

Vissen matig beschermd

Nederland kent inmiddels 168 Natura 2000-gebieden; van de Sint-Pietersberg in Zuid-Limburg tot de Doggersbank ver op de Noordzee. Deze gebieden zijn aangewezen om dier- en plantensoorten, maar ook bredere habitats zoals oesterbanken te beschermen. In deze N2000-gebieden is er ook plaats voor vissen.

Natura 2000-gebieden (hierna N2000 genoemd) is geen Nederlandse uitvinding, maar vindt zijn oorsprong in de Vogel- en Habitatrichtlijn van het Europese natuurbeschermingsrecht. Alle EU lidstaten hebben N2000-gebieden aangewezen die samen een coherent netwerk vormen om de Europese natuurwaarden te beschermen. Inmiddels valt 18 procent van de EU landmassa en 8 procent van de zeegebieden van de lidstaten onder de bescherming van N2000. In Nederland is dat 15 respectievelijk 24 procent. Voor ieder N2000-gebied op Nederlandse bodem dient, op grond van de Wet natuurbescherming, een beheerplan te worden opgesteld. Deze vorm van natuurbeheer is een Nederlandse

invulling van het Europese beleid, want zo'n verplichting volgt niet uit de Europese Habitatrichtlijn. In de praktijk zijn deze beheerplannen van groot belang omdat de mate van bescherming per gebied hierin wordt vormgegeven.

Wettelijke basis

Iedere lidstaat moet op grond van de artikelen 4 lid 1 van de Vogelrichtlijn en 3 en 4 van de Habitatrichtlijn speciale beschermingszones, oftewel N2000-gebieden, aanwijzen voor beschermde habitats, planten en dieren. Voor vissoorten in Nederland betekent dit dat voor de beekprik, bittervoorn, elft, fint, grote modderkruiper, houting, kleine modderkruiper, rivierdonderpad, rivierprik, (Atlantische)

steur, zalm en zeeprik, N2000-gebieden moeten worden aangewezen. Om te zorgen dat de deze gebieden voldoende bescherming krijgen en de habitats en plant- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding (komen te) verkeren, treffen de lidstaten instandhoudings- en passende maatregelen. In de Wet natuurbescherming is de optionele mogelijkheid om beheerplannen te gebruiken uit de Habitatrichtlijn omgezet in een verplichting. Zo bepaalt artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming dat er voor elk N2000-gebied een beheerplan moet worden opgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het gebied gelegen is. Dit eerste beheerplan dient uiterlijk drie jaar na aanwijzing

TEKST
Ruben Bil

FOTOGRAFIE
Janny Bosman, Jelger Herder,
Adrie Oosterwijk en Shutterstock



Een school bittervoorns. Deze soort is wellicht de bekendste beschermde vis van Nederland.

In de N2000 beheerplannen is in vergelijking met vogels en zoogdieren vaak weinig oog voor de bescherming van vissen

van het N2000-gebied te worden vastgesteld. Een beheerplan wordt telkens vastgesteld voor de periode van zes jaar, maar kan na verloop van het tijdvak eenmalig met ten hoogste zes jaar worden verlengd.

Bescherming via N2000 - beheerplannen

Via een formeel aanwijzingsbesluit wordt een N2000-gebied aangewezen – hierin geeft men weer voor welke soorten (habitats) het gebied wordt aangewezen en wat de doelstelling is voor deze soorten. Daarbij maakt men onderscheid in behoud, verbeter of uitbreidingsdoelstellingen. Vervolgens wordt er binnen deze doelstellingen een verdeling gemaakt tussen populatie, omvang leefgebied en kwaliteit leefgebied. Deze doelstellingen per N2000-gebied gelden uiteraard alleen voor de situatie binnen het N2000-gebied zelf, maar veel soorten zoals trekvissen beperken zich niet tot een leven enkel in dat N2000-gebied.

Instandhoudings- en passende maatregelen hoeven zich dan ook niet te beperken tot de grenzen van het N2000-gebied. Hetzelfde geldt voor de aanvullende mogelijkheden die artikel 2.4 Wet Natuurbescherming Gedeputeerde Staten biedt om de instandhoudingsdoelstellingen van een N2000-gebied te behalen. Op basis hiervan kunnen bepaalde handelingen uitgesloten worden, of enkel worden toegestaan onder voorwaarden. Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 2.5 Wet Natuurbescherming ook bevoegd om (delen) van N2000-gebied af te sluiten. Al deze bovengenoemde zaken kunnen (in ieder geval deels) worden opgenomen in een beheerplan. Dat geldt ook voor categorieën van plannen, projecten en handelingen die vergunning plichtig zijn of daarvan juist zijn vrijgesteld op grond van de artikelen 2.7 en 2.8 Wet Natuurbescherming. Het beheerplan is hiermee het voornaamste instrument om de bescherming van Nederlandse N2000-gebieden vorm te geven.



Beheerplannen in de praktijk

De bescherming van de Nederlandse N2000-gebieden wordt dus vooral via beheerplannen vormgegeven. Beheerplannen kennen veelal een zelfde opbouw: Beschrijving gebied, benoeming doelsoorten en instandhoudingsdoelstellingen, knelpunten en maatregelen om doelstellingen te behalen, overige gebruik en de beperkingen hiervan en tot slot de verwachte resultaten van de maatregelen. Van de 168 N2000-gebieden in Nederland zijn er 167 formeel aangewezen. Hiervan beschikken 160 N2000-gebieden over een beheerplan, maar voor het

Het negatieve effect van waterkrachtcentrales blijft in de N2000 - beheerplannen buiten schot.



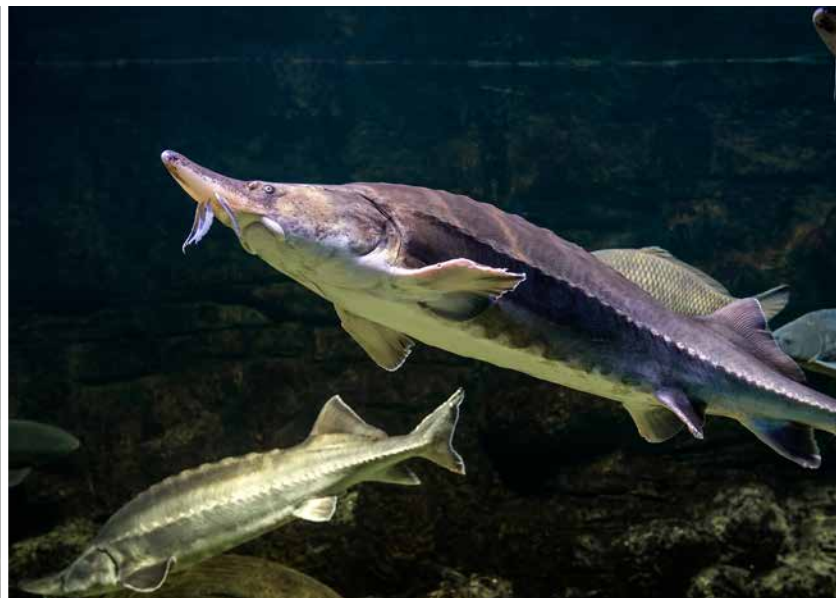
In het N2000 - beheerplan voor het IJsslemeer is slechts de rivierdonderpad aangewezen als de te beschermen vissoort.

Friese Front, Klaverbank en Wierdense Veld is ten onrechte nog geen beheerplan vastgesteld. De vraag is op welke wijze de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden bij het ontbreken van een beheerplan de afgelopen zes jaar zijn gewaarborgd. Ook valt het op dat de meeste beheerplannen uit 2016 dateren en dat deze vrijwel allemaal in 2021 of 2022 zonder wijziging zijn verlengd. De plannen verliezen door deze verlengde looptijd in grote mate hun connectie met de huidige omstandigheden en dit komt hun effectiviteit niet ten goede.

Met oog op de bescherming van vissen in de beheerplannen vallen de volgende zaken op. Van de 168 N2000-gebieden in totaal zijn 61 gebieden onder meer aangewezen voor één of meer soorten

vissen. De kleine modderkruiper spant de kroon met maar liefst 41 N2000-gebieden. Ook de rivierdonderpad en bittervoorn scoren hoog met 29 aangewezen N2000-gebieden. De elft, zalm en beekprik daarentegen moeten het doen met respectievelijk slechts 5, 6 en 7 N2000-gebieden en er zijn voor de houting en steur helemaal geen N2000-gebieden aangewezen. Gelet op het doel van de Habitatrichtlijn en de terugkeer van deze soorten in Nederland, zou dat wel moeten gebeuren.

Opvallend is dat in sommige relevante N2000-gebieden de zeldzamere trekvisser niet zijn aangewezen. Zo is het IJsselmeer slechts aangewezen voor de rivierdonderpad, terwijl het een belangrijke functie vervult voor de migratie van met name rivierprik en



Voor de ernstig bedreigde Atlantische steur is geen enkel gebied aangewezen.

zeeprik en dit water het voornaamste leefgebied is voor de houting. Veel N2000-gebieden zijn daarnaast aangewezen voor meerdere soorten vissen tegelijkertijd. Vanwege overlap in habitatvoorkeuren vormen de bittervoorn en kleine modderkruiper een veel voorkomende combinatie. Voor deze algemene soorten wordt meestal weinig ruimte besteed in het beheerplan en gelden meestal enkel behoud-doelstellingen. In de praktijk betekent dat, dat er voor deze soorten geen actieve maatregelen worden genomen. Voor de zeldzamere trekvissoorten zoals elft, fint, zalm en zeeprik gelden vaak wel verbeterdoelstellingen, maar de uitwerking hiervan blijft aanzienlijk vager dan voor de zoogdieren of vogels waarvoor de betreffende N200-gebieden tevens zijn aangewezen.



De Haringvlietsluizen zouden op een kier worden gezet, maar door de lage afvoer komt hier in de praktijk weinig van terecht.



Bescherming vis in het Haringvliet

Het Haringvliet is een voor vissen buitengewoon belangrijk N2000-gebied en is aangewezen voor de bittervoorn, elft, fint, rivierdonderpad, rivierprik, zalm en zeebek. Ook hier valt de afwezigheid van de houting en steur op. Het beheerplan Haringvliet dateert uit 2016 en is recent ongewijzigd verlengd tot 2026. In dit beheerplan zijn verbeterdoelstellingen ten aanzien van de populatie en de kwaliteit van het leefgebied opgenomen voor de trekvissoorten en behoud-doelstellingen voor de bittervoorn en rivierdonderpad. Voor de trekvissoorten wordt aangegeven dat de (on)passeerbaarheid van de Haringvlietsluizen het grootste knelpunt is en dat de water- en bodemkwaliteit onvoldoende is. Voor de rivierdonderpad en bittervoorn wordt gesteld dat met voortzetting van het huidige beheerplan de (behoud)doelstellingen worden gehaald. Voor de trekvissoorten wordt in het beheerplan aangegeven dat de Haringvlietsluizen op een kier zullen gaan en dat dit voldoende zal zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

Inmiddels weten we beter. De Haringvlietsluizen zijn op een kier gezet, maar staan vanwege lage afvoeren of hoge waterstanden aan de zeezijde meer dicht dan gepland. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate trekvis – zoals elft, fint, rivierprik, zalm en zeebek – profiteren van deze maatregel. Dit omdat er in het beheerplan geen link is met bestaande monitoringsprogramma's en concrete aantallen ontbreken. Daarbij worden in dit beheerplan geen maatregelen aangekondigd om de water- en bodemkwaliteit te verbeteren, terwijl dat volgens het beheerplan zelf wél een knelpunt is. Alle trekvissoorten brengen slechts een deel van hun levensfase door in N2000-gebied Haringvliet, maar de maatregelen uit dit beheerplan worden niet aangevuld en afgestemd met andere knelpunten. Zo wordt in het beheerplan met geen woord gerept over de bij vlagen intensieve sleepnetvisserij aan de buitenzijde van de Haringvlietsluizen. Hierbij zijn negatieve effecten op trekvissoorten niet uit te sluiten en blijven de stroomopwaarts gelegen stuwen en waterkrachtcentrales

buiten schot. Zonder deze knelpunten te adresseren is de kans gering dat de instandhoudingsdoelstellingen voor trekvis gehaald worden.

De rivierdonderpad heeft er met de komst van tal van uitheemse grondelsoorten sterke concurrenten bijgekregen. Vrijwel overal in Nederland heeft deze omstandigheid geleid tot een sterke afname van de rivierdonderpad. Deze ontwikkeling is niet meegenomen in het beheerplan en toont aan dat de op papier geschetste toekomst snel ingehaald kan worden door de praktijk. In dat licht bezien lijkt het dan ook onverstandig om de looptijd van beheerplannen ongewijzigd met zes jaar te verlengen, iets dat nu wel op grote schaal gebeurt.

Conclusie

Beheerplannen vormen de kern van de Nederlandse strategie om N2000-gebieden van de juiste bescherming te voorzien. De Wet Natuurbescherming biedt (met name) provincies allerlei mogelijkheden om deze bescherming in te vullen, zowel in het N2000-gebied zelf als daarbuiten. Inmiddels kent Nederland 168 Natura 2000-gebieden waarvan 61 gebieden zijn aangewezen voor één of meer beschermde soorten vissen. Slechts enkele gebieden zijn aangewezen voor de in ongunstige staat van instandhouding verkerende trekvissoorten zoals zalm en zeebek en voor de houting en steur zijn helemaal geen gebieden aangewezen. Het gros van de N2000-gebieden beschikt over een beheerplan, maar in enkele gevallen is in strijd met de Wet Natuurbescherming nog geen beheerplan vastgesteld. Bestaande beheerplannen worden op grote schaal verlengd, soms zelfs voor hun einddatum, terwijl ook dat laatste in strijd is met de Wet natuurbescherming. In de N2000 beheerplannen is, in vergelijking met vogels en zoogdieren, vaak weinig oog voor de bescherming van vissen. Afstemming met andere N2000-gebieden ontbreekt veelal en maatregelen beperken zich vaak tot de grenzen van het N2000-gebied, terwijl dat wettelijk gezien niet hoeft en een coherent netwerk van bescherming juist het doel is van de Habitatrichtlijn.

Beheerplannen zijn een middel om de Europese natuurbeschermingsdoelen te bereiken. Op dit moment heeft het er in Nederland echter de schijn van dat het opstellen van beheerplannen als doel wordt gezien waarbij de daadwerkelijke doelen uit het oog dreigen te raken. Het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding voor met name trekvissoorten, blijft hierdoor buiten bereik. ■

Geraadpleegde literatuur

<https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/09/Natura-2000-Beheerplan-109-Haringvliet.pdf>

<https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=23397>

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm#:~:text=In%20a%20nutshell,protected%20areas%20in%20the%20world.

<https://www.wur.nl/nl/nieuws/Hoeveel-beschermde-natuurgebied-heeft-Nederland.htm>

Zie hiervoor artikel 3 lid 1 van de Habitatrichtlijn: *“Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.”*

In uitzonderingsgevallen dient een beheerplan vastgesteld te worden door een minister. Zie hiervoor artikel 2.10 Wet natuurbescherming.



Op grond van de Habitatrichtlijn moet Nederland speciale beschermingszones voor de beekprik inrichten.