

Notitie: uitgangspunten Beleidskader Natuur Waddenzee

Een analyse van de uitkomsten van de verschillende bouwstenen

Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) – 26 maart 2026

LVVN – 12 februari 2026

Samenvatting

Het Beleidskader Natuur Waddenzee beoogt het duurzaam beschermen en versterken van de natuurkwaliteit van de Waddenzee door onder meer inzicht te verschaffen in en sturing te geven aan de cumulatieve druk van menselijke activiteiten¹, en is verankerd als UP1 in het Uitvoeringsprogramma van de Agenda voor het Waddengebied 2050. Het beleidskader moet worden gezien naast de inspanningen voor natuurherstel (o.a. PAGW) en versterken van het beheer om de natuurkwaliteit te verbeteren.

Deze notitie voegt de belangrijkste uitkomsten van de onderliggende bouwstenen (zie bijlage 2 voor een overzicht) samen en biedt een inhoudelijke basis voor het vaststellen van beleidsopgaven en het maken van verdere beleidsafwegingen. De notitie bevat geen beleidsopgaven om cumulatieve druk te verminderen, deze volgen in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW) van juni dit jaar.

In het BOW van 26 maart liggen de volgende uitgangspunten voor het Beleidskader Natuur Waddenzee ter instemming voor:

- Ecologische monitoringsrapporten tonen aan dat met de huidige beheer-, herstel-, en verduurzamingsmaatregelen de wettelijke natuurdoelen niet worden gehaald.
- De Cumulatieve Impact Analyse laat zien dat de Waddenzee sterk onder druk staat door cumulatieve menselijke en klimaatfactoren.
- Het behalen van natuurdoelen vereist actief herstel, beter beheer en het terugdringen van cumulatieve druk.
- Het Beleidskader Natuur Waddenzee richt zich expliciet op het verminderen van menselijke drukfactoren, om het ecosysteem te versterken en het risico op verslechtering te verminderen.
- In het Waddengebied spelen diverse sociaaleconomische uitdagingen (zoals werkgelegenheid, bereikbaarheid en leefbaarheid) die expliciet moeten worden meegewogen bij keuzes rond natuurherstel, beheer en het terugdringen van cumulatieve druk.

De vervolgstap is het uitwerken en prioriteren van beleidsopgaven, op basis van deze uitgangspunten, richting het BOW van juni 2026, waar de belangrijkste beleidsmatige keuzes ter vaststelling worden voorgelegd².

1. Inleiding: unieke natuur onder structurele druk

De Waddenzee is een natuurgebied van wereldformaat. Als grootste aaneengesloten intergetijdengebied ter wereld vervult zij een cruciale ecologische functie als kinderkamer voor vissen en als onmisbaar knooppunt voor miljoenen trekvogels. De

¹ Zie Kamerstuk 29684-232 (december 2022):

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022D55536&did=2022D55536

² Zie bijlage 3 voor meer informatie over de vervolgstappen en het besluitvormingsproces.

Waddenzee is internationaal erkend met de UNESCO Werelderfgoed status en haar bescherming is juridisch verankerd via onder meer Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water, en het instrumentarium van de Omgevingswet, en ook in een groot aantal op het gebied toepasselijke verdragen.

De *Staat van de Waddenzee 2025*³ laat zien dat een groot deel van de Nederlandse Waddenzee ecologisch slecht of onzeker scoort. Dit duidt erop dat veel natuurwaarden onder druk staan en dat de Waddenzee als ecosysteem op veel punten onvoldoende gezond is. Het rapport noemt geen directe oorzaken, maar de indicatoren omvatten onder meer ecologische factoren zoals soorten (bijv. vogels, zeehonden, schelpdieren) en milieufactoren (temperatuur, vervuiling, zuurstof) die essentieel zijn voor het functioneren van het systeem.

Prioriteiten die uit het rapport voortkomen zijn:

- Gerichte natuurherstel- en beheermaatregelen: gericht op kwetsbare soorten en habitats die slecht scoren op de wettelijke instandhoudingsdoelstellingen, zoals leefgebieden van schelpdieren of vogelvoedselgebieden;
- Aanpak van cumulatieve drukfactoren zoals vervuiling, verstoring, of bodemberoering, om verdere verslechtering te voorkomen;
- Borging in de beleidscyclus: het rapport moet deel uitmaken van een structurele beleidscyclus waarin data regelmatig worden gebruikt om beleid te evalueren en bij te sturen.

Het Beleidskader Natuur Waddenzee richt zich specifiek op de tweede aanbeveling. Met herstelmaatregelen in het kader van o.a. het PAGW en IKW/Waddenfonds, en de beheeragenda van de Beheerautoriteit, wordt vooral gewerkt aan de eerste aanbeveling.

De verslechterende trends bij onder meer kustvogels en bodemdieren benadrukken het belang van de doelen uit de Waddenagenda⁴, om in 2026 een gedegen inzicht te hebben in cumulatieve effecten en in de manier waarop we deze effecten en de baten van menselijke activiteiten tegen elkaar kunnen afwegen. In de Agenda voor het Waddengebied 2050 is vastgelegd dat het principe wordt uitgewerkt dat menselijke activiteiten en ecologie waar nodig beter in balans moeten komen. Daartoe ontwikkelen we het Beleidskader Natuur Waddenzee (UP1).

2. Ecologische toestand: doelen buiten bereik

Uit de *Staat van de Waddenzee 2025* blijkt dat een aanzienlijk deel van de onderzochte ecosysteemcomponenten⁵ niet voldoen niet aan de referentiewaarden die horen bij een gezond ecosysteem of een gunstige staat van instandhouding. Bovendien is bij veel indicatoren sprake van een verslechterende (20%) of onzeker (25%) trend.

Concreet is geconstateerd dat:

³ Voor een uitgebreide samenvatting, zie: <https://www.waddenacademie.nl/nieuws/nieuwsbericht/samenvatting-staat-van-de-waddenzee-2025-gepubliceerd/>. Voor het onderliggende technische rapport, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/52/staat-van-de-waddenzee-2025-technische-uitwerking>

⁴ Zie het Doelendocument van de Uitvoeringsagenda: <https://waddenzee.nl/projecten/agenda-waddengebied/uitvoeringsprogramma/>

⁵ De componenten van een ecosysteem zijn biotische (levende) en abiotische (niet-levende) factoren, die in een constante wisselwerking met elkaar staan. Biotische componenten zijn levende organismen zoals planten, dieren en micro-organismen. Abiotische componenten zijn niet-levende elementen zoals zonlicht, water, lucht, temperatuur en bodem.

- Slechts 36% van de soortenindicatoren voor vogels boven de wettelijk vastgestelde referentiewaarden ligt;
- Belangrijke habitattypen in areaal en kwaliteit zijn afgenomen⁶;
- Waterkwaliteit voor een groot deel (ca. 50%) wordt gekenmerkt door een te hoge troebelheid, nutriëntenonevenwichtigheden en te veel vervuilende stoffen;
- Natuurlijke herstelprocessen onvoldoende op gang komen.

De juridische bouwsteen en de daarin besproken ecologische monitoringsrapporten bevestigen dat bestaande beheer-, herstel- en verduurzamingsmaatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken om de wettelijke doelen te behalen.

3. Draagkracht als randvoorwaarde voor gebruik

De Waddenzee is een veerkrachtig, maar niet onbeperkt belastbaar ecosysteem. De draagkracht van een waterlichaam wordt gedefinieerd als “het vermogen om een bepaalde hoeveelheid activiteit te ondersteunen zonder onaanvaardbare veranderingen in het lokale ecosysteem”⁷.

De uitkomsten van de *Cumulatieve Impact Analyse* (CIA) duiden op een optelsom van effecten die de natuurwaarden onder druk zetten. Het resultaat is een aanhoudende cumulatieve belasting die natuurlijke processen, zoals de functie en structuur van bodemdiergemeenschappen en de risico's voor vissen, verstoort. Dit geeft aan dat de totale druk van menselijke activiteiten in de Waddenzee wezenlijk bijdraagt aan de ecologische risico's die het systeem ervaart.

Het gevolg is een langdurige druk op het systeem, waardoor natuurlijke processen sterk worden verstoort. Hierdoor neemt de ecologische draagkracht af en verwijderd het systeem zich steeds verder van de beoogde toestand.

4. Cumulatieve druk van menselijke activiteiten

De Waddenzee is een multifunctioneel gebied waarin tal van menselijke activiteiten plaatsvinden: visserij, scheepvaart, baggerwerk, recreatie, gas- en zoutwinning, zandwinning, militaire activiteiten, en infrastructuur voor energietransitie. Elk van deze activiteiten is afzonderlijk gereguleerd onder uiteenlopende wetgeving en veelal met verschillende bevoegde gezagen, maar gezamenlijk, in combinatie met externe factoren, veroorzaken zij een continue en brede druk op het ecosysteem.

De Cumulatieve Impact Analyse (CIA) laat zien dat:

- Meerdere drukfactoren, waaronder verschillende menselijke activiteiten zoals bijvoorbeeld visserij, Defensie-activiteiten, of baggerwerkzaamheden, gelijktijdig inwerken op dezelfde natuurwaarden;
- De ruimtelijke en temporele overlap van deze activiteiten leidt tot een stapeling van effecten op ecosysteemcomponenten zoals bodemdieren en vissen;

⁶ In de Staat is in eerste instantie gekeken naar het areaal van habitattypen en, voor als er voldoende informatie beschikbaar was (indicatoren, langjarige data & referentiewaarden), ook naar de kwaliteit (zie 'zonering kwelders' en 'biogene structuren').

⁷ Zie Elliott, M., Boyes, S. J., Barnard, S., & Borja, Á. (2018). Using best expert judgement to harmonise marine environmental status assessment and maritime spatial planning. *Marine Pollution Bulletin*, 133, 367–377.

- Veel van de geïdentificeerde drukfactoren samenhangen met ecosysteemcomponenten die een relatief hoog cumulatief risico vertonen.

In de CIA wordt benadrukt dat klimaatverandering en zeespiegelstijging niet alleen bijkomende stressfactoren zijn, maar leiden tot fundamentele veranderingen in het ecosysteem. Deze structurele verschuivingen verlagen de draagkracht van het systeem, waardoor andere menselijke activiteiten, zoals vervuiling of intensief gebruik, daarboven op een extra cumulatieve druk uitoefenen. Hierdoor kan het ecosysteem in bepaalde zones aanzienlijk sneller de draagkrachtgrens overschrijden.

5. Juridische noodzaak

De juridische bouwsteen geeft een juridische duiding van de ecologische staat van de Waddenzee door ecologische monitoringsgegevens te verbinden met de geldende juridische regimes. Uit analyses van onder meer de Staat van de Waddenzee (2025) en de evaluatie van het Natura 2000-beheerplan (2023) blijkt dat een groot deel van de wettelijke doelstellingen niet wordt gehaald en dat voor veel soorten, habitattypen en andere ecosysteemcomponenten sprake is van verslechtering of aanhoudende negatieve trends.

Onder meer op grond van de Kaderrichtlijn Water en het Natura 2000-regime rust op de overheid een vergaande verplichting om effectieve instandhoudingsmaatregelen te treffen en verslechtering te voorkomen. Deze verplichtingen gelden ook voor bestaande activiteiten. Omdat cumulatie van effecten van menselijke activiteiten aantoonbaar bijdragen aan de verslechtering van soorten, habitats, en ecosysteemfuncties in de Waddenzee, rust op de overheid een juridische verplichting om deze effecten terug te brengen.

Wanneer niet tijdig en adequaat wordt gehandeld, worden aanvullende maatregelen mogelijk op een later moment noodzakelijk om alsnog aan geldende verplichtingen te voldoen. Bovendien kan aanhoudende achteruitgang leiden tot toenemende onzekerheid in vergunningverlening en gebiedsontwikkeling, doordat het lastiger wordt om aan te tonen dat plannen en activiteiten verenigbaar zijn met de instandhoudingsdoelstellingen. Niet-handelen brengt daarmee het risico met zich mee van beleidsmatige vertraging, oplopende maatschappelijke spanningen en een verminderde voorspelbaarheid van besluitvorming in en rond de Waddenzee.

6. Verwevenheid van natuur en economie in de Waddenzee

De sociaaleconomische analyse van Het PON & Telos is een volgende bouwsteen⁸ van het Beleidskader Natuur Waddenzee. De Waddenzee is niet alleen een internationaal waardevol natuurgebied, maar maakt ook deel uit van een regio waar economie, leefbaarheid en cultureel erfgoed nauw verbonden zijn. Sectoren zoals visserij, scheepvaart, recreatie of kustveiligheid dragen bij aan een bredere kwaliteit van leven, in de vorm van werkgelegenheid, bereikbaarheid, veiligheid en sociale samenhang.

Belangrijke sociaaleconomische randvoorwaarden en opgaven zijn door het PON/Telos al geïdentificeerd en worden in de komende periode verder uitgewerkt:

⁸ Zie bijlage 2 voor een korte uitleg over hoe de definitieve sociaaleconomische analyse tot stand komt.

- Sociaal-culturele identiteit: inwoners zijn geworteld in hun leefomgeving, en daardoor (historisch en hedendaags) verbonden met bepaalde economische activiteiten, maar ook met de Waddenzee. Het borgen van deze identiteit in een veranderend Waddengebied vraagt om aandacht, participatie en maatwerk;
- Regionale differentiatie: per gemeente of regio spelen er specifieke sociaaleconomische structuren en opgaven. Het vraagt een gebiedsgerichte aanpak om slimmer en gericht bij te dragen aan brede welvaart in verschillende regio's.
- Transitie en aanpassing: begeleiding van verschillende sectoren en gebruikers bij noodzakelijke veranderingen in gebruik van water, grondstoffen en infrastructuur, inclusief innovatie in duurzame visserij, toerisme en energie;
- Stapeling van achterstanden⁹: in sommige gebieden zijn sociaaleconomische achterstanden zichtbaar (Den Helder, Oldambt, Eemsdelta, Harlingen en Texel). Het vraagt additionele investering om deze achterstand niet te vergroten, maar te verminderen;
- Werkgelegenheid en leefbaarheid: aandacht voor banen, voorzieningen en bereikbaarheid in dorpen en steden langs de Wadden, inclusief het behouden van vitale eilandgemeenschappen;
- Vermindering van juridisering: duidelijkheid voor lokale ondernemers en investeerders over toegestane ontwikkelruimte, lange-termijn kaders en natuurrestricties in het Waddengebied.

De sociaaleconomische opgaven zijn belangrijk omdat ze de belangen van lokale gemeenschappen, sectoren en de regionale economie zichtbaar maken en verbinden met de ecologische draagkracht van het Waddengebied.

7. Conclusie: overschrijding van ecologische grenzen

De samenhang tussen de ecologische toestand, de sociaaleconomische opgaven, de juridische verplichtingen, en de uitkomsten van de CIA leidt tot een eenduidige conclusie:

- De natuurdoelen voor de Waddenzee worden niet gehaald en komen met het huidige beleid niet alle binnen bereik;
- Het ecosysteem vertoont structurele tekenen van overbelasting, door verschillende oorzaken;
- De cumulatieve druk van menselijke activiteiten, in combinatie met externe factoren, is te hoog in verhouding tot de ecologische draagkracht;
- Heldere doelen en kaders nemen onzekerheid weg en stellen ondernemers in staat om met vertrouwen strategische investeringsbeslissingen te nemen.

Om de wettelijke natuurdoelen te behalen, is het noodzakelijk zowel in te zetten op actief natuurherstel en beter beheer van kwetsbare ecosystemen, als op het terugdringen van cumulatieve effecten van menselijke activiteiten. Dit kan alleen in

⁹ De stapeling van achterstanden, ofwel de MDI (multiple deprivation index) brengt de scores op zeven domeinen in samenhang: inkomen, werk, opleiding, gezondheid, veiligheid, huisvesting en woonomgeving (Het PON & Telos, 2024; Noble et al., 2019).

gezamenlijkheid, maar het beter meewegen van cumulatieve effecten van menselijke activiteiten vergroot de kans op het bereiken van de wettelijke natuurdoelen.

Bijlage 1: Belangrijkste drukfactoren

Het onderstaande overzicht geeft weer wat de drukfactoren (afbeelding 1) en gebruiksfuncties (afbeelding 2) zijn met 5% of meer cumulatieve bijdrage aan abundantie van bodemdieren, vissen, vogels en zeezoogdieren (gebaseerd op de CIA van WMR).

BELANGRIJKSTE DRUKFACTOREN (=>5%), GEBASEERD OP DE "CUMULATIEVE IMPACT ANALYSE"					
Drukfactoren met 5% of meer <u>cumulatieve</u> bijdrage aan abundantie van bodemdieren, vissen, vogels en zeezoogdieren					
Algemene drukfactor	Specifieke drukfactor	Benthische Habitats	Vissen	Vogels	Zeezoogdieren
Overexploitatie	Onttrekking flora & fauna	28%	11%	<5%	<5%
Habitatvernietiging	Bodemberoering	18%	<5%	<5%	<5%
Vervuiling	Input synthetische stoffen	<5%	9%	10%	10%
	Input niet-synthetische stoffen	<5%	8%	9%	9%
	Input afval (consumptie)	<5%	<5%	5%	5%
	Impulsief geluid	<5%	7%	<5%	8%
	Continu geluid	<5%	5%	5%	5%
	absoluut IR van 5% of meer				
	absoluut IR van minder dan 5%				

BELANGRIJKSTE SECTOREN (=>5%), GEBASEERD OP DE "CUMULATIEVE IMPACT ANALYSE"				
Sectoren met 5% of meer <u>cumulatieve</u> bijdrage aan abundantie van bodemdieren, vissen, vogels en zeezoogdieren				
Sector	Benthische Habitats	Vissen	Vogels	Zeezoogdieren
Visserij	45%	11%	8%	8%
Aquacultuur	<5%	5%	5%	5%
Diensten	<5%	12%	15%	12%
Toerisme/Recreatie	<5%	6%	<5%	<5%
Niet-hernieuwbare energie	<5%	5%	7%	8%
Defensie	<5%	<5%	<5%	5%
	absoluut IR van 5% of meer			
	absoluut IR van minder dan 5%			

Bijlage 2: Bouwstenen

Het Beleidskader Natuur Waddenzee is gebaseerd op een set van bouwstenen die gezamenlijk inzicht geven in de ecologische toestand van de Waddenzee, de druk van menselijke activiteiten, potentiële sociaaleconomische effecten, en de beleidsruimte voor de toekomst. De volgende bouwstenen zijn definitief en als bijlage beschikbaar bij deze notitie¹⁰:

- De Staat van de Waddenzee (Waddenacademie, CBS), met de actuele toestand en trends van soorten en habitats;
- De Cumulatieve Impact Analyse (CIA) (Wageningen Marine Research), waarin de gezamenlijke effecten van menselijke activiteiten op natuurwaarden in beeld zijn gebracht¹¹;
- De juridische toets (Waddenacademie), waarin de verenigbaarheid met nationale en internationale natuurverplichtingen is beoordeeld;

Van de volgende bouwsteen is een eerste verkenning als bijlage beschikbaar bij deze notitie:

- De sociaaleconomische analyse (het PON/Telos), waarin de betekenis van het Waddengebied voor economische sectoren, sociaal-culturele structuren, en regionale ontwikkeling is beschreven (leidend tot sociaaleconomische randvoorwaarden voor beleidsopgaven).

De definitieve sociaaleconomische analyse kan worden opgeleverd zodra de beleidsopgaven zijn geformuleerd, omdat zij daarop inhoudelijk aansluit en daaruit sociaaleconomische randvoorwaarden afleidt. In het Beleidskader zelf worden geen concrete maatregelen vastgelegd, waardoor het niet mogelijk is om specifieke sociaaleconomische effecten door te rekenen. De analyse richt zich daarom op het beschrijven van de betekenis van het Waddengebied voor economie en samenleving en op het formuleren van voorwaarden en aandachtspunten die richting geven aan latere uitwerking. De analyse fungeert op die manier als onderlegger en toetsingskader voor beleidskeuzes.

¹⁰ Naast deze formele bouwstenen van het Beleidskader is voor deze notitie ook gebruikgemaakt van de recent gepubliceerde Vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten en het Koepelrapport Tussenevaluatie KRW.

¹¹ Momenteel wordt door WMR de laatste hand gelegd aan een doorrekening van een aantal toekomstige ontwikkelingen (e.g. PAWOZ, Toekomstvisie Garnalenvisserij, Dijkversterking Koehool-Lauwersmeer, en geplande uitbreidingen Defensie), deze doorrekening is ruim voorafgaand aan het BOW van 26 maart gereed en zal als nagezonden stuk voorgelegd worden.

Bijlage 3: Vervolgstappen en besluitvorming

De volgende stappen worden de komende periode doorlopen:

Stap	Besluitvorming	BOW
#1	Instemming met de uitgangspunten zoals geschetst in de bijgaande notitie (onderbouwd op basis van de uitkomsten van de verschillende bouwstenen)	26 maart 2026
#2	Vaststelling van beleidsopgaven, waarbij nog geen maatregelen worden bepaald, maar wel gerichte keuzes worden gemaakt in de prioritering van drukfactoren en gebruiksfuncties die bijdragen aan de cumulatieve druk op de Waddenzee	15 juni 2026
#3	Ontwikkeling van een transitiekader ter ondersteuning van de verduurzaming van cruciale gebruiksfuncties, om impact te reduceren (actualisatie van UP1) ¹² .	December 2026

In deze laatste fase worden sectoren, overheden en andere relevante stakeholders nadrukkelijk uitgenodigd om actief bij te dragen aan het uitwerken van oplossingsrichtingen en uitvoeringsstrategieën, binnen de kaders van de vastgestelde beleidsopgaven.

Daarnaast vindt na vaststelling van het Beleidskader borging van beleidsopgaven en maatregelen in bestaande beleids- en beheerinstrumenten plaats, zoals een kader voor vergunningverlening, het Natura 2000-beheerplan Waddenzee, of het Natuurherstelplan (NHV).

¹² Er wordt hiermee deels invulling gegeven aan de lessen uit de evaluatie van het Uitvoeringsprogramma.