

**Position paper Prof. Kees Bastmeijer –
Waddenacademie (Portefeuillehouder Natuur en Recht)
en hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht (Tilburg University)**

**Rondetafelgesprek integraal beleidskader Waddennatuur
TK-Commissie Infrastructuur en Waterstaat, 17 feb. 2022**

De Agenda voor het Waddengebied 2050 geeft aan dat “duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap” hoofddoelstelling blijft en dat het Waddengebied in 2050 veilig, vitaal en veerkrachtig is. Hoewel deze doelstellingen al lang worden gehanteerd blijft het op veel vlakken niet goed gaan met de Waddennatuur. De wens om dit te veranderen wordt breed gedragen, maar bestuurlijke afwegingen en besluiten en vooral de optelsom van al die besluiten pakken uiteindelijk vaak niet goed voor de natuur uit. Het stikstofdossier en andere dossiers (grondwater, kwaliteit van oppervlaktewater, e.d.) leren dat het niet goed toepassen van geldende juridische kaders uiteindelijk juist tot juridisering leidt: Door vrije afwegingsruimte centraal te stellen en doelen en normen in de wetgeving op te rekken, krijgt de natuurproblematiek kans om groter te worden, waardoor het recht juist strikter gaat werken en burgers en milieu-organisaties bij de rechter steeds vaker gelijk krijgen. Betere bescherming en herstel van de Waddennatuur (voor natuur én mens), een duurzame economie in het Waddengebied en vermindering van juridisering zijn daarom juist gebaat bij het serieus nemen van doelstellingen en verplichtingen van natuurbeschermingsverdragen en EU-recht. Dit recht kan juist de grondslag vormen voor heldere keuzes, terwijl er door onder meer slimme functiekoppelingen en natuurinclusiviteit volop ruimte blijft bestaan voor sociaal-economische belangen. Dit brengt de Waddenacademie tot het formuleren van de volgende acht aanbevelingen voor het Beleidskader.

1. Besteed bij het ontwikkelen van het Beleidskader expliciet aandacht aan het realiseren van doelen en naleven van verplichtingen van Verdragen en EU-richtlijnen:

Kernverplichtingen die voor de Waddenzee en delen van de Waddeneilanden gelden kunnen uitstekend worden gezien als concretisering van de hoofddoelstellingen van de Agenda voor het Waddengebied 2050 en betreffen onder meer (niet volledig):

- Het als resultaatsverplichting in een **gunstige staat van instandhouding** brengen en houden van alle wilde dier- en plantensoorten. Dit gaat om veel meer dan het voorkomen van het risico op uitsterven. Het betekent het waarborgen van een goede verspreiding, voldoende omvangrijke populaties, geschikte leefgebieden en goed toekomstperspectief en dus uiteindelijk een gezond en goed functionerend ecosysteem (o.a. art. 2 Habitatrichtlijn, art. 2 Vogelrichtlijn, art. 2 Verdrag van Bern, art. II AEWV-verdrag, diverse artikelen van het Biodiversiteitsverdrag);
- Het eveneens als resultaatsverplichting **tegengaan van verslechtering** van de natuurlijke kenmerken (art. 6(2) Habitatrichtlijn) of van het ecologisch karakter van het gebied (art. 3(2) Verdrag van Ramsar);
- Het beschermen en behouden van de **integriteit en uitzonderlijke universele waarde** van de Waddenzee (art. 4 Werelderfgoedverdrag en Operational Guidelines 2021, §98);
- Het treffen van **actieve maatregelen om soorten en ecosystemen te herstellen** (zie bovengenoemde artikelen en soft-law documenten, bijv. Resolutie VIII-16(2002) Verdrag van Ramsar);
- Het bij spanningen **prioriteren van de ecologische vereisten** ten opzichte van sociaaleconomische belangen (art. 2 Verdrag van Bern);
- Het **integreren** van zorg voor biodiversiteit bij het formuleren van beleid ten aanzien van andere sectoren (art. 3(2) Verdrag van Bern; art. 6 Biodiversiteitsverdrag);
- Het **vooraf grondig beoordelen** van de effecten van plannen en projecten op biodiversiteit (art. 14 Biodiversiteitsverdrag, art. 6(3) Hab.richtlijn) en landschapskwaliteiten (Landschapsconventie);
- Het niet toestaan van bestaande en nieuwe activiteiten indien **redelijke wetenschappelijke twijfel** bestaat over het veroorzaken van negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied (art. 6(2) en 6(3) Hab.richtlijn met art. 6(4) als uitzondering);
- Het uitvoeren van **onderzoek, monitoring en rapportages** (bijv. art. 5 AEWV-verdrag).

Verwijzing naar omzetting van deze verplichtingen in wetgeving is in dit verband onvoldoende. Het gaat juist om het daadwerkelijk waarborgen van het halen van doelen en naleving van deze verplichtingen door het maken van beleidskeuzes en het laten doorwerken van doelen en verplichtingen bij het nemen van overheidsbesluiten over menselijk medegebruik en beheermaatregelen in de dagelijkse praktijk. Dit menselijk medegebruik is overigens op grond van alle geldende regimes expliciet mogelijk.

2. Waarborg een integrale gebied omvattende benadering en organiseer daartoe meer regie

De bovenbedoelde doelen en verplichtingen vereisen een integrale, gebied omvattende benadering, waarbij het niet alleen gaat om de Nederlandse Waddenzee maar ook om de samenhang met het vaste land, de rivieren die in de Waddenzee uitmonden, de Waddeneilanden, de Noordzeekustzone en de Deense en Duitse Wadden. Dit past bij de doelen van bijvoorbeeld het Werelderfgoed verdrag, het Verdrag van Ramsar en de Europese Landschapsconventie maar ook de staat van instandhouding van in EU-richtlijnen en in de Verdragen van Bonn en Bern genoemde soorten en habitattypen hangt direct samen met het goed functioneren van het gehele ecosysteem. Bovendien geldt vooral voor het Waddengebied dat ingrepen op de ene plaats ook effecten kunnen hebben op een andere locaties binnen het gebied. Een integrale gebied omvattende benadering, maar ook de hieronder nog volgende aanbevelingen, vragen een aanzienlijke versterking van regie.

3. Beschouw menselijk medegebruik als verdelingsvraagstuk: wanneer er meer verdeeld wordt dan de natuur aankan, worden natuurdoelen niet gehaald en ontstaat juridische knel en onzekerheid voor de economie

Verdragen en vooral de EU-richtlijnen stellen harde grenzen aan menselijk medegebruik. Op diverse onderdelen wordt deze ruimte al geruime tijd overschreden. Hierdoor bestaat geen of beperkte ruimte voor nieuwe plannen en projecten en worden bestaande vergunningen steeds vaker ter discussie gesteld (stikstof, grondwater, oppervlaktewater). Bij de ontwikkeling van het Beleidskader moet dus kritisch gekeken worden hoe effecten van bestaand menselijk gebruik teruggebracht kunnen worden, zowel om natuurdoelen te halen als voor het in de toekomst ruimte bieden aan een duurzame economie in het Waddengebied.

4. Waarborg het goed in kaart brengen en beoordelen van cumulatie van effecten van menselijke activiteiten en ontwikkelingen in de ecologie (voorkom ‘death by a thousand cuts’)

Het voorgaande punt (verdelingsvraagstuk) verklaart waarom de beoordeling van cumulatieve gevolgen van menselijke activiteiten een verplichting vormt binnen veel juridische regimes. Verbetering van deze beoordeling vraagt expliciete aandacht in het kader van het Beleidskader.

5. Geef het omgaan met onzekerheden expliciet een plaats in het Beleidskader en laat daarbij toepassing van het voorzorgbeginsel leidend zijn

Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van menselijke activiteiten (nieuwe projecten en voortzetting van bestaande activiteiten) wordt vaak vooral gekeken naar beschikbare kennis over effecten en onvoldoende naar onzekerheden of gaten in kennis. Overheden lijken vaak moeite te hebben met vergunningen weigeren of intrekken op basis van onzekerheden of gaten in kennis en aanvaarden daarmee vaak een bewijslast. Juridische regimes, in het bijzonder het Natura 2000-regime, vereisen echter juist dat op basis van voorzorg besluiten worden genomen. Het is daarom belangrijk om in het Beleidskader expliciet in te gaan op de vraag hoe de rol van het voorzorgbeginsel in de uitvoeringspraktijk versterkt kan worden.

6. Bezie hoe herstelopgaven uitvoering kunnen krijgen en maak natuurinclusiviteit uitgangspunt

Nagenoeg alle juridische regimes vereisen natuurherstel om doelen te realiseren. Omdat veel natuurwaarden in een ongunstige staat verkeren is dit een steeds belangrijker beleidsonderwerp geworden. Soms kan herstel door de natuur zelf plaatsvinden door het wegnemen of verminderen van drukfactoren maar soms is actief herstel door de mens vereist. Het is belangrijk om in het Beleidskader aandacht te besteden aan de vraag hoe deze herstelopgaven uitvoering kunnen gaan krijgen. Daarbij is het belangrijk om te bezien hoe recht kan worden gedaan aan zowel herstelopgaven voor concrete natuurwaarden (soorten en habitattypen) als aan het behouden van de natuurlijke dynamiek van het gebied zoals erkend in de Werelderfgoedcriteria en het Guiding Principle van de Trilaterale Waddenzee Samenwerking ("een natuurlijk en duurzaam ecosysteem waarin natuurlijke processen verlopen op een ongestoorde manier").

Voorts ligt het voor de hand om aandacht te besteden aan kansen voor natuurherstel wanneer maatregelen ten behoeve van andere beleidsdoelen worden uitgedacht (bijv. waterveiligheid, e.d.). Omdat natuurherstel een resultaatsverplichting is en menselijk medegebruik van de natuur een verdelingsvraagstuk betreft, ligt het voor de hand om de bestaande vrijwilligheid en vrijblijvendheid van 'dubbele doelstellingen' en natuurinclusiviteit ('building with nature') ter discussie te stellen. Dit past ook goed bij de mogelijkheden tot 'waardencreatie' die de Omgevingswet kan gaan bieden. Belangrijk is het in dit verband ook om kritisch te kijken naar de effectiviteit en mogelijk negatieve gevolgen van herstelmaatregelen.

7. Vergroot kennis over klimaatverandering en integreer deze kennis in beleid en beheer

Klimaatverandering raakt alle voorgaande aanbevelingen. Klimaatverandering kan direct invloed hebben op de inzet die nodig is om doelen te halen en verplichtingen invulling te geven, maar ook op de ruimte voor menselijk medegebruik. Zo moet bij het beoordelen van plannen en projecten en de vraag of sprake is van verslechtering ook naar effecten van klimaatverandering worden gekeken. Het ontwikkelen van meer kennis over de mogelijke klimaateffecten voor het Waddengebied en het meenemen van deze kennis én onzekerheden bij de ontwikkeling van beleid en beheer zijn daarom belangrijke aandachtspunten. Verwezen wordt naar de position paper van Prof. Katja Philippart.

8. Verbeter de monitoring en evaluatie

Een goede ecologische monitoring is van groot belang om te beoordelen waar we staan bij het realiseren van verplichte natuurdoelen (ad.1), hoe groot de ruimte voor menselijk medegebruik is (ad. 3), welke cumulatieve effecten en klimaateffecten optreden (ad. 4 en 7), welke herstelverplichtingen gelden (ad. 6), e.d. Momenteel is de monitoring echter sterk versnipperd waardoor deze belangrijke functie van monitoring niet goed kan worden ingevuld. Dit geldt ook voor het beoordelen van de effectiviteit van beheer, herstelmaatregelen, e.d. Dit is niet alleen een zorg voor de natuur: onvoldoende kennis over de staat van de natuur en over de effectiviteit van maatregelen kan leiden tot onzekerheden die in combinatie met de verplichte toepassing van het voorzorgbeginsel de ruimte voor economische activiteiten wellicht onnodig verkleinen. Het is daarom van groot belang dat een doelmatig Monitoring & Evaluatie-programma als cyclisch proces wordt ontwikkeld. Verwezen wordt naar de position paper van Prof. Katja Philippart.