomopans + we laten een geluidsopname horen
https://northsearegion.eu/jomopans/news/noisy_shipping/
https://jomopangestool.au.dk/en/jomopans_maps/]
14. Om een idee te krijgen van 'wat er leeft' in de Noordzee is het van belang om ons oor te luisteren te leggen. Naast het doen van metingen en deze te vatten in datasets, kaarten, diagrammen en rapporten is het belangrijk om het leven zogezegd zelf aan het woord laten. De Ambassade van de Noordzee is daarom zelf gaan luisteren naar niet-menselijke stemmen in de Noordzee. Kunstenaar en onderzoeker Xandra van de Eijk heeft geluid- en beeldopnames gemaakt van twee riffen in de Noordzee. Een van deze riffen ligt in een relatief rustig water voor de kust van Zeeland en de ander in een lawaaiiger omgeving voor de kust van Lauwersoog. Laten we beide riffen beluisteren. Dat doen we met behulp van deze video:

[video/geluidsfragment:]

Hier is duidelijk het verschil te horen tussen de twee riffen. In het eerste voorbeeld kun je duidelijk het knetterende en klikkende geluid horen van een levend rif. In het tweede voorbeeld hoor je hoe het geluidsbeeld wordt gedomineerd door het geluid van een scheepsmotor. Hier horen we dan ook geen knetterend geluid van leven in het rif.
15. Het is bekend dat veel zeedieren navigeren op basis van trillingen en geluid. Ook het kleine leven. Denk aan de larven van de platte oester die het specifieke en subtiele geluid van een rif nodig hebben om een goede vestigingsplek te vinden. Recent

⁶ <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aba4658>

⁷ <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2021/02/geluidsvervuiling-beinvloedt-zeeleven-wereldwijd;>

wetenschappelijk onderzoek in Australië lijkt te bevestigen dat onderwater lawaai de overlevingskansen van de larven negatief beïnvloedt.⁸

16. Dan iets over het beeld: u ziet hier fragmentjes uit een veel langere film, een 3D-model van het rif. Een Dit zijn dus geen echte videobeelden. De Noordzee is namelijk erg ontoegankelijk. De duikers die deze opnames gemaakt hebben kunnen maar twintig minuten onder water verblijven voor het te gevaarlijk wordt vanwege het getij. De Noordzee is een van de gevaarlijkste zeeën om in te duiken. Een lange film maken van een heel Noordzee-rif is daarom onmogelijk - en daarom is het beeld hier samengesteld uit allerlei korte filmpjes en foto's. Kortom, video-representatie van de Noordzee is op dit moment technisch zeer lastig en vaak onmogelijk.
17. De zee is erg ontoegankelijk. Het is zeer moeilijk, kostbaar en ook vaak gevaarlijk om metingen te doen. Daarom hebben we een veel minder compleet beeld over het ecosysteem in de zee dan op het land. We moeten ons niet in de luren laten leggen door mooie grafieken en kaartjes die een beeld van controle en overzicht suggereren. U heeft zojuist al met het 'blote oor' het verschil kunnen horen tussen de klank van een rif in een relatief rustige omgeving en een rif in een omgeving waar meer lawaai is.
18. Naast dat wat we weten, is er nog veel onzeker over de precieze schade die door mensen veroorzaakt onderwaterlawaai aanricht. Tot we meer weten mogen we niet op onze handen zitten. Actie om onderwaterlawaai zoveel mogelijk te voorkomen is geboden. Dit vloeit immers direct voort uit het milieurechtelijke *voorzorgsbeginsel*: wetenschappelijke onzekerheid over mogelijke milieuschade mag voorzorgsmaatregelen niet in de weg staan. Het huidige beleid volstaat niet.

CASUS II - WINDMOLENS OP ZEE

19. Een andere casus waarin het voorzorgsbeginsel een belangrijke rol speelt, gaat over windmolens op zee.
20. De Nederlandse overheid wil in samenwerking met private partijen de komende jaren windparken in de Noordzee bouwen, samen zo groot als het oppervlak van wel drie Nederlandse provincies. Het doel van deze ontwikkeling is het winnen van energie die minder uitstoot van CO₂ tot gevolg heeft dan bij het gebruik van fossiele brandstoffen - op zichzelf natuurlijk een belangrijk en prijzenswaardig doel.
21. De Staat gunt de bouw en exploitatie van de windparken aan marktpartijen en zorgt met publieke en semipublieke instellingen voor de materiële randvoorwaarden van de windparken, denk daarbij aan kabels van de parken naar het vaste land.⁹ De voorwaarden van gunning van Windmolenpark Hollandse Kust West zijn beschreven in dit document, deze tender-aanvraag.

[Laat document zien].

⁸ Bron: <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1365-2664.14188>

⁹ Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-7101-n1.html>

22. Eiseres heeft een getuige-deskundig ingeschakeld, de landschapsarchitect Ziega van den Berk. Uit haar rapport blijkt dat de Staat tekortschiet in het behartigen van Noordzee-belangen in de tender, op tenminste drie vlakken. Mevrouw van den Berk is hier ook aanwezig. Graag zou ik haar willen vragen haar rapport kort toe te lichten.

[Ziega:

Ten eerste is er onzekerheid over effecten

- A. Het windenergiegebied Hollandse Kust (West, kavel VI en VII) ligt circa 52 kilometer vanaf de kust, ter hoogte van Petten. Het is een gebied dat zijn functie kreeg aangewezen in documenten als de 'Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee' en 'Nationaal Waterplan 2016-2021'.
- B. Letterlijk staat er in het Programma van Eisen van de Tender de zin: 'Verder is onbekend in hoeverre grootschalige aanpassing van het Noordzeehabitat veranderingen of verschuivingen teweeg kan brengen in het ecosysteem.'
- C. Het is opvallend dat desondanks tot exploitatie van het gebied wordt overgegaan. Met de kennis van nu is geconcludeerd dat een windpark in deze kavel geen onaanvaardbare gevolgen zou hebben op de geologie en hydrologie van de zee.
- D. Deze conclusie is onbegrijpelijk. In diverse wetenschappelijke rapportages en ook in het Noordzee-akkoord valt tenslotte te lezen dat er nog veel onzekerheid is over de optelsom van effecten van alle windenergiegebieden in de Noordzee. Er is dus wetenschappelijke consensus over het feit dat de bouw van windparken ingrijpende gevolgen kan hebben voor de Noordzee zelf, en dat de aard van die gevolgen grotendeels onduidelijk zijn. Daarbij: ook de voorstelling die we wel van de gevolgen kunnen maken, noopt tot voorzichtigheid.

Ten tweede zijn er geen duidelijke opbrengsten voor de Noordzee

- A. De vergunningverlening voor de bouw van dit windpark is anders dan voorheen. De aannemers die reageren op de tender moeten aantonen dat hun voorgestelde windpark 'aan de ecologie van de Noordzee' bijdraagt.
- B. Dat klinkt mooi, maar de overheid geeft weinig richtlijnen over de manier waarop die bijdrage geleverd zou moeten worden. Uit de verdere toelichting in het document kan worden opgemaakt dat het zowel het beperken van negatieve effecten als het bevorderen van positieve effecten voor (habitat van) de inwoners van de Noordzee kan zijn. Veel blijft echter over voor de eigen beoordeling van de tender-indiener.
- C. Als we verder kijken, naar de specifieke voorschriften uit het ontwerp-kavelbesluit, zien we dat de eisen voor natuurinclusiviteit niet erg hard zijn. Daar wordt gesproken over 'behoud' en 'herstel' van habitat, zonder te verduidelijken tot op welke hoogte.
- D. Wat de Noordzee en haar niet-menselijke inwoners aan de toekomstige windparken gaan hebben blijft dus onduidelijk.

Ten derde wordt de grondstoffenketen veronachtzaamd

- A. Uit een onderzoek van Darko Lagunas e.a. blijkt namelijk dat de grondstoffen voor de windmolens uit landen als Chili, China, Indonesië en Congo komen, en

dat die grondstoffenwinning gigantische impact heeft op de mensen en hun leefomgeving in die landen.¹⁰

- B. De Wet Windenergie op Zee vormt een uitgangspunt bij het verstrekken van vergunningen voor windparken op zee. Die wet verplicht te kijken naar de gevolgen voor bepaalde derden. Opvallend is echter dat slechts lokale en Nederlandse derden genoemd worden. De belangen van 'derden' buiten Nederland worden niet meegenomen. Mens en milieu rondom de mijnen in andere landen hebben het nakijken.
- C. Als het gaat om rechtvaardigheid in de grondstoffenketen verwijst de windparkontwikkelaar naar de bouwers van de windmolens. Die bouwers zeggen dat ze er aandacht voor hebben, en er zijn enkele sectorrapportages en symposia. Dat is beter dan niets. Desalniettemin blijft het schokkend dat er met geen woord over grondstoffen wordt gerept in de overheidstenders over de Hollandse Kust West. De Staat stelt geen voorwaarden aan bedrijven en sluit daarmee de ogen voor de kwaliteit van wezenlijke mondiale relaties die op de korte of lange termijn ook altijd weer een weerslag hebben op onszelf.

[Einde Ziega]

[Laura:] Veel dank, mevrouw Van den Berk.

- 23. Samenvattend: De vertegenwoordiging van de Noordzee schiet hier dus telkens tekort. Ten eerste is er in de wetenschap nog weinig bekend over de effecten van de windparken op de lokale ecosystemen. Het voorzorgsbeginsel, dat ik al even aanhaalde, wordt ten onrechte niet gehanteerd bij de aanbouw van nieuwe windparken.
- 24. Ten tweede zijn de opbrengsten voor de Noordzee zelf onduidelijk. Bij deze gigantische infrastructurele ingreep in de Noordzee worden de verplichte opbrengsten alleen in euro's en KWH gedefinieerd. Er wordt dus onvoldoende nagedacht over hoe de windparken iets positiefs voor de Noordzee kunnen opleveren - bijvoorbeeld door verplicht te stellen om de bodem van elk windpark zo te ontwerpen dat die voor zeeleven een fijne omgeving zal vormen.
- 25. Als laatste worden de belangen in de mondiale grondstoffenketen veronachtzaamd: niet meegewogen worden de belangen van mens en milieu in de landen waar de onderdelen van onze windmolens vandaan komen. Met de belangen de Noordzee-inwoners worden dus ook de belangen van mens en milieu in andere landen ten onrechte niet meegenomen. Dit is silo-denken: we focussen nu alleen even op groene energie om de klimaatcrisis aan te pakken, maar negeren andere milieuproblemen, die later als een boomerang zullen terugkomen in ons ecosysteem waarin uiteindelijk alles met alles verbonden is.

¹⁰ Bron: <https://www.ftm.nl/artikelen/zeldzame-aardmetalen-energietransitie-china?share=rL7VcIQW%2BWbPpd9Gsuifsi52HL7x98bS4zvtTcbaMySMU4Cv1k0OsGdfO1L>

CASUS III - DE PALING

26. Laten wij ons nu dan over een derde casus buigen: die van de paling. De paling, ofwel de Europese aal, is volgens de rode lijst van de IUCN al sinds 2009 ernstig bedreigd. De aantallen palingen nemen rap af. De Universiteit Wageningen rapporteert dat het aantal glasalen (baby-palinkjes) in de Noordzee nog maar 0.6% procent bedraagt van het aantal van voor 1980.¹¹ Nul komma zes procent. Een verpletterende statistiek.
27. De meeste mensen kennen de paling misschien vooral als delicatessen, maar het is de moeite waard ons kort te verdiepen in de duizelingwekkende reis die deze vis tijdens z'n leven aflegt. De Europese aal wordt geboren in de Sargasso-zee. Die ligt tussen Noord- en Midden-Amerika in. Een klein baby-palinkje laat zich van daaruit door de Warme Golfstroom meevoeren naar Europa. Die reis van wel 6.000 kilometer kan tot twee jaar duren. Eenmaal in Europa aangekomen, blijven de glasaaltjes nog twee maanden bij de kust, bij ons dus die van de Noordzee. Dan worden ze aangetrokken door de geur van het zoete water en zwemmen ze via riviermondingen de binnenlanden van ons continent binnen. Ze groeien op tot 'rode' of 'gele' aal. Als ze geslachtsrijp zijn, gaan ze de terugtocht aan. Ze zwemmen dan vanuit hier de gehele Atlantische oceaan over, al die duizenden kilometers terug. In de Sargasso-oceaan gaan ze dan paren. Dit doen ze slechts één keer in hun leven. Ze sterven in hun geboorte-zee. Tenminste, als alles goed is gegaan. Helaas gaat er dus veel mis.
28. Ondanks het advies uit 2021 van de *International Council for Exploration of the Seas* (ICES) om palingvisserij te verbieden is in Nederland palingvisserij toegestaan, wat op zichzelf een aanslag kan zijn op de palingstand. Een motie tegen palingvisserij van de Partij voor de Dieren¹² uit datzelfde jaar - naar aanleiding van dit advies - is verworpen door de Tweede Kamer.
29. Daarnaast ondervinden palingen veel hinder van menselijke infrastructuur zoals sluizen en stuwen, een belangrijke oorzaak van de moeite die palingen hebben bij het vinden van hun weg naar de Sargassozee. De volgende video kan dit illustreren:
- [filmpje van dikke aal in de Oudekerkerplas, 50 seconden]
30. Deze paling zit opgesloten tussen de sluizen in de Oudekerkerplas. Hij heeft er als klein aaltje wel in kunnen zwemmen, maar is te groot geworden om er weer uit te kunnen. Deze aal zal niet zijn laatste metamorfose doormaken... Hij zal sterven voor hij de Sargasso-zee bereikt heeft. Dat is intens triest, in de eerste plaats voor deze individuele paling, want hij heeft het grootste doel in zijn leven niet kunnen bereiken. In de tweede plaats is dit intens triest voor het voortbestaan van de soort paling.
31. Het ontsluiten van water zoals bij de sluizen in de Oudekerkerplas is geen *rocket science* en zou een grote vooruitgang zijn voor de paling-populatie.

¹¹ <https://www.wur.nl/nl/show/alles-over-paling-europese-aal.htm>

¹² <https://www.partijvoordedieren.nl/moties/motie-wassenberg-over-het-stoppen-van-de-palingvisserij-in-nederland>

32. Laten we even in de buurt van Amsterdam blijven. Ik zou u graag onderzoek aldaar willen laten zien dat is uitgevoerd door de Ambassade van de Noordzee. Laten we beginnen bij een kaart die is gemaakt door landschapsarchitect Thijs de Zeeuw, op basis van data die openbaar is en zeker bekend bij de Gemeente Amsterdam:

[Tonen kaart van Amsterdam van Thijs de Zeeuw]

33. Als u een paling was, hielp deze kaart u navigeren. We zien hier een kaart van de Amsterdamse wateren waarop belangrijke parameters voor het leven van de paling staan afgebeeld: het water is zoet, of brak. Daarnaast staat aangegeven welke delen van het water vervuild zijn, en welke delen van het water toegankelijk voor de paling.

34. Als we met deze bril naar de stad kijken zien we hoe veel water moeilijk of zelfs helemaal ontoegankelijk is. Hoe schadelijk dit is, zagen we al in het videofragment uit de Oudekerkerplas.

35. Ik zou u de slechte situatie voor de paling in Amsterdam ook graag willen laten *voelen*. De grachten in Amsterdam zijn namelijk een soort water-woestijnen. Er is weinig plaats voor de paling om te schuilen en zich thuis te voelen. U kunt dit zelf voelen met behulp van deze twee bodem- en watermonsters. Doet u uw hand er maar even in, als u wilt, daar ligt ook een handdoekje.

[Verskil laten voelen tussen verschillende bodemsoorten]

Het eerste bodem- en watermonster maakt de huidige staat van de gracht in Amsterdam invoelbaar. Op de zanderige bodem ligt een laagje slib. Dit slib is nagenoeg zuurstofloos en zodanig vervuild dat er maar weinig in kan leven. Er groeien geen planten en er leven weinig beestjes. Dit is een onherbergzaam landschap voor palingen. Ze kunnen zich nergens verschuilen en er is weinig te eten. Ik zei het al, een soort onderwater-woestijn.

Het tweede monster is een afgietsel van een levende bodem. Dankzij de stevige ondergrond heeft zich hier een mossel- en pokkenrif ontwikkeld. Een biodiverse bodem waar de paling goed in kan gedijen. Voelt u maar, alles wat u voelt is een vorm van leven! Een schrikbarend groot verschil.

36. Dat via een democratische proces besloten is dat de paling bevestigd kan blijven worden, ontslaat de staat niet van de verantwoordelijkheid alles te doen wat binnen de mogelijkheden ligt om het uitsterven van de paling tegen te gaan. Er is al veel bekend over de paling en er bestaat wet- en regelgeving. Zo bestaat er een Europese Verordening uit 2007 om de stand van de aal te herstellen.¹³ In de considerans daarvan wordt erkend dat de huidige stand van de aal zich niet binnen veilige biologische grenzen bevindt. De verordening draagt de Europese lidstaten op om ieder een eigen nationaal beheerplan op te stellen. De maatregelen uit het Nederlandse beheerplan tot 2020 zijn door de Universiteit Wageningen geëvalueerd en daaruit komt een zelfde soort beeld

¹³ VERORDENING (EG) Nr. 1100/2007 VAN DE RAAD van 18 september 2007 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1100&from=EN>.

naar voren als ik net al heb geschetst.¹⁴ Het persbericht van de universiteit gebruikt het woord 'verontrustend' om de resultaten te beschrijven.¹⁵

37. Het is inderdaad op zijn minst verontrustend dat we in Nederland zoveel weten over de paling maar dat we er niet naar handelen. Als we de bestaande kennis zouden integreren in beleidsstukken, ligt verbetering van de leefwereld van de paling binnen handbereik. Het is hoog tijd hiertoe over te gaan, maar dat gebeurt alsmaar niet. Andere belangen - menselijke, commerciële en financiële belangen - blijken telkens doorslaggevend. De belangen van de paling, toch een belangrijke inwoner van de Noordzee en het Deltagebied, worden kortom niet effectief vertegenwoordigd in Nederland.
38. Met de casussen onderwatergeluid, wind op zee en de paling is op specifieke manieren en op specifieke locaties te zien hoe Noordzee-belangen op dit moment door de Staat onvoldoende effectief worden gerepresenteerd. In de tweede termijn zal ik namens de eisers betogen hoe dit past in een langdurige trend.

¹⁴ van der Hammen, T., Soudijn, F., Volwater, J., van Rijssel, J. C., Griffioen, A. B., Chen, C., & Winter, H. V. (2021). European Eel (*Anguilla anguilla*) stock size, anthropogenic mortality and silver eel escapement in the Netherlands 2006-2020. (CVO report; No. 21.023). Stichting Wageningen Research, Centre for Fisheries Research (CVO). <https://doi.org/10.18174/556153>.

¹⁵ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/marine-research/show-marine/evaluatie-nederlandse-aalbeheerplan-hoeveelheid-uittrekkende-schieraal-blijft-verontrustend.htm>

PLEITNOTITIE DEEL 1
van mr. T. Rammelt

inzake:

**STICHTING AMBASSADE VAN DE
NOORDZEE/ STAAT DER
NEDERLANDEN**

Edelachtbare,

1. Dank u. Namens de Staat wil ik graag het volgende antwoorden. In het geschil dat door Stichting Ambassade van de Noordzee en de Staat der Nederlanden aan uw speciale oefenrechtbank is voorgelegd, stelt eiser, de Ambassade, zich op het standpunt dat het Nederlands deel van de Noordzee in het recht niet effectief is vertegenwoordigd en beschermd. De Ambassade sprak zelfs wat geringschattend van *'enige representatie in het recht'*. Aan uw oefenrechtbank wordt gevraagd om het standpunt van de Ambassade in een verklaring voor recht te bevestigen. Maar dit roept meteen een probleem in het leven. Een vraag namelijk is of de Ambassade wel voldoende belang heeft om deze verklaring te kunnen vorderen.
2. Nederlandse Burgerlijk Recht is op dit geschil van toepassing verklaard, en dat zegt hierover (in artikel 3:303 BW): *'Zonder voldoende belang komt niemand een rechtsvordering toe'*. De Staat denkt niet dat hier sprake is van voldoende belang omdat, kort gezegd, de gegrondverklaring van de vordering voor eiser geen positief verschil zou maken en er niet toe zou leiden dat zij haar belangen, ook in haar rechtspositie jegens de Staat, beter kan dienen.
3. Het doel van de Ambassade is namelijk om door middel van haar activiteiten te zorgen voor een juridisch effectievere vertegenwoordiging en bescherming van de Noordzee. De gevraagde verklaring voor recht zou voor die effectievere juridische representatie en bescherming nodig zijn. En misschien wil de Ambassade, met deze verklaring in de hand, ook wel zelf de Noordzee effectiever kunnen vertegenwoordigen. In deze wens spreekt een grote betrokkenheid met de Noordzee. In die zin is het een heel sympathieke insteek. Echter, de Staat zal in het hiernavolgende aantonen dat, ten eerste, de Noordzee door de nu in Nederland geldende juridische kaders én door alle betrokken partijen wel degelijk al ruim voldoende vertegenwoordigd is; ten tweede, dat het huidige juridische beschermingsregime ook zo effectief is gemaakt als mogelijk binnen de ruimte die onze democratische besluitvorming daarvoor heeft gegeven; En ten derde dat de opgaven van het Noordzeebeleid ook zo effectief mogelijk worden uitgevoerd.

De Noordzee is een enorm intensief samenspel van menselijke en natuurlijke functies

4. Maar eerst wil ik u graag een beeld schetsen van de enorme drukte in ons deel van de Noordzee. Niet alleen de windsector maar ook veel andere sectoren gebruiken de Noordzee zeer intensief. Deze kaart van het huidige gebruik (**plaatje 1, huidig gebruik**) laat dit goed zien. U kijkt hier naar een ingewikkelde lappendeken van vaak door elkaar lopende gebruiksfuncties die bestaan uit de sectoren scheepvaart, olie- en gaswinning, visserij, de winning van zand, grind en schelpen, windenergie, 3600 km kabels en 4000 km leidingen, recreatie, en militair gebruik. Ook de functie natuur is vertegenwoordigd op deze beleidskaart.

Noordzee vertegenwoordigd in juridische zones

5. Om al deze gebruiksfuncties in goede banen te leiden én om het ecosysteem van de Noordzee te beschermen, is in de loop van de tijd een nationaal, Europees en internationaal juridisch regime ontwikkeld dat elk deel van de Noordzee bestrijkt. Op basis van het VN-Zeerechtsverdrag uit 1982 zijn de zeeën en oceanen juridisch opgesplitst in verschillende rechtsmachtsgebieden (**plaatje 2, juridische zones**) hier te zien op een globaal overzicht. Deze gebieden zijn weer verder opgedeeld in deelzones. In de Nederlandse Noordzee, die met de territoriale zee begint op de laagwaterlijn, strekt deze zonering niet verder dan tot en met de Exclusieve Economische Zone en vallen de verschillende juridische zones binnen de Nederlandse rechtsmacht. De ruimtelijke ordening van de gebruiksfuncties die u op de voorgaande kaart zag, loopt weer door de juridische zonering heen.

Noordzee vertegenwoordigd en beschermd in een internationaal kader

6. In de Nederlandse Noordzee geldt een uitgebreid systeem van internationale, Europese en nationale juridische beschermende kaders. Eerst over het internationale kader. Zo is Nederland partij bij een aantal mondiale en regionale milieuverdragen die van toepassing zijn op de Noordzee waarin de algemene beschermingsverplichtingen uit het VN-Zeerechtverdrag zijn uitgewerkt. Belangrijk zijn bijvoorbeeld het Biodiversiteitsverdrag van 1992 en de VN-Sustainable Development Goals met vooral SDG 14 die zich richt op het mariene ecosysteem en SDG 13 voor klimaatactie.
7. Een regionale conventie voor de bescherming van 'the greater North Sea', waaronder het Nederlands Continentaal Plat, is het OSPAR-verdrag uit 1992. OSPAR is in feite een internationale samenwerking om een schone en gezonde zee te krijgen, vastgelegd in strategieën tegen eutrofiëring, milieugevaarlijke stoffen, olie, zwerfvuil en radioactiviteit. Een ander speerpunt van OSPAR is het identificeren en beschermen van bedreigde en achteruitgaande soorten en habitats en het opstellen van een netwerk van beschermde gebieden. Verdere internationale verdragen voor de Noordzee richten zich weer onder andere op trekkende wilde diersoorten, watergebieden met bijzondere watervogels, wilde dieren en planten in hun natuurlijke leefmilieu, en kleine walvisachtigen.

Noordzee beschermd door richtinggevende en dragende principes

8. De centrale, dragende principes in de besproken internationale kaders zijn het ecosysteembeginsel en het voorzorgsbeginsel; deze werken door in alle lagen van de

Europese en nationale wet- en regelgeving. De ecosysteembenadering wordt helder beschreven in het OSPAR-Verdrag (**plaatje 3, webpage OSPAR**) gaat uit van: *'Geïntegreerd beheer van de menselijke activiteiten, gebaseerd op kennis van de dynamiek van het ecosysteem, met als doel de invloeden die kritisch zijn voor de gezondheid van het systeem te identificeren en hierop actie te ondernemen, en hierdoor een duurzaam gebruik van ecosysteemproducten en -diensten, en behoud van de integriteit van het ecosysteem te bereiken'*.

9. Mensen vormen volgens de ecosysteembenadering dus een expliciet onderdeel van het ecosysteem. Het geeft hen voedsel, energie, en recreatie, en om ervoor te zorgen dat dit duurzaam is, dus op de langere termijn ook zo blijft, zorgt de mens ook weer voor de gezondheid van het ecosysteem. Andere principes zijn verder het de vervuiler betaalt-beginsel en het bronbeginsel. Op het essentiële voorzorgsbeginsel kom ik straks terug.

Noordzee vertegenwoordigd en beschermd door een Europees kader

10. Naast het internationale recht speelt het Europese recht een heel belangrijke rol voor de Noordzee. Biodiversiteitsbescherming is één van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie. Nederland heeft zich bijvoorbeeld gecommitteerd aan de EU Biodiversiteitsstrategie 2030 die tot doel heeft om de biodiversiteit in Europa, waaronder die van de Noordzee, op weg naar herstel te brengen. Het doel is om in 2030 tenminste 30% van het Europees areaal op land en zee te beschermen, waarbij zelfs tenminste 10% strikt beschermd zal moeten worden.
11. De belangrijkste Europese instrumenten om de EU biodiversiteitsdoelen te verwezenlijken zijn de Vogelrichtlijn uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit '92. Deze zijn van toepassing op het hele Nederlandse deel van de Noordzee. Bij het beschermen van natuurgebieden op de Noordzee zet Nederland primair in op Natura 2000. Dat moet leiden tot een coherent Europees ecologisch netwerk van beschermde Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Doel is om bepaalde habitats en habitats van soorten *'in hun natuurlijke verspreidingsgebied'* in een *gunstige staat van instandhouding* te brengen en ook te houden.
12. Voor het bereiken van een duurzame visserij en het nemen van visserijmaatregelen in de natuurgebieden op zee is het EU-visserijbeleid weer doorslaggevend. Centraal instrument hiervoor is de EU-Basisverordening voor visserij die ook geldt in de Nederlandse visserijzone. Verder zijn er voor de gehele Noordzee, dus ook buiten de beschermde gebieden, generieke soortenbeschermingsverplichtingen voor vogels en zeezoogdieren. Deze dieren trekken zich natuurlijk niets aan van de virtuele hekken die wij om de natuurgebieden plaatsen.
13. De Vogel- en Habitatrichtlijn representeren dus een aantal aspecten van het Noordzee-ecosysteem. Op grond van de selectiecriteria van de Habitatrichtlijn zijn in de Nederlandse Noordzee gebieden aangewezen als Natura 2000-gebied. Dat zijn gebieden met riffen, permanent overstroomde zandbanken, of bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten. In deze Natura 2000-gebieden komen ook vier soorten

zeezoogdieren, waaronder de bruinvis, en vijf soorten trekvisen voor bescherming in aanmerking. De Vogelrichtlijn is weer gericht op de instandhouding van alle natuurlijk op de Noordzee in het wild levende vogelsoorten. Ook voor een aantal vogelsoorten zijn Natura 2000-gebieden aangewezen.

14. Op deze **afbeelding (4)** kunt u de natuurgebieden zien die in het Nederlands deel van de Noordzee worden beschermd. In de groene vlakken ziet u de Natura 2000-gebieden, tevens aangemeld als OSPAR Marine Protected Areas. Deze zijn aangewezen vanwege de zandbanken, riffen en de vogelwaarden. Verder ziet u twee Kaderrichtlijn Marien-gebieden; op de KRM zal ik zo ingaan. Deze natuurgebieden beslaan samen tegen de 30% van het oppervlakte van de Nederlandse Noordzee.
15. Een Europese richtlijn die als geen ander de ecosysteembenadering doorvoert, is de Kaderrichtlijn Mariene Strategie uit 2008. Deze KTM, zoals die in de wandelgangen genoemd wordt, is dé milieupeiler onder het Europese mariene beleid en heeft als doel het bereiken van een *'goede milieutoestand van het mariene milieu'*. En deze goede milieutoestand van de Noordzee wordt getoetst met behulp van descriptoren over onderwatergeluid, vervuilende stoffen, eutrofiëring, niet-inheemse soorten en zwerfvuil. Maar dat wordt ook bepaald aan de hand van descriptoren die aspecten van het mariene ecosysteem zelf beschrijven, zoals biodiversiteit, bodemintegriteit en voedselwebben.
16. Om de Goede Milieutoestand te kunnen bereiken stellen de EU lidstaten mariene strategieën vast voor hun eigen zeeën en oceanen. Dat stappenplan bestaat uit het opstellen van een initiële beoordeling van de huidige milieutoestand en van bestaande milieueffecten, een omschrijving van wat een goede milieutoestand dan wel is, het vaststellen van milieudoelen en monitoringsprogramma's, een periodieke actualisering van de doelen, en tenslotte, en het Programma van Maatregelen, waarmee uiteindelijk het verschil voor de Noordzee moet worden gemaakt.

Noordzee ook beschermd door de verplichte milieu-effecttoetsen en passende beoordelingen

17. De EU regelgeving en de implementatie daarvan in nationale wet- en regelgeving waarborgen een strikte toetsing van mogelijk schadelijke activiteiten die de natuur- en milieudoelen kunnen verhinderen. In Nederland zijn de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet. En die van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid onder meer in de Visserijwet. De Habitatrichtlijn en Natuurbeschermingswet zorgen voor een strikt beschermingsregime voor de Natura 2000-gebieden.
18. Om een voorbeeld te geven, plannen en projecten die mogelijke schadelijke gevolgen kunnen hebben voor een beschermd gebied, moeten beoordeeld worden in een *Passende Beoordeling*. Zij kunnen niet worden toegestaan als blijkt dat zij een goede staat van instandhouding van de in Natura 2000-gebieden beschermde habitats en soorten in de weg staan. Op grond van het voorzorgsbeginsel is hier sprake van zodra dit risico niet met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid valt uit te sluiten. De

enige uitzondering is als er echt geen alternatief bestaat, sprake is van een groot openbaar belang, en de natuurschade daadwerkelijk wordt gecompenseerd.

19. Aan het toetsen van mogelijk nadelige effecten van bepaalde beleidsplannen of van projecten zoals olie- en gaswinning op het Noordzeemilieu, stelt ook de EU Richtlijn voor Milieueffectrapportages voorwaarden. Belangrijk hierbij is de verplichte cumulatieve effectentoets die zowel in de milieueffectrapportage als in de passende beoordeling een centrale plaats inneemt. Deze toetsingsverplichtingen werken weer door in de nationale rechtsorde.

Noordzeebeleid voor een gezonde Noordzee en binnen de draagkracht van het ecosysteem

20. In Nederland worden de verplichtingen van de KRM en ook die van de EU Richtlijn Maritieme Ruimtelijke Ordening en de Kaderrichtlijn Water ingevuld door de Waterwet die weer de basis is voor het Nationaal Water Programma 2022-2027; waarvan het Nationaal Programma Noordzee 2022-2027 dat het Noordzeebeleid bevat een onderdeel is. En onderdeel hiervan is weer de Mariene Strategie voor het Nederlands deel van de Noordzee, waarmee het stappenplan van de KRM wordt uitgevoerd. Ik hoop dat u nog bij mij bent; het systeem is niet alleen uitgebreid maar ook complex.
21. Maar waar komt het Nederlandse beleid voor de Noordzee op neer? Misschien wel de beste samenvatting van de opgave waar dit Noordzee-wetgevings- en beleidscomplex voor staat, is het vinden van de juiste maatschappelijke balans in de ruimtelijke ontwikkeling van de Noordzee. Één die efficiënt en veilig is, én die past binnen de randvoorwaarde van een gezond ecosysteem. De drie pijlers onder het Nederlandse integrale beheer van de Noordzee zijn daarom ook een gezonde, veilige en rendabele zee.
22. Even een korte terugblik op wat ik u zojuist schetste. Om te kunnen bepalen wat een gezonde zee inhoudt, zijn in de juridische kaders essentiële aspecten van het mariene ecosysteem omschreven, zoals de soorten, habitats en de KRM-descriptoren. Om het ecosysteem ook daadwerkelijk te beschermen werden vervolgens natuur- en milieudoelen gesteld om bepaalde chemische of ecologische kwaliteiten te bereiken. Met name om ervoor te kunnen zorgen dat het menselijk gebruik geen nadelige effecten meebrengt. Daarnaast zagen we regelgeving die zich richt op het functioneren van specifieke economische sectoren, zoals visserij, energie, en transport. Ook daar is het uitgangspunt dat de gebruiksfuncties worden gecombineerd binnen de draagkracht van het Noordzee-ecosysteem. Wat we hierbij niet moeten vergeten is dat het waarborgen van de veiligheid van de gebruikers op zee en die van de kustbewoners nu en in de toekomst, andere kernbelangen zijn die óók meegewogen moeten worden.

Noordzee vertegenwoordigd door de overheid, belangenorganisaties, sectoren

23. Verschillende ministers dragen politieke verantwoordelijkheid voor Noordzee-beleidsterreinen. Het kabinet is zelfs collectief verantwoordelijk voor elk genomen

ministerieel besluit voor de Noordzee. Noordzee-beheertaken worden uitgevoerd door een veelheid aan Rijksorganisaties, zoals Rijkswaterstaat Noordzee, Directoraat-Generaal Natuur en Regio, Directoraat-Generaal Agro, Voedsel en Warenautoriteit, de Divisie Water, en ook de Toezichteenheid Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het Staatstoezicht op de Mijnen, de Kustwacht, etc etc.

24. Maar bedenk ook ons parlement, met een brede vertegenwoordiging aan stemmen, waarin de Partij voor de Dieren misschien nog wel de meest uitgesproken politieke pleitbezorger is voor een beschermde Noordzee. En dan zijn er nog talrijke belangenorganisaties die voor de Noordzee opkomen zoals het Wereld Natuurfonds, Greenpeace, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, ARK, de Plastic Soup Foundation, Stichting de Noordzee, en Stichting Doggerland. Deze organisaties mogen allen input leveren op het Noordzeebeleid; maar, kunnen ook bij de rechter opkomen voor hun belangen. Zeevogels, bodemleven, zeezoogdieren, tegengaan van plastic afval of het promoten van duurzame energie, elk onderwerp heeft zo zijn eigen pleitbezorger.

En de Noordzee ook vertegenwoordigd met het permanente Noordzee-overleg

25. In Nederland kennen we ook het in Europa unieke Noordzee-akkoord. Een akkoord dat door de belangrijkste bij de Noordzee betrokken organisaties, sectoren en het Rijk gedragen wordt. In het akkoord hebben zij strategische opgaven afgesproken voor natuurherstel, de energietransitie en een duurzame toekomst voor de Noordzeevervisserij. Belangrijk is bijvoorbeeld de afspraak dat in 2023 in de Nederlandse Noordzee 13,7 procent van de ecologisch waardevolle gebieden volledig gevrijwaard wordt van bodemberoering door visserij. Dit percentage loopt zelfs op naar 15 procent in 2030. Binnen dit areaal zal ook een gebied ter grootte van 2,8 procent van de Noordzee worden gesloten voor alle vormen van visserij. De Ambassade verwees al naar het Noordzee-overleg dat in 2021 werd ingesteld; een permanent overleg waarin stakeholders en overheid er samen op blijven toezien dat het Noordzee-akkoord goed wordt uitgevoerd.

Over de casussen windparken op zee en onderwatergeluid

26. Werkelijk alle zeilen zullen moeten worden bijgezet om het broeikasgasreductiedoel van 55% te halen zoals dat voor 2030 in de EU Klimaatwet is afgesproken. De Stuurgroep Extra Opgave adviseert voor de huidige mitigatie een versnelling van 10,7 Gigawatt aan windenergie op zee. Hier ziet u (**plaatje 5**) de structuurvisiekaart voor de beleidsperiode 2022-2027. Behalve dat deze een overzicht geeft van alle ruimtelijke functies op de Noordzee in de komende 5 jaar, geeft het ook een goed beeld van de enorme ruimtelijke uitdagingen die gepaard gaan met deze enorme opgave voor duurzame energie. Maar we staan nog maar aan het begin. Geschat wordt dat tegen 2050, in het Nederlands deel van de Noordzee het totale vermogen aan windparken zelfs tussen de 38 en 72 Gigawatt zal bedragen.
27. Inmiddels is duidelijk geworden dat deze mitigerende maatregelen niet alleen nodig zijn in de strijd tegen klimaatverandering. Ook onze energieveiligheid staat op het spel. Het ruimtebeslag zal groot zijn, en ook de druk op het mariene ecosysteem zal

behoorlijk toenemen. Naar de, nu nog grotendeels onbekende effecten van een dergelijk grootschalige uitrol van windenergie op zee wordt veel onderzoek gedaan.

28. Dan over de cumulatieve effecten-toets, waarmee we de impacten van activiteiten in combinatie met elkaar, in kaart kunnen brengen. De cumulatieve effecten van bouw en exploitatie van windparken ook in samenhang met andere activiteiten op het ecosysteem, worden onderzocht binnen het Windenergie op zee ecologisch programma, oftewel Wozep. Wozep onderzoekt de effecten op de vogelsoorten, zeezoogdieren, vleermuizen, en habitats die volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn beschermd moeten worden. Maar ook de effecten van grootschalige windenergie op zee op het Noordzee-ecosysteem zelf, zoals destratificatie of vertroebeling van het zeewater.
29. Belangrijk ook is het geactualiseerde Kader Ecologie en Cumulatie (KEC), om de verwachte effecten op biogeografische populaties te kunnen berekenen. Daarmee kunnen we bekijken hoe de toekomstige extra windparken op zee kunnen voldoen aan de Wet Natuurbescherming, en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Wanneer bijvoorbeeld compenserende maatregelen nodig zijn, moeten die gerealiseerd zijn voordat de windparken in gebruik worden genomen. De ecologische ruimte voor windparkontwikkeling moet zijn onderbouwd in een milieueffectrapportage voordat een kavelbesluit wordt genomen. En pas daarna kunnen de tenders worden uitgegeven voor kavels in de aangewezen windenergiegebieden. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat aangewezen windenergiegebieden uiteindelijk niet of slechts gedeeltelijk in gebruik worden genomen. Het voorzorgsbeginsel en het gebruik binnen de ecologische draagkracht van de Noordzee zijn hier dus kritische randvoorwaarden.
30. De windparken dragen ook bij aan herstel van het Noordzee ecosysteem. Zo gelden in windparken veiligheidszones waar geen bodemvisserij mag plaatsvinden en waardoor het bodemleven zich op die plekken kan herstellen. Maar er is bijvoorbeeld ook het initiatief van de 'Rijke Noordzee'. In dit programma bouwt een aantal organisaties samen met de wind- en waterbouwsector en de wetenschap in Nederlandse windparken kunstmatige riffen voor onder meer platte oesters, kokerwormen en mosselen.
31. en inmiddels zijn ook grote stappen gezet in de kennisontwikkeling en monitoring van impulsief onderwatergeluid. Hierdoor konden maatregelen worden genomen om impulsgeluid door heien bij de aanleg van windparken terug te dringen. Maar ook impulsgeluid door seismisch onderzoek bij het zoeken naar gasvelden in de Noordzee zal met de Best Beschikbare Technieken worden verminderd. Dit onderzoek wordt samen met de industrie in de toekomst voortgezet bij volgende projecten. Het is heel waarschijnlijk dat hierdoor bij de volgende beoordeling in het kader van de Mariene Strategie in 2024 voor impulsgeluid de goede milieutoestand wordt gehaald.
32. Een beleidsopgave bestaat nog wel voor het terugdringen van continu onderwatergeluid. Onderwatergeluid door scheepvaart wordt gemonitord via het

door eiser genoemde JOMOPANS project. Maar ook hier, het is adaptief beleid. Het blijft werk in uitvoering. In het beleid wordt vol ingezet op het invullen van de kennisleemten, zodat beschermende maatregelen ook telkens weer verbeterd kunnen worden.

En de casus over de bescherming van de paling

33. Zoals eiser zo beeldend betoogde gaat het in Nederland helemaal niet goed met de paling. Dat wordt vooral veroorzaakt door de circa 6000 stuwen, gemalen en sluizen. Deze moeten Nederland zowel beschermen tegen overstromingen als om het water tegen te houden bij lage waterstanden. De meeste ervan dateren uit de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw, of zijn ouder. Ze zijn gebouwd in een tijd dat de negatieve effecten op de palingstand nog niet goed bekend waren. Helaas blijkt uit recent onderzoek van onder meer Wageningen Universiteit dat de 'eerste generatie' van aangelegde vispassages nog niet goed functioneert. Maar het zal u niet verbazen, ook hier zijn we echt afhankelijk van adaptief beleid. In lopend onderzoek wordt nu gekeken naar hoe de effectiviteit van vispassages kan worden vergroot, door te onderzoeken waar met de minste ingrepen het meeste resultaat te halen is. Bijvoorbeeld, om vanuit zee Friesland te bereiken, hoeft een paling maar twee passages te nemen: de Afsluitdijk en het Wouda-gemaal. Daarnaast geldt overigens nog steeds een vangstverbod op paling tussen september en december. De paling is dus zeker aanwezig in het beleid, alleen, Nederland kampt door de enorme hoeveelheid waterwerken met een erfenis uit het verleden. Het kost tijd om die aan te passen op de paling, en om de effectiviteit ervan te vergroten.

Conclusie

34. Het voorgaande in ogenschouw nemend, kom ik tot de volgende conclusie. Er bestaat wel degelijk een beschermend juridische kader voor de Noordzee. En dat juridisch kader biedt ter bescherming van het Noordzee een systematisch opgebouwd regime dat de belangrijkste elementen van het ecosysteem bestrijkt. Ten tweede: het Noordzeebeleid is als het ware een periodieke weergave van een continue dialoog met de samenleving, en gebaseerd op voortdurend wetenschappelijk onderzoek. Daardoor is het ook adaptief beleid. Het is in dat licht dat moet worden gekeken naar de betrokken ministeries en beherende overheidsorganen die de hen gestelde opgaven voor de Noordzee zo effectief mogelijk uitvoeren. Een verklaring voor recht dat de Noordzee niet voldoende effectief vertegenwoordigd wordt, zal er niet toe leiden dat deze in de praktijk doeltreffender vertegenwoordigd en beschermd wordt; niet door de Ambassade en niet in de geldende wettelijke en andere regelgevende kaders.

PLEITNOTITIE DEEL 2

Mr. dr. Laura Burgers

inzake:

**STICHTING AMBASSADE
VAN DE NOORDZEE/
STAAT DER NEDERLANDEN**

Edelachtbare,

1. Namens de Staat is zojuist schitterend uiteengezet welke Noordzee-representatie in Nederland wél bestaat. Er bestaat inderdaad een indrukwekkend instrumentarium aan regelgeving en beleid - en de Ambassade van de Noordzee zou nooit willen ontkennen hoe groot die verworvenheid is. De stelling van eiseres is dan ook niet dat Noordzee-vertegenwoordiging geheel ontbreekt. De stelling is dat die vertegenwoordiging onvoldoende is. Dit heb ik eerder vandaag geïllustreerd met drie casus: Ten eerste de gebrekkige kennis van onderwater-lawaai, waarover de Staat bij monde van zijn advocaat overigens zojuist heeft erkend dat er te weinig wordt gedaan tegen het continu onderwatergeluid. De tweede casus betreft de paling, waar het bedroevend slecht mee gaat, ondanks de mooie juridische woorden in nationale en Europese regelgeving en ondanks de kennis die ruimschoots voorhanden is. De derde casus betreft de aanleg van windmolenparken op zee: in het proces daaromtrent zijn ecologische belangen slechts schijnbaar vertegenwoordigd.
2. Graag ga ik zo eerst in op een vierde casus, die gaat over het systematisch negeren van de langetermijnbelangen van de Noordzee. Ik sluit af met uiteenzetten waarom eiseres wel degelijk voldoende belang heeft bij haar vordering.

CASUS IV - LANGETERMIJNBELANGEN GENEGERD

3. Zelfs mét alle door de wederpartij genoemde wet- en regelgeving lukt het de Staat niet de Noordzee voldoende te beschermen. Deze stelling kan bijvoorbeeld worden geïllustreerd met deze schoolplaat van M.A. Koekoek, van circa 100 jaar geleden. Ecologen zijn het eens dat die adequaat de onderwaterwereld van toen schetst. We zien stenen en wieren die cruciaal zijn voor zeeleven, omdat ze voedsel en schuilplaatsen bieden. Maar inmiddels is de Noordzee een overwegend kale zandwoestijn geworden, door de decennialange bodemberoering, onder meer door visserij.
4. Als de Staat de Noordzee-belangen werkelijk wil representeren is het noodzakelijk serieus werk te maken van bodemherstel. Dat vergt een aanpak op de zeer lange termijn, omdat herstelprocessen traag en onvoorspelbaar zijn. Zo'n aanpak ontbreekt

in het Noordzeeakkoord.¹⁶ Dat akkoord bevat weliswaar intenties, monitorings- en procesdoelstellingen, maar specifieke en ambitieuze doelstellingen voor de lange termijn ontbreken.

5. Veelzeggend is ook de ondertitel van het akkoord: *Afspraken tussen Rijk en stakeholders tot 2030 met een doorkijk naar de ontwikkeling van windenergie op de lange termijn*. Dus: als het al over de lange termijn gaat, staat de energiebehoefte voorop. Natuurlijk is die behoefte belangrijk, maar vooral voor ons mensen. De niet-menselijke Noordzee-bewoners delven het onderspit.
6. Opmerkelijk is verder dat de ecologische doelen op de korte en middellange termijn vooral als intenties en in procestermen worden gedefinieerd. In het Noordzeeakkoord is gelukkig geld vrijgemaakt voor wetenschappelijk onderzoek, maar tegelijk blijft onduidelijk hoe de uitkomsten van de onderzoeken gebruikt gaan worden.
7. Het Noordzeeakkoord is wél specifiek met de doelstelling dat 13,7% op zee beschermde natuurgebieden moeten worden en wel in 2023, volgend jaar dus.¹⁷ Let wel: op dit moment is slechts 0,3% - minder dan een halve procent (!) – van de Noordzee beschermd is tegen bodemberoerende visserij. Of het doel gehaald wordt, is dus zeer de vraag, zo waarschuwen ook natuurorganisaties. In dit verband wees Serena Rivero van Stichting de Noordzee onlangs in NRC op de – in haar woorden – “beruchte artikel 11-procedure.” De EU heeft namelijk gemeenschappelijk visserijbeleid neergelegd in een verordening, en artikel 11 daarvan regelt een inspraakprocedure voor alle Europese lidstaten als er een nieuw natuurgebied aangewezen gaat worden buiten de territoriale wateren.¹⁸ Rivero vraagt daarover retorisch: „(...)wat als Duitsland of Denemarken het niet met die nieuwe maatregelen eens is?” En ze merkt op: “Een artikel 11-procedure duurt zomaar tien jaar.”¹⁹ Het is eiseres kortom een raadsel hoe de Staat denkt het doel van 13,7% volgend jaar al te gaan halen.
8. Ook aan de Deltawerken is te zien dat de lange-termijn-Noordzee-belangen onvoldoende zijn gerepresenteerd. Natuurlijk vormen de Deltawerken een technisch hoogstandje dat veel mensen veiligheid heeft geboden na de traumatische watersnoodramp in 1953. Behalve Zeeuwen kennen niet veel mensen de Deltawerken van dichtbij. Laten we daarom luisteren naar een opname van de Haringvlietsluis, gemaakt door Jesper Buursink, met beeld van Carlijn Haringsma.

[Beeld van controlekamer, geluid van openen en sluiten van de kering.]

¹⁶ Noordzeeakkoord: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-99d46f4b-1d45-49cd-a979-2ce8bf737e22/1/pdf/Het%20Akkoord%20voor%20de%20Noordzee.pdf>

¹⁷ Noordzeeakkoord, p.23: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-99d46f4b-1d45-49cd-a979-2ce8bf737e22/1/pdf/Het%20Akkoord%20voor%20de%20Noordzee.pdf>

¹⁸ Gemeenschappelijk Visserijbeleid, verordening 1380/2013.

¹⁹ Artikel in NRC (13/05/2022): <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/05/13/ook-in-beschermde-natuurgebieden-in-de-noordzee-wordt-gevist-a4124233>

9. Door de bouw van de Deltawerken heeft zich, grotendeels buiten het publieke bewustzijn, een ecologische ramp kunnen voltrekken. De erbarmelijke toestand blijkt bijvoorbeeld uit een rapport uit 2015 over de Zuidwestelijke Delta van Rijkswaterstaat.²⁰ De ecologische kwaliteit van waterlichamen als de Biesbosch, Grevelingenmeer, Oosterschelde en Westerschelde wordt gemonitord en krijgen stempels van matig, ontoereikend tot slecht.
10. Graag vestig ik de aandacht op woorden van Frank Zanderink. Als natuurbeschermer en directeur van Stichting Rugvin observeert hij al 15 jaar de kleinste walvis ter wereld. In het volgende videofragment interviewt onderzoeker Darko Lagunas hem in Zeeland.

[Video van Frank Zanderink]

Zanderink pleit dus voor het herstel van natuurlijke processen voor de toekomst van de Delta.

11. Dit pleidooi wordt ondersteund door hoogleraar Maarten Kleinhans, aardwetenschapper aan de Universiteit Utrecht gespecialiseerd in rivier- en kustsystemen. Als expert neemt hij deel aan de diverse debatten over de toekomst van de Delta. Hij merkt op dat partijen als de Deltacommissie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vaak komen met technisch-utopische ideeën om ons aan te passen aan de zeespiegelstijging. Denk aan: eilanden in zee, en nieuwe dammen en dijken. Die oplossingen zijn natuurlijk niet allemaal onzinnig, maar geven wel twee soorten problemen:
12. Ten eerste; dit adaptatie-optimisme leidt af, zo stelt professor Kleinhans, van de grote mitigatie-opdracht, namelijk het tegengaan van klimaatopwarming. Die opdracht zou met veel meer urgentie, ook door de Deltacommissie, uitgedragen moeten worden. Juist Nederland, qua CO₂-uitstoot een van de vuilste landen van Europa,²¹ heeft er alle belang bij de zeespiegelstijging af te remmen. De adaptatie-focus vormt daar een rem op. (Er is trouwens ook een risico op greenwashing, want van lang niet alle adaptatiemaatregelen is de positieve impact bewezen.)
13. Ten tweede: de ecologische en Noordzee-belangen zijn onvoldoende gerepresenteerd in het denkwerk over deze oplossingen, waardoor we fouten uit het verleden (zie voorbeeld Oosterscheldekering) in de toekomst dreigen te herhalen. Zeker als straks eindelijk het gevoel van urgentie over zeespiegelstijging gaat groeien, is het risico groot dat opnieuw ecosysteem-belangen ondergeschikt worden gemaakt aan menselijke korte termijn-doelen.
14. Het is overigens een stap in de goede richting dat de Deltacommissaris afgelopen september in een brief aan het Kabinet schreef dat “waar mogelijk (...) natuurherstel en duurzame landbouw gekoppeld moeten worden aan de doelen van het

²⁰ Rijkswaterstaat, rapport Zuidwestelijke Delta: <https://www.commissiener.nl/projectdocumenten/00005250.pdf>

²¹ Een Nederlander zorgt voor 34 procent meer uitstoot dan een gemiddelde Europeaan. Slechts vier EU-landen doen het op dit punt slechter. Bron: <https://longreads.cbs.nl/europese-meetlat-2019/broeikasgassen/>

Deltaprogramma.²² Wel valt op de vrijblijvende formulering weer op, met name dat ‘waar mogelijk’. Om te bepalen wat mogelijk is staan menselijke belangen kennelijk voorop, alsof die in absolute termen te vatten zouden zijn en alsof de ecologie iets relatiefs zou zijn.

WEL DEGELIJK VOLDOENDE BELANG

15. Ik kom tot een afronding, waarin ik onderstreep dat de Ambassade van de Noordzee wel degelijk voldoende belang heeft bij haar vordering. Ten eerste is duidelijk dat – alle prachtige initiatieven, akkoorden, en regels ten spijt – het gewoon slecht gaat met de Noordzee en haar inwoners. De representatie die bestaat, is dus niet effectief genoeg, zelfs gemeten aan huidige juridische standaarden en milieurechtelijke beginselen zoals het voorzorgsbeginsel. Op de een of andere manier wordt het bestaande – indrukwekkende, herhaal ik nog maar even – instrumentarium niet optimaal benut. Door u de Noordzee te laten zien en horen en u bodems te laten voelen, heeft de Ambassade u uit de papieren werkelijkheid van het recht willen bevrijden. De Noordzee is geen droge papieren werkelijkheid, maar een nat ecosysteem verbonden met andere ecosystemen en het thuis van tal van soorten.
16. Ten tweede zou representatie wél verbeteren met de gevraagde verklaring voor recht. De Staat stelt dat democratisch gezien niet meer bereikt kán worden dan het huidige juridische kader. Maar het probleem is dat in onze democratie mensenstemmen gelden en de Noordzee systematisch wordt veronachtzaamd. Het systeem rammelt. In een rechtsstaat kan recht veranderd worden, maar dat moet van binnenuit, door maatschappelijk debat en de politieke instituties. Zo zijn het mannen geweest die voor vrouwenkiesrecht hebben gestemd. De Ambassade van de Noordzee wíl dus niet een bepaalde vertegenwoordigingsvorm aan Nederland opleggen met behulp van de rechter. Dat is niet aan haar. Het is bij uitstek wél de taak van de Ambassade om maatschappelijk debat over de Noordzee aan te zwingelen. Daarvoor is de verklaring voor recht een uitgelezen middel. Burgers in een democratische rechtsstaat zullen immers geschokt zijn wanneer de rechter – een instituut met de hoogste autoriteit – vaststelt dat de Noordzee onvoldoende wordt vertegenwoordigd. De pers zal er bovenop springen, en debat over een oplossing voor dit ernstige probleem zal eindelijk losbarsten.
17. Want dat het probleem ernstig is, dat hoopt eiseres te hebben overgebracht. Silodenken kunnen we ons niet langer veroorloven, we moeten kijken voorbij groene energie, voorbij 2030, voorbij onze menselijke neuzen. We moeten onze relatie met de Noordzee sámen met de Noordzee herdenken, en voor dat proces is het essentieel dat de rechtbank verklaart dat de huidige vertegenwoordiging niet volstaat.

²² Brief Deltacommissaris aan kabinet: <https://dp2023.deltaprogramma.nl/kabinetsreactie.html>

PLEITNOTITIE DEEL 2

van mr. T. Rammelt

inzake:

**STICHTING AMBASSADE VAN DE
NOORDZEE / STAAT DER
NEDERLANDEN**

Hoe gaat het met de Noordzee?

1. Zijn we op de goede weg? Zoals de Ambassade aangeeft, en wat ook in het Programma Noordzee al werd vastgesteld, de actuele ecologische toestand van de Noordzee baart zorgen. Maar, er is ook goed nieuws. Uit monitoring blijkt dat het beter gaat met het terugdringen van eutrofiërende en vervuilende stoffen. De concentraties zijn zelfs zo laag geworden dat ze geen gevaar meer vormen voor organismen. Ook de hoeveelheid plastic afval op de stranden neemt af; het gevolg van het huidige beleid maar ook van veel maatschappelijke initiatieven. Verder is de introductie verminderd van niet inheemse soorten die met name door de scheepvaart worden meegenomen. Voor deze indicatoren is hiermee *'de goede milieutoestand'* dichterbij gekomen. Daarnaast zijn de aantallen bruinvissen en grijze zeehonden zodanig toegenomen dat voor deze soorten de vereiste *'gunstige staat van instandhouding'* is gehaald.
2. We zien dus een positieve trend voor een aantal indicatoren voor de goede milieutoestand. Tegelijk zijn er nog behoorlijk wat beleids- en kennisopgaven voor het herstel van het Noordzee-ecosysteem. En dat is niet zo vreemd, want het is werk van lange adem. Het is nog niet zo lang geleden dat in 2005 het rapport 'Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat' verscheen. Dit was een eerste, door verschillende onderzoeksinstituten gedragen inventarisatie van te beschermen gebieden. Al eerder, in 2000, werd de Voordelta als Vogelrichtlijngebied aangewezen. En vanaf 2005 volgde onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, OSPAR en KRM ook de aanwijzing van andere gebieden als de Noordzeekustzone, Vlakte van de Raan, de Klaverbank met zijn hard substraat, en de Doggersbank. Ook de eerste beleidsstukken voor integraal Noordzeebeheer zijn pas van begin 2000. En met het Noordzee-akkoord is in 2021 een substantiële stap gezet door van de bodem van misschien wel de drukst gebruikte zee ter wereld, 15% te vrijwaren van bodemvisserij tegen 2030. Dat is een heel concreet en werkbaar doel.

Dan de beruchte art 11-procedure van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid

3. Over die beruchte art 11-procedure uit het Gemeenschappelijk Visserijbeleid voor visserijmaatregelen in beschermde gebieden het volgende. Door de regionalisering van het GVB is deze procedure inderdaad behoorlijk tijdrovend. Maar in een brief van afgelopen augustus bevestigt EU Commissaris Sinkevicius dat de Commissie de laatste hand legt aan haar besluit op de voorstellen voor bodem beschermende visserijmaatregelen in grote delen van de Klaverbank, het Friese Front en de Centrale Oestergronden. Als er geen bezwaar wordt gemaakt door het Europees Parlement en de

Raad zullen deze maatregelen binnen een paar maanden voor een ieder bindend zijn. Tegen het einde van het jaar kan dus tegen de 10 % van de Nederlandse zeebodem tegen visserij beschermd zijn. Overigens, de volgende herzieningsronde voor het GVB biedt het Europees Parlement, wellicht ingestoken door belangenorganisaties, de mogelijkheid om een voorzet te doen, voor het aanpassen van de procedure.

Is het Noordzeebeleid ook effectief op de lange termijn?

4. De Ambassade bespreekt terecht de effectiviteit van het Noordzeebeleid op de lange termijn. Ook in het overheidsbeleid is die cruciaal. Maar ecosysteemherstel kost tijd. En niet alleen door de procedures die we besloten ervoor te gebruiken. Na het sluiten van natuurgebieden voor bodemberoerende visserij neemt het bijvoorbeeld nog tussen de 15 en 20 jaar om tot een substantiële kwaliteitsverbetering te komen van de zandbanken. Daarbij is de invloed van de maatregelen op het ecosysteem nog erg onzeker. Wat we wel weten is dat het ecosysteem zoals dat er grofweg 175 jaar geleden uitzag, voordat de geïndustrialiseerde bodemvisserij opkwam, niet meer in precies dezelfde hoedanigheid zal terugkomen. Dat is niet alleen omdat in die tijd, ook letterlijk, nog geen goed beeld van het ecosysteem van de zee bestond. Inmiddels is het ecosysteem ook in een andere dynamische balans terecht gekomen. Het rolt nu als het ware heen en weer in een ander knikkerschaaltje.

Noordzeebeleid is adaptief beleid

5. Daarom moet de overheid, móet de samenleving, leven met adaptief beleid: een continu proces van onderzoeken, doen, leren en aanpassen. En daarom is een deel van de natuur- en milieudoelen voor de zee voorzien van inspannings- en niet van resultaatverplichtingen. Bijvoorbeeld, op het nemen van de stappen van de Mariene Strategie rust een resultaatsverplichting. Echter, voor het behalen van de goede milieutoestand uit de KRM geldt een inspanningsverplichting. Verder rust op Nederland ook de verplichting om een gunstige staat van instandhouding te behalen voor de soorten en habitats van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Maar niettemin is er weer geen termijn waarbinnen dat herstel moet zijn gerealiseerd. De effectiviteit van de maatregelen in relatie tot de gestelde natuurdoelen kan pas op de langere termijn worden vastgesteld. Het herstel van de Noordzee vergt echt een lange adem.

Lat steeds hoger gelegd

6. Intussen worden de ecologische doelen telkens ambitieuzer en worden zij voorzien van een verdere horizon. Zo heeft de Commissie in juni dit jaar een stevig voorstel gepubliceerd voor wettelijk bindende EU-doelen voor natuurherstel. Als dat wordt aangenomen, brengt dat juridisch bindende doelstellingen voor herstel, en ook weer behoud van de herstelde situatie mee. Dit hersteldoel geldt voor 20% van de EU-zeegebieden in 2030 en voor alle mariene ecosystemen in 2050. Bovendien bevat het voorstel herstelverplichtingen voor 25 soorten haaien, roggen en andere vissen. Minstens net zo belangrijk in het voorstel voor deze Europese herstelwet is dat de focus verschuift van individuele soorten en habitats naar gehele ecosystemen. De doelen worden daarmee ook steeds representatiever voor het Noordzee-ecosysteem in haar totaliteit. De lat wordt dus steeds hoger gelegd.

Tenslotte de Deltawerken-casus

7. Dan zou ik van de gelegenheid gebruik willen maken om terug te komen op het betoog van de Ambassade en professor Kleinhans over de Deltawerken. De Staat kan hen er in volgen dat de Deltawerken de natuurlijke processen tussen zoet en zout belemmeren. Maar ook hier, de Deltawerken kwamen tot stand in een periode dat het ecosysteem en haar natuurlijke processen nog weinig in de aandacht stonden. De recente brief van de Deltacommissaris over natuurherstel zou gezien kunnen worden als een opmaat, een opzet voor een intensivering van de discussie over de relatie van de Deltawerken met het Deltagebied. De eerst concrete maatregelen worden in elk geval al in de Mariene Strategie 2022-2027 genoemd. Het kierbesluit Haringvlietsluizen uit 2018 zorgt er voor dat de trekvissen uit zee de sluisen passeren en naar hun paaigebieden stroomopwaarts zwemmen. Ook zullen de migratiepunten op de zoet-zoutovergangen bij het Haringvliet nog visserijvrij worden gemaakt om zo de migrerende vissen te ontzien.

8. Tenslotte nog kort over de stelling van de Ambassade dat de adaptatie-focus in de Deltawerken een rem is op de noodzakelijke mitigatie van klimaatverandering. Deze valt voor de Staat niet goed te begrijpen in het licht van de grootschalige uitrol van windparken op zee waar de overheid zich voor heeft gesteld. Dat zijn natuurlijk bij uitstek mitigerende maatregelen.

Concluderend...

9. In de eerste uitwisseling van standpunten zagen we dat, met het oog op ons Burgerlijk Recht, het maar zeer de vraag is of de Ambassade wel voldoende belang heeft bij haar vordering van een verklaring voor recht. De Staat heeft in elk geval beargumenteerd dat het Noordzeegebied en haar ecosysteem in het juridische regime wél voldoende vertegenwoordigd en beschermd zijn. Daarnaast besprak ik met u dat de betrokken ministeries en beherende overheidsorganen de hen gestelde opgaven voor de Noordzee ook zo effectief mogelijk uitvoeren. Hetgeen, zoals we ook zagen, in samenspel gaat met een ruime vertegenwoordiging aan belangenorganisaties, die waar nodig ook corrigerend kunnen optreden. Alle betrokken partijen zetten zich dan ook hard in voor het maatschappelijk erkende belang van een beschermde Noordzee. Je zou zelfs kunnen zeggen dat ook de wetenschap de Noordzee vertegenwoordigt. Onze Noordzee wordt dus gekend, voldoende vertegenwoordigd, en zo effectief mogelijk beschermd.

10. Ik wil afsluiten met een ander dilemma. De vraag of in het geldende juridische regime de Noordzee voldoende effectief vertegenwoordigd en beschermd is, kan eigenlijk helemaal niet beoordeeld worden vanuit het toetsingskader van datzelfde juridische regime. En, in Nederland kan de rechter niet zelf een extra buitenwettelijk beoordelingskader vaststellen om ons juridisch kader te toetsen. Dat past niet in onze democratie met haar scheiding der machten. In zo'n situatie zouden de rechtszekerheid en het vertrouwen in de wetgever op het spel komen te staan. Voor het scheppen van nieuw recht is de wetgevende macht dus zelf nodig... Dank u voor uw aandacht.

