

Leve de

(Noord)zee

D66



**Bijlage bij de antwoorden op de
Schriftelijke Vragen bij de Initiatiefnota
Tjeerd de Groot, D66 [20 maart 2017]**

Inleiding

Nederland en de Noordzee zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door haar prachtige natuur, voedselvoorziening en haar functie als toegangsweg tot de rest van de wereld heeft de Noordzee ons gemaakt tot wie we zijn. Visserij, met haring als icoon, hoort bij de Nederlandse cultuur. Familiebedrijven vormen al generaties lang de ruggengraat van visserijgemeenschappen. Onze zeehavens horen tot de grootste en belangrijkste ter wereld. Ook voor onze energievoorziening kunnen we bouwen op de Noordzee; terugkijkend vooral door olie en gas, vooruitkijkend steeds meer door windenergie.

In het nieuwe regeerakkoord, *Vertrouwen in de toekomst*, wordt de Noordzee echter niet bij naam genoemd. Dit terwijl tijdens deze kabinetsperiode verschillende ingrijpende ontwikkelingen in gang gezet zullen worden. Ontwikkelingen die de toekomst van dit mooie en economisch belangrijke stuk Nederland nog decennialang zullen bepalen. Een sterke regie vanuit de overheid op deze ontwikkelingen is daarom onontbeerlijk.

We zien dat Wind op Zee enorm gaat groeien. Terecht wordt in het regeerakkoord hierop ingezet. De explosieve groei van de windenergiesector zal voor veel opschudding zorgen. Dit zal te merken zijn voor alle sectoren die op de Noordzee actief zijn. Naast de visserij zullen bijvoorbeeld 'oude energie' (olie en gas), de scheepvaart en de havens grote veranderingen doormaken. Voor deze sectoren zullen onzekere tijden aanbreken. Daarnaast zal de groei van Wind op Zee ook effect hebben op de natuur in de Noordzee. Dit alles vormt een risico, maar tegelijkertijd ook een kans om een nieuwe, duurzame balans tussen economie en natuur te vinden.

Deze initiatiefnota pleit voor een integrale benadering. Een benadering die de ontwikkelingen vanuit hun samenhang benadert, waarbij we zoveel mogelijk kansen benutten om binnen dit proces de natuur in de Noordzee te verbeteren. Het is essentieel dat de overheid een brede strategie ontwikkelt en daaraan vasthoudt. Een strategie die onderschreven wordt door alle betrokken ministeries en de verschillende sectoren die op de Noordzee actief zijn. In deze nota staan een aantal concrete aanbevelingen die hieraan zullen bijdragen.

Een strategie voor de Noordzee

Geen natuurgebied is zo groot als de Noordzee. Het deel van de Noordzee dat bij Nederland hoort is ongeveer anderhalf keer zo groot als Nederland zelf. Met grote aantallen zeevogels, zeezoogdieren, schelpdieren en bovendien meer dan 150 vissoorten is de Noordzee een prachtige, rijke zee¹. Daarnaast zijn weinig zeeën zo druk in gebruik als de Noordzee, met de visserij, scheepvaart en energiesector die allen de zee benutten. De Noordzee is daarom economisch van groot belang: per jaar levert de Noordzee ruim 22 miljard euro op en zijn er, direct en indirect, 164.000 banen van afhankelijk². Dit economische belang zal, naar verwachting, de komende jaren alleen maar groeien.

Verslechterd ecosysteem, maar ook verbeteringen

De economische benutting van de Noordzee heeft echter ook een nadelige kant. Het menselijk gebruik is een van de redenen dat ecosystemen in de Noordzee zijn veranderd. Habitattypes zoals de oesterriffen zijn door menselijk ingrijpen - vooral visserij - en door veranderde natuurlijke omstandigheden verdwenen^{3,4}. Waar de bodem 150 jaar geleden nog rijk en gevarieerd was, met harde structuren als basis van een gezond ecosysteem, is deze tegenwoordig verschaald^{5,6,7,8}. De scheepvaart stoot veel schadelijke stoffen uit naar de lucht en het water, het aandeel grote vissen is afgenomen^{9,10} en er drijft veel afval in het water, waaronder aanzienlijke hoeveelheden plastic.

Er is gelukkig ook goed nieuws. Zo wordt er minder afval gedumpt en is de massale vervuiling door gevaarlijke stoffen teruggedrongen¹¹. Ook de grootschalige overbevissing van

¹ Bos, O.G., Gittenberger, A., Boois, I.J. de, Asch, M. van, Wal, J.T. van der, Cremer, J., Hoorn, B. van der, Pieterse, S.M., Bakker, P.A.J., 2016. Soortenlijst Nederlandse Noordzee. Wageningen Marine Research Den Helder, Research Rapport C125/16A. <http://edepot.wur.nl/401117>

² CBS, *Economic description of the Dutch North Sea and Coast: 2005, 2010, 2014*, The Hague 2016, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/24/nederlandse-noordzee-en-kustgebieden-2005-2010-2014>

³ OSPAR (2009): Background document for *Ostrea edulis* and *Ostrea edulis* beds. Biodiversity series, OSPAR Kommissie, 21 S.

⁴ Smaal, A. C., Kamermans, P., van der Have, T. M., Engelsma, M. Y., & Sas, H. (2015). *Feasibility of Flat Oyster (Ostrea edulis L.) restoration in the Dutch part of the North Sea* (No. C028/15). IMARES.

⁵ Lindeboom, H. J., Witbaard, R., Bos, O. G., & Meesters, H. W. G. (2008). *Gebiedsbescherming Noordzee. Habitattypen, instandhoudingsdoelen en beheersmaatregelen. Commissioned by PBL. WOt-Werkdocument, 114.*

⁶ <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1454-natuurkwaliteit-zoute-wateren>

⁷ Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (2012). *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020* (deel 1).

⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken (2017). *Herziening Mariene Strategie (deel I) 2018-2024. Conceptversie september 2017.*

⁹ Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (2012). *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020* (deel 1).

¹⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken (2017). *Herziening Mariene Strategie (deel I) 2018-2024. Conceptversie september 2017.*

¹¹ <http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-%28MEPC%29/Pages/MEPC-2010-11.aspx>

het einde van de vorige eeuw is aangepakt. We zien dat enkele soorten, zoals de schol, een hogere stand kennen dan ooit gemeten. Verschillende haaien en roggensoorten laten herstel zien^{12,13} en ook de aantallen zeehonden en bruinvissen nemen geleidelijk toe^{14,15}.

Nu is de tijd om keuzes te maken

Het vergt echter wel extra inspanningen om deze stijgende lijn door te kunnen zetten. De Noordzee staat de komende jaren namelijk voor een grote verandering. Het opwekken van windenergie op zee zal een grote groei doormaken. Waar tot 2023 nog maar zo'n 2 procent van ons deel van de Noordzee gebruikt zal worden voor Wind op Zee, zal dit in 2030 ongeveer 5 procent zijn. De verwachting is dat dit zal blijven oplopen. Deze grote veranderingen brengen risico's met zich mee. Het voor visserij beschikbare gebied zal afnemen. Tegelijkertijd biedt dit ook kansen. Deze kansen kunnen we benutten door prioriteiten te stellen en in een vroeg stadium de juiste (en wellicht ook pijnlijke) keuzes te maken. Deze (politieke) keuzes zullen deze kabinetsperiode gemaakt moeten worden.

Sterke regie

Het is de taak van de overheid om te zorgen dat deze ontwikkelingen op elkaar worden afgestemd. Bestuurlijk liggen hier uitdagingen, omdat de beleidsvoering over de Noordzee verdeeld is over een hoop ministeries: Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit en Infrastructuur & Waterstaat. De Noordzee is daarnaast ook relevant voor het Ministerie van Defensie. Het zal daarom niet genoeg zijn dat de Noordzee hoog op de agenda komt te staan in elk afzonderlijk ministerie. We moeten zorgen dat alles optimaal wordt afgestemd, zodat de verschillende ontwikkelingen niet langs elkaar heen lopen. Er moet daarom een brede, gezamenlijke strategie komen. Een strategie en aansturing die de ministeries overstijgt. Hier zouden sectoren als visserij, energie, scheepvaart, havens en natuur zoveel mogelijk bij betrokken moeten worden.

Onderzoek en monitoring

Het is belangrijk om hierbij voor een goede monitoring te zorgen. Veel ontwikkelingen zullen waarschijnlijk erg snel gaan, waardoor het moeilijk is om de ecologische impact van

¹² Sguotti, C., Lynam, C. P., García-Carreras, B., Ellis, J. R., & Engelhard, G. H. (2016). Distribution of skates and sharks in the North Sea: 112 years of change. *Global change biology*, 22(8), 2729-2743.

¹³ Walker & Kingma (2013). *Onderzoek naar haaien en roggem in Nederland in het kader van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Eindrapportage fase 1: referentie soorten bepalen.*

¹⁴ Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (2012). *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 (deel 1).*

¹⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken (2017). *Herziening Mariene Strategie (deel I) 2018-2024. Conceptversie september 2017.*

ontwikkelingen in te schatten. Er moet daarvoor een solide monitorings- en onderzoeksstructuur komen, die zoveel mogelijk aansluit bij de Kaderrichtlijn Marine. Alle betrokken sectoren moeten hieraan bijdragen. Er moet bijvoorbeeld onderzocht worden wat het effect van de windparken op zee- en trekvogels is, wat de effecten van onderwatergeluid op vissen zijn, hoeveel ongewenste bijvangst er door de vissers wordt binnengehaald en hoe en hoeveel het beschermen van gebieden bijdraagt aan de Noordzeenatuur. De hoofdvraag hierbij moet zijn: hoe gezond is de Noordzee als geheel?

Aanbevelingen

- Plaats een strategie voor de Noordzee hoog op de ministeriële agenda's
- Laat deze strategie met bijbehorende aansturing ministerie-overstijgend zijn
- Betrek de belangrijkste sectoren die op de Noordzee actief zijn: visserij, oude en nieuwe energie, scheepvaart, havens en vertegenwoordigers van natuurorganisaties
- Zet een monitorings- en onderzoeksstructuur op, zodat binnen alle veranderingen die eraan komen adequaat en op basis van feiten kan worden bijgestuurd
- Stel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van I&W een Noordzeecommissaris aan die aanspreek- en coördinatiepunt kan zijn voor processen en beslissingen die van invloed zijn op de Noordzee.

Wettelijke kaders

Gelukkig zijn er al beleidskaders die de Noordzee en haar ecologie reguleren. De bescherming en het mogelijke herstel van het milieu in de Noordzee liggen bijvoorbeeld vast in de Kaderrichtlijn Marine en de Natura 2000-richtlijn. Visserij wordt gereguleerd door het Gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). Nu er zoveel verandering in de Noordzee op komst is, is het essentieel erop te letten dat er binnen deze juridische en beleidskaders wordt geopereerd.

Kwalitatief hoogwaardig beschermde gebieden

Het is belangrijk voor het ecosysteem in de Noordzee dat een significant deel van de zee goed wordt beschermd^{16,17}. Beschermde gebieden bieden een plaats waar dieren tot rust kunnen komen en waar soorten kunnen herstellen. De Noordzee is op dit moment echter maar voor 0,3% *volledig* beschermd. In een veel groter gedeelte vindt visserij plaats waar volgens de huidige richtlijnen sprake is van 'niet-noemenswaardige bodemberoering'. Binnen deze 'niet-noemenswaardige bodemberoering' kunnen diverse middelen gebruikt worden die wel degelijk een negatief effect hebben op de zeebodem, zoals flyshooting^{18,19,20}. Wij zetten in op het loslaten van het onderscheid tussen 'noemenswaardige' en 'niet-noemenswaardige' bodemberoering, zodat 'beschermde gebieden' ook daadwerkelijk gesloten zijn voor schadelijke menselijke activiteiten.

Continue verduurzaming van de visserij

Een belangrijk aspect van de Nederlandse voedselvoorziening is de visserij in de Noordzee: een van de productiefste zeeën ter wereld. Er worden veel vistechnieken gebruikt, met ieder een eigen impact op de natuur²¹. Aan het eind van de vorige eeuw werd er op grote schaal overbevist. Door goede regelgeving en inzet vanuit de visserij gebeurt dat tegenwoordig al minder. De omvang van de bestanden van meerdere commerciële soorten zijn als gevolg

¹⁶ Bergman, M. J. N., Lindeboom, H. J., Peet, G., Nelissen, P. H. M., Nijkamp, H., & Leopold, M. F. (1991). Beschermde gebieden Noordzee: noodzaak en mogelijkheden. *NIOZ-rapport*, (3).

¹⁷ OSPAR Commission, Recommendation 2010/2 amending OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas (2010)

¹⁸ Eigaard, O. R., Bastardie, F., Breen, M., Dinesen, G. E., Hintzen, N. T., Laffargue, P., & Polet, H. (2016). Estimating seabed pressure from demersal trawls, seines, and dredges based on gear design and dimensions. *ICES Journal of Marine Science: Journal du Conseil*, 73 (suppl 1), i27-i43.

¹⁹ Rijnsdorp, A. D., Bos, O. G., & Slijkerman, D. M. E. (2015). *Impact Assessment of the Flyshoot fishery in Natura 2000 and MSFD areas of the Dutch continental shelf* (Wageningen Marine Research, rapport No. C162/15).

²⁰ Bureau Waardenburg (2017). *Impact of demersal seine fisheries in the Natura 2000 area Dogger Bank. A review of literature and available data.*

²¹ Bijv. Hiddink, J. G., Jennings, S., Kaiser, M. J., Queirós, A. M., Duplisea, D. E., & Piet, G. J. (2006). Cumulative impacts of seabed trawl disturbance on benthic biomass, production, and species richness in different habitats. *Canadian journal of fisheries and aquatic sciences*, 63(4), 721-736.

hiervan verbeterd. Dit geeft echter nog geen reden tot juichen, er staan immers nog genoeg soorten onder druk. In de afspraken die zijn gemaakt in het Europese visserijbeleid staat dat uiterlijk in 2020 op het niveau van MSY gevist moet worden. Hier ligt dus nog een uitdaging²².

Ook is er het probleem van bijvangst: soms aanzienlijke percentages van de totale vangst die door vissers wordt gevangen betreft vis waar de vissers niet op uit zijn²³. Daarnaast hebben sleepnetten in de visserij een negatief effect op het bodemleven²⁴. We moeten daarom naar een systeem dat duurzaam en selectief is, met een minimale impact op de bodem. Innovatie is daarbij cruciaal. De innovatiegelden, genoemd in het regeerakkoord, kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De aanlandplicht is onderdeel van het GVB, maar in de huidige opzet onwerkbaar. Toch is ze een katalysator gebleken voor verbeteren van selectiviteit en het verminderen van bijvangst. De positieve ontwikkeling moet vastgehouden worden.

Tegelijkertijd wordt de afname van visgronden door vissers als een grote bedreiging ervaren. Dit leidt tot verschuivingen, met een verhoogde visserijintensiteit op de overgebleven bevisbare gebieden tot gevolg. Sluiting van gebieden met gelijkblijvende intensiteit door bevissing voor de overige gebieden kan niet zonder mitigatie, bijvoorbeeld door visteelt en zeewierproductie in windmolenparken. Dit is één van de keuzes die een integrale aanpak vereist en die op zeer korte termijn moet worden gemaakt.

Gebruik Wind op Zee om natuur te versterken

Voor de energietransitie, en daarmee voor het klimaat, is het natuurlijk goed nieuws dat het aantal windparken zal toenemen. Deze toename is echter niet zonder risico's. Een uitbreiding van het aantal windparken kan negatief uitpakken voor vogels, zeezoogdieren en andere kwetsbare natuur. Tegelijkertijd ligt hier ook een kans. Tussen funderingen van de molens van de winparken kunnen bijvoorbeeld kunstmatige rifstructuren worden aangelegd die dienen als habitat en schuilplaats voor Noordzeedieren. Daarnaast kunnen windparken op zee gebruikt worden om dieren die door menselijk toedoen zijn verjaagd, zoals de platte oester, weer terug te brengen. Door in de ontwerpfase van de turbinefunderingen al rekening

²² Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) - Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-17-04). Publications Office of the European Union, Luxembourg; EUR 28359 EN; doi:10.2760/491411

²³ van der Reijden, K. J., et al. *Discard self-sampling of Dutch bottom-trawl and seine fisheries in 2013*. No. 14.007. Centrum voor Visserijonderzoek, 2014.

²⁴ Hiddink, J. G., Jennings, S., Kaiser, M. J., Queirós, A. M., Duplisea, D. E., & Piet, G. J. (2006). Cumulative impacts of seabed trawl disturbance on benthic biomass, production, and species richness in different habitats. *Canadian journal of fisheries and aquatic sciences*, 63(4), 721-736.

te houden met de habitatfunctie kan deze functie enorm versterkt worden, wat de biodiversiteit ten goede kan komen. Door voorschriften of puntentoekenning in de tenderfase zouden ontwikkelaars gestimuleerd moeten worden om bij de toekenning van concessies voor nieuwe windparken bij te dragen aan natuurversterking.

Continue verduurzaming van de scheepvaart

De Noordzee is één van de meest drukbevaren scheepvaartregio's ter wereld²⁵. Dit brengt veel economisch voordeel, maar zorgt ook voor een grote belasting op het milieu. Emissies van CO₂, SO_x, NO_x, chemicaliën, afval en ladingresiduen hebben een negatieve impact op de waterkwaliteit en de lucht boven zee en boven land²⁶. De internationale scheepvaart wordt internationaal gereguleerd door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Op dit moment schiet de wetgeving nog tekort en verlopen de processen stroef. Nederland heeft een goede reputatie binnen het IMO, waardoor nieuwe en belangrijke zaken makkelijker ingebracht kunnen worden. Ook op nationaal en regionaal niveau kunnen hiervoor initiatieven worden ontplooid, zoals de in het regeerakkoord aangekondigde Green Deal voor de Scheepvaart. Bestaande Green Deals, zoals Schone Stranden, Scheepafvalketen en Visserij voor een Schone Zee, zijn gericht op het reduceren van afval in zee. Het is hierbij belangrijk inzichtelijk te maken wat de effectiviteit en inzet is van de partners.

Meer biodiversiteit door goede zoet-zoutovergangen

Met behulp van nieuwe technologieën zijn er kansen om de biodiversiteit die verloren is gegaan weer te herstellen. Zo kunnen getijdemondingen van rivieren als kraamkamers voor vis dienen en kunnen ze vogels aantrekken. Ook dragen ze bij aan de migratie van beschermde trekvisserij als aal, zalm, steur en rivierprik²⁷. Andere innovaties vinden plaats om de harde scheiding tussen zoet en zout water te verminderen, die ontstaan is op plekken als de Haringvlietsluizen en de Afsluitdijk. Door de Haringvlietsluizen deels te openen en een vismigratierivier door de Afsluitdijk te realiseren is migratie mogelijk zonder verzilting van zoet water en met een gehandhaafde waterveiligheid.

²⁵ Statistics Netherlands, The Hague/Heerlen/Bonaire 2016: Economic description of the Dutch North Sea and Coast: 2005, 2010, 2014

²⁶ CBS, PBL, WUR (2017). Emissies door de zeescheepvaart, 1990-2015 (indicator 0521, versie 21 , 17 mei 2017 . www.clo.nl. CBS, Den Haag; PBL, Den Haag en WUR, Wageningen.

²⁷ Dankers, N. M. J. A., & Steenbergen, J. (2004). Geleidelijke zoet-zout overgangen in Nederland: state of the art huidige problematiek en kennis.

Aanbevelingen

- Zorg dat beschermde gebieden *daadwerkelijk* beschermd zijn: focus op kwaliteit
- Stimuleer de sectoren van de Noordzee tot continue verduurzaming, i.h.b.:
 - Stimuleer de visserij tot meer selectiviteit en minder bodemberoering, o.a. door verduurzaming het belangrijkste criterium te laten zijn in toekenning van innovatiegelden (zie begroting)
 - Stel natuurversterking als voorwaarde bij de toekenning van concessies voor nieuwe windparken
 - Zet in op versnelde verduurzaming, milieuwinst én CO2-reductie van de scheepvaart, zowel internationaal (via het IMO), als nationaal (Green Deal voor de Scheepvaart) als regionaal.
 - Pak de instroom van afval in zee integraal aan bij de bron.
- Blijf werken aan mooie initiatieven zoals de Vismigratierivier, om de geleidelijke zoet-zoutovergangen weer terug te brengen in Nederland.

Begroting

Er zullen fondsen moeten worden opgezet om ervoor te zorgen dat de Noordzee zich als toekomstige drager van de economie op een gezonde, duurzame en rendabele manier ontwikkelt. Hierbij moet ook worden gekeken naar de financiering van een degelijk monitorings- en onderzoeksprogramma. De handhaving van de nieuwe regels dient eveneens bekostigd te worden. Uiteraard zullen de twee grootste opgaven, natuurbescherming en visserijtransitie, in deze begroting een nadrukkelijke plaats moeten krijgen.

De grootschalige uitrol van Wind op Zee zal voor veel verandering en onzekerheid zorgen binnen de visserijsector en bij de natuurbeschermers. Om met deze overgang te helpen moet een transitiefonds uitkomst bieden. Met name de nieuwe energiesector zou dit fonds moeten vullen. Ook de oude energiesector – olie- en gaswinning – kan eraan bijdragen indien het opportuun is om, onder strikte ecologische voorwaarden, een deel van zijn infrastructuur te laten staan voor hergebruik, en daarmee kosten te besparen. Kortom, een transitiefonds kan helpen om bestaande sectoren, zoals de visserij, te verduurzamen, en kan bijdragen aan actief natuurherstel of aan onderzoek.

Tot slot

De Noordzee gaat hoe dan ook een roerige periode tegemoet. Alle sectoren op de Noordzee zijn zich hiervan zeer sterk bewust en blijken bereid gezamenlijk na te denken over een strategie voor de toekomst, onder regie van de overheid. Als wij die regie nu doortastend ter hand nemen, kunnen we ervoor zorgen dat op de Noordzee een vruchtbaar economisch gebruik gecombineerd wordt met een gezond ecosysteem. Deze kans kunnen we deze kabinetsperiode grijpen. Als waterland kunnen we met goed beleid aan de rest van de wereld laten zien dat wij, en dus ook andere landen, economie en ecologie met elkaar in balans kunnen brengen.