

Zienswijze van de visserijsector op de ontwerp-landelijke Natura 2000-doelen

Datum: 30 mei 2025

Geachte heer/mevrouw,

Namens de gezamenlijke organisaties binnen de visserijsector delen wij hierbij onze zienswijze op de ontwerp-landelijke doelen voor Natura 2000 zoals gepubliceerd door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Deze zienswijze is gebaseerd op de gezamenlijke analyse en praktijkervaring van verschillende sub sectoren, waaronder de mossel-, garnalen-, oester-, vaste vistuig-, kokkel-, en overige kust- en binnenwaterenvisserijen.

Het document lezende constateren wij dat de staatssecretaris van LVVN niet alleen voornemens is om de instandhoudingsdoelen aan te passen maar ook de manier waarop doelen worden geformuleerd, de manier waarop referentiewaarden worden toegepast en het afwegingskader ingrijpend te wijzigen. Een aantal van deze wijzigingen van de doelensystematiek is volledig in strijd met toezeggingen die in het verleden door de overheid zijn gedaan, en met de inhoud van de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn en de Nota van Antwoord Inspraakprocedure Natura 2000 gebieden. Dit betekent simpelweg dat de zorgen die door de visserijsector bij de aanwijzing van de Natura 2000 gebieden in de inspraakprocedures zijn geuit volledig terecht waren. De antwoorden en beloftes die de bewindspersonen van destijds hebben gegeven en gedaan om de Tweede Kamer en de visserijsector gerust te stellen (met als doel niet in beroep te gaan tegen de aanwijzingsbesluiten) krijgen als deze voorgenomen wijzigingen worden doorgezet de waarde van 'oud papier'. Zo is beloofd en formeel vastgelegd dat doelen 'haalbaar en betaalbaar' moeten zijn. Ook is in de Nota van Antwoord vastgelegd dat vogelaantallen geen doel op zich zullen vormen. Reeds aanwezige bestaande activiteiten zoals visserij konden in principe worden voortgezet. Mogelijk zijn wij destijds te naïef geweest maar niettemin zien we graag een reactie op de stelling dat de overheid zich in deze zeer onbetrouwbaar toont als deze voornemens worden doorgezet.

'Haalbaar en betaalbaar'

Zie ook Nota van Antwoord Natura 2000 paragraaf 3.4. en brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 november 2006 (DRZO. 2006/4712)¹

In het rapport (blz. 9) wordt aangegeven dat afgestapt wordt van de begrippen '*haalbaar en betaalbaar*'. Deze formulering illustreert dat de overheid bij de formulering van doelen en het maken van Natura 2000 beleid rekening zal houden met bestaande activiteiten zoals visserij. In het rapport wordt gesuggereerd dat dit niet mag van Brussel. Dit is onjuist. Artikel 2 van de Vogelrichtlijn luidt: "*De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten*

¹ https://www.waddenzee.nl/publish/pages/16750/brief_minister_veerman_24-11-2006.pdf

op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en **culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.**" Artikel 9 van de Vogelrichtlijn bepaalt dat het, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, toegestaan is om af te wijken van de artikelen 5 tot en met 8 "*ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren*". De Vogelrichtlijn (artikel 7) staat in een aantal lidstaten de jacht toe op de vogelsoorten genoemd in Bijlage II deel B waaronder de scholekster, zwarte zee-eend en de eidereend. Gelet op deze artikelen valt niet in te zien waarom Nederland bij het stellen van doelen voor (trek)vogelsoorten geen rekening zou mogen houden met wat realistisch (haalbaar en betaalbaar) is gelet op de aanwezigheid van visserij in Natura 2000 gebieden. Adams et al. (2017) en het Natura 2000 Adviesrapport Actualisatie Doelensysteem (2020) schrijven: "*Bij het stellen van verbeterdoelen in gebieden kan rekening gehouden worden met niet ecologische motieven*". In onze ogen betekent dit dat ook bij de bepaling van wat onder een gunstige staat van instandhouding moet worden verstaan niet uitsluitend ecologische overwegingen een rol kunnen spelen. Zo kan bij zeer wijdverspreide en algemene habitattypen zoals H1110 afgeweken worden van de nu stelselmatig gehanteerde 90% oppervlakte die volgens het rapport in goede kwaliteitstoestand moet verkeren. Dit wordt ook uitdrukkelijk toegestaan in de Final Guidelines Article 17² (blz. 89) voor dergelijke habitats. Dat is ook logisch want waarom moeten enorme gebieden met een volstrekt niet zeldzaam habitatype die belangrijk zijn voor menselijk gebruik tegen hoge maatschappelijke kosten overal in een theoretische maagdelijke staat worden gebracht. Waarbij het tevens de vraag is of het uitsluiten van bijvoorbeeld visserij leidt tot wezenlijke verschillen in kwaliteit voor zover het gaat om natuurlijke processen. In dit opzicht lijkt de beoordelingssystematiek ook af te wijken van hetgeen de habitatrichtlijn voorschrijft in artikel 1 onder e) waar staat dat een goede staat van instandhouding inhoudt dat: "*voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan*". Dit betreft dus meer de bescherming van de voorwaarden waaronder een habitat kan voortbestaan en niet het proberen te sturen op de aanwezige aantallen van verschillende soorten in een habitat (die van nature sterk kunnen fluctueren). Tevens wordt in artikel 1 onder b) beschreven wat de definitie is van natuurlijke habitats: "*b) natuurlijke habitats: land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn.*"

In relatie tot H1110 mag duidelijk zijn dat de wijze waarop de instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd van cruciaal belang zijn voor de visserijsector die in elk geval voor een groot deel voor zijn voortbestaan afhankelijk is van dit habitatype. Vergunningverlening kan vrijwel onmogelijk worden als het instandhoudingsdoel wat betreft de staat van instandhouding impliceert dat er geen bodemberoering mag plaatsvinden. In dit licht is van belang dat in het rapport ten

² <https://reportingdirettivahabitat.isprambiente.it/documents/Guidelines%20Art%2017.pdf>

onrechte wordt gesuggereerd dat er op het land en op zee vergelijkbare doelen gelden in het kader van de Natuurherstelverordening. Gesuggereerd wordt daarmee dat ook voor H1110 geldt dat herstelmaatregelen genomen worden *“om de natuur in een goede toestand te brengen: voor 2030 op minstens 30%, voor 2040 op minstens 60% en voor 2050 op minstens 90% van de totale oppervlakte.”* In werkelijkheid geldt vanwege de grote verspreiding van dit habitattype (en het economisch belang) dat de lidstaten zelf in hun natuurherstelplan een herstelpercentage mogen vaststellen (artikel 5 lid 1d en artikel 14 lid 3). Nu de Natuurherstelverordening deze ruimte geeft achten wij het gelet op de gedane beloftes m.b.t. ‘haalbaar en betaalbaar’ vanzelfsprekend dat Nederland deze ruimte ook neemt om doelen zodanig te formuleren dat de visserij in Natura 2000 gebieden (zoals beloofd) kan worden voortgezet en er geen draconische maatregelen volgen op basis van louter ecologische redeneringen en methodes die in andere EU-lidstaten niet gelden (zie hiervoor de volgende sectie).

Referentiewaarden voor vogels

Op blz. 14 van het rapport wordt gesteld dat voor de vogels dezelfde aspecten worden beoordeeld als voor de Habitatrichtlijnsoorten. Men schrijft: *“De Vogelrichtlijn hanteert de term ‘gunstige staat van instandhouding’ niet expliciet, maar richt zich op een vergelijkbare doelstelling, namelijk ‘de populatie op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen’. Dit niveau noemt Nederland de gunstige staat van instandhouding voor vogels.”* Op basis hiervan concluderen wij dat Nederland de systematiek die men heeft ontwikkeld voor habitats en habitatsoorten ook wil toepassen op (trek)vogels. Dit leidt er feitelijk toe dat men de eisen uit de Habitatrichtlijn toepast op de soorten uit de Vogelrichtlijn. Dit kan natuurlijk niet de bedoeling zijn in een situatie waarin een strikte toepassing van de **gekozen** systematiek gebaseerd op de Habitatrichtlijn m.b.t. de definiëring van een goede staat van instandhouding leidt tot beperkingen van menselijk gebruik. Nederland beperkt dan immers gebruiksfuncties op basis van zelf bedachte regels die niet gelden in andere Lidstaten en die dus ook niet juridisch onderbouwd kunnen worden. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat in het rapport m.b.t. de zwarte zee-eend en de eidereend wordt aangegeven dat beperkingen van de visserij nodig zijn om de toename van de aantallen van deze vogels te bevorderen tot ten minste de referentieaantallen. Dergelijke maatregelen komen echter niet voort uit de Vogelrichtlijn. Zo stelt het rapport Natura 2000 Adviesrapport Actualisatie Doelensysteem: *“Voor de vogels wordt het begrip ‘gunstige referentiewaarde’ in Nederland niet gebruikt, omdat in de Vogelrichtlijn geen sprake is van een ‘staat van instandhouding’ en daarom ook niet van een drempelwaarde voor de gunstige staat. In het Natura 2000-doelendocument en sommige onderzoeksrapporten is wel sprake van een ‘staat van instandhouding’ in relatie tot vogels. Dit betreft een zogenaamde ‘indicatieve staat van instandhouding’, die om praktische redenen gebruikt wordt.”* Hieruit en uit de Nota van Antwoord Natura 2000 blijkt dat vogelaantallen slechts een indicatie kunnen zijn en geen doel

op zich. In het kader van de Vogelrichtlijn geldt dat de lidstaten verplicht zijn om ervoor te zorgen dat de aantallen ten tijde van de aanwijzing behouden kunnen blijven en deze voor zover nodig te herstellen naar een niveau dat het voortbestaan van de populatie (in het gehele verspreidingsgebied van de soort) verzekert. Gelet op de verspreiding en mobiliteit van trekvogels is het natuurlijk ook niet zinvol om gemiddelde streefgetallen te bepalen voor een populatie in 2050. Indien een soort door omstandigheden elders een Natura 2000 gebied in Nederland in sommige jaren niet zal aandoen gaat het gemiddelde immers automatisch sterk omlaag en is het doel niet gehaald terwijl er helemaal niets mis is met de populatie omdat de vogels wel bestaan maar elders verblijven. Het feit dat een dergelijk papieren doel niet is gehaald kan echter wel juridische consequenties hebben en een trigger zijn voor een roep om meer beperkende maatregelen voor de visserij (zie bijvoorbeeld de Evaluatierapporten van de Natura 2000 beheerplannen waar consequenties worden verbonden aan het niet behaald zijn van 'doelaantallen'). Wij concluderen daarmee dat Nederland met deze systematiek de bestaanszekerheid van vissers onnodig zal schaden. Vergunningverlening en beheerplanmaatregelen worden immers mede afhankelijk van het migratiegedrag van trekvogels en de weersomstandigheden elders. In onze ogen gaat het daarmee om een onnodige en technocratische aanpak die voorbijgaat aan het onderliggende criterium, namelijk dat de draagkracht van gebieden voor betreffende vogels - ongeacht of die er nu wel of niet zijn - op orde dient te zijn. Zoals de stikstofproblematiek laat zien kan een dergelijke technocratische aanpak ertoe leiden dat Natura 2000 gebieden op slot gaan omdat rechters het voorzorgsbeginsel toepassen m.b.t. bijvoorbeeld minieme of theoretisch mogelijke effecten op vogelsoorten waarvoor doelaantallen voor een gebied niet worden gehaald. Wij pleiten er daarom voor (evenals in het verleden) om volledig af te zien van het gebruik van doelaantallen. Het is namelijk evident vragen om grote juridische moeilijkheden in de toekomst, gaat veel verder dan hetgeen de Vogelrichtlijn voorschrijft en is in strijd met toezeggingen ten tijde van de aanwijzingsbesluiten.

Ecologische basis

U heeft aangegeven doelen te willen baseren op ecologische kennis en gegevens, een loffelijk streven. Doelen hebben echter ook normatieve aspecten in zich en zijn daarmee deels subjectief. Daarin schuilt het risico dat ook meningen en visies van de geraadpleegde wetenschappers en door hen geselecteerde literatuur bepalend zijn voor hoe instandhouding wordt beoordeeld.

Wij constateren dat natuurgezinde onderzoekers in de meerderheid zijn, mede daardoor vaker het podium krijgen en momenteel bij de invulling van beheerplannen de boventoon voeren. Nadelige effecten op de natuur worden al snel weggezet als: "dat moet je niet willen". Of het daarbij gaat om als significant te beoordelen effecten, komt vaak niet aan de orde of wordt weggeredeneerd vanuit het voorzorgsprincipe of het feit dat daarover wetenschappelijke onzekerheid bestaat. En dat terwijl Natura 2000 en de daaraan gekoppelde vergunningverlening juist gaat over de ruimte die er

wél is voor medegebruik, en dat daarbij dient te worden uitgegaan van de best beschikbare kennis, ook wanneer deze beperkt is.

Hierna volgt een aantal voorbeelden rond het gebruik van doelaantallen voor vogels waar de visserijsector tegenaan loopt.

Eidereend

De eidereend is een overwinteraar in de Waddenzee. Of deze soort in Nederland overwintert, is sterk afhankelijk van de winterse omstandigheden in de Oostzee. In zachte winters blijven veel eidereenden daar, en met het warmer wordende klimaat lijkt dat structureel. Toch worden lagere aantallen in de Waddenzee geïnterpreteerd als verslechtering van de ecologische staat van het gebied – lees: te weinig draagkracht. Dat is ecologisch onjuist. Bovendien weten we uit onderzoek dat eidereenden graag foerageren op mosselpercelen. In theoretische zin worden algemene activiteiten rondom mosselkweek soms benoemd als mogelijke beïnvloeding. Het feit dat het afschalen van deze activiteit tot minder voedsel voor deze vogels leidt, wordt daarbij genegeerd.

De suggestie dat de mosselvisserij kan leiden tot minder voedsel voor deze soort / de broedpopulatie is apert onjuist. Mosselkweek leidt tot meer mosselen in de Waddenzee die bovendien van een betere kwaliteit zijn. Dit is in de negentiger jaren in het EVA-2 onderzoek al aangetoond (15% meer mosselen). Met de transitie naar het gebruik van MZI's en minder mosselzaadvisserij is dit percentage alleen maar toegenomen. Dit is ook een van de argumenten op basis waarvan vergunningen voor de mosselzaadvisserij kunnen worden verleend maar door de opstellers van het rapport klaarblijkelijk is gemist of is genegeerd.

Gesuggereerd wordt dat de handmatige kokkelvisserij in de Waddenzee leidt tot voedseltekorten voor de broedpopulatie eidereenden. Ook daar ontbreekt het aan enige onderbouwing waaruit blijkt dat een relevant effect aannemelijk is. Bekend is dat het lage broedsucces van eidereenden vooral een gevolg is van predatie door bruine ratten.

Zwarte zee-eend

De zwarte zee-eend verplaatst zich langs de gehele Noordzeekust en laat grote jaarlijkse fluctuaties zien. Er zijn jaren waarin ze massaal in de Voordelta voorkomen, andere jaren wijken ze uit naar andere delen van de kust of naar gebieden buiten Nederland. Ondanks dit natuurlijke trekgedrag, worden variaties in aantallen in de Voordelta of Noordzeekustzone lokaal geïnterpreteerd en gekoppeld aan verstoring of andere vermeende drukpunten (bijv. voedsel), zonder een brede ecologische analyse van de toestand van deze soort binnen het gehele verspreidingsgebied, zoals de Vogelrichtlijn dat feitelijk vraagt. Natura 2000 vraagt dat de draagkracht van de aangewezen gebieden voor in dit geval zwarte zee-eenden op orde is. De aantallen zijn daarbij een indicator. Wanneer de aantallen laag zijn, dient te worden uitgezocht of dat ligt aan de draagkracht van het gebied. De aantallen en de ontwikkeling daarvan hebben feitelijk dezelfde functie als die van typische soorten,

namelijk als "thermometer" waarbij afwijkende ontwikkelingen leiden tot nader onderzoek.

Het hanteren van doelaantallen is zoals beschreven naar onze mening zeer ongewenst.

Ook de voorgestelde doorwerking daarvan in maatregelen – waarbij al snel gekozen wordt voor het permanent sluiten van gebieden – is onnodig beperkend en contraproductief. Immers, de vogels verplaatsen zich, zijn er soms wel en soms niet, en dat geldt ook voor hun voedselbronnen (banken met schelpdieren). Dynamisch beheer ligt daarmee meer voor de hand, terwijl nu gebieden die gesloten zijn niet meer opengaan en wanneer de vogels ergens anders zitten, er vooral de roep klinkt om ook dáár gebieden te sluiten.

Scholekster

De afname van de aantallen scholeksters is evident. De oorzaak daarvan ligt voor een belangrijk deel buiten Natura 2000. De overgang van begraasd grasland naar het voeren van koeien in stallen met gemaaid gras verlaagt het broedsucces. Ook predatie door o.a. vossen gaat ten koste van de weidevogelpopulaties. Dat er minder scholeksters zijn in bijvoorbeeld de Waddenzee heeft dus weinig tot niets te maken met de draagkracht van de Waddenzee. Ook hier zien we echter dat de beperking van een lang bestaande activiteit als de handkokkelvisserij wordt genoemd als mogelijke maatregel om de aantallen te doen stijgen. Dit illustreert hoe beleid zich vaak vastklampt aan beïnvloedbare factoren, terwijl de oorzaken elders liggen.

Soortantallen zijn in deze voorbeelden van signaalfunctie tot harde norm verheven. Wanneer die niet gehaald worden, ontstaat automatisch druk om lokaal gebruik – voor zover daar knoppen aan te draaien zijn – aan te passen. Dit in weerwil van hetgeen Europees is afgesproken in de VHR met als gevolg dat de visserij daar dus onnodig grote schade zal ondervinden.

Resume

Geconstateerd wordt dat met dit doelendocument niet alleen de doelen maar ook de systematiek voor uitvoering van de VHR in Nederland wordt veranderd. Een belangrijke wijziging is dat niet zozeer beleid en politiek maar het oordeel van wetenschappers m.b.t. hetgeen ecologisch mogelijk wordt geacht bepalend wordt voor het beleid dat gevoerd wordt en voor de maatregelen die genomen moeten worden om de doelen te behalen. Enige nuancering in relatie tot de maatschappelijke consequenties van deze nieuwe systematiek en de resulterende maatregelen, waaronder die voor de visserij, ontbreekt daarbij. In het rapport wordt simpelweg gesteld dat dit van Brussel niet mag.

Deze nieuwe systematiek vloeit niet voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het is net als het AERIUS-model en de KDW een nationale cijfermatige aanpak en één die sterk uitgaat van de maakbaarheid van de natuur. Worden streefaantallen niet

gehaald dan staat het er niet best voor met de natuur. Voor de visserijsector die in de Natura 2000 gebieden opereert is dit zeer bedreigend. Zelf een zeer klein of tijdelijk effect is dan zoals de stikstofproblematiek laat zien dan al te veel, hetgeen betekent dat de vergunningverlening vanuit het voorzorgsbeginsel nog sterker wordt bemoeilijkt dan nu reeds het geval is.

De sector heeft nog maar zeer recent van het doelendocument kennis kunnen nemen. Het bevreemdt ons zeker gezien de koerswijziging van het beleid dat wij niet eerder zijn betrokken. Het mag duidelijk zijn dat de visserijsector, gezien alleen al de veelheid aan rapporten en de daar onderliggende studies en nota's niet in staat is nog voor 1 juni afdoende te reageren. Daarbij vragen wij ons ook af of inhoudelijk reageren in deze fase nog zin heeft en wij niet eerst de gang naar de verantwoordelijke bewindslieden en politiek moeten maken om opheldering te krijgen over nu gekozen koers en de strijdigheid daarvan met eerdere afspraken en toezeggingen.

Het mag duidelijk zijn dat wij ernstig bezwaar hebben tegen het document zoals dat nu voorligt. Wij vragen u daarnaar te handelen.

Met vriendelijke groet,

Nederlandse Vissersbond

VisNed / PO Urk

Noordelijke Visserij Alliantie

Nederlandse Oestervereniging

Vereniging van beroepsvissers op Oosterschelde, Westerschelde en Voordelta

Beroepsvissers in het Volkerak Zoommeer

Vereniging van Veerse Meervissers

Vereniging van Zeeuwse Hangcultuurkwekers

Vereniging van handkokkelvissers 'Op Handkracht Verder'

Vereniging van beroepsvissers "De Grevelingen"

Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur

p/a: Dregweg 2, 4401 LD Yerseke, info@pomossel.nl