

OMGEVINGSBERAAD Waddengebied

Ruiterskwartier 121-A
8911 BS Leeuwarden
T: 058 233 90 10

Ministerie van LNV
T.a.v. demissionair staatssecretaris, de heer J.F. Rummenie
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
Mail: staslvn@minlnv.nl
Kopie: leden van het BO Wadden

Leeuwarden, 7 oktober 2025

Betreft: OBW-advies op uw concept-appreciatie van het Rapport “Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee” van de Waddenacademie

Geachte heer Rummenie,

In het OBW van 16 juli jl. heb ik u toegezegd dat het Omgevingsberaad Waddengebied (hierna: OBW) met een tussentijds, separaat advies komt op uw concept-appreciatie op het rapport “De Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee” en de daarop gebaseerde “Reflectie met beleidsaanbevelingen” van de Waddenacademie (hierna: Rapport). Wij hebben dit rapport in het OBW van 25 september jl. besproken en daarop dit advies gebaseerd. Ik vertrouw erop dat u een dergelijk advies van dit door het Rijk ingestelde adviesorgaan serieus neemt en spreek daarmee de hoop uit dat u dit meeneemt in uw definitieve reactie aan de Tweede Kamer.

Dit rapport is niet volgens afspraak en inhoudelijk behandeld in het OBW en Bestuurlijk Overleg Wadden (hierna: BOW). Dit vinden wij spijtig en teleurstellend. Wij zijn van mening dat dit geen recht doet aan het gedegen rapport en de relevantie en urgentie voor de Waddenzee. Bovendien doen de leden van het BOW zich hiermee tekort.

Agenda voor het Waddengebied 2050

Overheden en sectoren hebben in de Agenda voor het Waddengebied 2050 onderstaande hoofddoelstellingen vastgelegd. Dit raamwerk is voor het OBW leidend in zijn beoordeling en advisering, zoals ook in dit advies.

- Hoofddoelstelling voor de Waddenzee is ‘een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap’
- Hoofddoel voor het Waddengebied is dat het in 2050 veilig, vitaal en veerkrachtig is. Veilig doordat we tijdig anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging. Vitaal doordat wonen, werken, onderwijs en zorg mogelijk blijven, op de eilanden en langs de kust, en doordat economische sectoren excelleren in de context van het UNESCO Werelderfgoed Waddenzee. Veerkrachtig doordat robuuste natuur en het landschap van wereldklasse de effecten van klimaatverandering, duurzaam gebruik en nieuwe ontwikkelingen kunnen opvangen.

Waardering voor het rapport

Het OBW heeft grote waardering voor de gedegenheid van het rapport van de Waddenacademie, opgesteld op verzoek van Rijkswaterstaat. In het juridisch-wetenschappelijke rapport wordt geconstateerd dat een aantal juridisch vastgelegde doelen voor de Waddenzee niet worden gehaald. Dat heeft niet alleen effect op het ecosysteem en de biodiversiteit van dit unieke getijdengebied en UNESCO Werelderfgoed, maar het is ook een zorg voor menselijk medegebruik omdat de beschikbaarheid van ecosysteemdiensten afhankelijk is van de staat van het ecosysteem. De hoofdboodschap van de juridische-wetenschappelijke analyse is dat tussen juridisch verplicht doelbereik en de staat van het ecosysteem een gat zit en dat hierdoor juridische knel en de kans op rechtszaken toeneemt.

Teleurstellende concept-appreciatie

Het OBW vindt uw concept-appreciatie van het rapport en de aanbevelingen teleurstellend summier. Hiermee doet u de zorg en urgentie onvoldoende recht. Wij missen een adequate reflectie op de door de Waddenacademie geconstateerde juridische kwetsbaarheid en risico's voor ondernemers en gebruikers, maar we missen bovenal een overtuigende, stevige inzet van uw kant om in te zetten op beheer, herstel en bescherming van een veerkrachtig Waddenzee-ecosysteem door middel van bestaande en lopende regelgeving- en beleidstrajecten. U noemt 3 sporen waarmee u invulling wilt geven aan de verplichtingen uit de Europese richtlijnen en verdragen: Het Beleidskader, (trilaterale) uitwerking van bescherming van de OUV en werken aan Werelderfgoedwaardig beheer met inzet van de Beheerautoriteit. Wij missen een uitspraak over de mate en tempo waarin de genoemde instrumenten bijdragen aan het urgente en noodzakelijk robuust ecosysteem. Wij komen hieronder terug op voorstellen aan u en de andere vertegenwoordigers van Rijk en regio in het BOW om dit in gezamenlijkheid adequaat te toen.

Staat van de Waddenzee

Uit diverse monitoringssystemen, evaluaties en de onlangs aan u opgeleverde Staat van de Waddenzee 2025 (hierna: de Staat) blijkt dat de natuur van de Waddenzee er niet goed voor staat. De Staat is het eerste uitgebreide en integrale overzicht van hoe het gaat met soorten en leefomstandigheden in het gebied. De conclusie is zorgwekkend: een groot deel van de onderzochte natuurwaarden voldoet niet aan de afgesproken normen, of laat zelfs een verslechtering zien. Dit is niet alleen zorgwekkend voor de natuur, maar ook voor de bewoners, ondernemers en ecosysteemdiensten. Zoals u zelf schrijft in uw appreciatie: "Een robuuste natuur draagt ook bij aan het mogelijk maken van economische activiteiten".

Handelingsperspectieven

Wij hebben uit de kennissessie van het OBW met de heer Prof. K. Bastmeijer (hoofdauteur van het Rapport) gehaald dat door voldoende te investeren in een robuust en gezond ecosysteem (lees: doelbereik) aan veel verplichtingen van zowel EU-natuurbeschermingsrecht als verdragen goede invulling kan worden gegeven. Wanneer met urgentie wordt ingezet op het halen van de Europese doelen en de inzet wordt verbreed tot de veelal bredere natuurwaarden die bescherming behoeven onder verdragen (zoals de OUV), is het niet per se nodig om ieder artikel van elk verdrag tegen het licht te houden en in detail uit te werken. Voor deze lijn kiest het OBW.

Nieuwe (extra) wet- of regelgeving gaan ontwikkelen zou in onze ogen tot onnodig tijdsverlies en juridificering door regeldruk en bureaucratisering leiden. Daadwerkelijk investering in de natuur verkleint ook de kans op verdergaande juridificering door indamming van activiteiten door rechtelijke uitspraken met de onzekerheid voor ondernemers die daarmee gepaard gaat. Wij roepen u en regionale overheden op om tijd en energie volop te steken in verbetering via de bestaande en lopende trajecten.

Herstel en investeren in een veerkrachtige Waddenzee betekent ook wat voor de keuzes die de Rijksoverheid maakt in en over het gebied. Zowel bij PAWOZ, Defensie als Gaswinning ziet het OBW keer op keer bevestigd dat het Rijk niet kiest voor natuur en dat (nieuwe) rijksopgaven cumulatief bijdragen aan achteruitgang van de natuur en daarmee een bedreiging vormen voor bestaand en nieuw medegebruik. Het Beleidskader Natuur Waddenzee heeft een onwenselijke en aanzienlijke vertraging opgelopen. Daardoor blijft de onduidelijkheid over cumulatie, maatregelen en vergunningverlening (en de sociaaleconomische effecten) voorlopig nog bestaan.

Samenvattend

- Het OBW redeneert, beoordeelt en adviseert op basis van de door het Rijk en de regio ondertekende hoofddoelen in de Agenda voor de Waddengebied 2050.
- De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is 'een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap'.
- De Staat en andere evaluaties cq monitoringssystemen laten zien dat het ecosysteem van de Waddenzee op een groot aantal indicatoren onvoldoende scoort en verslechtert.
- Dit vindt het OBW zorgwekkend en urgent voor mens, plant en dier. Een robuust ecosysteem biedt ecosysteemdiensten, die menselijk medegebruik mogelijk maken. Een gezond ecosysteem en daarmee gepaard gaande ecologische veerkracht zijn de dragers voor alle economische functies van het systeem.
- Deze slechte staat brengt bovendien juridische risico's voor gebruikers en ondernemers met zich mee, ook wanneer enkel op Europese richtlijnen wordt getoetst. Dit staat een duurzaam toekomstperspectief in de weg.
- Wij missen in de concept-appreciatie een overtuigende inzet van uw kant om in te zetten op beheer, herstel en bescherming. Althans, wij zien geen concretisering van de mate en het tempo waarmee u de wettelijke doelen wilt bereiken.
- Omdat het rapport inhoudelijk niet in het BOW is besproken, is niet gedeeld wat andere overheden en opdrachtgever RWS met het rapport doen.
- Wij constateren dat het Rijk bij besluitvorming over afzonderlijke Rijksopgaven de natuurdoelen van de Waddenzee niet laat prevaleren, de cumulatieve effecten niet laat meewegen en geen samenhangende keuzes maakt.

Advisering

Het OBW adviseert niet om nieuwe of extra wet- of regelgeving te ontwikkelen, boven op de bestaande ontwikkelingen zoals Beleidskader en Natuurplan. Dit leidt af, kost tijd en leidt af van de bestuurlijke keuzes die door het Rijk en het BOW gemaakt moeten worden in lijn met de Agenda en het Uitvoeringsprogramma. Wij roepen het ministerie van LNV op te investeren in de bestaande trajecten: pak deze in grotere samenhang en met meer overtuiging, daadkracht, inzet en lef op en dicht op die manier de letter en geest van de in het Rapport geconstateerde hiaten.

Wij adviseren te investeren via de volgende lijnen:

1. Met voorrang noemen wij hier het Beleidskader Natuur Waddenzee en de daarmee samenhangende keuzes over verminderen van impact door druk als gevolg van menselijk medegebruik. Besluitvorming hierover duurt te lang en zorgt voor aanhoudende onzekerheid. Reserveer voor de uitvoering ervan ook voor voldoende middelen voor de benodigde transitie voor herstel en beheer.

2. Benut de implementatie van de Natuurherstelverordening en het opstellen van een Natuurplan. Het rapport van de Waddenacademie is opgesteld toen dit nog niet voldoende uitgewerkt was. Vraag de Waddenacademie om gegeven de juridische expertise in het Rapport te onderzoeken welke geconstateerde internationaalrechtelijke hiaten door middel van het op te stellen Natuurplan goed kunnen worden ondervangen.
3. Investeer overtuigend in beheer. De analyse van internationale verdragen biedt diverse aanknopingspunten voor een beter en integraal beheer. Werelderfgoedwaardig beheer is een randvoorwaarde en noodzakelijk, bijvoorbeeld bij zonering, toezicht en handhaving. Investeren in het afgesproken doelbereik vraagt meer positie en slagkracht van de Beheerautoriteit Waddenzee en meer middelen en inzet dan nu voor terreinbeherende organisaties beschikbaar is.
4. Ditzelfde geldt ook voor het traject "om het Werelderfgoedverdrag beter te implementeren" zoals u het zelf beschrijft, onder andere door het waarborgen van de toetsing aan en bescherming van de Outstanding Universal Value.
5. Investeer blijvend en aanzienlijk in een robuust systeem door Programma's als Programmatische aanpak Grote Wateren en Ecologisch Impulspakket en met de inzet van N2000 beheermaatregelen.
6. Wij herhalen het verzoek om bij besluitvorming over trajecten zoals PAWOZ, Defensie en gaswinning de afspraken in de Agenda voor het Waddengebied te respecteren en de (cumulatieve) effecten voor de natuur beter en in samenhang mee te laten wegen in de besluiten van het Rijk. Wij benoemen hier ook het Locatieonderzoek Nieuwbouw Kerncentrales in Eemshaven dat onlangs is toegevoegd.

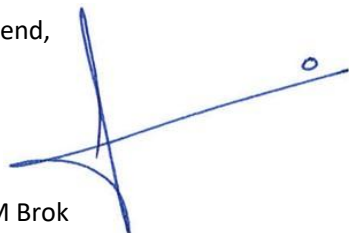
Deze adviezen betreffen deels ook de andere departementen en regionale overheden die zijn aangesloten in het BOW.

Tot slot

Dit advies van het OBW gaat in op uw concept-appreciatie die u aan de Tweede Kamer wilt versturen. Wij hopen op uw spoedige reactie en ik spreek de hoop uit dat u deze brief laat meewegen in de definitieve reactie die u verstuurt. Het OBW verneemt graag uw reactie op bovenstaande advisering en de voorgestelde acties.

Het Rapport en onze advisering betreft ook de andere departementen en regionale overheden die zijn aangesloten in het BOW. Wij nodigen daarom ook graag hen uit om te reflecteren op het Rapport en ons advies. Het OBW bespreekt uw reacties graag in het eerstvolgende overleg op 6 november aanstaande.

Hoogachtend,



drs. A.A.M. Brok

Voorzitter Omgevingsberaad Waddengebied