

Vergaderjaar 2007–2008

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 69

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2008

Op 8 mei 2007 heb ik de Raad voor de Wadden gevraagd aan te geven wat er gedaan moet worden om, halverwege de planperiode van de pkb Derde Nota Waddenzee, een definitieve uitspraak te doen over de haalbaarheid van een nieuwe systematiek van vooraf gestelde strikte natuur- en landschapsgrenzen voor activiteiten in de Waddenzee.

Tijdens de zogenaamde «toogdag» op 30 juni 2007 heeft de Raad mij de eindversie van het advies «Natuurgrenzen voor dagelijks gebruik» aangeboden waarna het advies op 18 juli formeel aan mij is toegezonden. U treft dit advies aan als bijlage bij deze brief¹.

In deze brief treft u mijn reactie op het advies aan. Deze brief is tevens in afschrift verzonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer en aan de Voorzitter van de Raad voor de Wadden.

Voordat ik inga op de inhoud spreek ik mijn waardering uit over het advies. De ontwikkeling van een stelsel natuurgrenzen blijkt geen gemakkelijke materie. De Raad heeft in de voorbereiding van het advies gebruik gemaakt van verschillende bij het onderwerp betrokken personen uit diverse organisaties. Daardoor is de Raad er in geslaagd om de verschillende aspecten van een systeem van natuurgrenzen uit te diepen en te vertalen in richtinggevende adviezen.

Hoofdpunten uit het advies van de Raad

De Raad komt in zijn advies tot de conclusie dat invoering van een systematiek van natuurgrenzen niet eenvoudig is. Het vereist veel kennis van ecosystemen en de effecten van menselijke activiteiten daarop. Daarom moet extra geïnvesteerd worden in onderzoek en monitoring. De Raad meent dat natuurgrenzen niet als abrupte omslagpunten geformuleerd kunnen worden maar wel in termen van een concreet begrensde bandbreedte. Daarbij merkt de Raad op dat vooraf vastgestelde natuurgrenzen periodiek geherdefinieerd moeten worden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Niettemin vindt de Raad het de moeite waard om de mogelijkheden van een stelsel van natuurgrenzen verder uit te werken, omdat dit economische actoren meer zekerheid kan bieden, terwijl de natuur beter beschermd kan worden.

De Raad stelt geen nieuwe regelgeving voor. Een nieuw stelsel van natuurgrenzen moet passen binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet.

De Raad constateert tevens dat de Deense en Duitse wetgeving ruimte laten voor een stelsel van natuurgrenzen. De Raad bepleit daarom het onderzoek naar de invoering van zo'n stelsel vanaf dit moment samen met Denemarken en Duitsland op te pakken.

Gevolgte aanpak en lopend onderzoek

De ontwikkeling van een stelsel van natuurgrenzen verkeert nog in de verkenningsfase. Vanwege de weerbarstigheid van de materie en de conclusie van de Raad dat de invoering van een dergelijk systeem niet eenvoudig is, heb ik het advies aan een externe audit onderworpen met het verzoek om met aanbevelingen te komen bij het advies van de Raad. Daarnaast heb ik gevraagd wat een eerstvolgende stap zou kunnen zijn in het besluitvormingsproces over de toepassing van strikte natuurgrenzen. Het advies – dat hoofdzakelijk vanuit ecologisch perspectief is opgesteld – heb ik als bijlage bij deze brief gevoegd.

Parallel aan de adviesaanvraag en aansluitend op de het advies van de Raad voor de Wadden is IMARES bezig met het onderzoek «Natuurgrenzen Waddenzee» dat nader inzoomt op een aantal aanbevelingen van de Raad. Dit betreft onder andere:

- een nadere analyse van de juridische haalbaarheid;
- de vraag of het begrip natuurgrens werkbaar en toepasbaar is (mede in relatie tot het begrip gebruiksgrens van de Raad);
- een eerste aanzet tot ecologische natuurgrenzen;
- een analyse van de effecten van het huidig gebruik in relatie tot natuurgrenzen;
- een analyse van de kennislacunes met voorstellen voor onderzoek.

Ik verwacht het eindrapport hiervan nog voor deze zomer.

Tenslotte is de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) gestart met een nationaal programma zee- en kustonderzoek. Dit programma richt zich onder meer op een versterking van inzicht en kennis van de draagkracht van het ecosysteem van de Waddenzee en Noordzeekustzone. In maart zijn de onderzoeksprojecten bekendgemaakt. De resultaten hiervan zijn te verwachten op middellangetermijn.

Aandachtspunten

De Raad merkt op dat het strikt genomen gaat om gebruiksgrenzen, maar spreekt desondanks toch over natuurgrenzen om aansluiting te houden bij de terminologie van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (Commissie Meijer) en de pkb Derde Nota Waddenzee. Dit geeft aan dat er meerdere beelden en interpretaties zijn van het begrip natuurgrenzen. Ik vind het van belang dat er in ieder geval een eenduidig beeld over deze begrippen gaat ontstaan.

De Raad constateert dat er geen sprake kan zijn van «strikte» natuurgrenzen in de vorm van één getal (aantal, oppervlakte, concentratie en dergelijke), maar dat eerder gedacht moet worden aan grenzen in de vorm van een bandbreedte met een onder- en bovengrens. Daarbij geldt volgens de Raad dat de uiteindelijke gebruiksruimte niet uitsluitend op

ecologische gronden kan worden gebaseerd en dat de maatschappelijke component zeker niet mag ontbreken in een stelsel van natuurgrenzen.

De audit ondersteunt dit laatste waarbij wordt opgemerkt dat het afbakken van de gebruiksgrenzen voor de belangrijkste systeemeigenschappen in objectieve en kwantitatieve zin niet goed uitvoerbaar is en vooral via maatschappelijke acceptatie zal blijven gebeuren. Daarbij komt dat zowel voortschrijdend ecologisch inzicht als veranderde maatschappelijke omstandigheden maken dat natuurgrenzen een voorlopig karakter hebben en periodiek moeten worden herzien. De verwachting van de Raad is dan ook dat een «van geval tot geval»-beoordeling nodig zal blijven.

Ik acht het van belang dat een nieuwe systematiek van natuur- en landschapsgrenzen duidelijk meerwaarde heeft zowel voor de initiatiefnemers van activiteiten als voor de natuur. Praktische uitvoerbaarheid speelt hierin een belangrijke rol. Ik stel vast dat hierover nog veel vraagtekens bestaan.

Een belangrijk juridisch aandachtspunt is hoe een allesomvattend stelsel van natuurgrenzen zich verhoudt tot de Natuurbeschermingswet en het implementatieproces van Natura 2000. De Raad adviseert om een stelsel van natuurgrenzen in te voeren als onderdeel van het Beheerplan. Maar dit roept nog wel de vraag op wat de meerwaarde is ten opzichte van de huidige aanpak via instandhoudingsdoelstellingen en uitwerking in beheerplannen.

Een ander aandachtspunt is de ontwikkeling van natuurgrenzen in samenhang met implementatietrajecten van andere Europese regelingen. Ik denk hierbij onder meer aan de implementatietrajecten van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Kaderrichtlijn Water.

Het draagvlak voor een stelsel van natuurgrenzen is op dit moment nog onduidelijk. Hoewel geen van de relevante belangengroeperingen het concept van natuurgrenzen afwijst, constateert de Raad dat er sprake is van een enigszins sceptische houding. Draagvlak acht ik een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van een natuurgrenzenstelsel. Het zijn juist deze groepen die een belangrijke rol moeten vervullen in de verdere ontwikkeling ervan.

Tot slot zijn er nog vele andere vraagstukken die opgelost moeten worden alvorens een alomvattend systeem van natuurgrenzen kan worden geïmplementeerd waaronder: het bepalen van de belangrijkste systeemeigenschappen waarvoor natuurgrenzen worden vastgesteld, de causale verbanden tussen menselijke activiteiten en effecten in het ecosysteem, de problematiek van cumulatie, de maatschappelijke vraag aan wie en hoe de beschikbare gebruiksruijme wordt toebedeeld, etc.

Voorlopige conclusie

Het advies van de Raad en de aanbevelingen uit de audit wekken de indruk dat het zeer complex is om een systeem van natuurgrenzen te ontwikkelen dat *alle* natuur- en landschapswaarden beschermt en tevens de gewenste duidelijkheid en zekerheid biedt voor de uitvoering van economische activiteiten overal in het waddengebied. En mocht het toch mogelijk blijken dan zal het nog jaren duren voordat een dergelijke allesomvattende systematiek van natuurgrenzen operationeel zal kunnen zijn. Het ziet ernaar uit dat ontwikkelingsmogelijkheden van een alles omvattende systematiek in de praktijk moeilijk realiseerbaar zullen zijn.

De invoering van een alles omvattend stelsel van natuurof gebruiksgrenzen is ook geen doel op zichzelf. Het gaat er om – ook volgens het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid – dat economische activiteiten vooraf strikte en gelijksoortige grenswaarden krijgen opgelegd om te garanderen dat de veerkracht van de wadden niet wordt overschreden en de natuurwaarden niet worden aangetast.

Ik zie de ontwikkeling van een stelsel van natuurgrenzen, voor activiteiten die schade kunnen opleveren voor natuur, vooralsnog als een groeiproces vanuit de huidige praktijk. Nieuwe ontwikkelingen en onderzoeksresultaten zullen het systeem gaandeweg kunnen verfijnen. Voor de gaswinning is in het kader van de vergunningverlening een dergelijk stelsel van natuurgrenzen ontwikkeld. Op het moment dat voor andere economische activiteiten dan gaswinning een «van geval tot geval» beoordeling wordt uitgevoerd, kan een sectoraal natuurgrenzenstelsel worden gehanteerd. Dit stelsel kan vervolgens conform het advies van de Raad een plaats krijgen in het beheerplan Natura 2000 voor de Waddenzee waardoor mogelijk ook de vergunningplicht kan vervallen. Deze meer praktische aanpak zal geleidelijk kunnen uitgroeien naar een natuurgrenzenstelsel voor steeds meer economische activiteiten, al naar gelang het beschikbaar komen van nieuwe ontwikkelingen, monitoringsgegevens en onderzoeksresultaten. Daarbij blijft de vraag onbeantwoord of dit voor alle economische activiteiten in de hele Waddenzee bereikt zal worden.

Het onderzoek «Natuurgrenzen Waddenzee» van IMARES zal worden afgerond met een workshop over de voorlopige resultaten met gebruikers, onderzoekers en beleidsmakers. De eindrapportage van het onderzoek verschijnt medio dit jaar. Ik ben voornemens om op basis van deze eindrapportage – en dus veel eerder dan voorzien in de pkb Derde Nota Waddenzee – een definitieve uitspraak te doen over de haalbaarheid van een nieuwe systematiek van vooraf gestelde strikte natuur- en landschapsgrenzen voor activiteiten in de Waddenzee.

Ik vertrouw erop dat ik u met deze brief voldoende heb geïnformeerd.

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