

**Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden**

## 1179

Vragen van de leden **Chakor, Bromet** en **Bushoff** (allen GroenLinks-PvdA) aan de Minister voor Natuur en Stikstof en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *het rapport «De Europees- en Internationaalrechtelijke status van de Waddenzee»* (ingezonden 2 januari 2024).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelik** (Natuur en Stikstof), mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (ontvangen 7 maart 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «De Europees- en Internationaalrechtelijke status van de Waddenzee» van de Waddenacademie<sup>1</sup>?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de mening dat Nederland de verdragen en richtlijnen zoals omschreven in het onderzoek onvoldoende naleeft?

Antwoord 2

Het rapport van de Waddenacademie wordt op dit moment nader bestudeerd. Het rapport van de Waddenacademie biedt een uitgebreide beschouwing van uiteenlopende verdragen. Een beleidsreactie vraagt daarom zorgvuldige bestudering en afstemming met andere betrokken overheden.

Vraag 3

Klopt het dat op 8 januari 2024 ook beleidssuggesties op basis van het rapport gepubliceerd worden door de opstellers van dit rapport? Kunt u er voor zorgdragen dat de beleidssuggesties nog voor het commissiedebat Wadden (nu ingepland op 18 januari 2024) door u aan de Kamer verstuurd worden?

<sup>1</sup> <https://www.waddenacademie.nl/themas/natuur-en-recht/de-europees-en-internationaalrechtelijke-status-van-de-waddenzee/>

### Antwoord 3

Op 8 januari 2024 heeft de Waddenacademie op haar website een reflectie met beleidsaanbevelingen gepubliceerd. Deze zijn te vinden via deze link (<https://www.waddenacademie.nl/themas/natuur-en-recht/de-europees-en-internationaalrechtelijke-status-van-de-waddenzee/>)

### Vraag 4

Deelt u de analyse van de Waddenacademie dat het project Gaswinning Ternaard strijdig is met het Werelderfgoedverdrag? Kunt u aangeven of in de vergunningsaanvraag van de NAM voor nieuwe activiteit onder de Waddenzee aan alle verdragsverplichtingen getoetst is die in het rapport beschreven zijn? Zo ja, kunt u die informatie dan delen met de Kamer? Zo nee, waarom is de aanvraag niet aan de internationale verdragen getoetst?

### Antwoord 4

Die analyse deel ik niet op voorhand. De aanvraag om een natuurvergunning wordt door mij getoetst aan de Wet natuurbescherming. Er vindt geen specifieke aanvullende toetsing plaats op internationale verdragen anders dan aan de regelgeving waarin de verdragen geïmplementeerd zijn.

Specifiek voor het Werelderfgoedverdrag geldt dat de voorgenomen gaswinning plaatsvindt vanaf land. Omdat het gasveld Ternaard grotendeels onder Natura 2000-gebied de Waddenzee ligt, kan dit effecten hebben op de instandhoudingsdoelstelling van Natura 2000-gebied de Waddenzee. Als een plan of project die instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kan brengen (significante effecten kan hebben), geldt hiervoor een vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb). Er kan alleen een Wnb-vergunning worden verleend als het project afzonderlijk of in combinatie met andere projecten geen significante gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

De verplichting tot toetsing op effecten op de Outstanding Universal Value (OUV) is indirect van toepassing. Alleen voor zover de OUV samenvallen met de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied Waddenzee, wordt getoetst aan de OUV.

Met ingang van 1 januari van dit jaar is de Wet natuurbescherming opgegaan in de Omgevingswet. Het oude Wnb-regime blijft van toepassing op de Wnb-vergunningaanvraag voor Ternaard, omdat de aanvraag is gedaan toen de Wnb nog gold. Overigens verandert dit regime inhoudelijk niet onder de Omgevingswet, en ook de bevoegdheden op het vlak van natuurbescherming blijven ongewijzigd.

Naast het specifieke regime voor de bescherming van Natura 2000-gebieden, gelden er regels voor de bescherming van werelderfgoederen. Met ingang van 1 januari jl. zijn die voor nieuwe activiteiten te vinden in hoofdstuk 14 van het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL, onderdeel van de Omgevingswet). Hierin zijn voorwaarden opgenomen ten aanzien van activiteiten die kunnen leiden tot het beschadigen of vernielen van Werelderfgoed in Nederland waaraan getoetst moet worden bij ruimtelijke besluitvorming. In principe geldt een zorgplicht die tot doel heeft beschadiging of vernieling van het Werelderfgoed te voorkomen. De initiatiefnemer van een activiteit is verplicht om alle maatregelen te nemen die daarvoor nodig zijn om beschadiging of vernieling te voorkomen. Dit is nodig voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde van het Werelderfgoed raakt.

Als sprake is van een activiteit op land (met invloed op de Waddenzee), dan is in de nieuwe situatie de gemeente bevoegd gezag voor de specifieke beschermingsregels voor werelderfgoederen en voor het zo nodig vaststellen van maatwerkvoorschriften in individuele gevallen of – in het omgevingsplan – maatwerkregels voor categorieën van gevallen. De gemeente moet in het omgevingsplan rekening houden met de bescherming van het werelderfgoed.

### Vraag 5

Kunt u aangeven of het kabinet de aanvraag van NAM heeft getoetst of heeft kunnen toetsen aan alle verdragsverplichtingen die in het rapport beschreven zijn? Zo ja, kunt u toetsing door het Kabinet aan die internationale verdragsverplichtingen delen met de Tweede Kamer? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 5

Implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn heeft plaatsgevonden middels de Wet natuurbescherming (thans Omgevingswet). Het vergunningsregime voor Natura 2000-gebieden is in het bijzonder uitgewerkt in de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming, thans artikel 5.1, eerste lid, onder g, van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebied de Waddenzee zijn vastgelegd in het Natura 2000-aanwijzingsbesluit Waddenzee.

De vergunningaanvraag van de NAM doorloopt de reguliere toetsingskaders. Met publicatie van een definitief besluit inzake de vergunningaanvraag Ternaard zal de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de aan de besluitvorming ten grondslag liggende documenten publiceren.

#### Vraag 6

Kunt u aangeven hoe de adviezen van de landsadvocaat aangaande het UNESCO Werelderfgoedverdrag overeen komen of verschillen met de conclusies uit dit nieuwe rapport? Kunt u de adviezen van de landsadvocaat aan het kabinet over dit specifieke verdrag met de Kamer delen voor aanvang van het commissiedebat Wadden?

#### Antwoord 6

Het rapport van de Waddenacademie geeft een beeld van de inhoud en concrete consequenties van de internationale en Europese beschermingsregimes voor de Waddenzee. Het rapport geeft inzicht in de uit verdragen en EU-richtlijnen voortvloeiende verboden en verplichtingen, waaronder ook herstelopgaven. De verdragen en richtlijnen die worden beschreven zien op een groot aantal onderwerpen, denk aan klimaat, soortenbescherming, biodiversiteit, bestrijding invasieve soorten, waterkwaliteit en het voorkomen van zwerfafval. Het rapport gaat in op de wijze van implementatie van de verdragen en richtlijnen in Nederland. De conclusie van de Waddenacademie is dat Nederland niet voldoende waarborgt dat de verboden worden gehandhaafd en de verplichtingen worden nageleefd.

De adviezen van de landsadvocaat kennen een ander vertrekpunt. De landsadvocaat heeft gekeken naar de juridische relevantie van het State of Conservation-rapport, het Unesco-besluit en het Unesco Werelderfgoedverdrag voor de vergunning op basis van de Wet natuurbescherming, specifiek als het gaat om de voorgenomen gaswinning bij Ternaard. De conclusie van de landsadvocaat is dat de Wet natuurbescherming het beoordelingskader bepaalt. Belangen die niet samenvallen met de belangen uit dat beoordelingskader, kunnen niet meegewogen worden in de besluitvorming. Het advies van de landsadvocaat over de Wet natuurbescherming is als bijlage bij deze brief gevoegd. Daarnaast heeft de landsadvocaat advies gegeven over de toepassingsmogelijkheden van de mijnbouwregelgeving in relatie tot de voorgenomen gaswinning Ternaard en de mogelijke procesrisico's van besluitvorming. Dit advies kan ik nu niet met u delen, omdat dit de positie van de staat in een eventueel proces zou kunnen schaden.

Gelet op de verschillende vertrekpunten zijn het rapport van de Waddenacademie en de adviezen van de landsadvocaat lastig met elkaar te vergelijken. Echter, zowel in het rapport van de Waddenacademie als in de adviezen van de landsadvocaat wordt aangegeven dat de bestaande Nederlandse natuur- en mijnbouwwetgeving, ook na de komst van de Omgevingswet, het beoordelingskader vormt voor het toestaan, weigeren of beperken van bepaalde activiteiten in de Waddenzee en dat gronden buiten dat kader niet bepalend kunnen zijn voor de besluitvorming.

#### Vraag 7

Deelt u de mening dat de bescherming van de biodiversiteit – zoals ook vastgelegd in het Verdrag inzake Biologische Diversiteit – betekent dat deze bescherming zou moeten gelden voor alle onderdelen van een ecosysteem (waaronder vissen, het bodemleven en waarden als duisternis, stilte en ongereptheid)? Zo ja, hoe gaat het kabinet zorgdragen voor de bescherming van het werelderfgoed? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 7

Die mening deel ik. Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit ziet onder andere op behoud, herstel en duurzaam gebruik van biologische diversiteit. Nederland onderschrijft dit verdrag en is in 1994 toegetreden tot het verdrag. Er zijn verschillende manieren om te zorgen voor soortenbehoud, zoals het beschermen van een soort, beschermen van een gebied waar een soort leeft en duurzaam gebruik van soorten.

Momenteel werkt het kabinet aan een nationaal biodiversiteit strategie en actieplan (NBSAP), om invulling te geven aan het in 2022 overeengekomen Internationaal Biodiversiteitsraamwerk targets en doelen voor 2030 om in 2050 in harmonie met de natuur te leven. De Waddenzee maakt onderdeel uit van dit plan. De Omgevingswet, waarin de Wet Natuurbescherming is opgegaan, blijft het kader voor toetsing, en daarmee bescherming van natuur en ecosysteem.

#### Vraag 8

Hoe voorkomt u dat de Waddenzee zijn Werelderfgoedstatus verliest? Kunt u aangeven of de Natura2000-status de Waddenzee als Werelderfgoedstatus voldoende bescherming biedt? En wanneer kan de Kamer in dit kader de evaluatie van het Natura2000-beheerplan voor de Waddenzee tegemoet zien?

#### Antwoord 8

De kernverplichting van het Unesco Werelderfgoedverdrag is de instandhouding van de OUV. De ruimte die er is voor activiteiten in en rondom Werelderfgoed is geborgd in onze wet- en regelgeving. Hiervoor geldt het uitgangspunt dat de internationaal erkende OUV, de kernkwaliteiten, van het Werelderfgoed in stand moet worden gehouden. Nederland vindt dat beschermen én benutten van de OUV hand in hand kunnen gaan. Het past bij de Nederlandse situatie van een dicht bevolkt land met een hoge ruimtelijke dynamiek en grote klimaatopgave. Het Waddengebied staat voor een aantal grote uitdagingen, bijvoorbeeld waar het de aanlanding van elektriciteit, duurzame bereikbaarheid en visserij betreft. Het Beleidskader Natuur Waddenzee en de daarbij behorende Plan m.e.r. zijn belangrijke instrumenten om de bescherming van de Waddenzee te verbeteren, we verwachten door het inzichtelijk maken van de cumulatieve druk en de daaropvolgende maatregelen Unesco voldoende zekerheid te bieden wat betreft de bescherming van de OUV.

Ik neem de door Unesco geuite zorgen serieus. U bent per brief van 7 februari 2024 (kenmerk 2024D04487) geïnformeerd over de hoofdlijnen van de reactie richting Unesco. De vraag of de Natura 2000-status de Waddenzee als Unesco Werelderfgoed Waddenzee voldoende bescherming biedt, moet ook nadrukkelijk binnen de context van de ontwikkelingsgerichte benadering bekeken worden gericht op de instandhouding van de OUV als kernverplichting. Ik verwacht dat Unesco op basis van deze reactie en de nog te nemen acties in het komende Werelderfgoedcomité (verwacht in juni 2024) haar waardering kan uitspreken, al dan niet met aanbevelingen voor de toekomst. Daarmee levert Nederland haar bijdrage aan de internationale verplichting om de Waddenzee voor toekomstige generaties te behouden, maar gaan we ook met Unesco een dialoog aan over bescherming van de OUV binnen de Nederlandse context.

De evaluatie van de beheerplannen Waddenzee en Noordzeekustzone is op 17 januari jl. gepubliceerd door Rijkswaterstaat: Natuurbescherming Waddenzee kost meer tijd – Waddenzee.

#### Vraag 9

Hoe neemt u de conclusies van de Waddenacademie mee in het aanleveren van een plan voor het behoud van de Waddenzee bij UNESCO voor 1 februari 2024?<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://nos.nl/artikel/2502250-nederland-leeft-verdragen-en-richtlijnen-over-waddenzee-onvoldoende-na>

#### Antwoord 9

Het rapport van de Waddenacademie is in opdracht van Rijkswaterstaat, als onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en als beheerder van Natura 2000-gebied de Waddenzee, en in nauwe samenwerking met het Ministerie van LNV opgesteld. Daarnaast hebben we Waddenacademie gevraagd om specifiek inzake bescherming van de OUV ook een rapport op te stellen<sup>3</sup>. U bent per brief van 7 februari 2024 (kenmerk 2024D04487) geïnformeerd over de hoofdlijnen van de reactie richting Unesco. Het is voor mij belangrijk om met Unesco een dialoog te starten inzake de juiste bescherming van de Waddenzee. In de reactie richting Unesco worden daarom ook de bevindingen van de Waddenacademie specifiek genoemd. Tevens zal ik deze adviezen nemen in de op te stellen plan-m.e.r. gericht op terugdringen cumulatieve druk en het Beleidskader Natuur Waddenzee.

#### Vraag 10

Wat is uw reactie op de brandbrief die is gestuurd door de drie Waddenprovincies Noord-Holland, Groningen en Friesland?

#### Antwoord 10

Ik heb kennisgenomen van de brandbrief en zal hierop reageren nadat het definitieve besluit inzake de vergunningverlening Ternaard is genomen. Ik beschouw deze brief wel los van de lopende vergunningprocedure met haar eigenstandige toetsingskader.

#### Vraag 11

Deelt u de mening van de Waddenacademie (pagina 34) dat de bevoegdheden en beheer van de Waddenzee te versnipperd zijn onder individuele bevoegde instanties, waardoor er gebrek is aan overzicht? Zo ja, op welke wijze acht u dit te herstellen? Zo nee, waarom niet? Wat gaat u concreet doen met de oproep uit het rapport van de Waddenacademie dat de problemen op het Wad in samenhang met elkaar moeten worden aangepakt?

#### Antwoord 11

De Waddenzee is in 2009 door Unesco op basis van het huidige beschermingsregime opgenomen op de Werelderfgoedlijst. In het nominatiedossier is destijds ook aangegeven hoe de bevoegdheden ter bescherming van de Waddenzee zijn georganiseerd. In 2020 (Kamerstuk 29 684, nr. 185) is de governance nieuw ingericht. Hiermee is onderscheid gemaakt tussen beleid en beheer. De Beheerautoriteit Waddenzee werkt met de gezamenlijke beheerders verenigd in het BeheerdersCollectief Waddenzee aan versterken van het beheer. Met het Beleidskader Natuur Waddenzee (Kamerstuk 29 684, nr. 224) wil ik de balans tussen ecologie en economie herstellen en de cumulatieve druk op de natuur van de Waddenzee terugdringen. Op deze wijze werken de gezamenlijke verantwoordelijke partijen aan de opgaven en versterken de samenhang ten behoeve van de natuur van de Waddenzee. De Beheerautoriteit Waddenzee heeft een eerste integraal beheerplan (Kamerstuk 29 684, nr. 250) gemaakt om invulling te geven aan meer samenhang in beheer. Hierin zijn voorstellen gedaan voor onder andere meer afstemming en inzicht in vergunningverlening en integraler kwelderbeheer. Deze voorstellen worden nu verder uitgewerkt en geïmplementeerd. Daarnaast werkt de Beheerautoriteit Waddenzee in het kader van het beheerplan aan een «integrale beheerleidraad» voor de langere termijn.

#### Vraag 12

Deelt u de mening dat zeehonden in de Waddenzee onvoldoende zijn beschermd ondanks de *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* (CMS)? Op welke wijze wordt er voldaan aan de eis van het Zeehondenverdrag, onderdeel van het CMS, om onderzoek te doen naar habitattherstel?

---

<sup>3</sup> Toetsing van activiteiten aan de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee als Werelderfgoed – Waddenacademie

#### Antwoord 12

Deze mening deel ik niet. Zeehonden binnen de Waddenzee zijn op basis van meerdere wettelijke bepalingen en verdragen zowel internationaal als nationaal beschermd. De zeehonden vallen onder de bescherming van de CMS, waarbij ze op bijlage II vermeld staan. Diersoorten die genoemd zijn in deze bijlage II zijn trekkende diersoorten waarvan de staat van instandhouding duidelijk kan (of, vanwege een ongunstige staat van instandhouding: moet) verbeteren als gevolg van internationale overeenkomsten. Beide soorten zeehonden zijn ook als beschermde soorten opgenomen in Appendix III van het verdrag van Bern. Daarnaast vallen beide soorten zeehonden onder de EU Habitatrichtlijn Bijlage II en V. Dit houdt in dat voor deze soorten gebieden moeten worden aangewezen. Op grond van deze Habitatrichtlijn is onder andere de Waddenzee aangewezen als beschermd gebied (Natura 2000). Daarnaast zijn beide soorten aangewezen als nationaal beschermde soorten volgens Omgevingswet artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, in samenhang met artikel 11.54 van het Besluit activiteiten leefomgeving (voorheen art 3.10 WnB). Dit houdt in dat het verboden is om deze dieren opzettelijk te doden of te vangen en de vaste voorplantingsplaatsen of rustplaatsen opzettelijk te beschadigen of te vernielen. Verder wordt er op basis van de Omgevingswet artikel 2.45 (voorheen Wet natuurbescherming artikel 2.5) in de Waddenzee gebruik gemaakt van toegangsbeperkingsbesluiten (TBB). Een TBB kan gebruikt worden om een deelgebied in een Natura 2000-gebied af te sluiten voor menselijke activiteiten als dat ten behoeve van de instandhoudingsdoelen noodzakelijk is. Voor zeehonden zijn er bijvoorbeeld TBB's ingesteld om locaties te beschermen die o.a. gebruikt worden voor verhaargebieden, kraamgebieden en rustgebieden. Een van de vereisten vanuit het Zeehondenverdrag is het opstellen en uitvoeren van een instandhoudings- en beheerplan van de zeehondenpopulaties. Daarin is trilateraal voorzien door het Seal Management Plan 2023–2027. De uitvoering van het plan wordt gemonitord door experts.

#### Vraag 13

Kunt u ervoor zorgen dat deze vragen nog voor het commissiedebat Wadden (nu ingepland op 18 januari 2024) beantwoord worden?

#### Antwoord 13

Ja.