

Vergaderjaar 2022–2023

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 232

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2022

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de stand van zaken met betrekking tot het door mij aangekondigde beleidskader natuur Waddenzee (beleidskader). Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Tjeerd de Groot en Bevers¹ om «een beleidskader op te stellen vanuit de hoofddoelstelling natuur en met oog voor de leefbaarheid, en daarbij draagvlak te zoeken bij betrokkenen». Ik heb het afgelopen jaar middels bijeenkomsten en het voeren van gesprekken met partijen gewerkt aan een gedeeld bewustzijn van de noodzaak om tot een beleidskader te komen. En tevens om draagvlak te creëren voor de ontwikkeling en een gezamenlijke verdere uitwerking ervan. Tijdens deze gesprekken hebben partijen hun zorgen geuit en aandacht gevraagd voor het feit dat mensen in het Waddengebied daar nu en in de toekomst kunnen blijven wonen, werken en recreëren. Bij de verdere ontwikkeling van het beleidskader zijn dat voor mij belangrijke uitgangspunten, zoals ook vastgelegd in de Agenda voor het Waddengebied 2050 (Agenda) (Kamerstuk 29 684, nr. 210). De uitwerking van het beleidskader zal ik in samenwerking met de stakeholders en de bestaande governance ter hand nemen.

Tevens ga ik met deze brief in op mijn toezegging aan de Tweede Kamer tijdens het commissiedebat Wadden van 25 januari jl. (Kamerstuk 29 684, nr. 222) om in «het kader van het integraal beleidskader natuur Waddenzee mee te nemen of de Waddenzee rechten gegeven kan worden».

Waarom een beleidskader natuur Waddenzee?

Natuur onder druk

Het gaat niet goed genoeg met de natuur in de Waddenzee. Dat geldt niet alleen voor specifieke soorten en habitats die zijn aangewezen in het

¹ Kamerstuk 29 684, nr. 221.

kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie o.a. VHR-rapportage 2019), maar ook voor andere belangrijke natuurwaarden die de Waddenzee tot een uniek ecologisch systeem maken. Deskundigen zien minder trek- en broedvogels, en constateren dat de visstand sterk achteruit is gegaan. In de Waddenzee zijn minder biobouwers aanwezig dan vroeger en grootschalige zeegrasvelden zijn nagenoeg verdwenen. Daarom is het nodig om extra in te zetten op de versterking van de natuur op systeemniveau, waarbij de samenhang tussen flyway (trek- en broedvogels), swimway (vissen) en voedselweb van belang is (zie o.a. Quality Status Report). Maar waarbij ook aandacht nodig is voor kernwaarden van het UNESCO Werelderfgoed Waddenzee en het open landschap/weidsheid, rust en donkerte.

De natuur en de economie zijn uit balans. Met deze extra inzet op natuur en ecologie groeien we toe naar een nieuwe balans tussen ecologie en economie. Uitgangsgedachte is dat een robuust en veerkrachtig ecosysteem uiteindelijk mogelijkheden blijft bieden aan economie en leefbaarheid van het gebied.

Wat gebeurt er al?

Er wordt op verschillende wijzen gewerkt aan het versterken van de natuur in de Waddenzee. Het betreft drie sporen. Met de Programmatische Aanpak Grote Wateren (1) wordt gewerkt aan verbetering van de natuurlijke dynamiek van het systeem door systeemingrepen en grootschalige inrichtingsmaatregelen. Met de komst van de Beheerautoriteit Waddenzee (2) wordt het beheer van natuur, vis en water verbeterd onder andere door betere samenwerking en een meer integraal en gestructureerde benadering van beheeractiviteiten (waaronder fysiek beheer, toezicht en handhaving en vergunningverlening; onderdelen van het Integraal Beheerplan Waddenzee). Het Natura 2000-beheerplan Waddenzee (3) gaat over gebruik en beheer, specifiek gericht op het behalen van de instandhoudingsdoelen c.q. de specifiek aangewezen soorten en habitats op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Waarvoor gaat het mis?

Bovenstaande instrumenten spelen een rol bij het verminderen van de impact van het gebruik op de natuur van de Waddenzee. Er is echter meer nodig om het ecologisch systeem te verbeteren en veerkrachtig te maken. Elk afzonderlijk gebruik van de Waddenzee heeft op zichzelf veelal een relatief beperkte impact op het ecosysteem. Dat blijkt onder meer uit de praktijk van monitoring en vergunningverlening. Aangezien het niet goed gaat met de natuur in de Waddenzee en herstel uitblijft zijn er sterke aanwijzingen dat juist de optelsom van die impact van het afzonderlijk gebruik, oftewel de cumulatie van effecten, druk legt op de draagkracht van de natuur. Dit maakt het van belang om tot een integrale aanpak te komen die de druk op de natuur in zijn geheel vermindert. Daarnaast leidt de praktijk van vergunningverlening door verschillende interpretaties van kennis/wetenschap die nodig is voor onderbouwing, tot discussie.

Met het beleidskader willen we de (cumulatieve) impact van het gebruik op de natuur van de Waddenzee terugbrengen om zo de balans tussen ecologie en economie te herstellen. Het beleidskader vormt daarmee het vierde spoor naast de drie eerder genoemde sporen.

Samenhang met de Agenda voor het Waddengebied 2050 en het Uitvoeringsprogramma

Het beleidskader draagt bij aan de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, «een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke en open landschap». Het beleidskader zal mede invulling geven aan de natuuropgaven zoals beschreven in de Agenda en zal bijdragen aan het oplossen van een aantal dilemma's die in de Agenda zijn geïdentificeerd (Kamerstuk 29 684, nr. 230)². Het beleidskader is een zelfstandig onderdeel van het Uitvoeringsprogramma.

Wat is er nodig om deze kwesties op te lossen?

Het doel van het beleidskader is om te voorzien in de leemte die momenteel bestaat ten aanzien van cumulatie en het stringenter toepassen van het voorzorgsbeginsel. Naast natuurwetgeving kan andere wetgeving, zoals de Waterwet en de Visserijwet, voorwaarden stellen aan het gebruik zoals dat nu ook al gebeurt. Het beleidskader zal gaan voorzien in een helder en eenduidig kader voor toekomstige op te stellen Natura 2000-beheerplannen, en voor toetsing van vergunningaanvragen in het kader van de Wet natuurbescherming, de Waterwet en de Visserijwet. Uitgaande van een gedeeld beeld van wat een robuust ecologisch systeem (een Rijke Waddenzee) is en welke ecologische principes daarbij van belang zijn, zullen criteria worden geformuleerd waarmee de impact op de natuur van de verschillende gebruiksfuncties in beeld wordt gebracht en gewogen. Op die manier kan blijken dat de impact van een bepaalde functie moet worden verminderd, waarbij vervolgens verschillende routes (zoals bijvoorbeeld clustering, verduurzaming, gedragsbeïnvloeding of het op enig moment verbieden van een activiteit) kunnen worden bewandeld om de ecologische druk te beperken. Partijen krijgen de gelegenheid daar voorstellen voor te doen. Sociaaleconomische afwegingen worden in het proces gelijktijdig en integraal meegewogen. Het beleidskader zal aansluiten op lopende integrale planprocessen in het plangebied.

Uiteindelijk is het de verantwoordelijke bewindspersoon of de verantwoordelijke provincie(s) – afhankelijk van het onderwerp – die de beleidskeuze op basis van het op te stellen beleidskader natuur maakt en borgt, indien nodig in juridische instrumenten op nationaal, provinciaal of gemeentelijk niveau (zoals een wetwijziging, een beleidsregel, een toegangsbeperkend besluit of het Natura 2000-beheerplan). De vorm waarin het beleidskader zal worden gegoten dient nog te worden bepaald. Het beleidskader is in ieder geval geen plan of programma voor inrichtings- of beheermaatregelen. Daarin is al voorzien in de andere genoemde trajecten. In beginsel zal het beleidskader leiden tot concretisering van beleid en zullen er naar verwachting geen wetwijzigingen nodig zijn.

Van wie en voor wie is het beleidskader?

Het beleidskader Natuur Waddenzee is een initiatief van de Minister voor Natuur en Stikstof, vanuit haar verantwoordelijkheid voor natuur en biodiversiteit. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is coördinerend Minister voor de Wadden. Het beleidskader raakt daarmee de verantwoordelijkheden van andere Ministers (voor functies zoals als natuur(beheer), mobiliteit, energie en visserij), waardoor interdeparte-

² Zoals «landbouw versus natuur bij zoet-zout overgangen» en «natuur Waddenzee versus bereikbaarheid en leefbaarheid in het Waddengebied».

mentale samenwerking nodig is. Daarnaast hebben ook provincies en gemeenten (voor onder andere natuur, specifieke vormen van visserij, regionale energie, recreatie en toerisme) een belangrijke rol bij het toepassen van dit kader.

Het Rijk, i.c. het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zal een zorgvuldig proces voor de uitwerking van het beleidskader organiseren, betreft partijen en nodigt hen uit om actief deel te nemen met medeneming van alle bestuurlijke gremia en relevante stakeholders om tot gedragen keuzes te komen. De Wadden-governance zal dan ook het fundament zijn onder het proces om te komen tot het beleidskader.

Het beleidskader kan te zijner tijd door de bevoegde instanties zoals de beheerders van het Natura 2000-gebied, de verleners van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming en ook andere overheden en beheerders worden gebruikt. Het geeft ondernemers en gebruikers van de Waddenzee duidelijkheid over welke activiteiten onder welke voorwaarden mogelijk zijn.

Vervolgproces

Volgend uit bovenstaand is er een aantal acties/deelproducten waaraan op korte termijn in ieder geval gewerkt gaat worden binnen de governance:

- Het organiseren van het proces om te komen tot het beleidskader, het maken van een projectplan met mijlpalen en het inrichten van een m.e.r.-traject en partijen daarbij te betrekken en het Bestuurlijk Overleg Waddengebied daarover voor de zomer van 2023 te informeren;
- Beeld van een robuust ecologisch systeem Waddenzee nader duiden: waar werken we naar toe?
- Beschrijven van samenhangende criteria die gehanteerd worden bij de beoordeling van de impact van gebruiksfuncties en op basis waarvan bepaald kan worden of iets vanuit ecologisch oogpunt wel/niet acceptabel is (toetsingskader);
- Verzamelen of organiseren van kennis en deskundigheid om de ecologische toetsing te kunnen uitvoeren;
- Verzamelen of organiseren van kennis en deskundigheid om de sociaaleconomische waarde/maatschappelijke betekenis van gebruiksfuncties in beeld te brengen;
- Bij elkaar brengen van resultaten ecologische toetsing en waarden van de gebruiksfuncties om met stakeholders te komen tot een gedragen aanpak: welke innovatie/transitie/aanpassing is nodig, onder welke randvoorwaarden en met welk perspectief?
- Onderzoeken welke vorm (de uitkomsten van) het beleidskader dient te krijgen zoals bijvoorbeeld: een beleidsdocument, een beleidsregel, een Toegangsbeperkend Besluit of anderszins om de impact van het gebruik te verminderen;
- Afstemming zal plaatsvinden met het lopende proces van het Natura 2000-beheerplan Waddenzee. Om zo ook duidelijkheid te scheppen in de richting van stakeholders in het gebied. Tegelijk kan het ook zijn dat in de tijd het nog te starten proces van het beleidskader en het gestarte proces van het Beheerplan uiteen kunnen gaan lopen. Hierover dienen nadere afspraken gemaakt te worden om ervoor te zorgen dat processen hun verloop kunnen hebben zonder elkaar in de wielen te rijden.

Rechten voor de Waddenzee?

Tijdens het commissiedebat Wadden van 25 januari 2022 heb ik toegezegd om in het kader van het integraal beleidskader natuur Waddenzee mee te nemen of de Waddenzee rechten gegeven kunnen worden (bijvoorbeeld

in de Grondwet), waarbij gekeken wordt hoe Nieuw-Zeeland, Canada en Ecuador dit voor een aantal gebieden hebben gedaan, zodat het wiel niet opnieuw wordt uitgevonden.

Het concept

Ik heb me verdiept in de voorbeelden Nieuw-Zeeland, Ecuador, Canada en in Spanje. Mij is gebleken dat de voorbeelden vanuit andere landen niet goed te vergelijken zijn met de Nederlandse situatie. Het geven van rechten aan natuur(gebieden) heeft in voorbeelden in die landen een sterke relatie met de wijze waarop inheemse volkeren verbonden zijn met de natuur. De rechten van de natuur betreffen in die gevallen veelal ook de rechten van die volkeren. Hoewel de situaties in dergelijke gevallen niet goed te vergelijken zijn met de Nederlandse situatie van de Waddenzee, kunnen deze voorbeelden wel een inspiratie zijn voor het nadenken over de mens-natuurrelatie en de rol van het recht.

Een belangrijke vraag is echter of de toekenning van rechten aan de Waddenzee ook daadwerkelijk tot een betere bescherming zou leiden. Op dit moment is dit moeilijk vast te stellen. Daarvoor zijn veel buitenlandse voorbeelden nog van een te recente datum. Daarbij speelt ook een rol dat verscheidende gebieden waarbij rechten ingevoerd zijn al een zekere beschermde status genoten en/of al in een goede staat verkeerden. In landen waar rechten voor de natuur reeds ingevoerd zijn, is het uitermate lastig om te bepalen of deze rechten daadwerkelijk een tastbare bijdrage leveren aan de natuur.

Rol overheid

Juist de notie dat natuur niet voor zichzelf kan opkomen, is de reden waarom de overheid hier een rol heeft te spelen en dat belang heeft te behartigen. De Grondwet (artikel 21) verplicht daar ook toe. Dat doen we onder andere door wetgeving die een verregaande bescherming biedt vanuit een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel, niet alleen voor de Waddenzee, maar voor alle natuur. Het is niet duidelijk waarom toekenning van specifieke rechten aan de Waddenzee meerwaarde zou hebben en welke rechten dat dan zouden moeten zijn. De Waddenzee heeft al een specifieke status die bescherming met zich meebrengt (Natura 2000 / Unesco Werelderfgoed) die als zodanig in rechte ook afdwingbaar is. Er zijn ook tal van organisaties die opkomen voor de bescherming van de Waddenzee. Zij worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding en ontwerpbesluiten met eventuele gevolgen voor het gebied, hebben inspraak en kunnen naar de rechter stappen. Het is dus onduidelijk wat er met de toekenning van «rechten» zou veranderen. Immers te allen tijde zullen die rechten door overheden, mensen of organisaties die strijden voor de betrokken belangen waar moeten worden gemaakt. Dat is nu zo en dat verandert niet met de toekenning van «rechten» aan een gebied. Invoering van rechten voor de Waddenzee zou voornamelijk van symbolische waarde zijn en niets toevoegen aan het huidige beschermingsregime van de Waddenzee.

Concluderend

Ik acht het niet wenselijk om rechten aan de Waddenzee te verlenen. Dit is in lijn het antwoord op de vraag van het lid Arissen tijdens het Algemeen Overleg Wadden van 24 januari 2018³, waarin vermeld is dat rechtspersoonlijkheid geen noodzakelijke voorwaarde is om de natuur te beschermen. De bescherming van natuur, landschappelijke en cultuurhis-

³ Kamerstuk 29 684, nr. 158.

torische waarden van de Waddenzee is van nationaal belang. Dit is een publieke taak – in beginsel uitgevoerd door de overheid met de daarbij horende controlemogelijkheden – die feitelijk ook goed wordt behartigd, zonder dat de Waddenzee rechtspersoonlijkheid heeft.

Het concept van rechten voor de natuur is een thema dat breed in beweging is, ik volg die ontwikkelingen met belangstelling en ter inspiratie over de mens-natuur relatie en de rol van het recht maar zie geen aanleiding om de Waddenzee daadwerkelijk rechtspersoonlijkheid te geven.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink