

Introductie in de internationale bescherming en beheer van ganzen vanuit AEWA

4 januari 2023

Wat is AEWA?

De Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA, het Afrikaans Euro-Aziatisch Watervogelverdrag) is een internationale overeenkomst die is gesloten in 1995. Het AEWA verdrag vloeit voort uit de Convention on Migratory Species (CMS) en wordt beheerd door het United Nations Environment Programme (UNEP). Nederland is medeoprichter van dit verdrag. Ook de Europese Unie is partij in het AEWA verdrag. Doel van AEWA is om overheden, en relevante stakeholders bijeen te brengen om te komen tot een gecoördineerde bescherming en beheer van migrerende watervogels en hun leefgebieden op hun complete migratieroute of flyway¹.

AEWA European Goose Management Platform

Onderdeel van AEWA is het *European Goose Management Platform* (EGMP²). De aanleiding tot het oprichten van dit platform was de zorg dat de populaties van met name grauwe ganzen en brand ganzen buitenproportioneel zouden toenemen en dat dit alleen door actieve samenwerking op het gebied van beheer langs de trekroutes voorkomen kan worden. Volgend op een besluit van de Zesde Vergadering van Verdragsstaten (*Meeting of Parties/MOP*) in 2015 is het EGMP in 2016 opgericht. Het richt zich op een gecoördineerde en duurzame bescherming, beheer en benutting van ganzenpopulaties op flyway niveau, dus zowel in de broedgebieden, op stopoverplaatsen en in de overwinteringsgebieden. Behalve de grauwe gans en de brandgans werden ook de al bestaande plannen voor de kleine rietgans en de taigarietgans onder het platform gebracht.

Het EGMP streeft er naar om ganzenpopulaties in een zogenaamde *favourable conservation status* te behouden, en tegelijk ecologische, economische en recreatieve belangen mee te laten wegen bij besluiten ten aanzien van beheer en beleid. Voor de lidstaten van de Europese Unie zijn daarbij de bepalingen van de Vogelrichtlijn leidend.

International Single Species Action Plans of International Single Species Management Plans

AEWA kent: *International Single Species Action Plans* (ISSAP) waarin voor een looptijd van 10 jaar staat beschreven wat voor internationaal afgestemde maatregelen nodig zijn om de populatie van een bepaalde soort beter te beschermen. Naast de ISSAP's gericht op soorten waarbij gestreefd wordt naar herstel van de populatie zijn er ook *International Single Species Management Plans* (ISSMP) die zijn gericht op het beheer van soorten die conflicteren met ecologische, economische of recreatieve belangen. Onder AEWA zijn er tot nu toe 26 ISSAP's vastgesteld, maar slechts 3 ISSMP's. Het ISSMP dat als eerste test werd vastgesteld was voor de kleine rietgans in 2012 (alleen de broedpopulatie op Spitsbergen). In 2018 werden de ISSMP's voor de grauwe gans en de brandgans vastgesteld. Dit maakt dat de aanpak middels ISSMP voor brandgans en grauwe gans een uitdagende nieuwe stap op een tot nu toe nog vrijwel onontgonnen beleidsmatig en juridisch terrein. Deze drie beheerplannen en het Actieplan voor de Taiga Rietgans worden nu uitgevoerd onder het EGMP.

De ISSMPs dienen als beleidsmatige kapstok voor de doelen die verschillende belanghebbende partijen kunnen hebben in relatie tot de bescherming en het beheer van een bepaalde ganzensoort. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de populatie op een acceptabel niveau te houden, ecosysteemdiensten die ganzen leveren te vergroten, maar ook maatschappelijke overlast zoals

¹ <https://www.unep-aewa.org/en/legalinstrument/aewa>

² <https://egmp.aewa.info/>

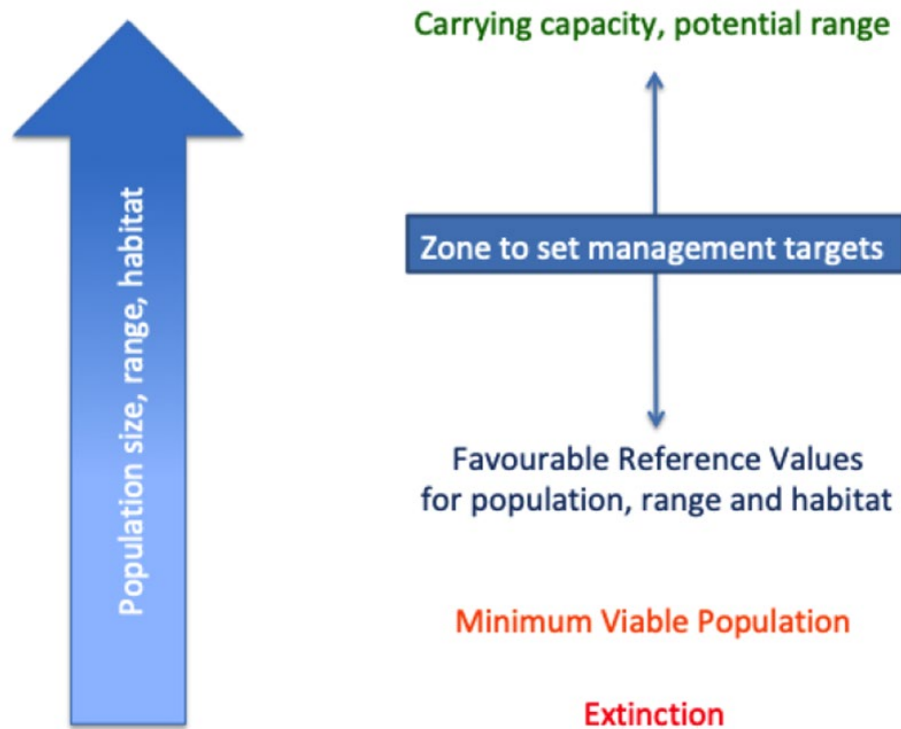
landbouwschade, risico's voor luchtverkeerveiligheid, volksgezondheid, flora en fauna te beperken, ganzenbeheerskosten te minimaliseren en voor sommige soorten de mogelijkheden om duurzame jacht te faciliteren. De ISSMP's bevatten een beschrijving van de ecologische, economische en recreatieve belangen verbonden aan de soort in de verschillende landen waar deze soort voorkomt. Onderdeel hier van is per land een overzicht van de problematiek inzake de gestelde doelen voor een bepaalde ganzensoort en het huidige beheer per land.

Ook bevat het ISSMP een ecologische beschrijving van de soort met daarin de demografie en de populatiedynamica per land. Op basis hiervan en aangevuld met ecologisch onderzoek van geringde ganzen wordt de populatie indien relevant onderverdeeld in zogenaamde *management units (MU)*. *Management units* zijn functioneel verschillende groepen uit de populaties bijvoorbeeld doordat ze verschillen in hun seizoensverspreiding (hoewel de verspreiding van verschillende MU's in bepaalde seizoenen van het jaar wel kunnen overlappen), doordat ze verschillen in demografie of doordat ze een relatief beperkte uitwisseling van individuen hebben met andere MU's van de flyway. Een voorbeeld van verschillende MU's die te onderscheiden zijn, zijn bijvoorbeeld voor zowel brandgans als grauwe gans de groep ganzen die jaarrond in Nederland verblijft en hier ook broed (ook 'standganzen' of 'zomerganzen' genoemd) en de groep ganzen die migreert en alleen in de winterperiode in Nederland aanwezig is (ook 'trekganzen' of 'winterganzen' genoemd).

Op basis van de indeling in MU's worden de huidige internationale monitoringsinspanningen geëvalueerd en wordt deze indien nodig aangepast om een goed internationaal beeld te hebben van de populatie-ontwikkeling van de verschillende MU's. Op basis daarvan kan vervolgens de grootte van de populatie en MU's, de populatiedemografie (aanwas jongen en jaarlijkse sterfte) en het aantal vogels dat aan de populatie en MU wordt onttrokken door jacht en/of beheer gekwantificeerd worden. Zo wordt bijvoorbeeld op basis van het ISSMP voor grauwe gans de monitoringsinspanning in Scandinavië geïntensiveerd om een goed beeld te krijgen van de populatie-ontwikkeling van de MU die onder andere in Nederland overwintert. Omdat deze MU in Nederland gelijktijdig voorkomt met de broedende MU is het bij tellingen lastig individuele ganzen toe te wijzen zijn aan de ene of andere MU, terwijl in Scandinavië in de zomer alleen de migrerende MU voorkomt.

Adaptive Flyway Management Programmes en Favourable Reference Values

Uit de ISSMP's volgen werkplannen waarin de te nemen acties worden uitgewerkt: de zogenaamde *Adaptive Flyway Management Programmes (AFMPs)*. Deze plannen worden periodiek (jaarlijks of tweejaarlijks) geëvalueerd en eventueel bijgesteld. In deze plannen wordt per soort en per management unit een *Favourable Reference Value (FRV)* bepaald. De FRV is de meetbare invulling van de *favourable conservation status* waar AEWA naar streeft en behelst de ondergrens waar landen zich aan committeren. De FRV bestaat uit 3 factoren; populatieomvang, verspreiding van de soort en de beschikbaarheid van geschikt habitat. Om die *favourable conservation status* ecologisch te garanderen moet de FRV sowieso boven de zogenaamde *Minimum Viable Population (MVP)* worden vastgesteld (figuur 1). De MVP is een ecologisch bepaalde minimum voor een soort en populatie om niet uit te sterven. De FRV's worden bepaald op basis van gegevens die de deelnemende landen aanleveren.



Figuur 1. Schematische weergave van de relatie tussen uitsterven, Minimum Viable Population (MVP), Favourable Reference Range (FRV), streefstand en draagkracht van de flyway

Afhankelijk van de status van een bepaalde ganzensoort op basis van de Vogelrichtlijn verloopt het proces binnen AEWA verschillend. Grauwe gans is in de Vogelrichtlijn aangemerkt als een soort op Bijlage II. Op grond van Bijlage II van de Vogelrichtlijn is het mogelijk dat onder bepaalde omstandigheden de jacht op deze soort geopend kan worden door EU lidstaten.

Op grond van deze juridische status wordt in het AFMP voor grauwe gans vanuit de FRV als ondergrens, per land per MU een streefstand (*management target*) gesteld. Deze worden vervolgens geaggregeerd tot een streefstand per MU en tenslotte voor de flyway als geheel.

De bepaling van deze streefstanden wordt, geholpen door een *multi-criteria decision analysis*³, op basis van de verschillende eerder benoemde ecologische, economische en recreatieve doelen bepaald. Vanuit die streefstand worden op basis van de internationaal afgestemde monitoring, internationaal afgestemde gegevens over beheer en de populatiemodellen zowel de populatieontwikkeling als de beheersmaatregelen jaarlijks gerapporteerd en geëvalueerd⁴. Op basis van deze rapportage wordt in de *AEWA EGMP International Working Group* door vertegenwoordigers vanuit de verschillende landen die onderdeel zijn van de flyway het maximum aantal te doden ganzen en te behandelen nesten tussen lidstaten afgestemd en worden afspraken gemaakt over de periode waarin dit gebeurt.

³ Johnson, F.A., H. Heldbjerg, S. Nagy, J. Madsen, 2022. Setting population-size targets for geese causing socio-economic conflicts. *Ambio* 2022, 51:209-225.

⁴ <https://egmp.aewa.info/resources/publications>

Brandgans daarentegen staat op Bijlage I van de Vogelrichtlijn, wat betekent dat landen speciale beschermingsmaatregelen moeten treffen voor deze soort zoals het aanwijzen van beschermde gebieden. Het openen van de jacht op deze soort (vanuit het perspectief van benutting) is niet mogelijk. Wel is het mogelijk om voor brandgans beheer (afschot, vangsten, legsels onklaar maken) toe te staan als derogatiemaatregel als andere maatregelen om schade te voorkomen of verminderen niet of onvoldoende werken. Het fundamentele verschil tussen de plaatsing op Bijlage I of Bijlage II is dat EU-landen voor grauwe gans een open jachtseizoen kunnen hanteren, terwijl bij brandgans vanuit de Vogelrichtlijn alleen specifieke maatschappelijke problemen (landbouwschade, gevaar voor de vliegveiligheid, schade aan flora en fauna) beheersmaatregelen mogelijk maken. In de Nederlandse context landen dit soort derogatiemaatregelen via ontheffingen of provinciale vrijstellingen voor beheer en schadebestrijding in de praktijk van het ganzenbeheer. In Nederland is op grond van de Wet natuurbescherming de grauwe gans niet aangemerkt als soort waarop afschot vanuit benutting middels de jacht geopend is en wordt beleid en beheer in de praktijk op dezelfde wijze ingevuld als bij de brandgans, dus ter voorkoming van schade aan een bepaald maatschappelijk probleem (landbouwschade, gevaar voor de vliegveiligheid, schade aan flora en fauna) en door middel van provinciale ontheffingen of vrijstellingen.

De FRV van de brandgans wordt, in tegenstelling tot het proces bij grauwe gans gebaseerd op een aantal individuen op de flyway, die vervolgens over MU en lidstaten herverdeeld worden. Vanwege de status in de Vogelrichtlijn is het op juridische gronden bij brandgans niet mogelijk in het AFMP een streefstand te hanteren. Bij brandgans zal daarom op basis van de jaarlijkse telgegevens en afschotregistratie middels een populatiemodel (waarin ook de aanwas wordt verdisconteerd) het effect van afschot via derogatie geëvalueerd worden (mede in relatie tot de FRVs) en hier internationaal afgestemde afspraken over worden gemaakt.

Werkgroep AEWA Ganzen

Vanuit Nederland wordt de aanpak van AEWA gecoördineerd door de Werkgroep AEWA Ganzenaanpak (WAG). Deze werkgroep bestaat uit een vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV, de twaalf faunabeheereenheden, BIJ12 Faunazaken, de provincie Fryslân (trekker) en één andere provincie namens het IPO en een onafhankelijke ecologisch expert.

Nederland wordt in de International Working Group (IWG) van het European Goose Management Platform (EGMP) van AEWA vertegenwoordigd door het Ministerie van LNV en de provincie Fryslân, ondersteund door een Nederlandse ganzenexpert. Deze delegatie kan worden uitgebreid, bijvoorbeeld met een ander lid van de WAG of extra onderzoekers. Ook speelt de WAG een coördinerende rol met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek naar populatiemodellering en monitoring die de AFMP's van de brandgans en de grauwe gans ondersteunt.

Juridische status van AEWA

Voor de juridische inbedding van de AEWA aanpak in het huidige faunabeleid is het belangrijk om de juridische status van AEWA helder te hebben. Een belangrijke vraag hierbij is wat de juridische status is van de internationaal overeengekomen FRV's en populatiedoelen. Zijn deze een resultaatverplichting of een inspanningsverplichting?

De ISSMP's en de daaruit voortvloeiende AFMP's voor ganzen zijn een uitwerking van artikel 4.3.3. en 4.3.4. van het Actieplan bij de AEWA Overeenkomst en van Resolutie 6.4 van het UNEP/AEWA verdrag. Deze resolutie nodigt anderen (o.a. stakeholders) uit tot deelname aan het managementplan: *'invites interested Parties, Range States and other stakeholders to engage pro-actively in this initiative, including by providing appropriate resources for the maintenance and the*

functioning of the platform and report progress to MOP7'. Naar aanleiding van deze resolutie hebben een aantal landen in 2015 in Parijs het EGMP opgericht. Ook betalen landen een vrijwillige contributie aan dit platform om de totstandkoming van de beheerplannen en de uitwerking daarvan te ondersteunen. Zowel Nederland als de Europese Commissie nemen deel aan dit platform. De Europese Commissie bewaakt daarbij de relatie met de EU Vogelrichtlijn.

In het kader van het EGMP zijn de beheerplannen (ISSMP's) voor de grauwe gans en de brandgans tot stand gekomen. In artikel 4.3.3. en 4.3.4. van het Actieplan, wordt gesteld dat partijen zullen samenwerken om geschikte technieken te vinden om de schade zo veel mogelijk te beperken en managementplannen voor individuele soorten te ontwikkelen voor populaties die niet te verwaarlozen schade aanrichten, in het bijzonder aan gewassen en de visserij. Hieruit volgt dat de ISSMPs en AFMPS slechts inspanningsverplichting bevatten en geen resultaatsverplichting. Dit geldt ook voor de bepaalde FRVs en streefstanden⁵. Voor Nederland en de Europese Unie zal altijd de EU Vogelrichtlijn het juridische kader zijn.

AEWA en het Nederlandse beleid

Tot nu toe is de uitgangspositie van Nederland binnen AEWA geweest dat de internationaal afgestemde afspraken dienen te passen binnen de huidige nationale wetgeving en het staande (provinciale) beleid. Zo blijft voor Nederland schade en de maatschappelijke kosten die daar uit volgen het uitgangspunt om in te grijpen.

Om tot een Nederlandse FRV te komen heeft de WAG aan SOVON gevraagd om op grond van informatie van AEWA en ecologische kennis te komen tot een onafhankelijk advies voor de bepaling van een FRV voor de broedpopulaties van de grauwe gans en de brandgans voor Nederland. Sovon adviseerde deze nationale FRV voor populatie (Gunstige Referentie Populatie - GRP) voor grauwe gans en brandgans vast te stellen op respectievelijk 21.000 en 11.000 broedparen. De WAG heeft dit advies na consultatie van de ganzenprovincies overgenomen en bij AEWA ingediend als GRP voor Nederland.

De provincies hebben in november 2021 besloten de AEWA-ganzenaanpak leidend te laten zijn bij het beleid rond grauwe ganzen en brand ganzen en de samenwerking tussen provincies primair te richten op de implementatie van de AEWA-aanpak. Vanwege de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies is het voor de aanpak van ganzenschade in Nederland zeer belangrijk dat de landelijke GRP wordt verdeeld over de twaalf provincies. Deze GRP's waarborgen dan per provincie de gezonde staat van de ganzenpopulaties en bepalen hiermee tevens de ruimte voor schadebestrijding en populatiebeheer. De GRP's vormen per provincie dus een essentiële basis voor het ganzenbeleid. Sovon Vogelonderzoek Nederland heeft een berekening gemaakt die leidt tot een voorstel waarmee de landelijke GRP voor de broedpopulaties grauwe gans en voor brandgans wordt verdeeld over de provincies. Hiermee komt een verdeling tot stand waarmee wordt gewaarborgd dat de nationale GRP niet in het geding komt.

De GRP's zijn de minimale waarden die niet onderschreden mogen worden. In AEWA-verband is besloten dat bovenop de GRP nog een 'veiligheidsmarge' geldt. Deze veiligheidsmarge is bedoeld om ervoor te zorgen dat de aantallen ganzen niet zonder nadere actie onder de GRP kunnen zakken. Concreet is in AEWA-verband afgesproken dat zodra de aantallen onder de veiligheidsmarge geraken de betrokken lidstaten hun beheer onderling moeten gaan coördineren om er voor te zorgen dat de

⁵ Boerema L., 2018. Onderzoek juridische aspecten implementatie AEWA ganzen

aantallen niet onder de GRP terecht komen. Deze veiligheidsmarge zal eveneens betrokken moeten worden bij het provinciaal ganzenbeleid en de uitvoering daarvan.

Voor de broedpopulatie van de grauwe gans in Management Unit (MU) 2 ('onze' grauwe ganzen) is deze 'veiligheidsmarge' vastgesteld op 10%. Voor de brandgans is deze voor alle MU's vastgesteld op 200%. De broedpopulatie van de Brandgans in MU3 ('onze' Noordzeepopulatie) ligt onder de 200% van de GRP. Dat betekent dat de in AEWA-verband gemaakte afspraak over onderlinge coördinatie van kracht is. België en Duitsland, die ook in MU3 vallen doen geen pogingen hun (kleine) populaties Brandganzen aan te pakken, zodat deze coördinatie geheel binnen Nederland tussen provincies kan (moet) plaatsvinden. Het onderling vaststellen van een GRP per provincie is daarvoor essentieel.