

Vergaderjaar 2023–2024

**32 725**

**Werelderfgoedlijst**

**29 684**

**Waddenzeebeleid**

**Nr. 5**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2024

Op 13 september heeft het Werelderfgoedcomité van Unesco in Riyad de Staat van Bescherming<sup>1</sup> (SoC) voor de Trilaterale Waddenzee vastgesteld. Ik heb u hierover op 5 september jl. (Kamerstuk 32 725/29 684, nr. 4) geïnformeerd. Onderdeel van het SoC-besluit was het verzoek aan Duitsland, Denemarken en Nederland om voor 1 februari 2024 te reageren middels een nieuwe Staat van Bescherming. Unesco is inmiddels geïnformeerd dat vanwege de benodigde afstemming uiterlijk 14 februari 2024 dit document gereed is. Bijgevoegd vindt u op hoofdlijnen de bouwstenen van de conceptreactie.

De status van Unesco Werelderfgoed krijg je niet zomaar. Werelderfgoed is niet alleen uniek en onvervangbaar in ons Koninkrijk, maar zelfs in de wereld. Wereldwijd zijn er 1199 Werelderfgoedsites, waarvan 227 natuurlijk Werelderfgoed zijn. De Waddenzee staat daarmee op een unieke lijst naast bekende natuurgebieden als het Great Barrier Reef in Australië, de Grand Canyon in de Verenigde Staten en de Serengeti in Tanzania.

Waarom het zo bijzonder is, wordt vastgelegd als de uitzonderlijke universele waarde van het Werelderfgoed. In het Engels wordt deze Outstanding Universal Value (OUV) genoemd. De kernverplichting van het Unesco Werelderfgoedverdrag is de instandhouding van de OUV.

Het Nederlandse beleid is dat er in en rond Werelderfgoedgebieden ruimte is voor behoud van Werelderfgoed door ontwikkeling. Hiervoor geldt het uitgangspunt dat de internationaal erkende waarde, de OUV, van het Werelderfgoed in stand moet worden gehouden.

De State of Conservation is de eerste (proces)stap als er sprake zou zijn van een bedreiging van de OUV van het Werelderfgoed. Als blijkt dat de OUV onherstelbaar is aangetast, kan dat uiteindelijk leiden tot het verlies van de status van Werelderfgoed. De Waddenzee is nog verschillende

<sup>1</sup> State of Conservation.

processtappen verwijderd van een eventueel verlies van de status van Werelderfgoed. Er zijn maar 3 sites ooit van deze lijst afgehaald en momenteel zijn er 56 sites in gevaar.

Met verlies van de status spreekt de internationale gemeenschap uit dat de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed niet meer aanwezig is. Dat zou het imago van Nederland internationaal schaden en dit vroege signaal moet uiterst serieus worden genomen. Voor de internationale gemeenschap, maar ook voor de vele ondernemers, gasten en bewoners die trots zijn op de kracht van Unesco Werelderfgoed Waddenzee. Bekendheid van de status draagt bij aan het vergroten van draagvlak om de biodiversiteit van de Waddenzee te behouden voor toekomstige generaties. Als je de status éénmaal verloren hebt dan kun je die niet meer terugkrijgen.

Tegelijk zijn er zorgen over mogelijke impact van de adviezen van Unesco op de economische activiteiten en leefbaarheid in het Waddengebied. In 2007 is met verschillende partijen afgesproken dat de status van Unesco Werelderfgoed niet zal leiden tot aanvullende regels. Unesco wijst nu op een aantal aspecten waarvan Unesco van mening is dat er beter zorggedragen moet worden voor instandhouding van de Waddenzee.

Hierbij informeer ik u over de hoofdlijnen van de reactie vanuit Nederland, Duitsland en Denemarken richting Unesco. Deze reactie is afgestemd via de governance van het Waddengebied en onder voorbehoud van politieke besluitvorming in Duitsland en Denemarken. Denemarken zal namens de drie landen de definitieve reactie indienen. Deze brief beschrijft eerst kort het uitgangspunt en zal iets dieper ingaan op specifieke aanbevelingen.

#### Uitgangspunt

Uitgangspunt richting Unesco is dat we goed uitleggen hoe er nu in het Waddengebied wordt gewerkt aan behoud en versterking van het gehele gebied. Dat doen we binnen de Nederlandse en Europese kaders en met de Agenda voor het Waddengebied 2050 als leidraad. Deze wijze van werken moet gaan bijdragen aan een gezond en veerkrachtige Waddenzee in 2050. Hiermee wordt ook het behoud en de versterking van de OUV geborgd. Waar Unesco een terechte zorg heeft nemen we deze mee in het lopende beleid zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Beleidskader Natuur Waddenzee als onderdeel van het Uitvoeringsprogramma van de Agenda voor het Waddengebied 2050 en de update van de gebruiksräume voor mijnbouwactiviteiten. Richting Unesco geven we op een paar punten een toelichting op het doorlopen proces tot nu toe, inclusief de planning van het nog te doorlopen proces. De Minister voor Klimaat & Energie en ik zullen Unesco betrekken bij de verdere uitwerking van het Programma Aansluiting Wind op Zee (PAWOZ) Eemshaven.

#### Aanbevelingen inzake mijnbouw in de Waddenzee en specifiek de vergunning Ternaard

Betreft specifiek de volgende aanbevelingen vanuit Unesco:

- «Notes with further concern that, in the Environmental Impact Assessment (EIA) process, the State Party of the Netherlands has not undertaken a comprehensive assessment of the potential impacts of the proposed Ternaard gas extraction project on the OUV of the property when, based on information available, it would appear that the project has direct negative impacts on the OUV of the property, and therefore urges the State Party not to approve the project» (aanbeveling zes);
- «Requests the State Party of the Netherlands not to approve further extractive projects, in line with the precautionary principle, to assess

whether adaptation of the «hand on tap» monitoring mechanism is required to account for uncertainties linked to climate change, and to consider limiting or halting existing salt extraction activities, as required, to effectively maintain and protect the OUV» (aanbeveling zeven).

Conform de Agenda voor het Waddengebied 2050 blijft het mijnbouwbeleid rondom de Waddenzee ongewijzigd. In lijn met de afspraken in het coalitieakkoord zal de procedure rondom het verzoek om instemming met het winningsplan Ternaard worden afgerond en zullen daarna geen nieuwe winningsvergunningen meer worden verleend voor gas- en zoutwinning onder de Waddenzee. Eerder dit jaar is door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat een concept voor een wijziging van het Mijnbouwbesluit op grond van artikel 49 van de Mijnbouwwet ter internetconsultatie gelegd, met het doel om het gebied uit te sluiten van nieuwe opsporing en winning van delfstoffen of van uitbreiding of verlenging van bestaande opsporing en winning.

Het «hand aan de kraan»-principe is recent geëvalueerd<sup>2</sup>. Richting Unesco geven we aan welke stappen gezet zijn sinds de laatste evaluatie. Begin volgend jaar wordt het geactualiseerde gebruikruimtebesluit verwacht waarin de laatste zeespiegelstijgingsscenario's zijn verwerkt. De Staatssecretaris zet in op een versnelling van het besluit zodat resultaten ook aan Unesco kunnen worden gepresenteerd.

Het verzoek van de NAM om instemming met het winningsplan Gaswinning Ternaard ziet op het instemmen met de productieboring en de winning vanuit het Ternaard-gasveld gelegen binnen de bestaande winningsvergunning Noord-Friesland uit 1969. De Waddenzee is in 2009 door Unesco op basis van het huidige beschermingsregime opgenomen op de Werelderfgoedlijst. De Waddenzee is bij Unesco voorgedragen met alle activiteiten die destijds al plaatsvonden, inclusief de gaswinning onder de Waddenzee op basis van het «hand aan de kraan»-principe. Dit betekent dat de impact van de gaswinning strikt wordt gemonitord. In het nominatiedossier bij inschrijving op de Werelderfgoedlijst is aangegeven dat nieuwe boringen binnen het Werelderfgoedgebied niet zijn toegestaan. Wel daarbuiten, mits het Unesco Werelderfgoed niet wordt aangetast. De voorgenomen Gaswinning Ternaard wordt conform deze principes beoordeeld en vormgegeven.

Via de Wet natuurbescherming is geborgd dat een effectbeoordeling plaatsvindt voor de kenmerkende habitattypen en leefgebieden van soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, zo ook voor die van de Waddenzee. De OUV speelt geen directe rol in de besluitvorming in het kader van de Wet natuurbescherming. De bescherming van de natuurwaarden van de Waddenzee is geborgd doordat de initiatiefnemer van de gaswinning Ternaard (NAM) over een natuurvergunning moet beschikken. Die wordt aangevraagd op basis van een passende beoordeling waarin negatieve gevolgen van de gaswinning voor de Natura 2000-waarden zijn uitgesloten.

*Aanbevelingen inzake Strategic Environmental Assessment gericht op het terugbrengen van de cumulatieve impact*

Betreft specifiek de volgende aanbeveling vanuit Unesco:

- «Requests the three States Parties to **conduct a joint Strategic Environmental Assessment to assess the cumulative impacts of these developments on the OUV of the property, in line with**

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 684, nr. 218.

**the key principles of the Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context**, prior to continuing to permit individual projects on a case-by-case basis» (aanbeveling 13.b)

Een plan-m.e.r. kan een nuttig instrument zijn om meer grip te krijgen op cumulatieve druk. Unesco verzoekt een specifieke plan-m.e.r. uit te voeren om de cumulatieve druk van al het medegebruik<sup>3</sup> in beeld te krijgen. Dat sluit inhoudelijk aan op het Beleidskader Natuur Waddenzee. In het kader van het Beleidskader Natuur Waddenzee wordt gedacht aan het opstellen van een programma onder de Omgevingswet voorafgegaan door een (plan-)milieueffectrapportage (m.e.r.). Het Beleidskader Natuur Waddenzee is erop gericht om de (cumulatieve) druk op de ecologie/natuur van de Waddenzee te verminderen.

Het Unesco advies wordt voor het Beleidskader Natuur Waddenzee gezien als extra reden om wat betreft de vorm te kiezen voor het opstellen van een programma onder de Omgevingswet. Een plan-m.e.r. procedure moet hier onderdeel van uitmaken.

Voorstel is om in de reactie richting Unesco aan te geven dat we een plan-m.e.r. gericht op cumulatieve druk uit gaan voeren. Kern van de trilaterale aanpak is dat elk land – conform de bijbehorende EU Directives – een eigen strategische m.e.r. uitvoert voor hun deel van de Waddenzee. Verdere uitwerking richting opdrachtbeschrijving vindt plaats richting de zomer.

*Verzoek om geen projecten te vergunnen totdat bovenstaande m.e.r. is uitgevoerd*

Betreft specifiek de volgende aanbeveling vanuit Unesco:

- «Requests the three States Parties to conduct a joint Strategic Environmental Assessment to assess the cumulative impacts of these developments on the OUV of the property, in line with the key principles of the Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, **prior to continuing to permit individual projects on a case-by-case basis**» (aanbeveling 13.b)

Unesco verzoekt om de hierboven genoemde m.e.r.-procedure af te ronden alvorens individuele projecten te vergunnen. Het opvolgen van deze aanbeveling heeft gevolgen voor projecten die plaatsvinden in de Waddenzee of projecten die van buiten de Waddenzee mogelijk impact op de OUV van de Waddenzee hebben.

Het niet of met grote vertraging vergunnen van projectvoorstellen heeft mogelijke economische en maatschappelijke gevolgen. Het Waddengebied staat voor een aantal grote uitdagingen, bijvoorbeeld waar het de aanlanding van elektriciteit, duurzame bereikbaarheid en visserij betreft. Het is niet wenselijk om hierin besluitvorming te vertragen door nu vergunningaanvragen niet in behandeling te nemen. Ik wil wel het gesprek aangaan met majeure lopende en nieuwe programma's om te kijken op welke wijze inzichten vanuit de plan-m.e.r. en Beleidskader Natuur Waddenzee kunnen worden meegenomen. Dit waarborgt meer aandacht voor het thema van cumulatieve druk.

---

<sup>3</sup> Te weten: visserij, toerisme, scheepvaart & havens, energie en kustverdediging.

Verzoek om te waarborgen dat een zorgvuldige analyse van de gevolgen voor OUV plaatsvindt voordat activiteiten worden vergund

Betreft specifiek de volgende aanbeveling vanuit Unesco:

- «Authorise project proposals only if adequate assessments demonstrate that they will not have an adverse impact on the OUV of the property» (aanbeveling 13.c)

Unesco geeft aan dat projecten met mogelijke impact op de OUV van de Waddenzee enkel vergund kunnen worden als een analyse in voldoende mate aantoont dat het project geen negatieve impact op de OUV van het gebied heeft.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (een algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet) zijn voorwaarden opgenomen over activiteiten die kunnen leiden tot het beschadigen of vernielen van Werelderfgoed in Nederland. 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. Dit is nodig voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde van het Werelderfgoed raakt.

Dit raakt aan vraagstukken die passen bij het Beleidskader Natuur Waddenzee. Indien bijvoorbeeld een programma onder de Omgevingswet wordt gestart, inclusief de uitvoering van een milieueffectrapportage kan een uitkomst een aanvulling op het Besluit kwaliteit leefomgeving (een algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet) zijn die aangeeft hoe OUV moet worden beschermd. Richting Unesco geven we aan dat we op basis van uitkomsten van het BNW kijken we deze aanbeveling verder kan worden opgevolgd.

Afsluiting

De status van Unesco Werelderfgoed moet huidige en toekomstige generaties, bewoners, ondernemers en bezoekers inspireren en uitnodigen om goed voor dit kwetsbare gebied te zorgen. Het Bestuurlijk Overleg Waddengebied neemt de zorgen van Unesco in dit vroege stadium daarom zeer serieus.

Unesco heeft een aantal specifieke verzoeken die meer tijd vragen dan we nu hebben. We geven bij een deel van de reacties daarom een procesmatige reactie. Informeel heeft Unesco aangegeven dat dit aan de verwachting voldoet. We verwachten 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.

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