

Leeuwarden, 17 juni 2021

Betreft: advies over Hand aan de Kraan

Geachte heer Osinga,

Hierbij doen wij u ons advies toekomen naar aanleiding van het rapport 'De toekomst van Hand aan de Kraan, omgaan met onzekerheden', geschreven door het Adviescollege Hand aan de Kraan Waddenzee, van 8 januari 2021.

We hebben het rapport met belangstelling gelezen. Om te komen tot ons advies hebben wij o.a. gesproken met leden van het Adviescollege, te weten: de heer van der Zwaan (voorzitter), mevrouw Phillipart (lid) en mevrouw Thienen-Visser (secretaris).

We hebben het advies van het Adviescollege geplaatst in de volgende context:

1. **De hoofddoelstelling** van de **Structuurvisie Waddenzee** (2012) is een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en behoud van het unieke open landschap en ook opgenomen in de Agenda voor het Waddengebied 2050.
2. Het uitgangspunt dat mijnbouwactiviteiten op geen enkele wijze schade mogen toebrengen aan het natuurlijk systeem van de Waddenzee¹.
3. **De doelstelling van de Beheerautoriteit Waddenzee** (hierna: BAW) beschreven in artikel 3 lid 2 van de Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee²: 'De BAW heeft als doel de samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee in overeenstemming met de daarvoor geldende Unierechtelijke en nationale wet- en regelgeving te bevorderen en te versterken en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. In artikel 8 lid 2 wordt het beheer gedefinieerd en bevat fysiek beheer, natuurherstel, vergunningverlening, monitoring, toezicht en handhaving, gastheerschap, praktijkgericht onderzoek en taken die voortvloeien uit de status van de Waddenzee als UNESCO Werelderfgoed, zoals promotie, educatie en draagvlakvergroting.'

¹ Kamerstuk 29684 nr. 207 Brief minister Wiebes 7 september 2020, Overleg met Waddenvereniging op 17 augustus 2020

² Staatscourant 2020, 36033 - Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, besluit 09-07-2020

4. Deze doelstelling van de BAW, uitgewerkt in **een strategie van de BAW** die commoning als basis heeft voor de samenwerking waarbij uitgegaan wordt van gevoelde en gedeelde urgentie, gezamenlijke ambitie, wederzijdse afhankelijkheid en onderling vertrouwen en begrip.
5. **De uitwerking van de strategie** zijnde o.a. dat wij werken aan een nieuwe beheergovernance vanuit een gezamenlijk Waddenzeebelang zoals geformuleerd in de Agenda voor het Waddengebied 2050, dat we werken als waren wij één opdrachtgever en dat we werken als waren wij één beheerder³.
6. **Onderdeel governance:** de BAW maakt onderdeel uit van de governance van het Waddengebied naast het Bestuurlijk Overleg Waddengebied en het Omgevingsberaad Waddengebied⁴.

Vanuit deze context komen wij tot het volgende:

1. We zijn verheugd te lezen dat het HadK-principe binnen de afspraken die gemaakt zijn, voldaan heeft voor de gaswinning in de afgelopen 15 jaar.
2. Het Adviescollege stelt kritische vragen over het gebruik van het HadK-principe bij de zoutwinning onder de Waddenzee. Wij hebben in het geval van de zoutwinning ook vragen over de koppeling tussen het voorzorgsbeginsel en het HadK-principe en de volgorde van het gebruik van het beginsel en het principe.

In aanvulling op de auditcommissie plaatst het Adviescollege nadrukkelijk vraagtekens bij de kwaliteit van de monitoring rond de zoutwinning. Als er een grote kans is dat de kwaliteit van wat er gemeten wordt onvoldoende is, dan kan de vraag gesteld worden of er – vanuit het voorzorgsbeginsel – wel een vergunning afgegeven had mogen worden? Hoe verhoudt voorgaande zich tot de in de Agenda voor het Waddengebied 2050 opgenomen hoofddoelstelling voor de Waddenzee en het leidende principe ‘natuurlijke ontwikkeling van de Waddenzee (bij ingrepen of handelingen gaan we uit van een duurzame bescherming en zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van de Waddenzee)’.

³ Jaarplan Beheerautoriteit Waddenzee 2021, Op weg naar een Integraal Beheerplan

⁴ De scope van de Beheerautoriteit Waddenzee behelst de Waddenzee, en is dus minder ruim dan de scope van zowel het Bestuurlijk Overleg en van het Omgevingsberaad, die het Waddengebied beslaat.

We vragen uw minister om de twijfels van het Adviescollege over de effectiviteit van de toepassing van het HadK-principe bij zoutwinning voldoende zwaarte toe te kennen door direct actie te zetten op de snelle beantwoording van de kritische vragen van het Adviescollege rond het meet- en monitoringsprogramma en het meegroeivermogen. Indien het op korte termijn afdoende beantwoorden van de vragen en daarmee het aantonen van de effectiviteit van de toepassing om redenen niet lukt te overwegen de zoutwinning (tijdelijk) te stoppen.

3. Vanuit de opdracht van de BAW en de hoofddoelstellingen zoals opgenomen in de Structuurvisie en de Agenda voor het Waddengebied 2050, baart het ons zorgen dat het Adviescollege constateert dat de onzekerheden ten aanzien van de verschillende elementen van het HadK-principe voor de lange termijn aanzienlijk zijn. We verzoeken de ministers om het dringende advies van het Adviescollege om het HadK-principe voor goede toepassing in de toekomst te verbeteren door het uit te breiden met een betere analyse van onzekerheden met betrekking tot het meegroeivermogen van de sedimenthuishouding en de natuurwaarden, direct over te nemen en hier binnen afzienbare tijd (niet langer dan een jaar na het uitbrengen van het advies) uitvoering aan te geven.

Ook het advies om de verschillende elementen van HadK regelmatig dan eens in de vijf jaar te evalueren, verzoeken wij over te nemen en er uitvoering aan te geven. Dit draagt ons inziens direct bij aan het kunnen duiden van samenhang tussen verschillende soorten beheer (natuur, water en vis), en verschillende beheeraspecten zoals fysiek beheer en natuurherstel. Het verbeteren van het principe versterkt het kunnen bereiken van het doel van de BAW alsmede de hoofddoelstelling van de Structuurvisie en de Agenda voor het Waddengebied 2050.

4. Afgesproken is dat er 'bij redelijke wetenschappelijke twijfel' over het effect van de delfstoffenwinning op de natuurwaarden 'aan de kraan' moet worden gedraaid. Het Adviescollege stelt dat er op dit moment geen hanteerbare definitie is van wat 'redelijke twijfel' is. Hier maken wij ons vanzelfsprekend zorgen over. Om het doel van de BAW, het bevorderen en versterken van de natuurkwaliteit van de Waddenzee, te bereiken, is het ook noodzakelijk om te weten wat de norm is voor het uitdrukken van het risico op aantasting van de natuurwaarden. Om daar vervolgens ook op te kunnen handelen.

Het advies van het Adviescollege om deze norm te ontwikkelen voor de gas- en zoutwinning onderschrijven wij daarom nadrukkelijk. We vragen om ook de opdracht hiervoor op zeer korte termijn (binnen een half jaar na het uitbrengen van het advies) uit te zetten en de specifieke adviezen uit het rapport van het Adviescollege daarin mee te nemen. Daarbij adviseren wij uw minister om deze norm in de brede context te ontwikkelen voor alle activiteiten in de Waddenzee die het risico in zich hebben om de natuurwaarden aan te tasten. Vanuit onze opdracht is zo'n norm onder andere van belang om in te zetten bij het duiden van cumulatie van effecten bij het afgeven van vergunningen voor activiteiten in, op, boven en rond de Waddenzee.

5. Binnen de opdracht van de BAW zijn we gestart om in gesprek met de beoogde kennisregisseur voor het Waddengebied invulling te geven aan samenhangend onderzoek en monitoring vanuit beheerperspectief. Het advies van het Adviescollege om bestaande meet- en monitoringsprogramma's te benutten en eventueel uit te breiden naar de gehele Nederlandse Waddenzee om ontwikkeling in indicatoren beter te kunnen vergelijken met voorspelde patronen als gevolg van delfstoffenwinning, sluit daar op aan. Dit stelt ons in staat om kennis over de effecten van aan de ene kant vergunde activiteiten en aan de andere kant de beheermaatregelen zodanig op elkaar af te stemmen dat de inzet van die kennis bijdraagt aan het bevorderen en versterken van de natuurkwaliteit.
6. De reikwijdte van de opdracht aan het Adviescollege was beperkt tot de wetenschappelijke aspecten van het HadK-principe. Hierdoor zijn praktische, juridische en bestuurlijke aspecten niet beschouwd door het Adviescollege. Het HadK-principe is onderdeel van een groter geheel (vergunningverlening, beheer en beleid) dat bij moet dragen aan de hoofddoelstelling van de Waddenzee: het beschermen en ontwikkelen van de Waddenzee als natuurgebied. We adviseren uw minister daarom om ook de praktische, bestuurlijke en juridische aspecten (o.a. toepassing van het voorzorgsbeginsel en aandacht voor cumulatie van effecten in samenhang met Europese regelgeving en jurisprudentie hierover) van het principe op korte termijn (binnen een half jaar na het uitbrengen van het advies) te beschouwen en in de voorbereiding hierop in ieder geval de BAW te betrekken (waaronder de uitkomsten van de Quick Scan Vergunningverlening, inclusief een review op de Quick Scan door de Waddenacademie). Hiernaast past het, conform de nieuwe governance in het Waddengebied, om het Omgevingsberaad Waddenzee (OBW) vroegtijdig te informeren over en te betrekken bij dit onderwerp.



BEHEERAUTORITEIT WADDENZEE

We zien graag het vervolg tegemoet en zijn vanzelfsprekend bereid om vanuit de opdracht van de BAW mede uitvoering te geven aan vervolgstappen.

Met vriendelijke groet,

Christine Wijshake en Marre Walter
Directeuren Beheerautoriteit Waddenzee