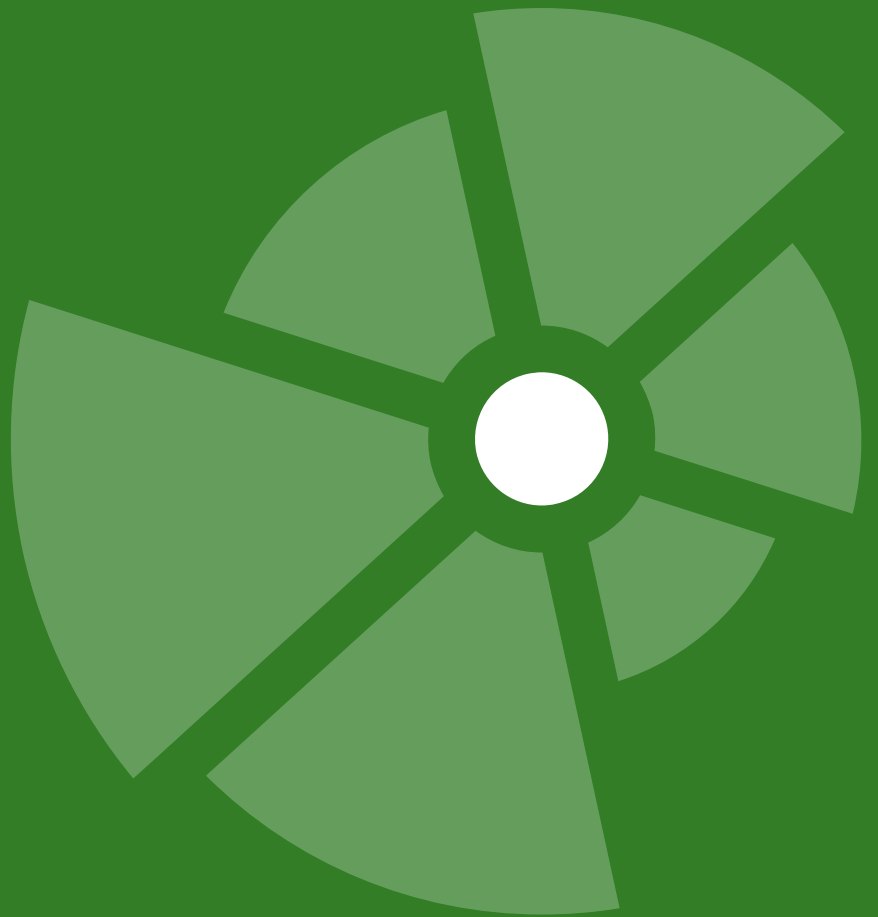


# Beleidskader Natuur Waddenzee

Advies over de ecologische onderbouwing



---

# 1. Advies van de Ecologische Autoriteit

Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur wil de natuurkwaliteit van de Waddenzee duurzaam beschermen en versterken. Hoe dit moet gebeuren wordt beschreven in nog op te stellen nieuw overheidsbeleid; het 'Beleidskader Natuur Waddenzee'. Voor de besluitvorming hierover is een ecologische onderbouwing opgesteld, die is opgenomen in de notitie 'Uitgangspunten Beleidskader Natuur Waddenzee'. Het ministerie vraagt de Ecologische Autoriteit advies te geven over deze ecologische onderbouwing.

## 1.1 Wat staat er in de notitie 'Uitgangspunten Beleidskader Natuur Waddenzee'?

De notitie 'Uitgangspunten Beleidskader Natuur Waddenzee'<sup>1</sup> (hierna: 'de notitie') voegt de belangrijkste uitkomsten van vier onderliggende rapporten, de zogeheten bouwstenen, samen en biedt een inhoudelijke basis voor het opstellen van nieuw beleid. De vier bouwstenen zijn:

- Staat van de Waddenzee<sup>2</sup>, met de actuele toestand en trends van soorten en habitats.
- Cumulatieve Impact Analyse<sup>3</sup>, waarin de gezamenlijke effecten van menselijke activiteiten op de natuur in beeld zijn gebracht.
- Juridische toets<sup>4</sup>, waarin de verenigbaarheid met nationale en internationale natuurverplichtingen is beoordeeld.
- Sociaaleconomische analyse<sup>5</sup>, dat ingaat op de betekenis van het Waddengebied voor economische sectoren en sociaal-culturele structuren.

De notitie benadrukt dat de Waddenzee het grootste aaneengesloten intergetijdengebied ter wereld is en een cruciale functie vervult voor miljoenen vogels en vissen. De Waddenzee is daarom een streng beschermd natuurgebied<sup>6</sup>. De notitie geeft aan dat de Waddenzeenatuur verslechterd is en nog steeds verslechtert. De getroffen beheer-, herstel- en verduurzamingsmaatregelen om de natuur te verbeteren hebben niet genoeg geholpen om de doelen te halen.

In het gebied vinden veel menselijke activiteiten plaats, zoals visserij, scheepvaart, baggerwerkzaamheden, recreatie, gas-, zout- en zandwinning, militaire oefeningen en de aanleg van infrastructuur voor de energietransitie. Deze activiteiten zijn soms onderdeel van het huidig gebruik en worden soms als losse activiteit vergund, terwijl dit in samenhang met elkaar leidt tot een opeenstapeling van effecten op de natuur. Dit heeft geleid tot een permanente verstoring van en druk op de natuur, waardoor onder andere zand en slib anders door de Waddenzee verplaatsen, zeegras- en kweldervegetaties niet goed herstellen en ontwikkelen en het voedselweb en leefgebied van veel diersoorten is verstoord.

---

<sup>1</sup> Notitie: uitgangspunten Beleidskader Natuur Waddenzee, Een analyse van de uitkomsten van de verschillende bouwstenen, ministerie van LNVN, 12 februari 2026.

<sup>2</sup> Staat van de Waddenzee 2025, Fase 2, Technische uitwerking. CBS, Waddenacademie, december 2025.

<sup>3</sup> *Afwegingskader Waddenzee*; Een Cumulatieve Impact Analyse van de Nederlandse Waddenzee. Wageningen Marine Research rapport C079/25, november 2025.

<sup>4</sup> Juridische duiding van de ecologische staat van de Waddenzee, een verkenning ten behoeve van het Beleidskader Natuur Waddenzee, Waddenacademie, 2026.

<sup>5</sup> Sociaaleconomische ankerpunten voor de Wadden, Verkenning naar een vitaal en verbonden Waddengebied. Tussentijdse rapportage, Het PON & Telos, februari 2026.

<sup>6</sup> De bouwsteen 'juridische toets' geeft een goede opsomming van de verschillende verdragen en wetten die gelden voor de Waddenzee.

---

De notitie concludeert dat de ecologische draagkracht van de Waddenzee door menselijke activiteiten wordt overschreden, dat de wettelijke natuurdoelen niet worden gehaald en dat deze doelen met het huidige beleid niet binnen bereik zijn.

### **Rol van de Ecologische Autoriteit**

De onafhankelijke Ecologische Autoriteit beoordeelt of de juiste ecologische informatie beschikbaar en gebruikt is voor de onderbouwing van besluiten over het gezond maken en houden van beschermde natuur. Ze baseert zich in haar advies op de notitie en de hoofdstukken (plus inhoudelijke voetnoten) uit de beschikbaar gestelde bouwstenen. De Ecologische Autoriteit geeft een wetenschappelijk oordeel op de vraag of de essentiële (ecologische) informatie beschikbaar is om de gestelde vragen te beantwoorden. Ze benut daarbij achtergrond-documenten, maar ze voert geen uitputtende wetenschappelijke controle uit op de individuele bouwstenen, de daarin gebruikte methoden en de onderliggende literatuur. De Ecologische Autoriteit beoordeelt of de conclusies in de notitie, aan de hand van de bouwstenen, overtuigend zijn en geeft waar nodig adviezen en aanbevelingen. Ze neemt het meegestuurde behandelvoorstel<sup>7</sup> ter kennisneming aan.

De Ecologische Autoriteit sprak op 27 januari 2026 met vertegenwoordigers van het ministerie van LNVN over de notitie en de onderliggende bouwstenen. Ze ontving op 2, 3 en 12 februari nieuwe versies van de notitie. Op 2 en 3 februari ontving de Ecologische Autoriteit ook de bouwstenen juridische toets en de sociaaleconomische analyse.

Het ministerie van LNVN vroeg de Ecologische Autoriteit om advies over de ecologische onderbouwing in de opgestelde notitie. Daarvoor heeft het ministerie de volgende vragen geformuleerd:

1. Geven de vier bouwstenen voldoende motivatie tot handelen in het Beleidskader Natuur Waddenzee?
2. Is de redeneerlijn in de notitie goed te volgen en onderbouwt de notitie de motivatie tot handelen?
3. Welke aandachtspunten geeft de Ecologische Autoriteit mee (voor het vervolgtraject)?

Hieronder staat het verkorte antwoord op de eerste twee van bovenstaande drie vragen. De uitgebreidere antwoorden staan in hoofdstuk 2. Daarin staat ook het antwoord op de derde vraag.

## **1.2 Hoofdpunten van het advies**

Allereerst waardeert de Ecologische Autoriteit dat er voor de totstandkoming van het beleidskader een gedegen proces wordt doorlopen. Deze eerste fase heeft geresulteerd in degelijke en omvangrijke bouwstenen van goede kwaliteit. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de hoofdconclusies uit de notitie, kort samengevat:

- de ecologische draagkracht<sup>8</sup> van de Waddenzee wordt door menselijke activiteiten overschreden;
- de wettelijke natuurdoelen worden niet gehaald;
- deze doelen zijn met het huidige beleid en de huidige maatregelen niet binnen bereik.

### **Geven de vier bouwstenen voldoende motivatie tot handelen?**

De bouwstenen Staat van de Waddenzee, Cumulatieve Impact Analyse en de Juridische toets (waarin onder meer wordt verwezen naar de ecologische evaluatie<sup>9</sup> van het Natura 2000-beheerplan en de Doeluitwerking Waddenzee<sup>10</sup>) laten overtuigend zien dat de natuurkwaliteit in de Waddenzee al geruime tijd onder druk staat en op onderdelen achteruitgaat. De bouwstenen maken op basis van de beschikbare kennis inzichtelijk waar knelpunten liggen en hoe verschillende menselijke activiteiten gezamenlijk druk uitoefenen op het ecosysteem. Daarmee bieden deze drie bouwstenen volgens de Ecologische Autoriteit een dragende motivering voor de

---

<sup>7</sup> Behandelvoorstel: uitgangspunten Beleidskader Natuur Waddenzee t.b.v. Bestuurlijk Overleg Waddengebied (26-03-'26). LNVN, 12-02-2026.

<sup>8</sup> Zie ook paragraaf 2.1, die gaat over de gehanteerde definitie van 'draagkracht' in de notitie.

<sup>9</sup> Te raadplegen via: [https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz\\_documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2665157](https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz_documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2665157).

<sup>10</sup> Te raadplegen via: [https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz\\_documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=3135259](https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz_documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=3135259).

---

conclusie dat zonder wijzigingen in beleid en het benoemen én uitvoeren van effectieve herstelmaatregelen de natuurdoelen niet worden gehaald. De Ecologische Autoriteit benadrukt daarbij dat de notitie en haar bouwstenen (met name de juridische toets) niet alleen een motivatie tot handelen geven, maar ook duidelijk maken dat er een verplichting tot handelen is.

### **Is de redeneerlijn goed te volgen en onderbouwt de notitie de motivatie tot handelen?**

De Ecologische Autoriteit vindt de redeneerlijn logisch en het leidt tot de onvermijdelijke conclusie dat handelen nodig (en verplicht) is om de cumulatieve druk op de Waddenzee te verlagen. De notitie heeft een heldere en kernachtige opbouw die de problemen van de cumulatieve druk door menselijke activiteiten goed schetst. Daarbovenop leiden klimaatverandering, met inbegrip van zeespiegelstijging, en de veranderende morfologie van het Waddenzeegebied, tot fundamentele verschuivingen, waardoor de cumulatieve druk nog groter wordt.

Een nadere toelichting op bovenstaande oordelen staat in hoofdstuk 2 van dit advies.

## 2. Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Ecologische Autoriteit haar oordelen uit het vorige hoofdstuk nader toe. Daarbij wordt ingegaan op alle drie de adviesvragen van het ministerie. Waar relevant worden ook tekstuele en inhoudelijke verbeter suggesties gedaan.

### **2.1 Algemene beschouwing**

De Ecologische Autoriteit constateert dat de notitie kernachtig is opgezet, wat bevorderlijk is voor de behandeling in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied. De notitie heeft een heldere opbouw, die de problemen van de cumulatieve druk door menselijke activiteiten goed schetst.

Zo wordt in hoofdstuk 7 van de notitie vanuit ecologisch perspectief het volgende geconcludeerd:

- *“De natuurdoelen [...] 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”.*

En in de passage daarna staat: *“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”.*

De Ecologische Autoriteit constateert dat de notitie daarmee:

- op basis van de bouwstenen heldere en juiste conclusies trekt, in het bijzonder dat de ecologische grenzen van de Waddenzee overschreden worden;
- en duidelijk aangeeft dat om de wettelijke natuurdoelen te halen er maatregelen nodig zijn gericht op het verminderen van menselijke drukfactoren.

---

Tegelijkertijd heeft de Ecologische Autoriteit een aantal algemene verbeterpunten voor de notitie. Ze adviseert de volgende punten in de notitie te wijzigen of toe te voegen:

- In de inleiding van de notitie wordt gesteld dat er 3 prioriteiten<sup>11</sup> voortkomen uit de bouwsteen Staat van de Waddenzee. De Ecologische Autoriteit onderschrijft de drie prioriteiten, maar merkt op dat in ieder geval de eerste twee prioriteiten niet direct te herleiden zijn uit de bouwsteen. In de bouwsteen staat juist expliciet dat deze niet aangeeft *“wat de mogelijke oorzaken van [...] ontwikkelingen zijn, en dus ook niet welke maatregelen toegepast kunnen worden”*. Houd hier in het vervolgproces en bij het opstellen van het nieuwe beleidskader rekening mee.
- Er worden verschillende definities gehanteerd voor het begrip ‘draagkracht’. Op pagina 3 van de notitie wordt dit beschreven als *“het vermogen om een bepaalde hoeveelheid activiteit te ondersteunen zonder onaantoonbare veranderingen in het lokale ecosysteem”*. Later in de notitie wordt gesproken over de ecologische draagkracht. Hanteer daarom een, vanuit ecologisch perspectief, helder begrip voor draagkracht van het Waddensysteem en gebruik een definitie die dicht bij het aanwijzingsbesluit van Natura 2000 blijft<sup>12</sup>: *“De draagkracht van het gebied geeft het aantal individuen van een soort weer dat het gebied kan handhaven, gebaseerd op de grootte en kwaliteit van het gebied en de verschillende habitatelementen die het voorkomen van de soort mogelijk maken”*. Het gaat hierbij dus om het vermogen van het ecosysteem om populaties duurzaam te voorzien van geschikt habitat en voldoende voedsel (en niet primair om de hoeveelheid externe druk die het systeem kan verdragen).
- In hoofdstuk 6 van de notitie wordt onder juridische noodzaak de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 genoemd. Vermeld daarnaast ook de Werelderfgoedstatus, waaruit internationale verantwoordelijkheden en verplichtingen voortvloeien.
- Geef in de notitie duidelijk aan wat de begrenzing van de Waddenzee is die het beleidskader moet omvatten. Dit wordt nu niet duidelijk. Zo wordt in de CIA vooral gekeken naar het aquatische deel en blijft het terrestrische deel grotendeels buiten beeld (zie volgende paragraaf onder ‘opmerkingen bij CIA’).
- In de notitie en bouwstenen worden essentiële argumenten en analyses ontleend aan onderliggende documenten, die op hun beurt weer verwijzen naar andere studies. Dit leidt tot een gelaagd en complex informatieraamwerk. Verwijs, voor een betere navolgbaarheid, in de notitie naar de plek waar de conclusie of de onderbouwing daarvoor vandaan komt.

## 2.2 Geven de onderliggende bouwstenen motivatie tot handelen?

De Ecologische Autoriteit is van oordeel dat de ecologische bouwstenen, met name *Staat van de Waddenzee*, de cumulatiestudie en de juridische analyse, voldoende aanleiding geven om te concluderen dat aanvullend handelen noodzakelijk is. De bouwstenen voegen veel feitelijke, nuttige en inzichtelijke informatie en kennis toe en bieden een degelijke basis voor besluitvorming ten aanzien van het Beleidskader Natuur Waddenzee.

De bouwstenen (en Doeluitwerking Waddenzee en Ecologische evaluatie van het beheerplan) laten zien dat:

- natuurdoelen in veel gevallen structureel niet worden gehaald;
- cumulatie van drukfactoren leidt tot aantasting van leefgebieden;
- de huidige (herstel)maatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken om de natuur te verbeteren.

Daarmee is de kern van de motivatie tot handelen ecologisch goed onderbouwd. Uit de juridische analyse blijkt bovendien dat de optredende verslechtering in strijd is met meerdere verdragen en Europese richtlijnen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, wat de urgentie tot handelen extra benadrukt. De Ecologische Autoriteit benadrukt dat de notitie en haar bouwstenen niet alleen een motivatie tot handelen geven, maar ook duidelijk maken dat er een verplichting tot handelen is.

---

<sup>11</sup> Het gaat om het uitvoeren van gerichte natuurherstel- en beheermaatregelen, het aanpakken van cumulatieve drukfactoren zoals vervuiling, verstoring, of bodemberoering en het borgen van deze bouwsteen in beleids- en monitoringscycli.

<sup>12</sup> Zie: <https://www.natura2000.nl/meer-informatie/begrippen>.

---

Hierna formuleert de Ecologische Autoriteit per bouwsteen haar verbeterpunten en opmerkingen.

### **Opmerkingen bij Staat van de Waddenzee**

De Ecologische Autoriteit vindt de bouwsteen Staat van de Waddenzee een sterke analyse. Het vat op goede wijze een lange periode aan datareeksen samen. Het geeft een actueel en objectief inzicht in de ontwikkeling van de verschillende beschikbare en relevante parameters en indicatoren. De Ecologische Autoriteit heeft verder geen opmerkingen over deze bouwsteen.

### **Opmerkingen bij cumulatieve impact analyse (CIA)**

De Ecologische Autoriteit heeft waardering voor de methodische aanpak waarmee de cumulatie van drukfactoren is geanalyseerd. Ze ondersteunt de hoofdconclusies uit de CIA en heeft een aantal opmerkingen bij deze bouwsteen:

- Er is gebruik gemaakt van een model, genaamd SCAIRM<sup>13</sup>. Dit model leidt tot bruikbare inzichten en lijkt een geschikte methode om met de complexiteit om te gaan. De Ecologische Autoriteit benadrukt wel dat dit een benadering is van de werkelijkheid en het dus nodig is om de modeluitkomsten ecologisch te interpreteren.
- De CIA gaat vooral in op (een deel van) het aquatische deel van de Waddenzee, maar niet op terrestrische systemen, zoals kwelders en duinen. Het betreft ook niet de zeegaten tussen de eilanden en de Noordzeekustzone. Dit maakt dat conclusies niet te trekken zijn voor alle aanwezige natuurtypen, terwijl deze wel degelijk een onderdeel van het natuurgebied en -systeem zijn. Het is bijvoorbeeld te verwachten dat ook in de terrestrische delen maatregelen voor natuurherstel en vermindering van menselijke activiteiten nodig zijn. De CIA geeft daardoor nog geen compleet overzicht van alle ecosysteemcomponenten en drukfactoren.
- Uit de CIA (en overgenomen in bijlage 1 van de notitie) blijkt dat 'diensten' het grootste effect hebben op vogels, vissen en zeezoogdieren. Onder diensten wordt verstaan: gedumpte munitie, scheepvaart en aanleg en onderhoud van kabels. Uit andere studies blijkt echter dat andere activiteiten een groter effect hebben op deze soortgroepen (onder andere in de Doeluitwerking Waddenzee, zie voetnoot 10). Zo vormen verstoring door recreatie en voedseltekort door visserij<sup>14</sup> volgens de Waddenacademie het grootste effect voor vogels.

Dit soort voorbeelden laten zien dat de gebruikte methode gebaat is bij doorontwikkeling en precisering. Er bestaat bij de Ecologische Autoriteit geen twijfel over het eindoordeel dat cumulatie van menselijke activiteiten zorgt voor te veel druk op het ecosysteem. De Ecologische Autoriteit waarschuwt wel dat om te komen tot een keuze voor concrete effectieve maatregelen binnen het te formuleren Beleidskader, de genoemde opmerkingen nadrukkelijk dienen te worden meegenomen.

Indien de CIA de basis vormt voor maatregelen die gebruiksbependingen impliceren, adviseert de Ecologische Autoriteit om:

- de aannames en uitkomsten van de CIA steeds kritisch te herbeoordelen en ecologisch te interpreteren;
- ontbrekende ecosysteemcomponenten en drukfactoren alsnog onderdeel te laten zijn van de CIA;
- de samenhang tussen verstoringsfactoren (bijvoorbeeld licht, geluid en verstoring) beter te analyseren en waar mogelijk ook abiotische factoren en seizoensvariatie mee te nemen;
- tegelijkertijd een DPSIR-methode<sup>15</sup> (inclusief deskundigenoordeel) te hanteren om de impact van drukfactoren te valideren;
- bij het formuleren van beleidsopgaven en maatregelen om de cumulatieve druk te verminderen rekening te houden met bovenstaande punten.

---

<sup>13</sup> Zie voor meer uitleg: <https://research.wur.nl/en/publications/scairm-a-spatial-cumulative-assessment-of-impact-risk-for-managem/>.

<sup>14</sup> Zie ook de volgende publicaties: [https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/nieuws/pdf/de\\_moanne\\_2023\\_03.pdf](https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/nieuws/pdf/de_moanne_2023_03.pdf) en <https://natuurtijdschriften.nl/pub/1029525/LIM2018091003005.pdf>.

<sup>15</sup> Dit is een methode waarbij met een combinatie van studies en expertoordelen een inschatting wordt gegeven van drukfactoren. Zie bijvoorbeeld: <https://rijkewaddenzee.nl/wp-content/uploads/2018/01/180123-PRW-RWS-Janssen-DPSIR-23-01-2018-def.pdf>.

---

## Opmerkingen bij juridische toets

De juridische toets geeft een helder overzicht van de juridische verplichtingen met betrekking tot de Waddenzee en op welke punten daar niet aan wordt voldaan. Dit versterkt de onderbouwing van de conclusies in de notitie.

In paragraaf 2.1 van dit advies adviseert de Ecologische Autoriteit om te kiezen voor een eenduidige definitie van 'draagkracht', bekeken vanuit ecologisch perspectief, en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij het aanwijzingsbesluit. Dat geldt ook voor het hanteren van dit begrip in de verschillende bouwstenen. Zo wordt in de juridische bouwsteen de draagkracht omschreven als “de maximale antropogene drukfactoren (bijvoorbeeld menselijk gebruik van rijkdommen, ruimtegebruik, emissies van stoffen, geluid en klimaatverandering) die een ecosysteem, inclusief ecologische processen en componenten van het ecosysteem zoals bodem, water, lucht, soorten en habitattypen, aankan”.

De Ecologische Autoriteit heeft verder geen opmerkingen over deze bouwsteen.

## Opmerkingen bij sociaaleconomische analyse

De Ecologische Autoriteit ziet dat de sociaaleconomische analyse van belang is voor het nemen van goede besluiten over aanvullende maatregelen voor de Waddenzee. Wel benadrukt ze dat het vanuit het instellingsbesluit haar rol is te beoordelen of de essentiële *ecologische informatie* beschikbaar én gebruikt is voor de onderbouwing van besluiten. Ze heeft daarom geen oordeel over de inhoud van deze bouwsteen.

Desalniettemin heeft de Ecologische Autoriteit twee aandachtspunten bij de sociaaleconomische analyse:

- Het betreft een eerste verkenning en de analyse is daarmee niet compleet. Het kan (nog) niet bijdragen aan de onderbouwing van de conclusies uit de notitie.
- In hoofdstuk 6 van de notitie staan sociaaleconomische randvoorwaarden en opgaven benoemd die uit deze bouwsteen zouden komen. Maar het is niet navolgbaar waar deze op zijn gebaseerd, omdat sommige termen (zoals ‘vermindering van juridisering’ of ‘duidelijkheid voor investeerder’) niet in de bouwsteen lijken te staan.

## 2.3 Is de redeneerlijn goed te volgen? Onderbouwt de notitie de motivatie tot handelen?

Op de eerste pagina van de notitie staan de volgende uitgangspunten voor het Beleidskader Natuur Waddenzee opgesomd:

1. Ecologische monitoringsrapporten tonen aan dat met de huidige beheer-, herstel-, en verduurzamingsmaatregelen de wettelijke natuurdoelen niet worden gehaald.
2. De Cumulatieve Impact Analyse laat zien dat de Waddenzee sterk onder druk staat door cumulatieve menselijke en klimaatfactoren.
3. Het behalen van natuurdoelen vereist actief herstel, beter beheer en het terugdringen van cumulatieve druk.
4. 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.
5. 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.

---

Deze redeneerlijn is consistent en navolgbaar en biedt volgens de Ecologische Autoriteit voldoende onderbouwing om over te gaan tot handelen. De Ecologische Autoriteit benadrukt daarbij dat de bouwstenen aantonen dat een groot deel van de Waddenzee natuur verslechterd is en dat dit verslechtingsproces nog steeds gaande is. De bouwstenen leiden tot de onvermijdelijke conclusie dat de pogingen tot herstel van de natuur niet toereikend zijn geweest om dit proces te keren. Menselijke activiteiten in het gebied leiden in samenhang met elkaar tot een negatieve trend. Om het tij te keren is het terecht, en de enige te trekken conclusie, dat het Beleidskader Natuur Waddenzee zich moet richten op het verminderen van de menselijke drukfactoren.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van leefgebieden is de morfologie in het Waddenzeegebied. Grote aaneengesloten intergetijdengebieden, zoals de Waddenzee, worden gekenmerkt door slik- en zandplaten die bij laagwater droogvallen. Maar het areaal van deze leefgebieden nam in de afgelopen 12 jaar af<sup>16</sup>, terwijl het areaal permanent onder water staande zandbanken en kwelders toeneemt. De notitie en de onderliggende documenten nemen deze ontwikkelingen slechts in beperkte mate mee. Een morfologisch systeem zoals de Waddenzee reageert op verschillende tijdschalen op zowel menselijke als natuurlijke veranderingen van de randvoorwaarden, zoals baggerwerkzaamheden, stormen, afsluitingen van delen van de Waddenzee (zoals de Lauwerszee) en zeespiegelstijging en de daarmee gepaarde veranderingen in sedimentbudgetten. Met name grootschalige ingrepen kunnen decennialang doorwerken op de morfologie en daarmee arealen van leefgebieden. In de huidige rapporten worden fysische processen meegenomen (stroomsnelheid, blootstelling aan golven en troebelheid), maar niet in de context van veranderende morfologie<sup>17</sup>.

In hoofdstuk 4 van de notitie staat: *“structurele verschuivingen [door klimaatverandering en zeespiegelstijging] 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.”*

De Ecologische Autoriteit onderschrijft dat de ecologische draagkracht van de Waddenzee overschreden wordt door menselijke activiteiten. Klimaatverandering, zeespiegelstijging en morfologische veranderingen komen daar nog bij. Er zullen maatregelen getroffen moeten worden die de robuustheid van het systeem voor deze veranderingen vergroot.

De Ecologische Autoriteit adviseert om in hoofdstuk 4 van de notitie een andere formulering dan hierboven te gebruiken en ook de morfologie in de Waddenzee te betrekken. Bijvoorbeeld: *“De gezamenlijke menselijke druk is dermate hoog dat de ecologische draagkracht wordt overschreden. Daarbovenop leiden klimaatverandering, met inbegrip van zeespiegelstijging, en de veranderende morfologie van het Waddenzeegebied, tot fundamentele verschuivingen, waardoor de cumulatieve druk nog groter wordt.”*

## 2.4 Aandachtspunten voor het vervolgtraject

De Ecologische Autoriteit beveelt aan om de volgende punten te verwerken om tot een adequaat beleidskader te komen waarmee doelgericht gestuurd kan worden op het verminderen van menselijke activiteiten en de natuur in de Waddenzee te herstellen:

- Stel een Beleidskader op dat periodiek herijkt wordt. En maak nu reeds een expliciet besluit over de periode tussen herijking en herziening. Biedt daarmee ruimte voor een iteratief en adaptief beleid dat aansluit op het dynamische karakter van de Waddenzee en de toenemende druk van klimaatverandering. Toets periodiek of activiteiten, in omvang of aard, nog passen binnen de ecologische randvoorwaarden. En bouw flexibiliteit in zodat vergunningverlening kan meebewegen met de ecologische toestand van de Waddenzee.

---

<sup>16</sup> Op pagina 26 van de bouwsteen Staat van de Waddenzee staat ‘verslechterd’.

<sup>17</sup> Zie drukfactoren in bouwsteen Cumulatieve Impact Analyse.

- 
- Uit de notitie blijkt dat maatregelen die volgen uit de beleidsopgaven geborgd worden via bestaande instrumenten (zoals het Natura 2000-beheerplan, de Kaderrichtlijn Water en het Natuurherstelplan). Echter zijn deze instrumenten mogelijk niet toereikend voor alle noodzakelijke maatregelen<sup>18</sup>. Verken daarom bij de uitwerking van het beleidskader per beleidsopgave of maatregeltipe welk wettelijk kader of instrumentarium passend is.
  - Neem, om de belastbaarheid van de Waddenzee verder te adresseren, de ‘koers’ van de morfologie als randvoorwaarde van het biotische systeem (zie wat betreft morfologie ook paragraaf 2.3 van dit advies).
  - Niet alle relevante beschikbare kennis is volledig benut in de onderbouwingen (bijvoorbeeld gegevens over vissoorten en de omvang van broedpopulaties van niet-doelsoorten van Natura 2000). Betrek deze kennis systematisch in het vervolgtraject, zodat te maken beleidskeuzes zo goed mogelijk ecologisch worden onderbouwd. Stel ook een kennisontwikkelingsprogramma op waarmee veranderingen in (a)biotische omstandigheden en beleid, maatregelen en ingrepen gesignaleerd kunnen worden en causale verbanden daartussen nog beter inzichtelijk worden.
  - Stel een langjarig monitoringsprogramma voor de Waddenzee in, met daarin alle benodigde parameters om periodiek een update van de Staat van de Waddenzee te publiceren.

---

<sup>18</sup> Zo kan zoneringszorg bijvoorbeeld via een beheerplan of een toegangsbeperkingsbesluit. Structurele beperkingen van grootschalige activiteiten (bijv. energietransitie-infrastructuur) vereisen mogelijk borging op hoger beleidsniveau (bijv. via het besluit kwaliteit leefomgeving).

---

# Bijlage 1: Projectgegevens

## Werkwijze Ecologische Autoriteit

De Ecologische Autoriteit stelt voor elk advies een werkgroep van onafhankelijke deskundigen samen. Deze werkgroep beoordeelt of de essentiële ecologische kennis en informatie gebruikt is met het oog op de beschermde natuur. Daarmee kan het ministerie een goed onderbouwd besluit nemen over het beleidskader. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het natuurgebied bezocht en met de betrokken overheden en gebiedsbeheerder(s) gesproken. Het advies is in een adviesgesprek met het ministerie besproken. Meer informatie over de [Ecologische Autoriteit](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

## Adviesaanvrager

Ministerie van LNV.

## Samenstelling van de werkgroep

Wouter Berendsen MSc (secretaris)

mr. drs. Peter Glas (voorzitter)

Saskia Mulder

dr. Timothy Price

drs. Jan van der Winden

ing. Eddy Wymenga

## Waar vind ik de stukken die de Ecologische Autoriteit heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.ecologischeautoriteit.nl](http://www.ecologischeautoriteit.nl) projectnummer 5182 in te vullen in het zoekvak.



Arthur van Schendelstraat 760 • 3511 MK Utrecht  
030 2347667 • [info@ecologischeautoriteit.nl](mailto:info@ecologischeautoriteit.nl)  
[www.ecologischeautoriteit.nl](http://www.ecologischeautoriteit.nl)