



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving

Dit advies is besproken in het
Noordzeeoverleg van maart
2021

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) Rijnstraat 8
Den Haag Postbus 20901
2500 EX Den Haag
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Datum 8 Februari 2021
Betreft NZO-OWC

Geacht NZO,

In de bijlage bij deze brief vindt het antwoord op de vragen die aan de voormalige KKN gesteld waren naar aanleiding van de discussie tussen de overheid en de NGO's betreffende het Conservation Plan for the Harbour Porpoise *Phocoena phocoena* in the Netherlands.

Aan dit antwoord hebben de volgende wetenschappers bijgedragen: Jaap van der Meer, Mardik Leopold, Luca van Duren, Tammo Bult, Meike Scheidat, Harm Dotinga, Steve Geelhoed, Bram Couperus, Kees Bastmeijer, Nathalie Steins en ondergetekende.

Voor vragen hierover kunt u terecht bij ondergetekende. Hoogachtend,

Em.Prof.Dr. Han J. Lindeboom
HAME/NIOZ/WUR-AEW

Antwoord van de NZO-OWC op de vraag over het Bruinvisbeschermingsplan

De vraag aan de wetenschap:

In overleg met de KNAW vraagt het NZO de NZO-OWC (Onafhankelijke Wetenschappelijke Commissie) antwoord te geven op de volgende vragen:

Hoofdvraag:

Bevat het bruinvisbeschermingsplan (LNV) voldoende beschermingsmaatregelen voor de bruinvis, hierbij rekening houdend met de geldende wet- en regelgeving als het gaat om de twee grootste drukfactoren: bijvangst en onderwatergeluid?

Het gaat hierbij in het bijzonder om:

- Het verschil in perceptie tussen NGO's en LNV over de vraag of het Bruinvisbeschermingsplan voldoende onderbouwd is en beschermingsmaatregelen bevat voor bijvangst en onderwatergeluid.
- De kanttekeningen van de NGO's (zie bijlage 3) bij de bevindingen uit het Remote Electronic Monitoring (REM) project¹ en de voorgestelde maatregelen in het plan met betrekking tot staandwant visserij.

Algemene inleiding op de beantwoording:

Het BruinvisBeschermingsPlan schetst op een zeer brede en grondige wijze de recente wetenschappelijke bevindingen op het gebied van de biologie van de bruinvis en de beleidscontext (vd Meer e.a., 2020; zie ook bijlage 1), daar heeft de NZO-OWC weinig aan toe te voegen.

Ten aanzien van de juridische aspecten is er veel informatie beschikbaar (Dotinga, 2020).

De hoeveelheid en kwaliteit van prooi-soorten voor de bruinvissen is hoogstwaarschijnlijk de belangrijkste sturende parameter voor de populatie (Leopold pers.com; vd Meer e.a., 2020). Deze parameter is grotendeels onbekend evenals de mogelijke effecten van menselijk Noordzee gebruik daarop. Dit lijkt een groter probleem voor de Staat van Instandhouding (nu Gunstig wat betreft aantallen in de Nederlandse Noordzee) dan onderwatergeluid en bijvangst en verdient derhalve meer aandacht.

Bruinvisbescherming is een complex probleem waar ecologische, juridische, internationale, politieke, beleidsmatige en financiële kanten aan zitten.

Antwoord op de hoofdvraag: Ja en onbekend. Uitgaande van de huidige kennis is het antwoord ja, rekening houdend met een aantal onzekerheden is het antwoord onbekend.

Toelichting bijvangst:

Uit het 'Remote Electronic Monitoring' project is in het meest negatieve scenario een jaarlijkse sterfte van 0,3% van de Nederlandse bruinvispopulatie geschat (Scheidat e.a., 2018). Dit ligt ruim binnen de ASCOBANS-doelstelling van <1%. Met deze kennis is het antwoord ja. Echter de impact van buitenlandse visserij en recreatieve visserij is in deze berekening niet meegenomen. Met name voor de recreatieve staandwantvisserij zijn meer data over plaats, intensiteit en bijvangst nodig alvorens er een conclusie kan worden getrokken. Ook is een betere, structurele monitoring nodig in de hele visserijvloot om een constant, accuraat beeld te krijgen van de bijvangst (brief minister LNV, 16 november 2020). Daarnaast is het van belang om regionaal onderscheid te maken in de dichtheden van zowel staand want als van bruinvissen, in plaats van te werken met generieke aannames over het hele gebied (Bijlage 3).

Daardoor is het antwoord ook: onbekend.

Toelichting geluid:

Ten aanzien van het onderwatergeluid veroorzaakt door het heien van de windmolenfunderingen is er de laatste jaren veel vooruitgang geboekt en is een geluidsnorm ingesteld. Er zijn geen aanwijzingen uit veld- en strandingsonderzoek dat het heien binnen deze normen tot additionele sterfte onder bruinvissen leidt (Leopold, pers. com.). Het antwoord is ja. Wel verdient de ruimtelijke en temporele spreiding van hei-activiteiten internationaal extra aandacht om de geluid mijdende bruinvissen voldoende levensruimte te geven.

Er is nog steeds onvoldoende bekend over de effecten van andere geluidsbronnen zoals explosievenruiming, seismisch onderzoek en scheepvaart. Daardoor is het antwoord ook: onbekend.

Deelvragen.

Het antwoord wordt verder verduidelijkt door beantwoording van de volgende deelvragen:

- Is het de verwachting dat de maatregelen, zoals voorzien in de update van het bruinvisbeschermingsplan (LNV), een effectieve bijdrage zullen leveren aan het behalen van de natuurbeschermingsdoelen, en/of de verplichtingen, zowel op het gebied van generieke soortbescherming (inclusief algemene drukfactoren en het verbod op het opzettelijk doden van bruinvissen als bijvangst) als gebiedsbescherming (Natura 2000-gebieden aangewezen voor de bruinvis)?

Antwoord: Ja, maar met de hiervoor genoemde uitzondering ten aanzien van recreatieve staandwantsvisserij en de staandwantsvisserij zoals in Nederlandse wateren uitgevoerd door niet-Nederlandse schepen. De staat van instandhouding ten aanzien van de aantallen in de Nederlandse Noordzee is nu terecht als Gunstig beoordeeld, maar is voor de toekomst onzeker ook door structurele veranderingen die invloed kunnen hebben op het voedselweb, inclusief de prooi-soorten van de bruinvissen.

- Zijn de maatregelen voldoende om de populatie (en de daaraan ten grondslag liggende factoren zoals voedselbeschikbaarheid, voldoende veilig leefgebied, etc.) te behoeden voor achteruitgang, dan wel te verbeteren?

Antwoord: de huidige gunstige staat van de populatie heeft zich onder de geluids- en visserijdruk van het afgelopen decennium ontwikkeld. Als deze drukken niet verder toenemen is er niet direct een achteruitgang te verwachten. De voedselbeschikbaarheid en de mogelijke veranderingen daarin ten gevolge van bijvoorbeeld klimaatverandering of het grootschalig aanleggen van windparken, is wel een grote onbekende en hiernaar dient direct zowel in het veld als middels modellering meer onderzoek te worden gedaan, inclusief onderzoek naar de relatie tussen voedselbeschikbaarheid en parameters als groei, overleving en reproductie. Afhankelijk van de uitkomst hiervan zijn mogelijk meer maatregelen nodig.

- Zijn de maatregelen in lijn met de best beschikbare wetenschappelijke kennis?

Antwoord: Ja, maar er zijn nog een aantal leemten in kennis die moeten worden ingevuld. Zie hiervoor.

- Indien er aanzienlijke wetenschappelijke risico's of onzekerheden zijn met betrekking tot het bovenstaande, kunt u deze dan beschrijven?

Antwoord: De risico's en onzekerheden zitten met name in de voedselbeschikbaarheid en voedselkwaliteit in het leefgebied. De bruinvispopulatie is de afgelopen decennia naar het zuiden verschoven, o.a. van de Schotse kust naar het zuidoostelijke deel van de Noordzee en vanuit het Outer Silter Reef in Duitsland (een beschermd bruinvis voortplantingsgebied) richting de Borkumse Stenen en de Nederlandse kust (Nachtsheim e.a., 2021). Waarschijnlijk heeft dit met voedselbeschikbaarheid te maken, waarbij de auteurs ook op een mogelijk verband met visserij wijzen. De achteruitgang in zandspiering- en kabeljauwpopulaties wordt met name genoemd.

Uit recent onderzoek (IJsseldijk et al. in prep.) is gebleken dat weinig bruinvissen zwanger zijn voor de Nederlandse kust, in ieder geval minder dan in andere gebieden waar de soort voorkomt (Leopold, pers.com.). Dit heeft mogelijk te maken met de vetgehalten van de prooi-soorten. Grondels en wijtingen, het stapelvoedsel voor de Nederlandse kust, bevatten minder vet dan haring en zandspiering, belangrijke prooien elders (Leopold 2015). Er is dringend meer onderzoek nodig om deze hypothese en de mogelijk consequenties te onderbouwen.

- Is het voorzorgsprincipe in acht genomen wanneer risico's en onzekerheden een rol spelen?

Antwoord: Waarschijnlijk onvoldoende. Zolang onbekend is hoeveel bruinvissen verdrinken in recreatief staandwants en hoe dit kan wisselen in de tijd zou men vanuit het voorzorgsprincipe kunnen overwegen recreatief staandwants niet toe te staan zolang deze gegevens niet bekend zijn. In België bestaat al een verbod op recreatief staandwants.

Ook is regelmatige monitoring van de bijvangst hiervoor een vereiste, hetzelfde geldt ook voor alle commerciële staandwantsvisserij, dus niet alleen de Nederlandse.

Het is onduidelijk hoe deze vraag juridisch onderbouwd beantwoord moet worden. Daarvoor wordt additioneel onderzoek aanbevolen. In bijlage 2 is hiervoor een opzet beschreven, hier nu verder invulling aan geven ligt buiten de competentie van de KKN.

Additionele onderzoekaanbevelingen:

Gedetailleerd onderzoek naar bruinvisverspreiding op Noordzee brede schaal, ook binnen en buiten schepvaartroutes en windparken met voldoende detail in ruimte en tijd.

Onderzoek naar het gehele voedselweb met de nadruk op mogelijke consequenties van veranderingen op de voedselbeschikbaarheid voor bruinvissen. (Dit betreft veld- en modelonderzoek. Let wel: verschuivingen in het voedselweb kunnen ook positief uitpakken voor bruinvissen).

Juridisch onderzoek naar de mate waarin de uitvoering van de Nederlandse mariene natuurbeschermingsmaatregelen in overeenkomst zijn met de verschillende verdragen en regelgevingen en of voldaan wordt aan het voorzorgprincipe (Zie ook bijlage 2). Ook is er onderzoek nodig naar het juridische beschermingsregime voor de bruinvis van het deel van de Noordzeekustzone dat geen Natura 2000 status heeft, terwijl dit gebied volledig kwalificeert voor de Vogel- en Habitatrichtlijn (Lindeboom e.a., 2005).

Er staat een uitgebreide lijst aan onderzoeksonderwerpen in het BBP maar zoals ook door vd Meer e.a. (2020) opgemerkt is de prioritering niet erg onderscheidend en is onduidelijk welke onderwerpen daadwerkelijk en in voldoende mate zullen worden opgepakt. Ook worden in het nieuwe MONS (Monitoring en Onderzoek Natuurherstel en Soortbescherming) programma vele onderwerpen benoemd maar geldt daarvoor dezelfde onduidelijkheid. Een op de mogelijke problemen en daarbij passende beleidsmaatregelen gericht programma is gewenst.

Geraadpleegde literatuur en notities:

Dotinga, H.M., 2020. Conservation of the Harbour Porpoise in the Netherlands: Recent Legal Developments (zie Annex III van het BBP).

Leopold, M.F. 2015. Eat or be eaten: porpoise diet studies. PhD thesis, Wageningen University, Wageningen.

Lindeboom, H., J. Geurts van Kessel & L. Berkenbosch. 2005. Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlandse continentaal Plat. Rapport RIKZ/2005.008. Alterra Rapport nr. 1109.

Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, 2020. Updated Conservation Plan for the Harbour Porpoise *Phocoena phocoena* in the Netherlands: maintaining a Favourable Conservation Status.

Meer, J.v.d., H. Eijsackers & J. Haelters., 2020. Derde Advies Bruinvisonderzoek.

Nachtsheim, D.A., S. Viquerat, N.C. Ramirez-Martinez, B. Unger, U. Siebert, & A. Gilles (2021). Small Cetacean in a Human High-Use Area: Trends in Harbor Porpoise Abundance in the North Sea Over Two Decades. *Front. Mar. Sci.* 7:606609. Doi: 10.3389/fmars.2020.606609.

Scheidat, M., B. Couperus & M. Siemensma. 2018. Electronic monitoring of incidental bycatch of harbour porpoise (*Phocoena phocoena*) in the Dutch bottom set gillnet fishery (September 2013 to March 2017). Wageningen Marine Research report C102/18.

Bijlage 1. Relevante teksten uit andere rapporten.

Uit vd Meer, J., H. Eijsackers & J. Haelters., 2020. Derde Advies Bruinvisonderzoek.

Extra aanbevelingen naar aanleiding van het verschijnen van het concept van het aangepaste Nederlandse Bruinvisbeschermingsplan (Siemensma, 2020).

Dit concept schetst op een zeer brede en grondige wijze de recente wetenschappelijke bevindingen op het gebied van de biologie van de bruinvis en de beleidscontext, doet voorstellen voor benodigd onderzoek en monitoring en gaat tenslotte in op mogelijk nieuw te nemen beschermingsmaatregelen. Bij de verschillende expertsessies was ons al opgevallen dat veel onderzoekactiviteiten werden gepresenteerd vanuit een grote toewijding aan en bevoegenheid voor de bescherming van de bruinvis, maar veel minder vanuit de gedachte op welke wijze de resultaten van dit onderzoek zouden kunnen worden gebruikt in een beter beleid en beheer van bruinvissen. Er dient een meer onderscheidende prioritering van het onderzoek te komen.

Toch zou nader onderzoek naar bijvoorbeeld de voedseltoestand in de kustzone nuttig zijn om vast te stellen of het hier om een situatie gaat waarbij bruinvissen door hun lage voedselstatus niet meer weg kunnen komen uit de kustzone. Ook omdat voedsel hoogstwaarschijnlijk de voornaamste driver van verspreidingspatronen (tussen jaren en tussen seizoenen) is, is voor een beter begrip van reeds waargenomen en toekomstige verschuivingen in verspreidingspatronen kennis van de ruimtelijke beschikbaarheid van voedsel van groot belang.

Het is bekend dat bij recreatieve strandvisserij bruinvissen bijgevangen worden; het plan stelt voor om die bijvangst te kwantificeren – dus opnieuw onderzoek in plaats van concrete actie, zoals bijvoorbeeld het verplaatsen van de volledige bevoegdheid naar de centrale overheid en het nemen van aanvullende (technische) maatregelen, geldend voor heel Nederland, ten aanzien van de toegestane netten.

Uit Dotinga, H.M., 2020. Conservation of the Harbour Porpoise in the Netherlands: Recent Legal Developments.

The significance of these developments for the conservation of the harbour porpoise in the Netherlands part of the North Sea can be summarized as follows:

- Bycatch: CFP Technical Measures Regulation 2019/1241 prohibits catching protected species such as the harbour porpoise and at the same time addresses the issue of incidental bycatch through monitoring and mitigation requirements. Mitigation measures are to be adopted to ensure that incidental catches do not exceed regionally agreed threshold levels developed for these species, which for the harbour porpoise is currently only available in the form of the ASCOBANS bycatch target of less than 1% of the best available population estimate. Such monitoring and mitigation measures have not yet been adopted for the larger part of the Netherlands fishing fleet. Allowing bycatch-prone fisheries to take place without effective mitigation measures is at odds with the requirements of article 12 of the Habitats Directive.
- Underwater noise: underwater noise has been mainly addressed through non-legally binding instruments adopted within the framework of the MSFD, the OSPAR Convention, ASCOBANS and (for international shipping) the IMO. Activities that cause underwater noise to a level that is harmful for harbour porpoises can constitute a breach of the prohibitions on deliberate killing or disturbance contained in article 12(1) of the Habitats Directive. Mitigation measures can be applied to prevent violations, but if this is not possible or done a derogation is required. These requirements are applied in the Netherlands to pile-driving for offshore wind farms, but not to other sources of impulsive sounds (such as those used for seismic surveys) or continuous low-frequency sound (such as shipping). Certain mitigation measures are applied for some sources of underwater noise, but not all.

Aside from bycatch and underwater noise, the harbour porpoise is faced with an increasing number of human activities and pressures. These multiple, cumulative and often synergistic threats can jeopardize the objective to achieve and maintain the favourable conservation status of the harbour porpoise in the North Sea and beyond. A strategic, cross-sectoral and transboundary approach is required to effectively tackle these threats.

Bijlage 2.

Mogelijke juridische bijdrage aan de beoordeling van het bruinvisbeschermingsplan

Eerste opzet Prof. Kees Bastmeijer, 21 december 2020

1. Aanleiding

Het NZO heeft de onafhankelijke wetenschappelijke klankbordcommissie (OWKC) gevraagd om te beoordelen of het opgestelde bruinvisbeschermingsplan voldoende beschermingsmaatregelen voor de bruinvis bevat, met bijzondere aandacht voor bijvangst en onderwatergeluid. Achtergrond van dit verzoek is een verschil van inzicht van stakeholders op dit onderwerp. Gevraagd is om deze beoordeling te laten plaatsvinden met oog op de geldende internationale, Europese en nationale wet- en regelgeving. Het beschermingsplan wijst voor wat betreft de geldende juridische verplichtingen op het recente onderzoek van Dotinga (2020) en beschrijft in aanvulling hierop een aantal actuele juridische - en beleidsontwikkelingen.

2. Mogelijke juridische bijdrage aan de beoordeling en relevante onderzoeksvragen

Een juridische bijdrage aan de gevraagde beoordeling zou de volgende componenten kunnen omvatten:

Review van het beschreven juridisch kader Vraag

1:

Is de in het beschermingsplan opgenomen beschrijving van het juridische kader juist en voldoende compleet voor zowel de soortenbescherming als de gebiedenbescherming of ontbreken er belangrijke elementen?

Kernverplichtingen en -verboden Vraag

2:

Hoe kunnen de kernverplichtingen en -verboden op grond van het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn, de Bonn-dochterovereenkomst inzake kleine walvisachtigen (ASCOBANS), het OSPAR Verdrag, de EU Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie in onderlinge samenhang worden samengevat? Hoe moet in dat verband worden aangekeken tegen:

- a) hetgeen in het beschermingsplan wordt opgemerkt over het doel van een *gunstige staat van instandhouding*,
- b) *cumulatieve gevolgen*, en
- c) de rol van het *voorzorgbeginsel*?

Beoordeling ambitieniveau en geschiktheidmaatregelen beschermingsplan Vraag

3:

Kan in het licht van de antwoorden op de vragen 1 en 2 en rekening houdend met de ecologische beoordeling van het beschermingsplan worden gesteld dat de in het plan voorgestelde maatregelen voldoen aan de juridische kernverplichtingen en -verboden?

Bijlage 3. Inbre ng op de discussie over bijvangst vanuit de NGO's

Tijdens het NZO van 21 oktober hebben de NGOs hun bezorgdheid geuit over het ontbreken van concrete maatregelen in het bruinvisbeschermingsplan. Tijdens deze discussie volgde vanuit de NGOs opmerkingen met betrekking tot het recente pilot onderzoek naar bruinvis bijvangst door Scheidat et al. (2019) en de daaropvolgende beleidsconclusies. Vanuit LNV is verzocht om deze kanttekeningen met hen te delen. De volgende punten zijn als reactie op dit verzoek gedeeld:

- Bruinvis verspreiding en aantallen fluctueren aanzienlijk over de tijd en ruimte. Ook staandwantvisserij intensiteit is veranderlijk in tijd en ruimte. Dit staat vermeldt in het pilot onderzoek van Scheidat et al. (2019) en wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de STECF-data in Annex VI. De combinatie van deze factoren is bepalend voor het aantal bijvangsten. Dit betekent dat de resultaten uit deze studieperiode niet per definitie representatief is voor, en toepasbaar is op, eerdere en de huidige situaties. In de discussie geven de auteurs ook aan dat bij extrapolatie van resultaten met lage hoeveelheden bijvangsten deze resultaten voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden. Om harde conclusies over de mate van bijvangst te kunnen stellen is een grotere dekking van de vloot (mogelijk 100%) en/of een langere studieperiode nodig.
- Gerelateerd aan het vorige: bruinvissen en staandwant zijn niet homogeen verspreid over de ruimte, maar het gebruiken van het percentage (0.3) dat volgt uit deze pilotstudie neemt dit wel aan. Voor het berekenen van dit percentage hanteert de pilotstudie (die meerdere jaren heeft geduurd) de relatief lage populatieschatting uit 2015 omdat er in dat jaar weinig bruinvissen werden geobserveerd en de meeste dieren voornamelijk offshore gezien werden. Dit laatste punt is heel belangrijk, omdat de meeste staandwant zich aan de kust bevindt. Het één op één vergelijken van het totaal aantal bruinvissen met de hoeveelheid staandwant is niet representatief voor een algemene situatie, want wanneer het bruinvisaantal hetzelfde blijft maar de dieren naar de kust verplaatsen (wat in de praktijk ook gebeurt) zou het risico op bijvangst substantieel toenemen. Het huidige percentage is dus niet per definitie weergave van een algemene situatie. Samen met een grotere dekking van de vloot en/of een langere studieperiode zou bijvoorbeeld beter per ICES-kwadrant gekeken kunnen worden naar staandwant intensiteit en (seizoensgebonden) aantallen bruinvissen.
- Deze pilotstudie is niet opgezet om erachter te komen wat bijvangst is in specifieke (beschermde) gebieden. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig, dat geografische verschillen in visserij intensiteit en bruinvis verspreiding en aantallen expliciet meeneemt.
- Recreatief staandwant is niet meegenomen omdat er onvoldoende data is.
- Buitenlandse vissers in Nederlandse wateren zijn alleen bij benadering meegenomen.

Daarbij benadrukken we dat ook de bruinvisadvies commissie twijfels heeft bij de lage schattingen van bijgevangen bruinvissen in Nederland (zie Tweede Advies Bruinvisonderzoek, Juli 2019). Opmerkelijk is ook dat in de voorgaande pilotstudie van Van Helmond & Couperus (2012), die overigens ook te klein was om harde conclusies uit te kunnen trekken, 6 bruinvissen in 10 maanden werden geregistreerd (o.b.v. één fulltime visser) terwijl dit bij Scheidat et al. (2019) 6 bruinvissen in 3 jaar en 10 maanden was (o.b.v. 11% van de Nederlandse staandwant vloot).

Het is goed dat REM studies zoals deze uitgevoerd worden. Deze pilotstudie heeft een hele boel waardevolle informatie en lessen opgeleverd. Echter is structurele monitoring van bijvangst van soorten zoals de bruinvis vereist om een uitspraak te kunnen doen over de mate van impact op de populatie. Bovendien zou dit op het regio- en populatieniveau moeten gebeuren. Dit pakt LNV nu op door een internationaal project te starten en deze ontwikkeling steunen wij dan ook van harte.

Maar zolang deze structurele en internationale benadering nog geen data heeft opgeleverd kan er geen betrouwbare uitspraak gedaan worden over de mate waarin bijvangst effect heeft op de instandhouding van de soort. De pilotstudie van Scheidat et al. (2013) kan in onze ogen niet gebruikt worden om te onderbouwen dat er geen maatregelen nodig zijn. Het beeld is onduidelijk en daarom zou het voorzorgsprincipe moeten worden toegepast. Tevens is dit een wettelijke verplichting onder de Habitat Richtlijn. Daarbij bestaat er wetenschappelijke consensus over de grote risico's van ongewenste bijvangst van bruinvissen in standwantvisserij, zoals deze en andere onderzoeken laten zien.