

Vergaderjaar 2008–2009

29 675

Zee- en kustvisserij

Nr. 49

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2008

Hierbij zend ik u de antwoorden op Kamervragen voortvloeiend uit het AO van 2 oktober 2008 met als onderwerp de beschrijving van Habitatype 1110A.

De lijst van 29 Kamervragen met betrekking tot het profielendocument voor habitatype H1110_A bevat enkele sterk aan elkaar gerelateerde vragen. Om die reden heb ik deze vragen thematisch samengenomen. Voor de herkenbaarheid heb ik de nummering van de vragen gelijk gehouden aan de oorspronkelijke nummering.

Wellicht ten overvloede, wil ik u voorafgaand aan de beantwoording van de vragen twee zaken onder de aandacht brengen. Ten eerste: de Habitatrichtlijn heeft tot doel bij de dragen tot het behoud van de biologische diversiteit door het instandhouden van de *natuurlijke* habitats en de *wilde* flora en fauna. Ten tweede geef ik u aan dat het profielendocument een technisch wetenschappelijke document is, dat op basis van de laatste stand van ecologisch wetenschappelijke kennis een ecologische beschrijving geeft van het habitatype en op basis van door de Europese Commissie aangedragen criteria de Staat van Instandhouding beoordeelt.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

**Antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit m.b.t. de
profielbeschrijving voor habitatype H1110_A**

Kaders en randvoorwaarden

1, 28 en 29

Hoewel dit document op zich niet op rechtsgevolg gericht is, was de vorige beschrijving van het habitatype H1110 wel aanleiding om de vergunning te vernietigen. Is nu geborgd dat zich geen herhaling zal voordoen? En hoe dan?

Bent u van mening dat voor het opstellen van een passende beoordeling de benodigde kennis ook beschikbaar is, of wordt daarvoor een grote extra onderzoeksinspanning verwacht?

Is het mogelijk met dit profielendocument juridisch houdbare vergunningen voor de mosselzaadvisserij op tijd aan te vragen en te verlenen?

Niet de beschrijving van habitatype H1110 was de reden voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State om de beslissing op het bezwaar tegen de verleende vergunning voor de voorjaarsvergunning mosselzaadvisserij 2006 te vernietigen, maar het ontbreken van voldoende wetenschappelijke zekerheid dat de mosselzaadvisserij niet leidt tot significante aantasting van het habitatype 1110 in de Waddenzee (H1110_A). In het nieuwe profielendocument is op basis van de best beschikbare ecologische kennis de beschrijving van de ecologische kenmerken en vereisten van het habitatype gepreciseerd. Er wordt beter beschreven wat we willen beschermen. Dit maakt een betere passende beoordeling van de effecten van de mosselzaadvisserij op habitatype H1110_A en dus een betere onderbouwing van de vergunning mogelijk. Dat draagt bij aan de juridische houdbaarheid. Het eindoordeel is echter aan de rechter.

4

Er wordt in het document ook gesproken over de waarde van de mosselpercelen, door mensen beheerde natuur. Met name als voedselvindplaats voor vogels is dat van belang. Waarom wordt deze menselijke activiteit – het in stand houden van die mosselpercelen – niet positiever gewaardeerd?

Door mensen gecreëerde voorzieningen in de Waddenzee behoren per definitie niet tot de ecologische kenmerken en vereisten van de natuurlijke habitattypen van het Natura 2000-gebied, zoals deze in het profielendocument worden beschreven en waaraan menselijk handelen nu juist wordt getoetst. Mosselpercelen vervullen een positieve rol in de voedselvoorziening voor bepaalde vogels, in het bijzonder duikende eenden. De voedselfunctie van de mosselpercelen wordt in het profielendocument gekwalificeerd als «belangrijk» en dus positief gewaardeerd.

Echter, deze constatering is van belang voor de beoordeling van de effecten van mosselzaadvisserij in het licht van de Vogelrichtlijn en NB-wet '98; niet zozeer voor de beoordeling van de kwaliteit van de ingevolge de Habitatrichtlijn te beschermen biogene structuren als onderdeel van de te beschermen habitattypen.

Habitattypen H1170 («Riffen») en H1110 («Permanent overstromde zandbanken»)

2, 9, 10 en 18

Er is gekozen om geen aparte beschrijving te maken voor habitatype H1170 maar de zachte structuren samen met de harde in een type te

beschrijven. Geeft dat geen extra risico bij komende beoordelingen over mosselzaadvergunningen?

In het profielendocument wordt habitatype 1170 («riffen») als kenmerk voor habitatype 1110 meegenomen. Waarom is hiervoor gekozen, in afwijking van de EU-interpretation manual?

Waarom spitst de beschrijving van habitatype 1110A zich toe op de mosselbanken, terwijl de andere harde substraten en de zandige sedimenten minder aan bod komen, maar wel het grootste deel van het oppervlak uitmaken?

Bij aanmelding wordt één profieltype aangemeld. Waarom kan een gebied uiteindelijk voor meerdere typen worden aangewezen? Is dit noodzakelijk?

Bij de aanmelding van de Waddenzee voor de Habitatrictlijn was de toenmalige Europese definitie van H1170 niet van toepassing op de situatie in de Nederlandse Waddenzee. Pas in de nieuwe uitwerking door de Europese Commissie (2007) zijn ook de rifvormende structuren op zachte bodems opgenomen. Mosselbanken waren inmiddels op ecologisch inhoudelijke gronden al bij de aanmelding meegenomen als onderdeel van habitatype H1110. Er is voor gekozen deze systematiek niet te wijzigen en mosselbanken in diverse stadia van ontwikkeling op te nemen in de beschrijving van H1110_A.

De profielbeschrijving van habitatype H1110_A besteedt aandacht aan de kenmerken van een goede structuur en functie. Hierbij is expliciet tekst gewijd aan de zandige en slibrijke sedimenten in het habitatype. Ook zijn de processen die van invloed zijn op de habitatstructuur en de samenstelling van de aanwezige levensgemeenschappen bondig beschreven.

De kenmerken van habitatype H1170 zijn opgenomen in die van habitatype H1110_A. Hiermee zijn ook de mosselbanken in diverse stadia van ontwikkeling onderdeel geworden van H1110_A. In de profielbeschrijving gaat hiernaar speciale aandacht uit, vanwege de grote ecologische rol en functie van deze biogene structuur, die door andere aanwezige harde substraatsoorten en de zandige sedimenten niet kunnen worden vervuld. Deze werkwijze geeft geen extra risico bij beoordeling over mosselzaadvergunningen. Immers, zowel bij de afzonderlijke toetsing aan H1170 of H1110 als bij de integratie van de waarden van de beide typen in één profielbeschrijving wordt aan dezelfde kwaliteitskenmerken getoetst.

Dynamiek van het systeem (inclusief klimaatverandering en nutriënteniveau)

3

In het document wordt erkend dat de invloed van menselijke ingrepen op de morfologie en de totale natuur groot is en de gevolgen van de afsluiting van onder andere het IJsselmeer nog steeds merkbaar zijn en nog niet uitgewerkt. Daarnaast is in ieder geval sprake van grote dynamiek. Hoe kan in deze situatie dan gewerkt worden met statische criteria (verspreiding, oppervlakte, kwaliteit, toekomstperspectief)? Waarom wordt niet meer erkend dat ook bij dit habitatype er sprake is van natuurbeheer? (Vergelijkbaar met natuurbeheer als heide e.d.)

De Europese Commissie schrijft de lidstaten voor op welke criteria de Staat van Instandhouding beoordeeld moet worden. Deze criteria zijn verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. Deze criteria, als begrip wellicht statisch, zijn zo gekozen dat de veranderingen in het habitatype, bijvoorbeeld als gevolg van beheermaatregelen, van invloed zijn op de beoordeling van de Staat van Instandhouding.

Het profielendocument is niet het kader voor de beantwoording van de vraag of een bepaalde menselijke activiteit bijdraagt aan het beheer van de natuur. Naar de positieve effecten van dergelijke activiteiten wordt wel gekeken bij de formulering van de instandhoudingsmaatregelen voor het

habitattype in het beheerplan voor de Waddenzee en bij de vergunningverlening. Een oordeel hierover moet wetenschappelijk zijn gefundeerd.

7, 13, 20 en 21

In het profielendocument is gekozen voor de referentieperiode 1960–1990. Waarom wordt niet ingegaan op de effecten van klimaatveranderingen van na deze periode die veel invloed hebben op de staat van instandhouding en het toekomstperspectief?

Kan duidelijker worden gemaakt wat de rol van externe factoren, als klimaatverandering en nutriëtniveau, is ten aanzien van de matig ongunstig beoordeelde staat van instandhouding?

Hoe is met de gevolgen van de veranderingen in eutrofiëring en klimaat rekening gehouden bij de beoordeling van de Svl?

Hoe is met de natuurlijke dynamiek van het habitat rekening gehouden bij de beoordeling van de Svl?

Toen de Habitatrichtlijn van kracht werd, was al sprake van een teruglopende biodiversiteit. Het eerste moment van beoordeling ligt daarom voor 1994. Op basis van het advies van de deskundigen en beschikbare gegevens is gekozen voor de periode 1960–1990.

Bij het vaststellen van de doelen is reeds rekening gehouden met de natuurlijke dynamiek van het systeem. De effecten van klimaatverandering en nutriëtniveau zijn mogelijk in retrospectief inzichtelijk te maken. Het is echter nog maar de vraag of een eenduidige causale relatie tussen klimaatverandering en de Staat van Instandhouding aantoonbaar is in een systeem waarvan het functioneren onderhevig is aan een veelvoud aan factoren, zowel natuurlijke als antropogene.

Er is lopend en gepland meerjarig onderzoek naar de draagkracht van de Waddenzee als ecosysteem, waaruit op termijn zou kunnen blijken welke relaties en factoren de belangrijkste invloed hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden en de Staat van Instandhouding.

Op dit moment wordt bij de beoordeling rekening gehouden met wat we weten over mogelijke effecten in het verleden. Ook in de toekomst zal rekening worden gehouden met de laatste stand van kennis.

22

Waarom is niet besproken c.q. geen rekening gehouden met de opmerkingen Probus auditcommissie (Herman et al., 2008) in dit verband over «alternatieve stabiele toestanden» die een historische referentie minder bruikbaar maken.

Het gebruik van een historische referentie kent beperkingen. Echter, een geografische referentie is er niet en daarmee is de historische referentie het best beschikbare en het enige werkbare.

24

Gegeven het nutriëntenbeleid is niet te verwachten dat dit aangrijpingspunten biedt voor maatregelen, terwijl de factor lichtklimaat niet direct te beïnvloeden is. Op welke manier is de matig ongunstige Svl op dit punt te verbeteren?

De Staat van Instandhouding wordt beoordeeld op vier criteria: verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. De beoordeling van het criterium kwaliteit is gebaseerd op het duurzaam voorkomen van de typische soorten en op structuur en functie. De beoordeling van de Staat van Instandhouding is dus niet alleen gebaseerd op nutriëntenrijkdom en lichtklimaat. Het zijn slechts twee van de totale set van randvoorwaarden voor een goede structuur en functie van het habitattype. Andere genoemde randvoorwaarden zijn onder meer: geringe mate van bodemverstoring, hydrodynamiek (getijdenstromen en golfwerking) en fluctuaties in zoet en

zout. Deze randvoorwaarden zijn in belangrijke mate afhankelijk van de natuurlijke dynamiek in het systeem, maar staan ook onder invloed van menselijk handelen.

26 en 27

Op pagina 3 staat «Gezien de natuurlijke dynamiek van beide subtypen is enige mate van bodemverstoring mogelijk vanwege het natuurlijke herstelvermogen». Wordt in deze passage bedoeld dat mosselzaadvisserij in de Waddenzee mogelijk is zonder dat er significante effecten t.a.v. de natuurwaarden optreden?

Hoe moet in dit verband de passage op pagina 5 («Herstel na een verstoring (zoals een storm of een mechanische ingreep) vindt binnen enkele jaren plaats») worden geïnterpreteerd?

Of en in welke mate mosselzaadvisserij mogelijk is zonder significante effecten op de beschermde natuurwaarden, zal moeten worden aangeven in een passende beoordeling bij de aanvraag van een visvergunning. In het algemeen is herstel na een ingreep zeker aanwezig. Hierbij moet wel in aanmerking worden genomen de frequentie van ingrijpen enerzijds en de duur van het herstel anderzijds.

Natuurlijk is hierbij wel van belang dat het gaat om duurzaam medegebruik.

Het PRODUS-onderzoek is erop gericht aan te tonen of er effecten van mosselzaadvisserij zijn en in welke mate deze effecten negatieve invloed hebben op de Staat van Instandhouding. Daarmee draagt het onderzoek bij aan het definiëren van (duurzaam) medegebruik door de bodem-beroerende mosselzaadvisserij.

De geciteerde opmerking heeft betrekking op kortlevende soorten in de basis van de voedselketen. Genoemd worden plankton en bodemdieren. De gemiddelde maximale levensduur van mosselen is 5 jaar. Hoewel de mossel een bodemdier is, wordt deze op basis van deze levensduur niet tot de kortlevende soorten gerekend.

Soorten in habitatype H1110_A (inclusief mosselbanken en exoten)

5, 17 en 19

In het document wordt wel melding gemaakt van de aanwezigheid van exoten als de Japanse oester maar in de beoordeling wordt dit verder buiten beschouwing gelaten. Waarom is daarvoor gekozen?

Komt de definitie van exoten overeen met wat andere lidstaten hebben vastgesteld?

Telt volgens deze systematiek in de toekomst ook Ensis, eveneens een exoot van na 1900, niet meer mee als voedsel voor eidereenden?

Het Biodiversiteitsverdrag¹ en de Habitatrichtlijn² verplichten tot het nemen van maatregelen met betrekking tot exoten die de inheemse biodiversiteit bedreigen. In de beleidsnota invasieve exoten³ zijn deze verplichtingen verder uitgewerkt. In Europa is er consensus over dat soorten die afkomstig zijn van een ander continent (vaak door menselijk handelen) en na 1900 in het land worden aangetroffen als exoot worden gekenmerkt. Volgens deze definitie zijn Japanse Oesters en Ensis exoten en kan de aanwezigheid van deze soorten in het systeem dus niet als positieve factor bij de beoordeling van de kenmerken van structuur en functie in het kader van de vaststelling van de Staat van Instandhouding van Habitatype 1110_A worden meegewogen. Tegelijk is de aanwezigheid van Japanse oesterbanken in de Waddenzee voornamelijk een gegeven en staat vast dat zij voor een deel vergelijkbare ecologische functies als mosselbanken hebben (onder meer als substraat voor andere organismen, die onderdeel zijn van de te beschermen waarden). Voor beide exoten geldt geen

¹ Artikel 8.

² Artikel 22.

³ Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 27.

beschermingsopgave. Maar, omdat de Japanse Oester plaats biedt aan andere organismen is de soort wel bij de ecologische beschrijving opgenomen, echter niet in de definitie.

Het niet opnemen van de Japanse oester in de definitie van het habitatype is in lijn met de interpretatie van Duitsland en Denemarken.

Net als in de huidige situatie, zal ook in de toekomst *Ensis* als voedsel voor eidereenden gelden.

6

In het document wordt ervan uitgegaan dat de terugkeer van grote vlakke zeegras niet meer mogelijk is. Deze zijn door een ziekte en mogelijk andere oorzaken verdwenen (zie natuurbalans 2008). Waarom wordt er bij deze ene soort zo makkelijk vanuit gegaan dat ze nu eenmaal voorgoed verdwenen is en wordt er voor andere soorten, ondanks de natuurlijke dynamiek, vast gehouden aan bepaalde mate van instandhouding of herstel? Is hier geen sprake van willekeur?

Reeds sinds 1987 werd en wordt door Rijkswaterstaat, Radboud Universiteit Nijmegen, Rijksuniversiteit Groningen, NIOZ en Wageningen IMARES (de toenmalige voorganger) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor herintroductie van Groot Zeegras in de Waddenzee. In 2005 heeft dit geresulteerd in de zogeheten «Kansenkaart Zeegras Waddenzee», waarin gebieden met potentie voor litoraal zeegras zijn geïdentificeerd. Tot op heden is de herintroductie van Groot zeegras in het litoraal van de Waddenzee nog weinig succesvol. De terugkeer van Groot zeegras in het sublitoraal van de Waddenzee wordt pas mogelijk geacht na herstel van voldoende doorzicht in de Waddenzee.

In het sublitoraal van de Waddenzee komen op enkele plekken nog oudere mosselbanken voor. Dit maakt het zeer aannemelijk dat, mits onder gunstige omstandigheden, sublitorale mosselbanken zich kunnen herstellen.

Ecologisch gezien is het herstel van mosselbanken dus waarschijnlijk, voor sublitoraal Groot zeegras is dit vooralsnog niet het geval.

8 en 16

Op de pagina's 4 en 5 staan voor zowel habitatype 1110A als 1110B de typische soorten weergegeven, gebaseerd op de criteria genoemd op pagina 3. Is het mogelijk om voor elke typische soort aan te geven in hoeverre het aan elke criteria voldoet?

Voldoen alle soorten in de tabel op pagina 4 en 5 aan de criteria die voor typische soorten op pagina 3 zijn bepaald? Zo ja, kunt U per soort aangeven in welk monitoringprogramma en via welke methodiek deze soort aan het bepalen van de abiotische dan wel biotische toestand een bijdrage heeft?

Het profiel van habitatype H1110 is te vinden via de internetsite van het ministerie van LNV. Dit profiel bevat geen lijst van typische soorten voor habitatype H1110_B. Habitatype H1110_B moet nog nader worden gespecificeerd.

Alle voor habitatype H1110_A opgenomen typische soorten voldoen aan alle op pagina 3 opgenomen criteria. Voor alle soorten geldt dat zij meetbaar zijn en opgenomen zijn in bestaande monitoringprogramma's. Ook zijn zij niet regionaal zeer zeldzaam, geen exoot en bruikbaar als indicator van de goede abiotische toestand of abiotische structuur.

11 en 25

Kan voor de mosselbanken een matig ongunstige toestand aangetoond worden?

Deelt u de mening dat de toestand als «matig ongunstig» wordt beoordeeld om daarmee een wenselijk geachte verbetering te legitimeren? Zo

niet, welke inhoudelijk valide argumentatie leidt dan wel tot deze beoordeling?

U heeft gelijk dat op basis van de historische referentieperiode 1960–1970 niet kan worden aangetoond dat de mosselbanken zich in een matig ongunstige staat van instandhouding bevinden. Dit is ook geconstateerd in het profielendocument. Hierin staat: «dat oudere stadia nu minder voorkomen dan in de referentieperiode kan niet met zekerheid worden gezegd».

Mosselbanken zijn onder habitattype H1110_A gedefinieerd als «mosselbanken in diverse stadia van ontwikkeling». Jaarlijks valt mosselzaad, het ene jaar meer dan het andere. Onder gunstige omstandigheden (o.m. stabiele locatie, geringe predatie en geen bodemverstoring) groeit dit mosselzaad uit tot een oudere mosselbank. Door onderzoeksbureau MarinX is in 2005 de zgn. «ervaringskaart stabiliteit sublitorale mosselbanken» gemaakt. Deze kaart classificeert de stabiliteit van sublitorale mosselbanken naar vijf klassen. De stabielere banken blijven vaak/voor het merendeel (klasse 4) of bijna altijd/voor het overgrote deel (klasse 5) liggen. Het is dan ook aannemelijk dat het deze locaties zijn waar na verloop van tijd oudere, sublitorale mosselbanken kunnen ontstaan en bestaan.

Dat in de Nederlandse Waddenzee onder gunstige omstandigheden oudere mosselbanken kunnen voorkomen, is inmiddels duidelijk geworden uit het litorale (het bij laag water droogvallende) deel van de Waddenzee. Onderzoek van Wageningen IMARES toont aan dat op de litorale platen zich nu zichtbaar de meerjarige mosselbanken herstellen. De ervaringen met herstel van mosselbanken in het litorale deel van de Waddenzee, in combinatie met de stabiliteitskaart maken het zeer aannemelijk dat er meerjarige sublitorale mosselbanken in grotere arealen kunnen voorkomen dan in de huidige situatie aanwezig is. Om deze reden is het oordeel «matig ongunstig» tot stand gekomen.

12 en 23

Welke rol heeft de constatering dat de soortenrijkdom van de vissen niet is afgenomen, gespeeld bij de beoordeling van de staat van instandhouding?

Waarom is bij de beoordeling voor de vissen niet ingegaan (i) op de soortenrijkdom (die volgens pagina 8 niet is afgenomen) en (ii) en ten aanzien van de afname in biomassa op het afnemend nutriënteniveau van de kustwateren en/of veranderd lichtklimaat (pagina 9).

Van belang is hierbij onderscheid te maken tussen soortenrijkdom en soortensamenstelling. Bij soortenrijkdom gaat het om het aantal vissoorten, terwijl het bij soortensamenstelling de voorkomende soorten en hun abundantie betreft.

Het profielendocument schetst globaal enkele ontwikkelingen in de soortensamenstelling. De hierin aangegeven verschuivingen in de samenstelling van de visgemeenschap hebben geen invloed gehad op de beoordeling van de Staat van Instandhouding van het habitattype. De beoordeling voor enkele specifieke vissoorten is meegenomen bij de beoordeling van kwaliteitskenmerk «typische soorten», wat als «gunstig» is beoordeeld. Ten aanzien van afname van de totale biomassa van de visfauna zijn eenduidige causale relaties met verklarende factoren niet met zekerheid te geven. De afname van de biomassa sec, in combinatie met de geringe aanwezigheid van mosselbanken van de oudere stadia heeft geleid tot de beoordeling van «matig ongunstig» voor kwaliteitskenmerk structuur en functie.

14

Is het überhaupt mogelijk een stabiele populatie te definiëren in een dynamisch ecosysteem waar ook externe factoren een belangrijke rol spelen? Kan weergegeven worden welke onzekerheidsmarges dit met zich meebrengt?

Nee. Populaties zijn per definitie aan enige mate van dynamiek onderhevig. Om die reden zijn de doelen voor soorten ook niet gedefinieerd in concrete aantallen, maar in termen van draagkracht van het systeem voor een bepaalde populatieomvang. Het is namelijk wel mogelijk om in het systeem dusdanige randvoorwaarden te creëren dat er ecologische ruimte is voor een gewenste populatieomvang.

Het kan niet aangegeven worden welke onzekerheidsmarges dit met zich meebrengt.

Overig

15

In hoeverre wordt het voorliggende profielendocument inhoudelijk onderschreven door externe deskundigen die daarvoor de bouwstenen hebben aangedragen, waaronder IMARES.

In het AO van 2 oktober meldde ik u reeds dat de basis voor het profielendocument is gelegen in een deskundigenbijeenkomst en een literatuurstudie door Wageningen IMARES. Aanwezig op de bijeenkomst waren vertegenwoordigers van Wageningen IMARES, Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ), Rijkswaterstaat Waterdienst, onderzoeksbureau MarinX en Heinis Waterbeheer en Ecologie. De door deze deskundigen aangeleverde bouwstenen en revisies op de eerdere conceptversie van het profielendocument zijn de basis voor de huidige beschrijving van habitatype H1110_A.

In het proces van totstandkoming zijn deskundigen, die denken en werken vanuit verschillende ecologische specialisaties, betrokken geweest. Daarmee is de laatste stand van kennis in het document geborgd.