

Vergaderjaar 2018–2019

29 684

Waddenzeebeleid

Nr. 185

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER- STAAT EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2019

De Waddenzee is een van de belangrijkste en mooiste natuurgebieden van Nederland. De natuurwaarden en het unieke open landschap zijn van nationaal en internationaal belang. De Waddenzee heeft dan ook niet voor niets de status van Werelderfgoed. Tegelijkertijd leiden nieuwe ontwikkelingen op het gebied van o.a. klimaatverandering, energietransitie, economische ontwikkeling en recreatie tot nieuwe opgaven en kansen. Gezien de kwetsbaarheid van het gebied vereist dit een zorgvuldige en gecoördineerde aanpak die in goed overleg en samen met de betrokken overheden, beheerders, gebruikers en maatschappelijke organisaties tot stand moet komen. In deze brief schetsen wij hoe wij deze aanpak de toekomstige jaren vorm willen geven. We onderscheiden daarbij de volgende thema's:

- Governance van de Wadden;
- Investerings in natuurherstel en -ontwikkeling van de Waddenzee;
- Agenda Waddengebied 2050;

Voorts wordt de stand van zaken geschetst rondom de activiteiten in het kader van de Waddenzee als Werelderfgoed en trilaterale samenwerking. Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid van de Waddenzee als rechtspersoon.

Governance van de Wadden

In het Regeerakkoord is opgenomen «dat er één beheerautoriteit komt voor de Waddenzee die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer». Om beter zicht op het vraagstuk te krijgen is aan AT Osborne gevraagd om een onafhankelijke verkenning uit te voeren. De uitkomsten van de Verkenning Beheerautoriteit Waddenzee (als bijlage bijgevoegd¹) vormen de basis voor de uitwerking van de ambitie in het Regeerakkoord.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De verkenning is uitgevoerd op basis van de huidige wettelijke kaders en tot stand gekomen in overleg met betrokken partijen (overheden, gebruikers, beheerders en maatschappelijke organisaties). Zoals aangegeven in de brief van 22 januari 2018 (Kamerstuk 29 684, nr. 154) zijn de volgende randvoorwaarden meegegeven voor de verkenning:

- een voor de verschillende stakeholders herkenbare en aanspreekbare organisatievorm, inclusief politieke aansturing, van de beheerautoriteit, die gezaghebbend en slagvaardig is, rekening houdend met het feit dat de verantwoordelijkheden op verschillende overheidsniveaus liggen en er geen sprake kan zijn van centralisatie of decentralisatie van taken;
- één samenhangende en planmatige aanpak van natuur- en visbeheer, waarin alle aspecten van het beheer (natuur, vis en water) samen komen waaronder ook de taken die voortvloeien uit het UNESCO Werelderfgoed Waddenzee (promotie, educatie en draagvlakvergroting).

Omdat het waterbeheer onlosmakelijk is verbonden met het natuur- en visbeheer, is ook het thema water meegenomen in de verkenning. Tijdens het Algemeen Overleg van 24 januari 2018 is door uw Kamer verzocht om na te gaan of de wijze waarop het beheer in het Duitse en Deense deel van de Waddenzee aanknopingspunten biedt voor de inrichting van een beheerautoriteit («lessons learned») én of toevoeging van de Noordzeekustzone en het meenemen van het thema mijnbouw moeten worden overwogen.

Uitkomsten verkenning

De verkenning beschrijft het huidige beheer van de Waddenzee en bevat een probleemanalyse. Op basis daarvan worden zes varianten aangereikt voor de inrichting van een beheerautoriteit. Deze varianten hebben gemeen dat er sprake is van een opdrachtgeversoverleg bestaande uit (de voor het beheer) bevoegde gezagen en een opdrachtnemer die een coördinerende functie richting de beheerders vervult. De varianten verschillen qua samenstelling van het opdrachtgeversoverleg (Rijk of Rijk en provincies) en de wijze van aansturing.

Uit de probleemanalyse komt naar voren dat de natuurkwaliteit van de Waddenzee onder druk staat. Hoewel de instandhoudingsdoelstellingen worden behaald, blijken volgens AT Osborne de natuurontwikkelingsdoelstellingen nog achter te blijven. Hiervoor zijn volgens AT Osborne meerdere oorzaken aan te wijzen:

- grote fysieke ingrepen in het verleden, zoals de afsluiting van de Zuiderzee en de Lauwerszee, waardoor de natuurlijke dynamiek van het Waddensysteem verstoord is geraakt;
- externe factoren, zoals klimaatverandering en zeespiegelstijging;
- oorzaken die door de complexiteit en dynamiek van het ecosysteem nog niet goed begrepen worden;
- beleidsmatige keuzes ten aanzien van het medegebruik van de Waddenzee, waardoor activiteiten plaatsvinden die mogelijk van invloed zijn op de natuurwaarden;
- aandachtspunten in het huidige natuurbeheer op de Waddenzee.

Uit het bovenstaande blijkt dat verbetering van het bestaande beheer – en daarmee de oprichting van een beheerautoriteit – niet dé (enige) oplossing is voor structurele verbetering van de natuurkwaliteit. Ook op andere terreinen is aandacht nodig, bijvoorbeeld waar het gaat om toekomstige beleidskeuzes ten aanzien van het medegebruik. Bovendien zijn aanvullende beheerinspanningen nodig om de vastgestelde streefbeelden te behalen.

Uit de analyse van de huidige beheerpraktijk komt naar voren dat de bestaande organisatie en governance van het beheer van de Waddenzee als complex, ondoeltreffend en ondoelmatig wordt ervaren. Dit komt mede door het grote aantal partijen dat betrokken is bij het beheer van de Waddenzee. Vooral bij het natuurbeheer zijn er meerdere partijen verantwoordelijk voor de beleidscyclus. «Er is daarnaast sprake van diverse overlegstructuren die vooral gericht zijn op informeren en afstemmen. Door gebrek aan regie en doorzettingsmacht verloopt de besluitvorming over lastige kwesties traag of komt niet tot stand».

Daarnaast wordt gewezen op de huidige samenwerkingscultuur. Deze kenmerkt zich door een grote mate van betrokkenheid van overheden en niet-gouvernementele organisaties. Bij alle partijen heerst een grote bereidwilligheid om actief bij te dragen aan het verbeteren van het beheer van de Waddenzee. Dit is een groot goed. Er is echter ook sprake van een groot aantal gesprekstafels waar partijen gelijkwaardig aan deelnemen, terwijl de belangen en verantwoordelijkheden verschillend zijn. Hierdoor wordt soms ten onrechte de suggestie gewekt dat er door alle partijen ook méé besloten kan worden. Hoewel met de Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee 2014–2018 goede stappen zijn gezet, hebben alle partijen behoefte aan meer slagvaardigheid en daadkracht. Alle stakeholders achten het daarom noodzakelijk om de governance van het beheer te verbeteren.

De uitkomsten van de verkenning zijn voor ons aanleiding om de governance van de Wadden te herzien. Naast de instelling van de Beheerautoriteit Waddenzee worden daarom twee nieuwe overleggen geïntroduceerd: het Bestuurlijk Overleg Waddengebied en het Omgevingsberaad Waddengebied.

Beheerautoriteit Waddenzee

Als uitwerking van het Regeerakkoord en in lijn met de verkenning van AT Osborne worden de beheeractiviteiten in de Waddenzee beter op elkaar afgestemd, met als doel het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee in samenhang te verbeteren en te versterken. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is om een heldere scheiding aan te brengen tussen opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.

Er wordt een Opdrachtgeversoverleg ingesteld, waarin de Ministeries van LNV, IenW en de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen zijn vertegenwoordigd, omdat deze overheden formeel opdrachtgever en/of bevoegd gezag zijn voor het natuur- en vis- en waterbeheer van de Waddenzee. Dit overleg zal worden voorgezeten door het Ministerie van LNV. De taken van het Opdrachtgeversoverleg zijn: vanuit het beleid kaders meegeven voor beheer, hoofdkeuzes maken, prioriteiten stellen, een integraal beheerplan laten opstellen en vaststellen en het operationeel aansturen van een compacte eenheid. Tezamen vormen deze de beheerautoriteit Waddenzee.

De eenheid staat onder leiding van twee directeuren. Stakeholders zullen worden betrokken bij de uitwerking hiervan. De eenheid heeft een onafhankelijke positie, staat los van de bestaande beheerorganisaties en krijgt van het Opdrachtgeversoverleg de opdracht om:

- een samenwerkingsovereenkomst op te stellen waar de opdrachtgevers, de coördinerend opdrachtnemer en de beheerders van de Waddenzee onderling afspraken maken over doelen, werkwijze en taken;

- de samenwerking en afstemming tussen de beheerders te bevorderen door de opstelling van een meerjarig integraal beheerplan Waddenzee te coördineren en de voortgang en uitvoering daarvan te monitoren.
- Door de onafhankelijke positie van de twee directeuren hebben deze geen andere belangen dan het versterken van de onderlinge samenwerking en het verbeteren van de afstemming tussen de bestaande beheerders.

De keuze om twee directeuren te benoemen hangt samen met de tweeledigheid van de werkzaamheden. Die zijn enerzijds van bestuurlijke aard, namelijk het onderhouden van contacten met bestuurders en directeuren van de beheerorganisaties én met het opdrachtgeversoverleg. Anderzijds betreft het juist operationele aangelegenheden die een goede coördinatie vergen. Met het aanstellen van twee directeuren wordt tevens de continuïteit goed gewaarborgd.

Dit integrale beheerplan Waddenzee wordt samen met alle betrokken beheerders² opgesteld en bevat al het beheer van de Waddenzee en vormt de schakel tussen de (wettelijk verplichte) sectorale beheerplannen voor natuur, visserij en water. Het beheer van de Waddenzee wordt hierbij breed gedefinieerd. Het gaat om fysiek beheer, vergunningverlening, monitoring, handhaving en onderzoek (gelieerd aan het beheer) en de taken die voortvloeien uit de status van de Waddenzee als UNESCO Werelderfgoed, zoals promotie, educatie en draagvlakvergroting.

De beheerautoriteit Waddenzee monitort de uitvoering van het beheerplan en signaleert knelpunten, onder andere knelpunten die een beleidsopvatting vergen. De beheerautoriteit beschikt niet over een eigen beheerbudget en treedt niet in de bevoegdheden van de huidige beheerders. De bekostiging en de verantwoording van het beheer blijft via de reguliere lijnen verlopen; de individuele beheerorganisaties hebben immers eigenstandige (wettelijke) taken, bijbehorende verantwoordingslijnen. De meerwaarde van het plan is dat beheerders hun middelen en activiteiten zodanig inzetten respectievelijk organiseren (qua timing, prioritering en omvang) dat het beheerplan in samenhang kan worden uitgevoerd. De beheerautoriteit zal beheerders aanspreken indien afspraken uit het beheerplan niet worden nagekomen.

Na vier jaar wordt geëvalueerd of de doelstellingen van het beheerplan zijn behaald (of daarop uitzicht bestaat) en wordt tevens nagegaan of organisatorische aanpassingen nodig zijn.

Scope beheerautoriteit

In het Algemeen Overleg van 24 januari 2018 (Kamerstuk 29 684, nr. 163) is toegezegd om na te gaan of het toevoegen van de Noordzeekustzone aan het te beheren gebied meerwaarde heeft. Vanuit een ecologisch perspectief lijkt dit aantrekkelijk, aangezien de Noordzeekustzone onlosmakelijk verbonden is met de Waddenzee. De Noordzeekustzone strekt zich echter naar het zuiden uit voorbij het Marsdiep tot en met de kustzone van Noordelijk Noord-Holland. Toevoeging van deze zone roept daardoor praktische bezwaren op. Ook gelden er andere internationale verplichtingen (Noordzee is buitenwater en de Waddenzee binnenwater) waarmee rekening moet worden gehouden. Er is daarom voor gekozen om als geografische scope de eenduidige begrenzing van de Waddenzee uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), de Waterregeling, Natura 2000 en het UNESCO Werelderfgoed aan te houden. Dat wil niet zeggen dat afstemming van het beheer tussen de Noordzee en de

² De beheerders zijn o.a.: Rijkswaterstaat, LNV/Waddenuit, de provinciale landschappen, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en particuliere terreinbeheerders.

Waddenzee geen aandacht behoeft. Afstemming van het beheer tussen de Noordzeekustzone en de Waddenzee is en blijft belangrijk aandachtspunt en zal moeten worden geborgd in het beheerplan.

Tijdens hetzelfde Algemeen Overleg is ook de vraag aan de orde gekomen of en in hoeverre de beheerautoriteit een rol heeft bij mijnbouwactiviteiten zoals gas- en zoutwinning. Geredeneerd vanuit de gewenste scheiding tussen beleid en beheer, is naar onze opvatting voor de beheerautoriteit geen rol weggelegd voor het maken van een beleidsmatige afweging. Niet alleen ten aanzien van mijnbouw, maar ook niet ten aanzien van ander (mede)gebruik van de Waddenzee. Daarentegen wordt wel verwacht dat er vanuit de beheerpraktijk ontwikkelingen (bijvoorbeeld via monitoring, vergunningverlening, e.d.) worden gesignaleerd en geagendeerd bij het Opdrachtgeversoverleg. Deze vormen input voor nieuwe beleidsmatige afwegingen of vragen om een beleidsreactie van het Rijk of de provincies.

De verkenning bevat eveneens op verzoek van de Tweede Kamer een analyse van het natuurbeheer van de Waddenzee in Duitsland en Denemarken om na te gaan of er lessen te leren zijn voor de inrichting van de beheerautoriteit. Uit de analyse blijkt dat er grote verschillen zijn in het gevoerde beleid ten aanzien van natuurbescherming en het gebruik van de Waddenzee: van natuur met medegebruik (Nederland), tot nadruk op natuur (Duitsland) en nadruk op recreatieve ontwikkeling (Denemarken). Daarbij moet bovendien worden aangetekend dat Duitsland de intensief gebruikte gebieden buiten de natuurafbakening houdt, waardoor vraagstukken binnen het te beheren gebied minder discussies oproepen. Ook zijn er institutionele verschillen en heerst een andere bestuurscultuur. AT Osborne concludeert dat het Duitse en Deense model beperkte waarde hebben voor de inrichting van de beheerautoriteit. Wel kan op basis van de vergelijking met Duitsland en Denemarken worden geconcludeerd dat eenduidige aansturing van het beheer een belangrijk ingrediënt is voor het verbeteren van het beheer.

Bestuurlijk Overleg Waddengebied

Naast een andere organisatie van het beheer van de Waddenzee is er ook aanleiding om de governance structuur met betrekking tot de beleidsvorming in het Waddengebied te wijzigen. Zoals eerder gesteld is er een relatief groot aantal gesprekstafels waar partijen gelijkwaardig aan deelnemen, terwijl de belangen en verantwoordelijkheden verschillend zijn. Hierdoor wordt soms ten onrechte de suggestie gewekt dat er ook aan deze tafels mee besloten kan worden. Om hier meer duidelijkheid in aan te brengen stellen wij voor om naast de Beheerautoriteit Waddenzee een Bestuurlijk Overleg Waddengebied en een Omgevingsberaad Waddengebied in te stellen. Deze drie overleggen tezamen vormen de governancestructuur van het beheer en beleid voor het Waddengebied.

Met het Bestuurlijk Overleg Wadden wordt een overleg geïntroduceerd waarin het Rijk, de drie provincies, kust- en eilandgemeenten en waterschappen bestuurlijk vertegenwoordigd zijn, plus een vertegenwoordiger vanuit het Omgevingsberaad. Het overleg is gericht op strategische besluitvorming voor het beleid voor het Waddengebied en zal onder voorzitterschap komen te staan van de Minister van IenW als coördinerend bewindspersoon voor de Wadden.

Omgevingsberaad Waddengebied

Als derde pijler van de governance zal een Omgevingsberaad Waddengebied worden ingesteld. Met dit overleg wordt een platform gecreëerd

waar gestructureerd discussies over het Waddengebied kunnen worden geïnitieerd en gevoerd, alsook informatie uitgewisseld. De betrokkenheid van stakeholders bij de beleidsvorming is cruciaal, te meer daar stakeholders in het Waddengebied dikwijls ook shareholder zijn. We zullen het Omgevingsberaad samen met stakeholders nader vormgeven en het functioneren daarvan ondersteunen. Gebruikers, maatschappelijke organisaties en de Waddenacademie worden uitgenodigd om aan dit beraad deel te nemen. Rijk en regionale overheden gebruiken het Omgevingsberaad voor het bespreken en toetsen van beleidsvoorstellen. Het beraad maakt daarmee integraal onderdeel uit van de beleidsomgeving en kan in die hoedanigheid tevens thema's agenderen in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. Ook kan via het Omgevingsberaad de organisatie van zogenaamde toogdagen worden opgepakt.

De heer Brok, commissaris van de Koning van Fryslân en huidige voorzitter van het Regiecollege Waddengebied, is bereid gevonden om in zijn functie als rijksheer het voorzitterschap van het Omgevingsberaad en het vicevoorzitterschap van het Bestuurlijk Overleg Waddengebied op zich te nemen, zodat de connectie tussen beide overleggen goed geborgd is. Rijk, provincies en andere overheden zijn geen lid, maar participeren in het Omgevingsberaad. Daarmee is in de fase van beleidsontwikkeling en -toetsing een goede samenwerking tussen stakeholders en overheden verzekerd.

Met de introductie van de drie pijlers onder het Wadden(zee)beheer en het beleid voor het Waddengebied worden verantwoordelijkheden beter gescheiden, is helder wat de aard van de overleggen is en is sprake van een evenwichtige structuur die recht doet aan de verantwoordelijkheden en expertise van alle betrokken partijen in het Waddengebied.

In het licht van de nieuwe structuur zal kritisch gekeken worden naar bestaande overleggremia. Een aantal daarvan kan komen te vervallen dan wel opgaan in de nieuwe structuur, zoals het Regiecollege Waddengebied en bestaande gremia rondom beheer. Dit zal met de partijen die daar nu aan deelnemen nader worden uitgewerkt.

Samen investeren in natuurherstel en -ontwikkeling

De verkenning van AT Osborne adviseert niet alleen om de organisatie en samenwerking in het beheer te verbeteren, maar laat ook zien dat de instelling van een beheerautoriteit niet hét (enige) antwoord is op de geconstateerde problemen. Zoals uit de probleemanalyse naar voren komt, staat de natuurkwaliteit van de Waddenzee onder druk. De instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald, maar de natuurontwikkelingsdoelstellingen blijven nog achter. Naast verbetering van het beheer is ook extra aandacht nodig voor investeringen. Rijk en provincies trekken hier samen in op.

De Ministeries van IenW, LNV en de provincies investeren gezamenlijk in het Waddengebied en blijven dat de komende jaren doen. Vanuit een gezamenlijke ambitie en een gezamenlijke inzet van middelen wordt gewerkt aan de grote opgaven voor de wadden: natuurherstel en -ontwikkeling, verduurzaming van het medegebruik, klimaatadaptatie en versterking van het Werelderfgoed. Het Bestuurlijk Overleg Waddengebied is de plek waar het gesprek over de ambities en de gezamenlijke inzet plaatsvindt.

In december 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd (zie ook motie De Groot, Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 60) over het vrijmaken van budget voor de uitvoering van het «Programma naar een Rijke Waddenzee

2019–2022». IenW en LNV zijn samen met de waddenprovincies en de natuurorganisaties opdrachtgever van dit programma. Er zijn financiële afspraken gemaakt voor de uitvoering van de eerste twee jaren van het 4-jarige programma dat een omvang heeft van ca. 2 miljoen euro per jaar. Het aandeel van het Rijk bedraagt jaarlijks ca. 1,5 miljoen euro. Dit najaar gaat het Rijk met de mede-opdrachtgevers van het programma opnieuw om tafel om afspraken te maken voor de jaren 2021 en 2022. Het is van groot belang dat ook de laatste twee jaren van het programmaplan worden uitgevoerd.

Daarnaast ondersteunt het Rijk de uitvoering van het Actieplan Broedvogels dat binnen trilateraal kader is ontwikkeld en de omzetting van de trilaterale Swimway-Visie naar een actieprogramma. De Minister van LNV stelt hiervoor in totaal 4 miljoen resp. 0,6 miljoen euro beschikbaar t/m 2022. Provincies en LNV zijn in overleg om beide projecten financieel mogelijk te maken. Naar verwachting zullen de provincies over hun bijdragen eind juni besluiten. Hiermee is invulling gegeven aan de gewijzigde motie van het lid De Groot «budget voor natuurverbetering in de Waddenzee» (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 60).

De provincies investeren in het Waddengebied via het Investeringskader Waddengebied (IKW) en middels het Waddenfonds. Eind 2015 hebben zij 10 miljoen euro gereserveerd voor de opkoop van garnalenvergunningen en natuurherstel. De regeling ligt op dit moment voor in Brussel. In 2018 is besloten over een totaal investeringsbedrag van ruim 100 miljoen euro verdeeld over een 6-tal majeure opgaven op het gebied van natuurontwikkeling en verduurzaming economie. Zij geven daarmee een forse impuls aan de ecologie en economie van het Waddengebied. Zo wordt het Werelderfgoed Waddengebied versterkt met ruim 4 miljoen euro voor het project Waddentools en wordt circa 8 miljoen euro gereserveerd voor het versterken en vermarkten van de Waddenzee. In 2018 is in de Eems Dollard de kleirijperij van start gegaan en een pilot om landbouwgronden op te hogen met slib. Een ander voorbeeld is het Lauwersmeergebied waar vismigratie wordt gestimuleerd in combinatie met verbetering van toeristische voorzieningen.

In het kader van de aanvullende middelen uit het Regeerakkoord voor natuur en water is 16 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het Waddengebied. Circa 10 miljoen euro daarvan is beschikbaar voor de pilot Buitendijkse Slibsedimentatie Eems Dollard (Kamerstuk 35 000 A, nr. 95). Een ander deel daarvan zal beschikbaar komen voor het werk van de beheerautoriteit en voor maatregelen in de Waddenzee. In het kader van de Programmatische Aanpak Grote Wateren worden maatregelen genomen om te komen tot ecologisch gezonde, toekomstbestendige grote wateren waarin hoogwaardige natuur goed samengaat met een krachtige natuur. U wordt hier voor de zomer in een separate brief over geïnformeerd

Rijk en provincies zullen de komende jaren gezamenlijk blijven investeren in de Wadden en zullen elkaar versterken ten gunste van natuur en duurzaam medegebruik.

Agenda voor het Waddengebied 2050

Per brief van 6 juli 2017 (Kamerstuk 29 684, nr. 152) bent u geïnformeerd over het voornemen om samen met de partijen in de regio een gebiedsagenda Wadden 2050 (hierna: Agenda voor het Waddengebied 2050) te ontwikkelen. Dit sluit aan bij de ambitie van het Rijk om, zoals aangegeven in het Nationaal Waterplan 2016 – 2021, voor de grote wateren gebiedsagenda's op te stellen. Vanuit de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de

grote wateren heeft het Rijk het voortouw bij de totstandkoming van deze agenda. Het doel van deze agenda is om te komen tot een richtinggevend en integraal perspectief van het Rijk en de provincies samen met gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en het bedrijfsleven in het Waddengebied. De gebiedsagenda zal het langetermijnperspectief beschrijven tot 2050 en formuleert een aantal gezamenlijke ambities en ontwikkelingsprincipes. De hoofddoelstelling van de huidige Structuurvisie Waddenzee, «een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap», blijft onverminderd van kracht.

Het plangebied omvat het open water van de Waddenzee (overeenkomstig het PKB-gebied) en een aangrenzende zone daar waar gerelateerd aan de wateropgave en aan de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Het gaat hierbij om ontwikkelingen ten aanzien van onder meer bereikbaarheid, cultureel erfgoed, economie, klimaat en energietransitie. Dit moet in samenhang worden gezien. Afhankelijk van de opgave kan de invloedssfeer van de agenda voor de Wadden zich meer of minder ver uitstrekken. De Agenda zal ook een eerste aanzet bevatten van het later gezamenlijk op te stellen uitvoeringsprogramma. Met de Agenda voor het Waddengebied wordt de verbinding gelegd tussen de verschillende opgaven in het gebied.

De agenda wordt vastgesteld door het Bestuurlijk Overleg Wadden en vormt het vertrekpunt voor beleid, de uitvoering en het beheer. Voor het Rijk is de agenda een instrument voor de interne afstemming tussen verschillende beleidssectoren en voor de externe afstemming met regionale partijen. Voor provincies als gebiedsregisseur biedt de agenda handvatten om verbindingen te leggen tussen regionale en lokale plannen en gebiedsbrede beleidsdoelen. Met het gezamenlijk vaststellen van de agenda spreken partijen die aansluiten met elkaar af zich in te spannen om de in deze agenda opgenomen strategieën door te laten werken in hun eigen beleid, regelgeving en prioritering. Partijen blijven echter zelf verantwoordelijk voor de besluitvorming hieromtrent en het daarbij betrekken van bewoners en andere partijen.

Op dit moment wordt hard gewerkt aan de totstandkoming van de agenda. Dit proces heeft enige vertraging opgelopen vanwege onder meer de samenhang met de inrichting van de governance van de Wadden. Nu dit vorm heeft gekregen, gaan wij er vanuit dat de Agenda voor het Waddengebied begin 2020 aan uw Kamer kan worden aangeboden. De komende periode zal benut worden om met partijen te komen tot een gedragen agenda met een gezamenlijk integraal perspectief, ambities en opgaven.

Trilaterale Waddenzeesamenwerking en Werelderfgoed

In de brief van 4 juli 2018 (Kamerstuk 29 684, nr. 162) bent u geïnformeerd over de uitkomsten van de Conferentie van Leeuwarden waarin wij als de 3 Waddenzee-landen gezamenlijk afspraken hebben gemaakt voor de komende jaren. Het Duits voorzitterschap heeft daaruit een aantal prioriteiten benoemd die breed gedeeld worden. Dit betreft onder andere de inzet om het al vele jaren bestaande trilaterale monitoringssysteem, wat de basis vormt voor de periodieke ecologische beoordeling van de toestand van de Waddenzee, te actualiseren zodat het geschikt blijft voor meerdere doeleinden. Ook de nauwere samenwerking met de wetenschap- en onderzoekswereld op basis van de Trilaterale Onderzoeksagenda past in ons trilaterale initiatief om de nieuwe uitdagingen waar dit gebied voor staat, gezamenlijk op te pakken. Kwesties als wat de gevolgen van klimaatverandering zijn voor dit gebied, hoe de neerwaartse trend in

broedvogels te keren en wat de oorzaken zijn van de afnemende visbestanden, vereisen een gezamenlijke aanpak samen met beheerders en onderzoekers.

De samenwerking op internationaal terrein wordt versterkt. Een belangrijke inzet hierbij is de versterking met die landen waarmee de Waddenzee is verbonden via de trekvogels, zodat de Waddenzee haar rol kan blijven houden als onmisbare pleisterplaats voor de miljoenen trekvogels. De internationale samenwerking betreft ook het bijdragen aan de uitwisseling van kennis en ervaring met andere mariene werelderfgoederen. Verder wordt de komende jaren ingezet op thema's als de plastic vervuiling, lichtvervuiling en de verdere verduurzaming in de toeristische branche.

Als werelderfgoed verdient de Waddenzee die extra aandacht op het gebied van natuurverbetering en transitie naar een duurzaam (economisch) medegebruik en het maatschappelijk belang dat daarmee samenhangt. Reden om feestelijk stil te staan bij het feit dat de Waddenzee deze maand al 10 jaar behoort tot het UNESCO Werelderfgoed. Onder het motto «*One Wadden Sea. Two wheels. Three countries*» organiseert de trilaterale Waddenzee samenwerking een werelderfgoed fietstocht. Vanuit Nederland en Denemarken fietst een diversiteit aan liefhebbers van de Waddenzee van verschillende nationaliteiten gedurende 10 dagen naar elkaar toe tot ze elkaar op 30 juni treffen in Willemshaven op het Werelderfgoedfestival. Een werelderfgoed ervaringsfestival om de Waddenzee in de schijnwerpers te zetten voor het grote publiek.

Waddenzee als rechtspersoon

Tijdens het Algemeen Overleg Wadden van 24 januari 2018 (Kamerstuk 29 684, nr. 163) heeft het Kamerlid Arissen gevraagd om uw Kamer te informeren over de vraag hoe de Waddenzee een status als rechtspersoon kan krijgen en of dit wenselijk is. De gedachte hierachter is dat de Waddenzee als rechtspersoon in staat wordt gesteld zelf voor haar rechten op te komen, waardoor deze beter zou worden beschermd. Wij achten het echter onnodig en onwenselijk om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de Waddenzee. Theoretisch is het mogelijk om de status van rechtspersoon toe te kennen aan de Waddenzee. Dit zou betekenen dat de natuur van de Waddenzee als entiteit deel kan nemen aan het rechtsverkeer met rechten en plichten. Daarmee zou de natuur bezittingen en schulden kunnen hebben, alsook overeenkomsten aangaan en als entiteit toegang hebben tot de rechtsgang.

Rechtspersoonlijkheid is echter geen noodzakelijke voorwaarde om de natuur te beschermen. De bescherming van natuur, landschappelijke en cultuurhistorische 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. De belangen van de natuur worden daarnaast ook behartigd door belangenverenigingen. Deze organisaties kunnen momenteel al opkomen voor de belangen van de natuur bij de rechter.

Aan dit vraagstuk is ook de vraag gekoppeld over de wenselijkheid van het instellen van een natuurrecht of grondrecht. De Nederlandse Grondwet bevat al een verankering voor milieu en leefomgeving in artikel 21. Daarnaast gelden op grond van internationale verdragen, Europees-rechtelijke verplichtingen en nationale regelgeving waarborgen om de natuurwaarden, landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de Waddenzee te beschermen. Deze wet- en regelgeving bepalen de taken en

verantwoordelijkheid van de overheid voor de Waddenzee en leggen beperkingen op aan activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor de Waddenzee. Het is een taak van overheden om dit goed uit te voeren met de daarbij horende democratische controlemechanismen. Daarmee waarborgt de huidige wet- en regelgeving een goede en robuuste bescherming van de Waddenzee.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten