## **A° 2022** **N° 106**

# PUBLICATIEBLAD

**LANDSBESLUIT, HOUDENDE ALGEMENE MAATREGELEN, van de 16de september 2022 strekkende tot wijziging van het Landsbesluit SPAW-I[[1]](#footnote-1)**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

In naam van de Koning!

\_\_\_\_\_\_

De waarnemende Gouverneur van Curaçao,

 In overweging genomen hebbende:

# dat het wenselijk is om het Landsbesluit SPAW-gebied I te wijzigen teneinde de bufferzone en het mandaat, zoals bepaald in dat landsbesluit niet meer te doen gelden;

 Heeft, de Raad van Advies gehoord, besloten:

Artikel I

Het Landsbesluit SPAW-gebied I wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

In dit landsbesluit wordt verstaan onder:

a. minister: de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning;

b. schip: elk vaartuig, gebruikt of ongebruikt om te worden gebruikt als middel van vervoer te water, met inbegrip van een zeevissersship, watervliegtuig, draagvleugelboot, een luchtkussenvoertuig, een drijvend platform, een verplaatsbare boorinstallatie, een baggermolen, een drijvende kraan, een ponton en elk ander drijvend werktuig, drijvend voorwerp of drijvende inrichting van soortgelijke aard, gedurende de tijd dat het drijft;

c. ankeren: het laten zakken van een anker met de bedoeling het vaartuig aan de bodem van het vaarwater vast te leggen;

d. SPAW-gebied I: het gebied, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

B

Artikel 2, derde lid, vervalt.

C

De artikelen 3, 4 en 5 komen te luiden:

Artikel 3

1. Voor het SPAW-gebied I wordt jaarlijks voor een kalenderjaar een beheerplan opgesteld.
2. Het beheerplan is gericht op het bewerkstelligen van de doelstellingen van het SPAW-protocol[[2]](#footnote-2) en het Biodiversiteitsverdrag[[3]](#footnote-3) met inachtneming van de geldende wettelijke regelingen en omvat onder meer:

a. de vereisten en verplichtingen voor beschermde gebieden zoals opgenomen in de Landsverordening maritiem beheer[[4]](#footnote-4) en de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming[[5]](#footnote-5) en de geldende maatregelen op grond van de wet- en regelgeving betreffende het SPAW-gebied I;

b. de aanleg en het onderhoud van markerings- en meerboeien in het SPAW-gebied I;

c. het monitoren van de effectiviteit van het beheer op de flora en fauna in het SPAW-gebied I in algemene zin;

d. indien van toepassing, een algemene beschrijving van de beoogde wetenschappelijke onderzoeksactiviteiten in het SPAW-gebied I;

e. de informatievoorziening aan, overleg en samenwerking met doelgroepen, gebruikers, directe belanghebbenden en het publiek in zijn algemeenheid, alsmede de bevordering van de publieke bewustwording van de waarde van het SPAW-gebied I;

f. de samenwerking met overheidsdiensten;

g. het vergaren van informatie ten behoeve van de rapportage over het SPAW-gebied I, als bedoeld in artikel 19 van het SPAW-protocol;

h. de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde onder b tot en met g;

i. de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van, in elk geval, het bepaalde onder a, b, c en e;

j. indien mogelijk, voorstellen voor de zelfvoorzienende bekostiging van het SPAW-gebied I.

1. Bij het opstellen van het beheerplan worden de belanghebbenden van het gebied dat aan het beschermd gebied grenst gehoord.

Artikel 4

1. Het is verboden met een schip in het SPAW-gebied I te ankeren.
2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing:
3. op hydrografische opnemingsvaartuigen, bergingsschepen en vaartuigen die worden ingezet voor opsporing en redding;
4. ingeval van overmacht en hulpverlening.

Artikel 5

1. De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, kan ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 4, eerste lid, indien het belang om te ankeren zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van het koraalrifecosysteem, de mangroves en zeegrasvelden.
2. Aan de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, kunnen voorschriften worden verbonden in het belang van de bescherming van het koraalrifecosysteem, de mangroves en zeegrasvelden.
3. Een ontheffing, als bedoeld in het eerste lid, kan worden verleend onder beperkingen gesteld in het belang van de bescherming van het koraalrifecosysteem, de mangroves en zeegrasvelden.

D

De artikelen 6, 7, 8 en 9 vervallen.

Artikel II

Het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 12de september 2022, strekkende tot wijziging van het Landsbesluit SPAW-I wordt ingetrokken.

Artikel III

Dit landsbesluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking.

Gegeven te Willemstad, 16 september 2022

M. RUSSEL - CAPRILES

De Minister van Verkeer, Vervoer

en Ruimtelijke Planning,

C.F. COOPER

Uitgegeven de 16de september 2022

De Minister van Algemene Zaken,

G.S. PISAS

**Nota van toelichting behorende bij Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 16de september 2022 strekkende tot wijziging van het Landsbesluit SPAW-gebied I[[6]](#footnote-6)**

*Algemeen deel*

*Uitwerking van het SPAW-protocol*

Artikel 192 van het VN-Zeerechtverdrag legt een verplichting aan de lidstaten op tot bescherming en behoud van het mariene milieu.

De uitwerking van de verplichtingen op grond van het SPAW-protocol zijn uitgewerkt in zowel de Landsverordening maritiem beheer als de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming. Het Landsbesluit SPAW-gebied I is in het bijzonder gericht op de aanwijzing van een beschermd gebied, zoals in het SPAW-protocol is bepaald. Dit is dan ook het doel en de strekking geweest bij de vaststelling van dit landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

***Het Advies van de Raad van Advies***

De Raad van Advies heeft in zijn advies van 8 augustus 2022 (RvA no. RA/18-22-LB) over het voorgestelde landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Landsbesluit-SPAW-gebied I geadviseerd om rekening te houden met een aantal opmerkingen. Hieronder wordt ingegaan op dit advies, voorafgegaan door enkele algemene opmerkingen en verwijzing naar relevante wetsbepalingen ter onderbouwing van het standpunt van de Regering in deze.

Het is niet ongebruikelijk dat de uitvoering c.q. vertaling van internationale verplichtingen in meer dan één landsverordening wordt vastgelegd. Dit is in casu ook gebeurd. Daarbij delen twee ministers verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van het SPAW-protocol. De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning is in de Landsverordening maritiem beheer aangewezen als de beheerder van de territoriale zee, zijnde het gebied waarop het SPAW-protocol onder meer betrekking op heeft. Aan de andere kant is de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur voor wat betreft het SPAW-protocol verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om verhandelen van diersoorten die door het SPAW-protocol worden beschermd. Dit zal nader worden toegelicht.

Als beheerder zijn aan de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning bepaalde bevoegdheden toegekend, die zijn neergelegd in de Landsverordening maritiem beheer. Deze bevoegdheden zijn van een heel ander karakter dan die bevoegdheden die aan de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur zijn toegekend op grond van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming voor wat betreft de uitvoering van het SPAW-protocol.

Het Land Curaçao is via het Koninkrijk door medegelding partij bij de Cartagena Convention. De Cartagena Convention heeft tot doel om de lidstaten te verplichten

om passende maatregelen (“appropriate measures”) te treffen om:

1. Vervuiling door schepen (artikel 5);
2. Vervuiling door lozing (dumping) (artikel 6);
3. Luchtvervuiling (artikel 9);
4. Vervuiling van activiteiten op de zeebedden (sea beds) (artikel 8);
5. Vervuiling van de zee door vervuiling veroorzaakt door bronnen vanuit het grondgebied (Pollution from Land-based resources) (artikel 7);
6. Beschermde gebieden en het beheer van deze gebieden (artikel 10);

Er zijn 3 protocollen opgesteld ter uitvoering van de Cartagena Convention:

1. Protocol Concerning Pollution from Oil Spills;
2. Protocol Specially Protected Areas and Wildlife (SPAW-protocol) en;
3. Protocol on Land Based Sources of Pollution (LBS-protocol).

Opgemerkt wordt dat het LBS-protocol nog niet door Curaçao is aanvaard. Dit protocol heeft specifiek betrekking op vervuiling die vanuit het grondgebied in de zee (en binnenwateren) dreigt te stromen, waardoor het ecosysteem zou kunnen worden aangetast.

Het Landsbesluit SPAW-gebied I is in het verleden vastgesteld met het oog op de uitvoering van het SPAW-protocol. Het SPAW-protocol is bedoeld om het gebied aan de kust van het grondgebied van de lidstaten te beschermen.

De structuur van het SPAW-protocol is als volgt:

1. Algemene bepalingen inzake verplichtingen, ondersteuning, het creëren van bewustwording in de gemeenschap ne het instellen van een wetenschappelijke commissie;
2. Beschermde gebieden: de instelling daarvan, beschermende maatregelen, planning en het beheer;
3. Andere zaken (richtlijnen en criteria, vrijstellingen c.q. ontheffingen, en milieu effect rapportages;
4. Beschermde soorten: maatregelen ter bescherming van deze soorten, gezamenlijke inspanningen en invasieve soorten. Daarbij zijn er drie bijlagen: Annex I: beschermde flora, Annex II: beschermde fauna en Annex III: Flora en Fauna gereguleerd gebruik;

Het Landsbesluit SPAW-gebied I (huidige tekst) is gericht op:

1. het aanwijzen van een beschermd gebied;
2. het instellen van met bufferzone;
3. het regelen van het beheer;

Artikel 29 van de Landsverordening maritiem beheer, artikelen 8A, derde lid, en 8C van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming hebben als wettelijke grondslag gediend voor de aanwijzing van het beschermd gebied (SPAW-gebied I) en het instellen van de bufferzone.

Artikel 29 van de Landsverordening maritiem beheer heeft betrekking op de bevoegdheid van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning om beschermde gebieden op grond van het SPAW-protocol in te stellen. Het ware logisch geweest dat, indien dit door de formele wetgever wenselijk was geweest ten tijde van de vaststelling van vorenbedoelde landsverordening, ook op te nemen dat deze minister bevoegd is om aansluitend aan het beschermd gebied een bufferzone in te stellen. Zoals hierna blijkt is het geen verdragsverplichting om een bufferzone in te stellen. Met andere woorden, wordt er niet in strijd met het SPAW-protocol gehandeld indien er geen bufferzone wordt ingesteld.

Bij het opstellen van het Landsbesluit SPAW-gebied I, is er echter voor gekozen om voor de instelling van de bufferzone, gebruik te maken van een andere landsverordening, waarin sprake is van dynamische verwijzing. In de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming is niet aan de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur, noch de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning de bevoegdheid toegekend om bufferzones in te stellen. Zoals bekend, worden bevoegdheden aan bestuursorganen bij wet toegekend om zo te kunnen voldoen aan het legaliteitsbeginsel. Een wettelijke grondslag voor de toekenning van de bevoegdheid tot het instellen van bufferzones is vooralsnog niet aan een bepaalde minister toebedeeld.

Met betrekking tot het ontwerp van het Landsbesluit SPAW-gebied I had de Raad van Advies ook opgemerkt dat de bevoegdheidsverdeling tussen de Ministers onduidelijk was en verbeterd had moeten worden.

De opmerking van de Raad van Advies dat met het aanwijzen van het SPAW-gebied I als beschermd gebied voldaan wordt aan in internationale verplichtingen kan om deze reden niet worden gevolgd. Aan het aanwijzen van het beschermd gebied wordt door het wijzigen van het Landsbesluit SPAW-gebied I niet getornd. Het is slechts de bufferzone waarvan wordt voorgesteld om deze in te trekken.

Voor wat betreft de stelling van de Raad van Advies dat de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming een lex specialis is ten opzichte van de Landsverordening maritiem beheer, die aangemerkt wordt als een lex generalis, wordt het volgende opgemerkt.

Aangenomen kan worden dat er sprake is van een verdeling van bevoegdheden tussen de beide ministers, waarbij beide ministers rekening houden met:

1. De economische belangen die te maken hebben met de exploitatie van de territoriale zee en de exclusieve economische zone;
2. De belangen op het gebied van milieu en de natuur;

De wetgever zal in strijd handelen met het zorgvuldigheidsbeginsel indien in ieder geval, deze belangen niet worden meegenomen.

Ter illustratie nog een voorbeeld. Op dit moment bestaan zowel de Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning[[7]](#footnote-7), maar ook de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming. Bij het vaststellen van de kaders voor een ontwikkelingsplan al dan niet zonder bestemmingsvoorschriften, worden meerdere belangen meegewogen, waaronder de belangen van de natuur en het milieu. Men zou kunnen stellen dat de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming een lex specialis is, doch is deze wet ten opzichte van de Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning ondergeschikt. Een andere interpretatie zou ertoe leiden dat ook in dat geval er sprake zou zijn van strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel omdat er geen behoorlijke afweging heeft plaatsgevonden van alle betrokken belangen. Het punt is dat zowel de wetgever(s) als de bestuursorganen bij de uitvoering van hun taken, moeten zorgen voor een behoorlijke afweging van belangen en een behoorlijke analyse van de mogelijke effecten van de implementatie van bepaalde wet- en regelgeving. Er dient ook sprake te zijn van onder meer balans en evenredigheid.

Niet onbelangrijk is voorts te richten op de tekst van de artikelen 8A en 8C van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming.

Artikel 8A van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en - bescherming

Het derde lid bevat een bepaling inzake delegatie van regelgevende bevoegdheid. Deze regelgevende bevoegdheid is beperkt tot de zaken zoals opgenomen onder a en b. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen regels worden gegeven ter zake van “*andere aangelegenheden ter uitvoering van het SPAW-protocol, onverminderd het bepaalde in artikel 13, eerste lid, juncto artikel 15, derde lid, van deze verordening*”.

Deze bepaling is in het verleden zodanig geïnterpreteerd dat alle aangelegenheden ter uitvoering van het SPAW-protocol bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, geregeld zou kunnen worden. Echter is het de vraag of dit het doel en de strekking is geweest van dit artikel. Bij een lezing van de eerste twee leden, lijkt het artikel te doelen op regels *terzake van diersoorten*. Daarbij wordt ook naar artikel 13 en 15 verwezen die intussen zijn vervallen. Deze verwijzing had een doel.

Artikel 13, eerste lid, bepaalde:

**1**.De eilandsraad draagt zorg voor de bescherming van en de beheersmaatregelen voor soorten die vermeld zijn in de bijlagen van het SPAW-protocol.

Artikel 15, derde lid, bepaalde

**3.**Voorzover de eilandsraad nalaat de in het eerste lid genoemde voorschriften binnen de aldaar genoemde termijn vast te stellen, wordt daarin uiterlijk 2 jaar na afloop van die termijn, bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gehoord het desbetreffende bestuurscollege, voorzien.

Artikel 8C van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en - bescherming

Artikel 8C heeft betrekking op de uitvoering van andere verdragen dan het SPAW-protocol. Dit artikel lijkt geen grondslag te kunnen bieden voor het vaststellen van het Landsbesluit SPAW-gebied I.

De memorie van toelichting op dit artikel is geraadpleegd. In de memorie van toelichting zijn artikelen 7 en 8 gezamenlijk behandeld. De artikelen die onder 7 respectievelijk 8 zijn opgenomen hebben als doel hetgeen onder de (hoofd) artikelen is opgenomen te regelen. Artikel 8 is bedoeld om de planten- en diersoorten die in het SPAW-protocol zijn opgenomen te beschermen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit artikel is gekoppeld aan de artikelen 10 en 11 van het SPAW-protocol.

Artikel 10 van het SPAW-protocol regelt de nationale maatregelen ter bescherming van wilde dieren en plantensoorten. Deze maatregelen bestaan uit het opleggen van een verbod activiteiten die schadelijke gevolgen hebben voor deze soorten of hun leefmilieu en ecosystemen, en voert maatregelen tot herstel en planning van de soort en andere maatregelen uit om het voortbestaan van deze soorten te bewerkstelligen. In het verlengde daarvan bepaalt het tweede lid van dit artikel dat elke Partij in overeenstemming met haar wetten en voorschriften, alle vormen van vernietiging en verstoring, met inbegrip van het plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of in het bezit hebben, dan wel het verhandelen van deze soorten. Het betreft aldus de regeling van een specifieke vorm c.q. wijze van bescherming van deze soorten met het oog op de doelen zoals genoemd in vorenbedoeld artikel.

Artikel 11 van het SPAW-protocol geeft de verplichting van Partijen weer om ***gemeenschappelijk*e** maatregelen te nemen ten behoeve van bescherming en het herstel van uitstervende of bedreigde dier- en plantensoorten opgenomen in de lijsten van Bijlagen I, II en III bij het SPAW-protocol. Voor het implementeren van gemeenschappelijke maatregelen is een goede samenwerking nodig tussen de Partijen. Immers heeft elke Partij middels nationale maatregelen direct grip op de te treffen maatregelen. Dit is niet het geval ten aanzien van de gemeenschappelijke maatregelen waarvoor nadere afspraken nodig zijn met de andere Partijen.

Alle artikelen die na artikel 8 van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming zijn opgenomen zijn specifiek bedoeld om uitvoering te geven aan bovengenoemde artikelen van het SPAW-protocol. Niet meer en niet minder.

Het gebruiken van dit artikellid (artikel 8A, derde lid) als grondslag voor een uitgebreide gedelegeerde bevoegdheid, komt de Regering bij nader in zien, niet juist voor. Immers blijkt uit het doel en de strekking van dit artikel, niet dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om dit artikellid zodanig te interpreteren. Over het algemeen worden onder een wetsartikel zaken opgenomen die met elkaar samenhangen. Indien deze niet met elkaar samenhangen, wordt een apart artikel opgenomen in de wet. Dit is in casu niet gebeurd, waardoor het artikellid niet los, doch in samenhang met de andere onderdelen van het artikel moet worden gelezen. Geconcludeerd kan worden dat vorenbedoeld artikel van de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming niet als grondslag kan dienen voor de instelling van de bufferzone.

In het verlengde van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat hetgeen wordt geregeld in het Landsbesluit SPAW-gebied I, uitsluitend onder de bevoegdheid van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning valt.

***Beschermd gebied***

Het beschermd gebied dat is aangewezen blijft ongewijzigd. Om deze reden blijft de definitie daarvan, zoals opgenomen in het Landsbesluit SPAW-gebied I ongewijzigd.

***Instellen van bufferzones***

In het verleden heeft de wetgever ervoor gekozen om een bufferzone in te stellen. Enkele aspecten m.b.t. het instellen van een bufferzone met verwijzing naar het SPAW-protocol zijn van belang:

1. er is geen verplichting tot het instellen van een bufferzone;
2. de locatie van de bufferzone;
3. de invulling van de bufferzones om aan de verdragsverplichting te voldoen.

*Ad a Geen plicht tot het instellen van bufferzones*

Het instellen van bufferzones is geen verplichting op grond van het SPAW-protocol. Aldus heeft de wetgever beleidsvrijheid om te beslissen al dan niet een bufferzone in te stellen. Het niet instellen van een bufferzone kan aldus niet worden aangemerkt als het niet naleven van verdragsverplichtingen.

*Ad b Locatie bufferzone conform de huidige bepalingen*

In de Landsverordening maritiem beheer zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het beheer van onder meer *de territoriale zee*. De Minister wordt in artikel 4 van de Landsverordening maritiem beheer als beheerder van *de territoriale zee* aangewezen.

De huidige bufferzone is ingesteld in de Caracasbaai, het Spaanse Water en in wateren te Oostpunt. Deze wateren behoren niet tot de territoriale zee. Een definitie van hetgeen onder de “territoriale zee” wordt verstaan is in artikel 1, onderdeel m, van de Landsverordening maritiem beheer opgenomen: *de territoriale zee van het Koninkrijk in de Nederlandse Antillen, bepaald bij het Besluit van 23 oktober 1985 (P.B. 1985, no. 174) ter uitvoering van artikel 1 van de Rijkswet uitbreiding van de territoriale zee van het Koninkrijk der Nederlanden in de Nederlandse Antillen (P.B. 1985, no. 73)”.* De territoriale zee is de zeestrook, grenzend aan het landgebied van een kuststaat.

In de Landsverordening maritiem beheer is ook aangegeven wat onder “binnenwateren” wordt verstaan: de wateren van Curaçao gelegen landinwaarts vanaf de basislijn, genoemd in het Besluit van 23 oktober 1985 (P.B. 1985, no. 174).

De wateren die in open verbinding staan met de territoriale zee worden “binnenwateren” genoemd. Verwezen wordt ook naar de Binnenvaartverordening Curaçao[[8]](#footnote-8). De volgende definitie wordt gehanteerd in de Binnenvaartverordening Curaçao: “*de Sint Annabaai, het Schottegat, het Spaanse Water en de Fuikbaai, met alle daarin of daaraan gelegen baaien en inhammen*”.

De bevoegdheden die de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning heeft op grond van de Landsverordening maritiem beheer om beschermde gebieden aan te wijzen hebben dan ook geen betrekking op deze binnenwateren, baaien en dergelijke, omdat deze niet de territoriale zee vallen.

In artikel 2, derde lid, van het Landsbesluit SPAW-gebied I wordt gesproken over “stranden der zee”. Om welke reden de koppeling wordt gemaakt is onduidelijk, gezien het feit dat het leerstuk over stranden der zee betrekking heeft op het privaatrecht (eigendomsrechten) en niet op het publiekrecht (Landsverordening maritiem beheer), zoals in casu. De koppeling had moeten worden gemaakt met de termen die gebruikelijk zijn en worden toegepast op het gebied van scheepvaartrecht.

De verplichtingen ten aanzien van de voorkoming van vervuiling vanuit het land in deze binnenwateren valt onder de bescherming van het LBS-protocol en niet onder het SPAW-protocol. Het SPAW-protocol is gericht op de bescherming van de kust en niet de binnenwateren. Aldus had de bufferzone, indien wenselijk, in de territoriale zee, aansluitende of de Exclusieve Economische Zone moeten zijn geplaatst.

Daarnaast hadden er, conform de verplichtingen van het SPAW-protocol, verbodsbepalingen moeten worden opgenomen ten aanzien van activiteiten in deze bufferzone. Dit was aanvankelijk de bedoeling, doch is deze invulling achterwege gebleven, omdat enkele van de gebieden in de aangewezen bufferzones, privé-eigendom zijn en het opleggen van beperkingen aan het uitoefenen van eigendomsrecht, zonder dat daartegenover een redelijke compensatie tegenover staat, in strijd zou zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur, in casu het evenredigheidsbeginsel.

Uiteindelijk was het resultaat een bufferzone, zonder enige gedragsnormen, die volgens het SPAW-protocol wel hadden moeten worden opgelegd.

Het handhaven van de huidige bufferzone houdt aldus in, dat deze niet in overeenstemming is met de verdragsverplichtingen, noch met de beginselen van behoorlijk bestuur, noch de Landsverordening maritiem beheer. Deze omissie is hersteld door het doen vervallen van de ingestelde bufferzone.

De Raad van Advies geeft aan dat Carmabi niet is gehoord inzake het intrekken van de bufferzone. Het horen van Carmabi zou mogelijk van belang zijn geweest, indien Carmabi als belanghebbende kon worden aangemerkt ten aanzien van de intrekking van de bufferzone. Het navolgende geldt echter in casu:

1. er is geen wettelijke grondslag voor het instellen van de bufferzone;
2. de bufferzone voldoet niet aan hetgeen in het SPAW-protocol is bepaald m.b.t. de instelling daarvan. Het betreft een bufferzone die niet conform het protocol in de territoriale zee is geplaatst. Er is sprake van een bufferzone die geen gedragsnormen bevat en dus geen enkele bescherming biedt.
3. daarnaast had Carmabi geen beheer over de bufferzone, doch uitsluitend over het SPAW-gebied.

Om deze reden wordt Carmabi niet aangemerkt als belanghebbende in deze.

***Beheer van beschermde gebieden***

In artikel 6 van het SPAW-protocol zijn de verplichtingen van de lidstaten opgenomen ten aanzien van de planning en het beheer van de beschermde gebieden. Niet is bepaald in het SPAW-protocol, noch is het in overeenstemming met de Landsverordening maritiem beheer dat de inhoud van dit plan in hoofdlijnen of de kaders daarvan in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, moeten worden geregeld.

***Mandaat***

Van belang is om onderscheid te maken tussen de twee verschillende invullingen van de term “beheer”. Het beheer als bedoeld in de Landsverordening maritiem beheer en

de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming hebben betrekking op:

1. Publiekrechtelijk beheer: het geven van aanwijzingen als gedragsnormen, waarop toezicht wordt gehouden en waartegen kan worden opgetreden bij niet-naleving);
2. Privaatrechtelijk aspecten: overeenkomst van opdracht met Carmabi om het SPAW-gebied I te beheren, waarbij de werkzaamheden onder 3 zijn uitbesteed; en
3. Feitelijke handelingen: o.a. het onderhouden en het plaatsen van meerboeien en het verrichten van onderzoeken;

Aan de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning is door de formele wetgever bij landsverordening, op grond van een formele wet (zie artikel 6 van de Landsverordening maritiem beheer) de bevoegdheid gegeven om te beslissen of hij zal mandateren en welke bevoegdheid hij zal mandateren. Deze beoordelingsruimte is echter met de vaststelling van het Landsbesluit SPAW-gebied I uitgesloten. Deze beperking is niet in overeenstemming met hetgeen in de landsverordening is bepaald ten aanzien van deze bevoegdheid. Om deze reden is voorgesteld deze bepaling te schrappen.

Het al dan niet toekennen van mandaat heeft betrekking op het aan een ander toestaan om bestuurlijke bevoegdheden uit te oefenen namens *een bestuursorgaan*, in casu de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning. Bestuurshandelingen die in de Landsverordening maritiem beheer zijn beschreven zijn:

* het al dan niet toekennen van vergunningen of ontheffingen;
* het optreden bij niet-naleving van de voorschriften van de wet dan wel de beschikkingen (vergunningen of ontheffingen)

De publiekrechtelijke beheersbevoegdheden zoals het verlenen van vergunningen en ontheffingen op grond van de Landsverordening maritiem beheer, blijven bij de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning. Om deze reden is het opnemen van bepalingen inzake een gebiedsbeheerder aan wie mandaatbevoegdheden zouden zijn verleend niet juist. Bovendien wordt verwezen naar hetgeen hiervoren is aangegeven ten aanzien van de beperking van de keuze van de Minister om de (privaatrechtelijke en feitelijke handelingen) aan een derde uit te besteden.

Onder de huidige bepalingen is opgenomen dat de beheerder aanwijzingen kan geven. Onder aanwijzingen wordt verstaan, het opleggen van gedragsnormen (en de bevoegdheid om daartegen bij niet-naleving op te treden). Wanneer er gedragsnormen worden vastgesteld, die gevolgen hebben voor burgers, moeten deze gedragsnormen een wettelijke grondslag hebben. Het opnemen van gedragsnormen in een plan, zal niet de gewenste effecten hebben. Om deze reden is het aanbevelenswaardig om dit artikelonderdeel te doen vervallen.

Het voorstel om de term “gebiedsbeheerder” te doen vervallen, is niet met Carmabi besproken omdat dit niet noodzakelijk is. Immers behoudt Carmabi de rechten om namens het Land beheerstaken uit te voeren op grond van de overeenkomst van opdracht. Hierin zal geen wijziging treden door het vervallen van de artikelen inzake de gebiedsbeheerder.

***Doel en strekking van de Landsverordening herziening Oostpunt en het Landsbesluit SPAW-gebied I***

Het is van belang om de doelen en strekking van de verschillende landsverordeningen te onderscheiden. Elke landsverordening heeft een specifiek doel en strekking.

Tussen het onderhavige landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en de Landsverordening herziening Oostpunt, bestaat er, wetstechnisch gezien, geen (rechtsreeks) verband.

Het Landsbesluit SPAW-gebied I is bedoeld om uitvoering te geven aan artikel 29 van de Landsverordening maritiem beheer. Artikel 29 van de Landsverordening maritiem beheer is de uitwerking van artikel 4 van het SPAW-protocol. Artikel 4 van het SPAW-protocol heeft betrekking op het instellen van beschermde gebieden (protected areas). Zoals hiervoor aangegeven, heeft de wetgever de bewuste keuze gemaakt om uitsluitend de bevoegdheid tot het instellen van beschermde gebieden te regelen.

De Landsverordening herziening Oostpunt heeft een andere doel c.q. strekking, dan die van de Landsverordening maritiem beheer. Deze eerste landsverordening heeft als doel de bestemmingsvoorschriften, zoals deze zijn vastgesteld in het EOP, te herzien. De Landsverordening herziening Oostpunt is gebaseerd op hetgeen in de Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning is opgenomen ten aanzien van het vaststellen van ontwikkelingsplannen, met of zonder bestemmingsvoorschriften. De Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning houdt rekening met verschillende belangen die spelen bij het vaststellen van ontwikkelingsplannen en bestemmingsvoorschriften, waaronder de belangen van het milieu en de natuur. Ook sociaal-economische belangen zullen moeten worden meegenomen bij de invulling van de bestemmingsvoorschriften.

Belangen op het gebied van milieu en de natuur worden in het bijzonder beschermd in de wet- en regelgeving die in het bijzonder deze belangen beoogt te borgen, zoals de Hinderverordening, de Rifbeheerverordening enzovoorts.

***Toezicht op naleving van het beschermd gebied***

Het toezicht op de naleving van de Landsverordening maritiem beheer is in de wet geregeld. In de praktijk wordt het toezicht op de naleving van de Landsverordening maritiem beheer, uitgevoerd middels een samenwerking tussen de Kustwacht en de Maritieme Autoriteit Curaçao. De wijze waarop toezicht wordt gehouden is een verantwoordelijkheid en beleidskeuze van de verantwoordelijke minister.

Daarnaast is niet met Carmabi afgesproken in de overeenkomst van opdracht dat zij het toezicht op grond van de Landsverordening maritiem beheer zullen gaan uitoefenen, doch dat zij indien zij het vermoeden hebben dat sprake is van een overtreding, deze zullen melden aan de bevoegde autoriteiten.

***Financiële aspecten***

Er zijn financiële middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van Carmabi bij de inwerkingtreding van het Landsbesluit SPAW-I gebied. Met betrekking tot de voortgang van de werkzaamheden wordt periodiek gerapporteerd aan de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning.

***Artikelsgewijze toelichting***

***Onderdeel A***

De termen “ankeren” en “schip” die in artikel 7 (oud), thans het nieuwe artikel 4, worden gehanteerd, zijn niet gedefinieerd. Omdat hier sprake is van een verbodsbepaling en deze duidelijk moet zijn, worden deze termen gedefinieerd in artikel 1.

Ten behoeve van de rechtszekerheid is een definitie voor het begrip “ankeren” in de tekst opgenomen.

Voor de definitie van het begrip “schip” is de definitiebepaling, zoals geformuleerd in de Landsverordening maritiem beheer gehanteerd.

De term “gebiedsbeheerder” heeft in de praktijk voor verwarring gezorgd. De Ministers van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning en de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur zijn beheerders met handhaving van de aan hun bij wet toegekende bestuursbevoegdheden in het kader van het beheer op grond van de Landsverordening maritiem beheer en de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming. Aan Carmabi zijn bepaalde taken, bestaande uit feitelijke handelingen, uitbesteed. Echter heeft er geen mandatering, noch overdracht van bestuursbevoegdheden plaatsgevonden. In alle artikelen waar iets over de gebiedsbeheerder is opgenomen, zijn hetzij aanpassingen verricht, of zijn deze vervallen.

***Onderdeel B***

Aangezien er voor de instelling van een bufferzone op grond van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en ter uitvoering van artikel 8 van het SPAW-protocol een wettelijke basis ontbreekt, wordt voorgesteld artikel 2, derde lid, te doen vervallen. Het vervallen van de bufferzone brengt niet met zich mee dat Curaçao niet aan haar verdragsverplichting op grond van het SPAW-protocol voldoet. Immers is het instellen van bufferzones niet verplicht. Echter moet het instellen daarvan, aangezien het gedragsnormen bevat, een wettelijke basis hebben. Deze wettelijke basis zal in artikel 29 van de Landsverordening maritiem beheer moeten worden opgenomen, indien wenselijk.

***Onderdeel C***

Dit onderdeel betreft een wijziging van de artikelen 5, 7 en 8, van het Landsbesluit SPAW-gebied I. De artikelen 5, 7 en 8 (oud) zijn vernummerd tot respectievelijk de nieuwe artikelen 3, 4 en 5. Daarmee zijn de artikelen 3, 4 en 5, zoals deze luiden voor de totstandkoming van dit landsbesluit komen te vervallen.

Daar waar in deze toelichting de term “oud” wordt gebruikt, wordt bedoeld de artikelen zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van dit landsbesluit.

Daar waar de term “nieuw” wordt gehanteerd wordt bedoeld, de artikelen zoals deze komen te luiden na inwerkingtreding van dit landsbesluit.

Gezien het feit dat uitsluitend de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning de bevoegdheid heeft met betrekking tot de instelling van de beschermde gebieden op basis van de Landsverordening maritiem beheer en het invullen van de maatregelen die zullen gelden in deze beschermde gebieden, is de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur niet opgenomen in het nieuwe artikel 3. Uiteraard zal in de praktijk wel de nodige afstemming plaatsvinden tussen beide ministeries, gezien het feit dat het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning momenteel niet over de nodige milieudeskundige expertise beschikt.

***Onderdeel D***

Het doen vervallen van de artikelen 4 (oud) en 9

Dat het beheer en het beheerplan in een wettelijke regeling moet worden opgenomen is nergens in het SPAW-protocol als een verplichting opgenomen. Dit is ook logisch omdat dit tot de bevoegdheid behoort van de lokale autoriteiten.

Plannen, met uitzondering van ontwikkelingsplanen, worden in het algemeen in documenten vastgelegd en niet in een wettelijke regeling. Desalniettemin is er voor gekozen om de essenties van dit plan in het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te behouden. Echter is de tekst wel in overeenstemming gebracht met de rechtsverhouding die thans bestaat tussen het Land en Carmabi. Voorts zijn sommige artikelen vervallen zodat het Land de nodige flexibiliteit behoudt ten aanzien van het beheer en de beheerplannen.

Het beheer van een beschermd gebied (en een bufferzone) omvat menige handelingen. In de eerste plaats moet worden onderscheiden: feitelijke handelingen en rechtshandelingen. Een nader onderscheid die in casu van belang is, is het onderscheid tussen de privaatrechtelijke en de bestuursrechtelijke rechtshandelingen.

De taken die aan Carmabi bij overeenkomst van opdracht zijn opgedragen, zijn feitelijke handelingen. Het betreft de navolgende:

* het verrichten van surveillance (niet zijnde toezichthoudende taken);
* het documenteren van mogelijke wetsovertredingen aan de bevoegde

 overheidsdiensten;

* het melden van mogelijke wetsovertredingen aan de bevoegde over­heidsdiensten;
* het samenwerken met overheidsdiensten, toezichthouders en opsporingsbeamb­ten;
* het plaatsen en onderhouden van markerings- en meerboeien;
* het verwijderen van ongebruikt vistuig en overig afval;
* het beschrijven van de gevolgen van activiteiten in het SPAW-gebied I;
* het monitoren van de effectiviteit van het beheer op de flora en fauna in het beheergebied in overeenstemming met het beheerplan.

De overeenkomst met Carmabi is een privaatrechtelijke rechtshandeling, waarbij de Minister van VVRP bepaalde beheerstaken heeft uitbesteed aan Carmabi. Er is daarbij geen sprake van enig mandaat, omdat er door Carmabi geen bestuursrechtelijke rechtshandelingen zullen worden verricht namens de Minister. Zo zullen er geen aanvragen voor vergunningen worden afgehandeld, noch zullen er beslissingen worden genomen op het gebied van handhaving. Deze laatste zijn bestuursrechtelijke rechtshandelingen, waarvan de Minister het wenselijk heeft geacht dat deze bij de Minister blijven en niet worden gemandateerd.

Gezegd moet worden dat er bij de voorbereiding van dit wijzigingslandsbesluit contact is opgenomen met Carmabi om de afspraken te bevestigen. Daarbij heeft Carmabi bevestigd dat het nimmer de bedoeling is geweest om aan deze organisatie de bestuursrechtelijke bevoegdheden die tot de beheersdaden van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning behoren, gemandateerd te krijgen.

In de praktijk zijn de termijnen voor indiening van een beheerplan, zoals bepaald in artikel 4 (oud) niet haalbaar geweest. Om de nodige flexibiliteit te behouden ten aanzien van deze plannen, wordt er thans voor gekozen om dit artikel te schrappen. Op deze manier behoudt het Land de ruimte om deze zaken, zoals het hoort, privaatrechtelijk in de overeenkomsten verder te regelen met degene die bepaalde privaatrechtelijke beheerstaken krijgt op grond van de overeenkomst van een overeenkomst van opdracht.

Carmabi zal geen toezichthoudende taken uitvoeren en zal dan ook geen aanwijzingen kunnen geven aan de gebruikers van het SPAW-gebied I. Daarnaast heeft de minister van VVRP ingevolge artikel 8 van de Landsverordening maritiem beheer de bevoegdheid om aanwijzingen vast te stellen die worden bekend gemaakt in het Publicatieblad.

Het schrappen van deze bepalingen, die verder bij overeenkomst kunnen worden ingevuld, brengt geen tekortkoming in de naleving van verdragsbepalingen en daarmee het SPAW-protocol met zich mede.

Artikel II

Een landsbesluit van gelijke inhoud als dit wijzigingslandsbesluit is eerder aan de Gouverneur ter vaststelling aangeboden. Het betreft het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 12de september strekkende tot wijziging van het Landsbesluit SPAW-I. Nadien zijn enkele wetstechnische fouten geconstateerd die inmiddels in het onderhavige landsbesluit zijn gecorrigeerd. Dientengevolge wordt hier voorgesteld om het landsbesluit van 12 september 2022 in te trekken, en duidelijkheidshalve een nieuw landsbesluit vast te stellen.

De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning,

C.F. COOPER

1. P.B. 2018, no. 74. [↑](#footnote-ref-1)
2. Trb. 1990, no. 115. [↑](#footnote-ref-2)
3. Trb. 1992, no. 164. [↑](#footnote-ref-3)
4. P.B. 2007, no. 18. [↑](#footnote-ref-4)
5. P.B. 2018, no. 66 (GT). [↑](#footnote-ref-5)
6. P.B. 2018, no. 74. [↑](#footnote-ref-6)
7. P.B. no. 1976, no. 195. [↑](#footnote-ref-7)
8. A.B. 1957, no. 11 [↑](#footnote-ref-8)