

# Beleidsverkenning **WADDENGEBIED**

Beleidsverkenning Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied

## **DEEL 1: BEVINDINGEN**

31 maart 2017





# COLOFON





31 maart 2017

Opgesteld door een consortium van:

P2, Rossum (Gld.), [p2.nl](http://p2.nl)

Rho Adviseurs, Leeuwarden, [rho.nl](http://rho.nl)

ProDo, Groningen, [prodoconsult.nl](http://prodoconsult.nl)

Correspondentie:

[info@p2.nl](mailto:info@p2.nl)

Opdrachtgever:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Alle rechten voorbehouden. Citeer vrijuit deze Beleidsverkenning bij het maken van nieuw beleid voor het waddengebied.

**P2**

Slotselaan 6-8

5328 ER Rossum (Gld.)

[info@p2.nl](mailto:info@p2.nl)

[www.p2.nl](http://www.p2.nl)

0418 66 47 47

**Rho Adviseurs voor leefruimte**

Druifstreek 72-c

8911 LH Leeuwarden

[leeuwarden@rho.nl](mailto:leeuwarden@rho.nl)

[www.rho.nl](http://www.rho.nl)

058 2562525

**ProDo consult**

Hoge der A 28e

9712 AE Groningen

[s.vandervelde@prodoconsult.nl](mailto:s.vandervelde@prodoconsult.nl)

[prodoconsult.nl](http://prodoconsult.nl)

06-41808198





# INHOUDSOPGAVE

## DEEL 1

De rapportage bestaat uit:

**Managementsamenvatting**  
**Deel 1**      **Bevindingen**  
**Deel 2**      **Beleidsopties**  
**Bijlagen**

	<b>Managementsamenvatting</b>	11
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	16
1.1	Beleidscyclus	17
1.2	Doel en scope Beleidsverkenning	19
1.3	Duiding bevindingen Beleidsverkenning	21
1.4	Kernconclusies	23
1.5	Kernaanbevelingen	29
1.5.1	Leeswijzer	29
1.5.2	Kernaanbevelingen	30
<b>2</b>	<b>Samenvatting inhoud deel 1</b>	36
2.1	Inleiding: Uniciteit Waddengebied en duurzame economische ontwikkeling	37
2.2	Veranderingen in de ambitie- en beleidsdocumenten sinds 2007	38
2.3	Een schets van nieuwe ontwikkelingen	39
2.4	Nieuw juridisch instrumentarium: zorgvuldig inzetten in tien punten	40
<b>3</b>	<b>Bespiegelingen</b>	42
3.1	Inleiding	43
3.2	Strategisch denkframe	43
3.2.1	Maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen	44
3.2.2	Rollen en sturingsfilosofie	45
3.2.3	Juridisch-planologisch kader	46
3.3	Grensoverschrijdend denken en handelen	48
3.4	Overkoepelend en integraal sturend ontwikkelperspectief	51

<b>4</b>	<b>Huidige ambities en nieuwe beleidsdoelen</b>		<b>6</b>	<b>Juridisch en financieel instrumentarium</b>	94
4.1	Inleiding	54	6.1	Inleiding: Juridisch instrumentarium	95
4.2	Inhoud	55	6.2	Huidige situatie	96
4.2.1	Klimaat (veiligheid), dynamisch beheer, natuur en open landschap	56	6.3	Nieuwe situatie	100
4.2.2	Duurzaamheid en economie	58	6.4	Wad met de Omgevingswet?	104
4.2.3	Bereikbaarheid en snelvaren	61	6.4.1	Systeem en instrumenten Omgevingswet	105
4.2.4	Recreatie en toerisme	62	6.5	Feitelijke en beleidssituatie in het waddengebied	107
4.2.5	Cultuurhistorie en landschap	63	6.6	Sturingsmodellen	108
4.2.6	Eems-Dollard estuarium	64	6.7	Mogelijke keuze voor sturingsmodellen	110
4.2.7	Trilaterale Waddenzee	64	6.8	Financieel instrumentarium	110
4.3	Conclusies	68	6.9	Conclusie	111
<b>5</b>	<b>Nieuwe (technische) ontwikkelingen</b>	70			
5.1	Inleiding	71			
5.2	Klimaat(veiligheid), dynamisch beheer en natuurontwikkeling	72			
5.2.1	Mijnbouw	76			
5.2.2	Invasieve soorten	76			
5.3	Duurzaamheid en economie (in relatie tot openheid en geluid)	78			
5.4	Sociale economische ontwikkeling en bereikbaarheid	83			
5.5	Recreatie en Toerisme	85			
5.6	Eemsdelta	88			
5.7	Nieuwe (technische) ontwikkelingen	89			
5.8	Conclusies en hoe verder?	91			

# INHOUDSOPGAVE

## DEEL 2

De rapportage bestaat uit:

**Managementsamenvatting**  
**Deel 1**      **Bevindingen**  
**Deel 2**      **Beleidsopties**  
**Bijlagen**

<b>1</b>	<b>Overzicht opties voor beleidskeuzes algemeen</b>	<b>8</b>
1.1	Inleiding	9
1.2	Overzicht opties voor beleidskeuzes gebiedsmanagement	16
1.3	Overzicht opties voor beleidskeuzes beleidsmonitoring	16
1.4	Dynamisch systeem vraagt om adaptieve benadering	18
<b>2</b>	<b>Opties voor beleidskeuzes algemeen</b>	<b>20</b>
2.1	Inleiding	21
2.2	Inhoud	22
2.3	<b>Uitwerking in opties voor beleid: leeswijzer</b>	22
2.4	<b>Doelstellingen, planperiode en begrenzing</b>	24
2.4.1	Thema: Doelstellingen voor de Waddenzee	24
2.4.2	Thema: Subdoelstellingen voor de Waddenzee	25
2.4.3	Thema: Planhorizon en planperiode	27
2.4.4	Thema: Gebiedsbegrenzing	28
2.5	<b>Ontwikkelingsperspectief voor de Waddenzee</b>	31
2.5.1	Thema: Doelstellingen voor de Waddenzee	31
2.6	<b>Beleidskeuze: ruimte voor natuur en landschap</b>	35
2.6.1	Thema: Ruimte voor natuur en landschap	35
2.7	<b>Beleidskeuze: Ruimte voor menselijke activiteiten</b>	37
2.7.1	Thema: Archeologie	37
2.7.2	Thema: Baggerspecie	38
2.7.3	Thema: Bebouwing	39
2.7.4	Thema: Burgerluchtvaart	42
2.7.5	Thema: Diepe delfstoffen	43
2.7.6	Thema: Gesloten gebieden	45
2.7.7	Thema: Havens en bedrijventerreinen	47
2.7.8	Thema: Inpolderingen	49
2.7.9	Thema: Kabels en buisleidingen	50

2.7.10	Thema: Militaire activiteiten	51
2.7.11	Thema: Offshore-installaties	53
2.7.12	Thema: Ontgrondingen	54
2.7.13	Thema: Pierenwinning	55
2.7.14	Thema: Recreatie	56
2.7.15	Thema: Scheepvaart	58
2.7.16	Thema: Veiligheid	61
2.7.17	Thema: Visserij	62
2.7.18	Thema: Windturbines	67
2.7.19	Mogelijke nieuwe thema's	68
<b>2.8</b>	<b>Conclusies</b>	69

### **3 Gebiedsmanagement**

<b>3.1</b>	<b>Inleiding hoofdstuk gebiedsmanagement</b>	70
<b>3.2</b>	<b>Negen opties voor gebiedsmanagement</b>	71
<b>3.3</b>	<b>Enkele uitgangspunten, definities en afbakening</b>	73
<b>3.4</b>	<b>Criteria</b>	73
<b>3.5</b>	<b>Opties voor samenwerking</b>	75
<b>3.6</b>	<b>RWS of onderdelen Ministerie EZ als centrale natuurbeheerder</b>	76
<b>3.7</b>	<b>Natuurbeheer door consortium van bestaande terreinbeheerder</b>	77
<b>3.8</b>	<b>'Regionale Uitvoeringsdienst Wadden'</b>	81
<b>3.9</b>	<b>De Waddenprovincies als centrale natuurbeheerder</b>	82
<b>3.10</b>	<b>RWS en SBB gezamenlijk met een gebiedsgericht mandaat coördinerende rol</b>	83
<b>3.11</b>	<b>Kombergingsaanpak</b>	84
<b>3.12</b>	<b>Gemandateerde overheidsorganisatie op één plek</b>	85
<b>3.13</b>	<b>Wereld Park Wadden</b>	86
<b>3.14</b>	<b>Doorgroei huidige samenwerking volgens de Samenwerkingsagenda</b>	87
<b>3.15</b>	<b>Conclusies</b>	88

## **4**

### **Beleidsmonitoring**

<b>4.1</b>	<b>Inleiding</b>	90
<b>4.2</b>	<b>Basismonitoring</b>	91
<b>4.3</b>	<b>Beleidsmonitoring en adviesmonitoring</b>	93
4.3.1	Onontgonnen terrein in het waddengebied	93
4.3.2	Doel beleidsmonitoring	96
4.3.3	Opties beleidsmonitoring	96
<b>4.4</b>	<b>Conclusie</b>	98

## **5**

### **Doorwerking aanbevelingen ARK, ILT, Evaluatie SVW en Kamermoties**

<b>5.1</b>	<b>Inleiding</b>	100
<b>5.2</b>	<b>Hoofdconclusie: aanbevelingen vrijwel allemaal opgevolgd danwel geadresseerd</b>	101
<b>5.3</b>	<b>Processtappen ARK, ILT, Evaluatie SVW en Kamermoties</b>	102
<b>5.4</b>	<b>Aanbevelingen Algemene Rekenkamer</b>	103
5.4.1	Aanbeveling 1: Maak een 'pas op de plaats'.	104
5.4.2	Aanbeveling 2: Coördinerende verantwoordelijkheid	105
5.4.3	Aanbeveling 3: Eenvormiger inrichting van natuurbeheer	107
5.4.4	Aanbeveling 4, 5 en 6: Monitoring beleid, hoofddoelstelling 'ontwikkeling' en open landschap	110
5.4.5	Aanbeveling 7: Aansluiting geldstromen en doelen Waddenzeebeleid	112
<b>5.5</b>	<b>Onderzoeksvragen voor Evaluatie Structuurvisie</b>	113
<b>5.6</b>	<b>Aanbevelingen Evaluatie Structuurvisie en doorwerking Beleidsverkenning</b>	114
<b>5.7</b>	<b>ILT: Rapportage Beleidsmonitoring Waddenzee en Onderzoek wad- dengebied</b>	119
<b>5.8</b>	<b>Moties Jacobi en Smaling</b>	120

# INHOUDSOPGAVE

## BIJLAGEN

De rapportage bestaat uit:

**Managementsamenvatting**

**Deel 1      Bevindingen**

**Deel 2      Beleidsopties**

**Bijlagen**

### **Bijlage A.**

Afkortingenlijst

### **Bijlage B.**

Projectorganisatie Beleidsverkenning Toekomstige rol en ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied

### **Bijlage C.**

In verkenning geraadpleegde beleidsvisies, -nota's en -ambities, inclusief hyperlinkverwijzing naar Essaybundel 'Visies op de Wadden', onder regie van de Waddenacademie

### **Bijlage D.**

Advies Regiecollege Waddengebied ten aanzien van de beleidsverkenning, 16 februari 2017

### **Bijlage E.**

Moties Smaling en Jacobi

### **Bijlage F.**

Bronvermelding afbeeldingen





# MANAGEMENTSAMENVATTING





## Doel: bouwstenen voor toekomstig beleid in beeld

Deze Beleidsverkenning Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en Regio voor het Waddengebied (hierna Beleidsverkenning) levert bouwstenen voor een beleidsontwikkelingstraject dat leidt tot de implementatie van een Waddenparagraaf in onder meer de Nationale Omgevingsvisie, het Besluit kwaliteit leefomgeving, Provinciale en Gemeentelijke Omgevingsvisies. Deze instrumenten van de nieuwe Omgevingswet treden naar verwachting in 2019 in werking en vervangen onder meer de huidige Structuurvisie derde nota Waddenzee (SVW) en de Waddenparagraaf in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

In de Beleidsverkenning is onderzoek gedaan naar de contouren van het gewenste toekomstige beleid (zie brief IenM aan de Tweede Kamer van 20 januari 2016). Het doel van de Beleidsverkenning is om het speelveld en de mogelijk opties (met voor- en nadelen, kansen en bedreigingen) voor toekomstig beleid en beheer van het waddengebied in beeld te brengen. Met als hoofdvraag of dit moet leiden tot aanpassingen van het huidige beleid, welke vorm deze ook zal krijgen. De blik is vooral gericht op de planperiode 2019-2030 met een planhorizon tot 2050.

### Aanpak en uitgangspunten beleidsverkenning

In een kort en intensief traject vanaf mei 2016 tot en met maart 2017 zijn meer dan 200 beleids- en ambitiedocumenten van Rijk en regio doorgenomen, die na het opstellen van de vorige structuurvisie in 2007 zijn verschenen. Naast documentanalyses zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven, visserij, natuur- en milieuorganisaties, (vaar)recreatie-organisaties en het Regiecollege Waddengebied (RCW). Ook zijn signalen uit gepubliceerde politieke nota's, Kamer-, Raads-, GS-, B&W-stukken meegenomen als leidraad in de analyse. Tenslotte zijn de (tussen)

resultaten in een intensief traject van consultatierondes uitvoerig besproken met het veld.

In navolging van de adviezen van de Algemene Rekenkamer (2013), de Evaluatie SVW (2015) en de reactie daarop van het Regie College Waddengebied (RCW) (2016) hanterden wij als uitgangspunt:

- Bestaande beleid van de SVW continueren waar het gaat om de beschermingsdoelstelling en dat beleid op te nemen in de nieuwe Nationale Omgevingsvisie.
- Kijken naar waar reparatie aan de orde kan zijn en naar nieuwe ontwikkelingen op lange termijn.
- Focussen op een goede voortgang en verbetering van de uitvoering.

Hierbij was het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' gehanteerd als leidraad.

Het onderzoek van de Beleidsverkenning beperkt zich tot het inventariseren en onderbouwen van de verschillende beleidsopties. En tot het geven van inzicht in het centraal en decentraal te gebruiken Omgevingswetinstrumentarium. Met andere woorden: in de Beleidsverkenning zelf worden nog geen keuzes gemaakt. Wel worden kernconclusies en aanbevelingen aangereikt.

### Bevindingen

De Beleidsverkenning leidde tot het inzicht dat veel zaken goed gaan en voldoende geborgd zijn in (inter)nationale, regionale en lokale regelgeving, convenanten, beleidsstukken en samenwerkingsprogramma's. Maar ook dat het waddengebied zich in toenemende mate geconfronteerd ziet met een scala aan ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende opgaven en gebruiksclaims. Daarbij kan worden gedacht aan klimaatverandering (gevolgen van opwarming) en zeespiegelstijging, (water)veiligheid en kustverdediging, demografische krimp, risico op vervuiling, toenemende mobiliteit, behoefte aan voedselvoorziening en visserij, (duurzame) energie- en delfstoffenwinning, wens tot recreatief medegebruik, economische activiteiten in de kustzone c.q. op de eilanden en dergelijke.

Dit zijn ontwikkelingen die elk aanzienlijke consequenties voor natuur, landschap en sociaaleconomisch welbevinden kunnen hebben en die meer en meer in samenhang daarmee dienen te worden benaderd. Ontwikkelingen die ook steeds vaker gebiedsgrenzen en verantwoordelijkheden van afzonderlijke actoren overstijgen.

Veel van deze ontwikkelingen hebben inmiddels hun plaats gekregen in nieuw vastgesteld beleid. Denk aan het Deltaprogramma en het Klimaatakkoord die na 2007 zijn vastgesteld. Maar ook aan nieuwe kennis over de daadwerkelijke kwetsbaarheid van de vogelstand en de visstand in het waddengebied. En aan de nieuwe creatieve samenwerkingsverbanden die de afgelopen jaren hebben geleid tot meer verduurzaming van recreatie, visserij en havens.

## Samenvatting van Kernconclusies

### *Hoofddoelstellingen*

Uit ons onderzoek is gebleken dat de formulering van de huidige hoofddoelstellingen van de Structuurvisie Waddenzee geen aanpassing behoeft. Wel aanscherping. De uniciteit van het waddengebied op wereldniveau ligt vooral in haar dynamiek en in de betekenis van dit gebied als onmisbare schakel in de East Atlantic Flyway voor circa 12 miljoen trek- en broedvogels, de betekenis van de continentale swimway en het voedselweb. Deze doelstelling vereist wel nadere aanscherping om te kunnen bepalen welke interventies ook voor de komende decennia noodzakelijk zijn om deze waarde te behouden en ontwikkelen.

### *Open landschap en duurzame energie*

Een belangrijke tweede beleidsvraagstuk blijkt te liggen in de natuurlijke en economische betekenis van het open landschap van het waddengebied enerzijds en de ruimte-vraag voor duurzame energie (bijvoorbeeld windturbines) en bedrijvigheid anderzijds. Dit vereist nauwkeuriger gezamenlijke definiëring dan nu het geval is.

### *Sociaal en economisch potentieel van het Waddengebied*

Een derde beleidsvraagstuk ligt op het terrein van het sociaal en economisch potentieel van het waddengebied. Sociaal en economisch kent het waddengebied enkele kwetsbare gebiedsdelen. Daar tegenover biedt het waddengebied ook mogelijkheden om de sociaaleconomische structuur te behouden en mogelijk versterken. Toeristisch aantrekkelijk, cultuurhistorisch boeiend, duurzame innovatieve initiatieven, met de UNESCO Werelderfgoedstatus als inspiratiebron. De beleidsopties schetsen mogelijkheden om te komen tot een economie die enerzijds de natuur als waarde ziet en ontwikkelt en anderzijds de economische spin off van deze natuurwaarden benut: excellente duurzame waddeneconomie.

### **Benutten nieuw instrumentarium Omgevingswet en overige kernconclusies**

De overige kernconclusies zijn gericht op het benutten van het nieuwe Omgevingswet instrumentarium, eenduidigheid in sturing en beheer, het vervolmaken van de beleidscyclus door kennis en monitoring en het bespreekbaar maken van bestaande en nieuwe patronen tot succesvolle samenwerking.



## Samenvatting van kernaanbevelingen

Tot slot treft u hieronder een opsomming aan van tien kernaanbevelingen. Dit zijn de belangrijke inhoudelijke en beleidsmatige knoppen om aan te draaien. De kernconclusies kunt u terugvinden in paragraaf 1.4 van Deel 1 en deze conclusies leiden tot Kernaanbevelingen, die uitvoeriger zijn beschreven in paragraaf 1.5.

### 1. Hoofddoelstellingen Structuurvisie Waddenzee

#### 1.1 Handhaaf formulering huidige hoofddoelstellingen voor de Waddenzee, namelijk:

- de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied;
- de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied;
- het behoud van het unieke open landschap.

### 2. Hoofddoelstelling ontwikkeling natuur

#### 2.1 Intensiveer realisatie ontwikkeldoelstelling door extra focus op de ontwikkelingsdoelstelling en het ontwikkelperspectief

Voor essentiële stappen in herstel en ontwikkeling tot een robuust gebied aan het eind van de komende planperiode, is extra focus nodig op de ontwikkelingsdoelstelling en het ontwikkelperspectief.

#### 2.2 Definieer subdoelstellingen: flyway, swimway en voedselweb

Zorg voor adequate definiëring van subdoelstellingen binnen de hoofddoelstelling natuurontwikkeling en de daaruit voortvloeiende maatregelen en opgaven, gericht op ontwikkeling van deze ketens. Prioriteer binnen de hoofddoelstelling natuurontwikkeling de subdoelstellingen voor flyway, swimway en voedselweb.

#### 2.3 Onderzoek omvang benodigde middelen natuurbeheer-, -herstel en -ontwikkeling Waddenzee

De noodzakelijke omvang van het natuurbeheer-, herstel- en ontwikkelbudget dient nader te worden onderzocht. Nader onderzoek en uitwerking zijn noodzakelijk.

### 3. Hoofddoelstelling unieke open landschap

#### 3.1 Definieer in beleid en regelgeving heldere kaders voor behoud van uniek open landschap

Expliciete gemeenschappelijke definiëring van openheid als unieke landschappelijke waarde voor de komende planperiode, onder meer om duidelijkheid te bieden waar bebouwing mogelijk blijft en waar niet, en een doorvertaling hiervan in beleid en regels is noodzakelijk.

### 4. Excellente duurzame waddeneconomie

#### 4.1 Bevorder samenhang tussen economie, duurzaamheid en innovatie op een (adaptieve) manier die voortbouwt op de al geboekte successen

Combineer met het programma voor natuur, ook maatregelen voor economie, duurzaamheid en innovatie. Samen drie belangrijke knoppen om aan te draaien. Stuur voor maximaal rendement op samenhang binnen en tussen deze thema's, ook in trilateraal verband en in samenhang met bestaande sectoraal, regionaal of lokaal ingestoken programma's en initiatieven, gericht op een ontwikkelperspectief. Duurzame bereikbaarheid is hierbij een aandachtspunt.

#### 4.2 Ontwikkel kennisagenda waddengebied en verbeter aansturing onderzoeksprogramma's

Geef opdracht om een brede kennisagenda op te stellen. Zorg voor adequate programmering.

## 5. Inzet instrumentarium Omgevingswet

### 5.1 Onderzoek wijze van vormgeven regie van natuurbeleid in instrumentarium Ow

Onderzoek hoe de regie op natuurbeleid voor vanuit het Rijk en/of provincie het beste kan worden vormgegeven in het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet. Bevorder samenhang in bestemmings-/omgevingsplannen.

## 6. Integraal ontwikkelperspectief

### 6.1 Zorg voor een integrale samenhangende aanpak van het gebied met inzet van de instrumenten van de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming

Onderzoek de mogelijkheden om de verschillende wettelijke instrumenten van de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming (die in de Omgevingswet wordt ingepast via de Aanvullingswet natuur) in de uitvoeringspraktijk op integrale wijze in te zetten voor de bescherming en ontwikkeling van de natuurlijke waarden – Natura 2000-waarden maar ook andere natuurwaarden – in het gebied.

### 6.2 Ontwikkel een beleidsmatig integraal ontwikkelperspectief gericht op een natuurinclusieve aanpak

Ontwikkel een beleidsmatig overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief, waarbij een geïntegreerde natuurinclusieve aanpak die voldoet aan de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Natuur wordt daarmee een sturend onderdeel in een integraal toetsingskader waarmee ontwikkelingen in het waddengebied kunnen worden beoordeeld en begeleid. De Nationale Omgevingsvisie en/of de (inter)Provinciale Omgevingsvisie vormt bij uitstek het instrument om een overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief in op te nemen, bijvoorbeeld in een Waddenparagraaf.

## 7. Beleidscyclus

### 7.1 Evalueer ingrepen periodiek via impact-assessment studies

Toekomstige ingrepen moeten zorgvuldig op hun effecten geëvalueerd worden in periodieke strak geplande impact-assessment studies (nulmetingen, impact metingen en controle metingen).

### 7.2 Ontwikkel een goede beleidsmonitoring

Ontwikkel een goede beleidsmonitoring en koppel deze aan de effectmonitoring van ingrepen en concrete maatregelen, waarmee, op basis van zo objectief mogelijk gegevens, tussentijds kan worden bijgestuurd en aan het einde van de planperiode verantwoording kan worden afgelegd over de mate van realisering van de beleidsdoelen.

## 8. Cultuurhistorie en landschap

### 8.1 Geef cultuurhistorie en landschap een stevigere plek in het Omgevingswetinstrumentarium

Onderzoek hoe een gebiedsgerichte benadering van cultuurhistorie en landschap kunnen worden opgenomen in onder andere het Omgevingswetinstrumentarium, zoals de Nationale Omgevingsvisie, de provinciale omgevingsvisies en/of het Besluit Kwaliteit Leefomgeving.

## 9. Regie en integraal gebiedsmanagement

### 9.1 Onderzoek mogelijkheden voor versterking van de samenwerking binnen het RCW zonder structuurwijzigingen en overdracht van bevoegdheden

### 9.2 Overweeg verbreding van samenstelling van samenwerkingsverband beheer

Bouw het beheer, vanuit zowel de integratiegedachte als vanuit het principe binding met bewoners, verder uit.



### 9.3 Begrenzing

Onderzoek, in overleg met de regio (provincies, gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en bedrijfsleven), het nut, de noodzaak en de haalbaarheid van anders (vanuit meer samenhang) omgaan met grenzen tussen de Waddenzee en het waddengebied, onder meer vanuit het perspectief van integraal gebiedsmanagement.

### 9.4 Voortzetting Samenwerkingsagenda tot en met 2018

Zet de huidige ontwikkeling van de Samenwerkingsagenda voor verbetering van Beheer Waddenzee (SWA) en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee (OBW) voort tot en met 2018.

### 9.5 Nadere uitwerking opties versterking integraal gebiedsmanagement

In navolging van de Evaluatie RCW achten wij het nuttig om de opties voor mogelijke samenwerkingsvormen voor versterking van het gebiedsmanagement voor de periode na 2018 in de komende jaren in alle rust nader uit te werken en te bezien.

## 10. Overige kernaanbevelingen

### 10.1 Maak gebruik van alle drie de sturingsconcepten

Het is nuttig dat alle partijen zich bewust zijn van drie relevante sturingsconcepten die voor thema's in het waddengebied benut kunnen worden en hiertoe een gemeenschappelijk taal te ontwikkelen: (niet)toelatingsconcept, uitnodigingsconcept, netwerkconcept.

### 10.2 Zorg voor samenhangende keuzes uit de beleidsopties van deze beleidsverkenning

In deze beleidsverkenning zijn voor meer dan 25 inhoudelijke thema's verschillende beleidsopties benoemd. Het is cruciaal om in de vervolgstappen tot het maken van beleid tot integrale en samenhangende beleidspakketten te komen en niet in de valkuil te stappen om per inhoudelijk thema een gefragmenteerde discussie te

voeren over welke optie gekozen moet worden: voorkom 'cherry picking'.

### 10.3 Uitdaging: denk groot

Partijen zijn de afgelopen planperiode oprecht ambitieus en werkelijk kundig gebleken om binnen de huidige marges tot initiatief over te gaan. Marges worden waar mogelijk zelfs opgerekt. Deze Beleidsverkenning komt ook binnen deze marges tot stand, met opties voor herstel en verbetering van de natuur en voor een goede balans tussen natuur, landschap en economie. Maar wij laten het niet na om u uit te dagen de marges verder op te rekken.

### 10.4 Oproep: doorbreek probleembagatellisering en probleemvergroting

Bovenstaande is niet uniek voor het waddengebied maar juist het dynamische waddensysteem is dusdanig complex dat we dikwijls niet exact weten welke causale verbanden er zijn. Is achteruitgang van de visstand een kwestie van de verhoogde watertemperatuur, vernietiging van habitat door visserij, zandwinning en zandsuppletie, verandering in stromingen of toegenomen jacht door toppredatoren? Op basis van wetenschappelijk onderzoek zijn alle invalshoeken te beargumenteren en te onderbouwen. En wetenschap is geduldig. Juist hier kan men dus winst behalen en met elkaar stappen zetten. Op basis van visie en afspraken over de inrichting van het bestuurlijke discours op grond van de waarden van het gebied.

### 10.5 Doorbreek het systeem van natuurontwikkeling gevangen in de fuik van een businesscase

Natuurherstel- en ontwikkeling zijn de afgelopen planperiode - al dan niet indirect - met name gefinancierd uit budget dat vanwege compensatie en mitigatie gekoppeld is aan groei van economische activiteiten, zoals mijnbouw of de bouw van energiecentrales. Bedenk de komende planperiode een systematiek om dit te doorbreken. **Inleiding**

# HOOFDSTUK 1

## INLEIDING





## 1.1 Beleidscyclus

Deze Beleidsverkenning Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en Regio voor het Wad-engebied (hierna Beleidsverkenning) levert bouwstenen voor een beleidsontwikke-lingstraject dat leidt tot de implementatie van een Waddenparagraaf in onder meer de Nationale Omgevingsvisie, het Besluit kwaliteit leefomgeving, Provinciale en Gemeen-telijke Omgevingsvisies. Deze instrumenten van de nieuwe Omgevingswet treden naar verwachting in 2019 in werking en vervangen onder meer de huidige Structuurvisie derde nota Waddenzee (SVW) en de Waddenparagraaf in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

De beleidscyclus van de Structuurvisie Waddenzee kent de volgende fasen:

1. Planperiode huidige SVW: 2007 tot 2017, onlangs verlengd tot eind 2018.
2. Evaluatie huidige SVW: onderzoek in 2015, rapportage december 2015.
3. Beleidsverkenning: onderzoek in 2016, rapportage maart 2017.
4. Toekomstvisie Rijk / Rijk-regio Gebiedsagenda Wadden 2050: planning medio 2017 tot medio 2018.
5. Ontwikkeling instrumentarium Omgevingswet: planning voorbereiding en ontwerp implementatie in o.a. Nationale Omgevingsvisie (opvolger huidige Structuurvisie Waddenzee), Besluit kwaliteit leefomgeving, Provinciale en Gemeentelijke Omge-vingvisies, et cetera: planning eind 2017 tot eind 2018, implementatie rond medio 2019.

### Fase 1: Werkingsduur (planperiode) Structuurvisie Waddenzee

Op 16 februari 2007 is de Structuurvisie derde nota Waddenzee (SVW, voorheen: Pla-nologische Kernbeslissing Waddenzee, Pkb) vastgesteld. Het in de SVW opgenomen beleid voor de Waddenzee geldt voor een periode van 10 jaar vanaf de inwerkingtre-ding van de SVW. Deze periode wordt aangeduid als de planperiode. De SVW en in

het verlengde daarvan de waddenparagraaf van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) dienden voor 2017 te worden geëvalueerd, voorafgaand aan een mo-gelijke herziening van de SVW. Met de brief van de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) aan de Tweede Kamer van 7 november 2016 is de planperiode verlengd tot 31 december 2018.

Centraal in de SVW staan de hoofddoelstellingen voor de Waddenzee, gericht op een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap. Deze hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in beleidskeuzen, met onderscheid tussen 'Ruimte voor natuur en landschap' en 'Ruimte voor menselijke activiteiten', waarin voor een keur van activiteiten keuzes zijn gemaakt. De SVW bevat ook een ontwikkelingsperspectief, gericht op herstel en ontwikkeling van het natuurlijk systeem van de Waddenzee en verduurzaming van de economie in het gebied.

### Fase 2: Evaluatie Structuurvisie Waddenzee

Op 7 december 2015 is het rapport '*Evaluatie Structuurvisie Waddenzee*' uitgebracht (fase 2) (Evaluatie SVW). Het betrof een in opdracht van het ministerie van IenM uitge-voerd onafhankelijk onderzoek met het oog op mogelijke bijstelling van de huidige Structuurvisie' (SVW). De SVW is over het algemeen positief geëvalueerd: "De Struc-tuurvisie Waddenzee heeft voor duidelijkheid gezorgd: de hoofddoelstelling is natuur. Het ruimtelijk kader maakt duidelijk wat er wel en niet kan. Uit de evaluatie blijkt dat dit werkt."

<sup>1</sup> Op 16 februari 2007 is Deel 4 van de planologische kernbeslissing (pkb) Derde Nota Waddenzee vastgesteld. Op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft de pkb de status gekregen van structuurvisie en maakt onderdeel uit van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De pkb heet nu dus Structuurvisie Waddenzee (SVW). In dit rapport is ervoor gekozen om consequent SVW te hanteren, ook voor de periode voor invoering van de Wro. Voor de geografi-sche begrenzing wordt wel gesproken over pkb-grens.

De SVW heeft haar beschermingsdoelstelling in hoge mate bereikt, maar er zijn wel duidelijk kritiek- of verbeterpunten benoemd. Als belangrijkste verbeterpunt geeft de Evaluatie aan dat de herstel- en ontwikkelingsdoelstelling voor natuur en landschap nog onvoldoende is gerealiseerd. Daarnaast adviseert de Evaluatie SVW: verbeter de flexibiliteit, creëer voorwaarden voor één gebiedsmanagement en ontwikkel beleidsmonitoring. Vergelijkbare conclusies zijn overigens al eerder getrokken door de Algemene Rekenkamer in het rapport *'Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting'* (ARK-rapport) uit november 2013. Hierin doet de Rekenkamer tevens de aanbeveling om 'pas op de plaats' te maken en stil te staan bij de vraag wat precies de resterende ambities van het Rijk zijn voor het waddengebied en welke instrumenten vanuit het Rijk kunnen worden ingezet om deze ambities te bereiken.

### **Huidige fase 3: Beleidsverkenkend onderzoek**

De *Beleidsverkenning* geeft inzicht in de wijze waarop de bestaande doelen uit de SVW kunnen worden herijkt in het licht van recente ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Hierbij komen tevens opties in beeld om geconstateerde kansen voor beleid en beheer van het waddengebied te benutten en problemen aan te pakken. Tot slot biedt de Beleidsverkenning inzicht in de wijze waarop het instrumentarium van de Omgevingswet kan worden ingericht en ingezet om optimaal bij te dragen aan het realiseren van beleidsdoelen in het waddengebied.

### **Fase 4: Toekomstvisie Wadden Rijk en regio**

In de brieven aan de Tweede Kamer van 20 januari 2016 en 7 november 2016 heeft de minister van IenM (samen met staatssecretaris van EZ) aangegeven dat zij op basis van de Evaluatie van de Structuurvisie Waddenzee en de Beleidsverkenning, in de lente van 2017 haar visie zal geven op de toekomstige ontwikkeling van het Waddengebied (Toekomstvisie Waddengebied). IenM heeft het voornemen om voor alle grote wateren een Gebiedsagenda op te stellen. Een manier om vorm te geven aan de Toekomstvisie

Waddengebied is het samen met de regio opstellen van een Gebiedsagenda Waddengebied. Inmiddels bestaat bijvoorbeeld al de Gebiedsagenda Noordzee 2050 en is een Gebiedsagenda IJsselmeer in voorbereiding. Een gebiedsagenda wordt samen met de regio opgesteld, heeft geen formele beleidsstatus en is geen structuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Het is een vormvrije verkenning van ambitie, potentie, opgaven en mogelijke maatregelen. De uitkomsten en afspraken die in of naar aanleiding van een gebiedsagenda worden gemaakt, kunnen wel invloed hebben op beleid, regelgeving en financiering. De aanpak en opzet van een Gebiedsagenda zal per 'groot water' verschillen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden en achtergrond van het betreffende gebied. Over de Gebiedsagenda heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

### **Fase 5: voorbereiding en ontwerp instrumentarium Omgevingswet**

De Toekomstvisie (dan wel Gebiedsagenda Wadden 2050) zal worden verwerkt in onder meer het instrumentarium van de Omgevingswet, zoals de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), het Besluit kwaliteit leefomgeving, Provinciale Omgevingsvisies en Gemeentelijke Omgevingsvisies, et cetera. Het voorbereiden en het ontwerpen van de implementatie van de opvolger van de SVW in onder andere het instrumentarium van de Omgevingswet is gepland in 2018. Fasen 4 en 5 zullen gedeeltelijk parallel plaatsvinden. Implementatie zal naar verwachting rond medio 2019 plaatsvinden (afhankelijk van de datum van de overall implementatie van de Omgevingswet).



## 1.2 Doel en scope Beleidsverkenning

### Doel

De minister van IenM en de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) hebben opdracht gegeven om in 2016 de “Beleidsverkenning Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het waddengebied” uit te laten voeren. In de Beleidsverkenning wordt onderzoek gedaan naar de contouren van het gewenste toekomstige beleid (zie brief IenM aan de Tweede Kamer van 20 januari 2016).

Het doel van de Beleidsverkenning is om het speelveld en de mogelijk opties (met voor- en nadelen, kansen en bedreigingen) voor toekomstig beleid en beheer van het waddengebied in beeld te brengen. Met als hoofdvraag of dit moet leiden tot aanpassingen in de opvolger van deze SVW, welke vorm die ook zal krijgen. De blik is vooral gericht op de planperiode 2019-2030 met een planhorizon tot 2050. Het onderzoek van de Beleidsverkenning beperkt zich tot het inventariseren en onderbouwen van de verschillende beleidsopties. Met andere woorden: in de Beleidsverkenning zelf worden nog geen keuzes gemaakt.

### Opzet Beleidsverkenning

De verkenning kent de volgende (deels parallel uitgevoerde) deelstappen:

- Beleidsambities en visie: Er is een overzicht opgesteld van de huidige beleidsambities en visies van Rijk en regio die tot stand zijn gekomen na vaststelling van de SVW in 2007.
- Ontwikkelingen: Er is een schets gemaakt van nieuwe (ook ‘autonome’) ontwikkelingen, in én buiten het Waddengebied, die van invloed zijn op de realisatie van ambities en doelen in de Waddenzee, respectievelijk het waddengebied (externe invloed).
- Instrumentarium: Het juridisch instrumentarium is in beeld gebracht. Hierbij is di-



rect de relatie gelegd met het toekomstige beschikbare instrumentarium, inclusief dat van de nieuwe Omgevingswet en de wijze waarop dit ingezet kan worden vanuit het streven naar een goed werkend en afgestemd gebiedsmanagement.

- Confrontaties: Geanalyseerd is welke confrontaties er tussen verschillende beleidsambities kunnen ontstaan en welke opties er zijn om hiermee om te gaan.
- Toetsing en evaluatie: En met de wijze waarop toetsing plaatsvindt over het voorgenomen beleid en de gekozen maatregelen: beleidsmonitoring en evaluatie.
- Gebiedsscope: De Verkenningsscope is gericht op de Waddenzee én het waddengebied (conform de definitie van de SVW/Pkb Waddenzee).
- Beleidscyclus: Met bovenstaande insteek zijn in feite alle fasen van de gehele beleidscyclus onder de loep genomen: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

### Analyse rapporten en interviews

Naast documentanalyses zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven, visserij, natuur- en milieuorganisaties, vaarrecreatieorganisaties en het Regiecollege Waddengebied. Ook zijn signalen uit gepubliceerde politieke nota's, Kamer-, Raads-, GS-, B&W-stukken meegenomen als leidraad in de analyse.

### Organisatie

De Beleidsverkenning is uitgevoerd door een consortium van P2, Rho en ProDo en begeleid door Willem Kattenberg, projectleider namens de Directie Gebieden en Projecten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. In de bijlagen zijn de organisaties en personen vermeld die bij het project betrokken zijn geweest.

### Afbakening

Geen onderdeel van deze beleidsverkenning is:

- Het evalueren van het beleid van de afgelopen jaren. Wij benutten bestaande evaluaties.

- Het daadwerkelijk ontwikkelen van een gezamenlijke ontwikkelingsvisie, en de eventuele keuze tussen de geschetste opties in deze Beleidsverkenning, vindt in de fase na de Beleidsverkenning plaats (zie paragraaf 1.1).
- De evaluatie van de voortgang van de Samenwerkingsagenda beheer, evenals de stand van zaken rond het samenbrengen, openbaar maken en afstemmen van bestaande onderzoek- en meetprogramma's (als onderdeel van de Samenwerkingsagenda beheer).

### Aanpak

In een kort en intensief traject vanaf 1 mei 2016 zijn meer dan 200 beleids- en ambitie-documenten doorgenomen, die na het opstellen van de vorige structuurvisie in 2007 zijn verschenen. De Evaluatie SVW is, evenals de RCW-brief (Regie College Waddengebied) van 1 februari 2016 als reactie op deze evaluatie SVW, hierbij als één van de uitgangspunten gehanteerd. Er is een selectief aantal verdiepende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de diverse Rijks-, regionale en lokale overheden, visserij, bedrijfsleven, vaarrecreatieorganisaties, natuur- en milieuorganisaties. Beleidsmakers en belangenbehartigers hebben diverse conceptversies kunnen becommentariëren en meegedacht over de onderbouwing van de beleidsopties. En onder regie van de Waddenacademie hebben zes jonge wetenschappers, met een open blik, hun visie gegeven op de mogelijke - of wenselijke - ontwikkelingen in het waddengebied in de komende decennia.

### Opbouw rapport

De rapportage van de Beleidsverkenning kent de volgende onderdelen:

Deel 1: Bevindingen.

Deel 2: Beleidsopties & Bijlagen.

## 1.3 Duiding bevindingen Beleidsverkenning

### Duiding materiaal

De huidige Structuurvisie Waddenzee regelt zeer uiteenlopende beleidsonderwerpen en beslaat (inclusief Toelichting) ruim 100 bladzijden. Mede hierdoor heeft de Beleidsverkenning een omvangrijke hoeveelheid materiaal opgeleverd die gebruikt kan worden in de volgende fasen van de beleidscyclus (zie paragraaf 1.1). Daarnaast geldt dat voor sommige onderwerpen nader onderzoek of afstemming noodzakelijk is om tot een goed onderbouwde keuze tussen de verschillende beleidsopties te komen.

Hieruit volgt dat het noodzakelijk is om enige duiding, structuur, gelaagdheid en prioritering aan te brengen in deze veelheid van informatie aan de hand van een aantal criteria, zoals de urgentie van het onderwerp, vanuit bijvoorbeeld de wensen van de politiek, het bestuur, het bedrijfsleven, de burgers, de natuurorganisaties, et cetera.

Deze duiding kan behulpzaam zijn bij het in de vervolgfases (zie paragraaf 1.1.) bepalen welke thema's en beleidsopties uit deel 2 met voorrang dienen te worden opgepakt, welke thema's nader onderzoek en/of uitwerking verdienen en welke thema's (vrijwel) ongewijzigd kunnen worden overgenomen in de opvolger van de huidige Structuurvisie.

Bij de duiding kunnen onder meer de volgende aandachtspunten van belang zijn:

1. Continueer zo veel mogelijk die beleidsteksten uit de SVW waarvan in de Evaluatie SVW en/of de Beleidsverkenning wordt aangegeven dat deze goed functioneren.
2. Hanteer waar mogelijk het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.
3. Bij de bepaling van de mate van urgentie van een thema kan worden meegewogen:
  - a. In hoeverre de gekozen beleidsoptie naar verwachting het verschil kan maken voor ontwikkeling van de natuur en de duurzame economische ontwikkeling van het Waddengebied en;

- b. In hoeverre de beoogde doelstellingen met betrekking tot een thema voor de komende planperiode in (andere) bestaande wetgeving afdoende zijn verankerd.

Een andere belangrijke hulp bij de duiding zijn de kernboodschappen uit de Evaluatierapportage van de Structuurvisie van december 2015 en de conclusies en aanbevelingen uit de brief van het Regiecollege Waddengebied van 1 februari 2016 naar aanleiding van de Evaluatierapportage SVW. Daarnaast zijn de aanbevelingen uit het ARK-rapport uit 2013 van belang (zie deel 2, hoofdstuk 5). De uitkomst van de duiding van al het onderzoeksmateriaal van de Beleidsverkenning heeft geleid tot de selectie van een aantal kernconclusies in paragraaf 1.4 en kernaanbevelingen ten behoeve van een 10-tal onderwerpen die u aantreft in paragraaf 1.5. Deze kernconclusies en aanbevelingen betreffen de thema's die het meeste aandacht behoeven. Het zijn de grootste knoppen om aan te draaien.

### Duiding onderzoeksmateriaal beleidsopties

In het kader van deze Beleidsverkenning is het niet alleen *niet* onze opdracht om, voor de in deel 2 genoemde thema's, afgewogen aanbevelingen te doen, het is ook gegeven de onderzoekstijd praktisch niet haalbaar. Desalniettemin vormt deel 2 waardevolle input bij de agendering en behandeling van deze thema's in fase 4 (ontwikkeling Toekomstvisie) en fase 5 (implementatie opvolger SVW).

### Kernboodschappen Evaluatierapportage SVW

De Waddenzee is een internationaal natuurgebied van groot belang. De SVW heeft voor duidelijkheid gezorgd: de hoofddoelstelling is natuur. Het ruimtelijk kader maakt duidelijk wat er wel en niet kan. Uit de evaluatie blijkt dat dit werkt. Dit heeft bijgedragen aan de verduurzaming van de visserij, het reguleren van het recreatief medegebruik dat tegelijkertijd zo belangrijk is voor de lokale en regionale economie, en het regule-

ren van andere menselijke activiteiten. De achttien beleidskeuzen voor het menselijk medegebruik uit de SVW werken door in ruimtelijke plannen en vergunningen. Menselijke activiteiten worden met een afwegingskader getoetst op verenigbaarheid met de hoofddoelstelling natuur.

De resultaten van de evaluatie SVW zijn in de volgende zeven kernboodschappen samengevat:

- a. De SVW en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) werkt goed als instrument voor de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied.
- b. De voorgenomen ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie is nog onvoldoende tot stand gekomen, al is er wel een scala aan veelbelovende aanzetten zichtbaar.
- c. Het instrumentarium van de SVW is deels opnieuw ontworpen en werkt naar behoren.
- d. De vernieuwde rol van het RCW in de bestuurlijke organisatie verdient voortzetting, omdat die partijen verbindt en samenwerking stimuleert.
- e. Geef een impuls aan de realisering van het ontwikkelingsperspectief door het, mede op basis van de nu zichtbare aanzetten, integraler te concretiseren en operationaliseren in een ontwikkelingsprogramma.
- f. Werk toe naar één gebiedsmanagement voor samenwerking in beheer en ontwikkeling.
- g. Continueer de hoofddoelstelling en de beschermende werking van de SVW, maar verbeter de flexibiliteit, creëer voorwaarden voor één gebiedsmanagement en ontwikkel beleidsmonitoring.

Aanbevelingen en aandachtspunten RCW naar aanleiding van Evaluatierapport SVW

Het RCW geeft de volgende aanbevelingen:

- a. Bestaande beleid van de SVW continueren waar het gaat om de beschermingsdoelstelling en dat beleid op te nemen in de nieuwe Omgevingsvisie.

- b. Kijken naar waar reparatie aan de orde kan zijn en naar nieuwe ontwikkelingen op lange termijn.
- c. Focussen op een goede voortgang en verbetering van de uitvoering.

Het RCW vindt de volgende aandachtspunten en ontwikkelingen van belang voor de herziening:

d. Versterking broedvogelstand en visbestanden

We moeten van beschermen van de ecologie van de Waddenzee naar het ontwikkelen van de ecologie en met name naar een ontwikkelingsgerichte versterking van de broedvogelstand en visbestanden in de Waddenzee. Hiervoor is een nieuw ontwikkelingskader nodig.

e. Samenhang ecologie en economie

Samenhang ecologie en economie in het Werelderfgoedgebied Waddenzee is nodig. Daarbij vervullen innovaties gericht op duurzaamheid een sleutelrol.

f. Flexibel afwegingskader

Duurzaam medegebruik binnen een meer flexibel afwegingskader; inzet op het uitvoeren van afspraken over visserijbeleid en de bereikbaarheid van de havens voor de visserij;

g. Open landschap beschermen

Openhouden van vensters, bundelingsprincipe voor landschap, openheid en bebouwing; in de evaluatie wordt geconstateerd dat de openheid van het gebied aanmerkelijk verkleind is, hetgeen binnen de huidige regelgeving plaats heeft kunnen vinden. Het beleidsstelsel dient daarom nog eens tegen het licht te worden gehouden om te bekijken of er voldoende aandacht is voor openheid en landschap vanuit het perspectief van de Wadden.

h. Gezamenlijke doelen, gezamenlijke governance, gezamenlijke (beleids)monitoring

De noodzakelijke beleidsmonitoring dient in het verlengde van de basismonitoring te worden ontwikkeld.



i. Autonome ontwikkelingen

Aandacht is nodig voor een aantal autonome ontwikkelingen die inwerken op het Waddenbeleid. Energietransitie (windenergie, gaswinning en energiecentrales), klimaat (zeespiegelstijging versus verondieping van de Waddenzee), ontwikkelingen ten aanzien van de Eems-Dollard, militaire aanwezigheid en innovaties in scheepvaart.

## 1.4 Kernconclusies

Op basis van de uitgangspunten uit paragraaf 1.3, de bestudeerde beleidsdossiers, de geïnventariseerde ontwikkelingen, de gesprekken en de vele reactie die wij kregen, komen wij tot een tiental kernconclusies.

### 1 Hoofddoelstellingen Structuurvisie Waddenzee

#### Inleiding

De Structuurvisie Waddenzee kent als hoofddoelstellingen voor de Waddenzee:

- a. de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied;
- b. de duurzame ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied; en
- c. het behoud van het unieke open landschap.

#### Kernconclusie 1.1

Uit ons onderzoek is gebleken dat de formulering van de huidige hoofddoelstellingen van de Structuurvisie Waddenzee geen aanpassing behoeft.

### 2 Hoofddoelstelling natuurontwikkeling

#### Inleiding

Zowel de Algemene Rekenkamer (zie rapportage november 2013) als de Evaluatierapportage SVW wijzen op het achterblijven van het realiseren van de tweede hoofddoelstelling. De Evaluatierapportage SVW zegt in kernboodschap 1 hierover het volgende: “De SVW maakte in 2007 al duidelijk dat alleen beschermen niet genoeg is en dat daarom ook herstel en ontwikkeling wordt nagestreefd. De kwaliteit van het natuurgebied is

aangetast en schiet tekort. Dat was in 2007 duidelijk en een recente publicatie uit 2015 met trendanalysegegevens over vogeltrek langs de gehele East Atlantic Flyway lijkt dit voor de belangrijke schakel die de Waddenzee is nog eens te bevestigen, al kunnen ook verbeteringen worden geconstateerd, zoals voor zeehonden en het voorkomen van kokkels en mosselbanken in de Waddenzee. De in de SVW voorgenomen richting en fasering van een ontwikkelingsgerichte en offensieve strategie is nog onvoldoende tot stand gekomen.”

#### **Kernconclusie 2.1**

Veel natuurbeschermingsdoelen zijn voor de komende drie tot zes jaar geborgd, vooral in trilaterale afspraken met Duitsland en Denemarken, in Natura 2000-beheerplannen en in natuurwetgeving. Dat zijn uitkomsten van jarenlange processen. Daar staat tegenover dat ons de noodzaak is gebleken om de inzet op de realisatie van de herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen verder te vergroten. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit november 2013 en van de Evaluatierapportage van de Structuurvisie Waddenzee uit december 2015. Zie ook de kernboodschappen van de Evaluatierapportage SVW.

#### **Kernconclusie 2.2**

De uniciteit van het waddengebied op wereldniveau ligt vooral in haar dynamiek en in de betekenis van dit gebied als onmisbare schakel in de East Atlantic Flyway voor circa 12 miljoen trek- en broedvogels, de betekenis van de continentale swimway en het voedselweb (zie paragraaf 2.1). Zie ook de aandachtspunten van het RCW (brief RCW aan de minister van IenM van 1 februari 2016).

#### **Kernconclusie 2.3**

Voor het vaste land van het waddengebied (*droge* deel kust en eilanden) geldt dat de natuurbeheergelden zijn gedecentraliseerd. Deze zijn niet primair bedoeld voor na-

tuurherstel- en ontwikkelingsdoeleinden voor de Waddenzee. Daarnaast geldt dat de taakomschrijving van beheeringrepen voor natuur*bescherming* voor de komende periode nauwkeurig is gedefinieerd. De taakomschrijving van natuurherstelmaatregelen en –*ontwikkeling* voor de Waddenzee is echter niet volledig en wordt door het rijk relatief bescheiden gefaciliteerd: ook in budget.

### **3      Hoofddoelstelling behoud unieke open landschap Waddenzee**

#### **Kernconclusie 3.1**

Op basis van de argumenten ‘grote maatschappelijke waarde’ of ‘geen significante effecten’ zijn aan de randen van de Waddenzee grootschalige windparken gerealiseerd danwel gepland, die ter plaatse het beeld van het landschap sterk (zullen) bepalen. Verder zijn op dezelfde wijze enkele grootschalige bouwwerken gerealiseerd die sterk beeldbepalend zijn.

#### **Kernconclusie 3.2**

De kans is groot dat het unieke open landschap van het waddengebied de komende decennia verder dichtslibt. Er is onder de huidige omstandigheden en gelet op toekomstige ontwikkelingen (energietransitie) reden aan te nemen dat deze tendens zich versterkt zal doorzetten. De huidige regels beschermen het unieke open landschap onvoldoende. Over het belang van de schoonheid van het landschap valt echter niet te twisten. Een rationele afweging bij de toetsing van een vergunningaanvraag van mogelijk verstorende activiteiten kan evenwel moeilijk worden gemaakt als er geen helder beoordelingskader beschikbaar is dat die landschappelijke waarden benoemt en ook beschrijft hoe deze kunnen worden versterkt danwel aangetast. Om sluipend dichtslippen een halt toe te roepen en het unieke open landschap voor het Werelderfgoed te behouden én om duidelijkheid te bieden waar bebouwing mogelijk blijft, is het nodig de huidige beoordelingskaders te verduidelijken.

## 4 Excellente duurzame waddeneconomie

### Kernconclusie 4.1

Er is veel innovatief vermogen in het gebied. De UNESCO-werelderfgoedstatus is hierbij inspiratiebron. Dit kan het lonkend perspectief zijn voor een excellente duurzame economie met als basis een dynamische werelderfgoednatuur: de waddeneconomie. Als een innovatie op het gebied van water, voedsel, energie, duurzaam vervoer, duurzame recreatie et cetera in het kwetsbare, dynamische evenwicht van het waddengebied succesvol is, dan kan het ook een belangrijk exportproduct zijn voor vergelijkbare gebieden elders in de wereld. Het is van belang dat deze samenhang de komende planperiode nadrukkelijk gezocht wordt, waarbij investeringen, management, monitoring en marketing hand in hand zouden kunnen gaan.

### Kernconclusie 4.2

Bij een excellente duurzame waddeneconomie hoort een excellente kennisontwikkeling. Geconcludeerd wordt dat het ontbreekt aan een sturingsmechanisme voor ontwikkeling van excellente kennis over het Waddengebied. Hierdoor wordt bepaalde essentiële kennis nu niet ontwikkeld.

### Kernconclusie 4.3

Sociaal en economisch kent het waddengebied enkele kwetsbare gebiedsdelen. Daar tegenover biedt het waddengebied ook kansen om de sociaal-economische structuur te versterken. Hierbij is veel ambitie aanwezig en zijn tal van concrete initiatieven zichtbaar bij vasteland- en waddeneilandgemeenten, provincies, rijkspartijen en maatschappelijke organisaties om deze kwetsbaarheid op creatieve en duurzame wijze te lijf te gaan. De duurzame bereikbaarheid van de eilanden is hierbij een aandachtspunt.

## 5 Inzet instrumentarium Omgevingswet bij regie natuurbeleid

### Kernconclusie 5.1

Rijkspartijen als EZ en IenM zijn vanwege belangen op nationaal niveau in de meeste gevallen voor de Waddenzee verantwoordelijk. Daarom is het natuurbeleid voor het natte wad – behoudens het Waddenfonds – niet gedecentraliseerd. Hierdoor liggen ook de (natuur)beheertaken op het natte wad grotendeels bij het Rijk. Bescherming wordt geregeld via natuurwetgeving en -handhaving, Waterwet, Ontgrondingenwet, vaargeulbeheer, KRW-realiserende en de Structuurvisie Waddenzee. Voor het vaste land en de eilanden is wel sprake van decentralisatie van ruimtelijk orderings- en natuurbeleid, vanwege de decentralisatievoorkeur in veel regelgeving.

### Kernconclusie 5.2

De standaard systematiek van de nieuwe Omgevingswet, namelijk getrapte normstelling (zie uitleg van dit begrip hoofdstuk 5.1) brengt voor de Waddenzee een reëel risico met zich mee op ongewenste versnippering. Dit komt doordat de 17 gemeenten in het waddengebied elk voor hun eigen grondgebied integrale omgevingsplannen dienen vast te stellen, maar dit niet voor het waddengebied als zodanig kunnen.

### Kernconclusie 5.3

Het juist benutten van de instrumenten uit de Omgevingswet, die daar waar nodig de eenheid van het waddengebied kan benoemen en borgen, zoals de Nationale Omgevingsvisie (Novi), instructieregels via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Programma en het Projectbesluit in combinatie met de bestaande Natura 2000-wetgeving, vraagt om zorgvuldige afweging.



## 6 Integraal ontwikkelperspectief

### Kernconclusie 6.1

De Natura 2000-doelstellingen en het daaraan verbonden beschermingsregime zijn een gegeven gezien de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Recent heeft een herijking plaatsgevonden van de natuurwetgeving – Wet natuurbescherming – waarbij binnen de Europese kaders maximale afstemming is gezocht met de komende Omgevingswet; de Wet natuurbescherming zal dan ook beleidsneutraal overgaan naar de Omgevingswet. Systematisch blijft er sprake van een gescheiden benadering met een vergunning voor een aparte Natura 2000-activiteit die enkel wordt getoetst aan de aanwijzing tot Natura 2000-gebied. Het omgevingsplan is daarbij geen toetsingskader. Dat laat onverlet dat er tal van mogelijkheden zijn – met inachtneming van de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de gescheiden juridische kaders op nationaal niveau – voor een meer integrale benadering op het vlak van visievorming (één integrale visie), beheer (integratie van het Natura 2000-beheerplan in andere plannen of programma's) en vergunningverlening (de Natura 2000-toets is onderdeel van de omgevingsvergunning); ook kunnen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten desgewenst aanvullende doelstellingen worden opgenomen.

### Kernconclusie 6.2

De wijze waarop de natuurbeschermingswetgeving de bescherming van natuurwaarden regelt (via mitigatie en compensatie), voorziet niet vanzelfsprekend in een natuurinclusieve aanpak waarbij natuurontwikkeling en economische ontwikkeling hand in hand gaan, maar sluit dit overigens ook niet uit. Dit kan bereikt worden langs de weg van een integraal ontwikkelperspectief. Daarbij is van belang te onderkennen dat in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof in de zaken C-521/12 (Briels) en C-387/15 (Orleans e.a.) de ruimte daarvoor zeer beperkt is voor zover de economische ontwikkeling ook leidt tot aantasting van Natura 2000-waarden. Een natuurinclusieve aanpak die aantas-

ting voorkomt en leidt tot versterking van de natuur is evenwel zeker mogelijk.

### Kernconclusie 6.3

De Nationale Omgevingsvisie en/of de (inter)Provinciale Omgevingsvisie vormt bij uitstek het instrument om een overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief in op te nemen, bijvoorbeeld in een Waddenparagraaf. Op die manier is dit ook goed ingebed in het overige Rijks- en provinciaal beleid.

## 7 Beleidscyclus

### Kernconclusie 7.1

In de huidige Structuurvisie Waddenzee zijn de stappen binnen de beleidscyclus niet voldoende scherp geformuleerd. Voorbeelden zijn de niet nader uitgewerkte subdoelen en ontbrekende beleidsmonitoring. Hoewel er nu voor natuurbeheer belangrijke stappen worden gezet (zoals de Samenwerkingsagenda Verbetering Beheer Waddenzee, basismonitoring, et cetera), is het gewenst om voor de opvolger van de huidige Structuurvisie de beleidscyclus wel volledig te maken en te implementeren.

### Kernconclusie 7.2

Het waddengebied is een uitermate dynamisch en (meer dan gemiddeld) complex systeem, dat maar deels begrepen wordt door wetenschappers en andere professionals. Er wordt veel gemonitord in het waddengebied, maar dat is vaak kleinschalig en sectoraal- of projectgericht. Het is van belang deze monitoring grootschaliger en gestructureerder aan te pakken. Dat zorgt er binnen deze planperiode voor dat het gebied beter begrepen wordt, zodat beleidsmakers in de toekomst hun keuzen op meer inzicht kunnen baseren.

## 8 Cultuurhistorie en landschap

### Kernconclusie 8.1

Natura 2000 regelt de waarden van landschap en cultuurhistorie niet of nauwelijks. Dit zal juist weer wel met regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kunnen worden bewerkstelligd. Eventueel kan door aanpassing van wetgeving ook de factor landschap weer in de natuurtoetsing en daarmee ook binnen het beleidsmatig overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief worden ingebracht.

## 9 Regie en integraal gebiedsmanagement

### Kernconclusie 9.1

De druk op het waddengebied, op basis van uiteenlopende ambities en ontwikkelingen, neemt de komende decennia op alle niveaus toe. Voor dit kwetsbare natuurgebied van internationaal belang is integrale regie daarom noodzakelijk. Waarden en belangen kunnen dan integraal worden afgewogen en geprioriteerd. Alle bestuurslagen moeten hierin hun verantwoordelijkheid nemen en belanghebbenden moeten daarbij intensief worden betrokken.

Uit de Evaluatie SVW blijkt dat de vernieuwde rol van het RCW in de bestuurlijke organisatie voortzetting verdient, omdat die partijen verbindt en samenwerking stimuleert (kernboodschap 3). Daarnaast blijkt uit de Evaluatie, ten aanzien van de nieuwe rol van het RCW, dat deze soms beelden oproept van verminderde slag- en daadkracht. Daar staat tegenover dat er een bewuste keuze is gemaakt om de samenwerkende openbare besturen en de beheerorganisaties meer in positie te brengen om de slag- en daadkracht te versterken. (zie Evaluatie SVW, paragraaf 1.4, conclusie 12). Uit het Evaluatierapport van het RCW leiden wij af dat samenwerking binnen het RCW in dit verband nog eens

tegen het licht dient te worden gehouden om te bezien of-, en zo ja, welke versterking wenselijk of noodzakelijk is en op welke wijze dat dan vormgegeven zou moeten worden.

### Kernconclusie 9.2

Het samenwerkingsverband voor beheer is vooral gegroeid vanuit samenwerking op natuurbeheer, maar beheer van het waddengebied is meer en vraagt om een integrale aanpak. Het valt op dat er voor beheer belangrijke partijen zijn die nu niet automatisch aan tafel zitten, zoals bijvoorbeeld de havens.

### Kernconclusie 9.3

De randen van het wad zijn zachter dan juridisch is vastgelegd. Vogels die binnen- en buitendijks foerageren en rusten, vissen die de zoet-zoutwatergrens passeren en toeristen die de Wadden beleven vanaf het land en op zee, zijn hiervan slechts enkele voorbeelden. Daarnaast is de begrenzing in het geding bij actieve ingrepen, zoals buitengaats zandsuppleties en natuurlijke dijken. Dit betekent dat de strikte scheiding tussen het beheer van het de Waddenzee en het omringende gebied steeds minder vanzelfsprekend is.

### Kernconclusie 9.4

Er is veel draagvlak aanwezig om voor verbetering van gebiedsmanagement de huidige werkwijze van de Samenwerkingsagenda Beheer door te zetten tot en met 2018.

### Kernconclusie 9.5

Er is grote behoefte om de verbetering van gebiedsmanagement via de huidige werkwijze van de Samenwerkingsagenda Beheer (optie 9) de komende jaren tot 2018 te laten rijpen en vervolgens te bezien welke stappen nodig zijn. In navolging van de Evaluatie SVW achten wij het nuttig om de andere opties de komende jaren in alle rust en werkelijk op zijn inhoudelijke merites nader uit te werken en te bezien of hier nog meer winst uit te halen.

### Kernconclusie 9.6

Uit ons onderzoek blijkt dat op hoofdlijnen geconcludeerd kan worden dat alle aanbevelingen uit het ARK-rapport, de Evaluatie SVW, de ILT-rapporten en beide Kamermoties voldoende zijn opgevolgd dan wel geadresseerd. Dit betekent uiteraard niet dat alle geconstateerde noodzakelijke verbeteringen inmiddels zijn gerealiseerd en dat de zorgpunten zijn verdwenen. Het verbeteren van beleid en samenwerking is 'work in progress'. Op veel terreinen, zoals bestuurlijke samenwerking, één gebiedsmanagement, monitoring en samenhang tussen beleid en geldstromen worden zichtbare stappen gezet, maar blijft alertheid, reflectie en doorontwikkeling geboden.

## 10 Overige kernconclusies

### Kernconclusie 10.1

De trend, waarbij de rol van de (rijks)overheden, afhankelijk van de aard van de opgave, de geformuleerde ambities en het zelforganiserend vermogen van het maatschappelijk veld, wordt ingevuld, zet zich door.

### Kernconclusie: 10.2

Voor een leek lijkt het ruimtelijk beleid in het waddengebied veel op 'sturen in de marge'. Waarom geen grote stappen? Werkelijke investeringen in verduurzaming van de economie? Waarom geen grote gebieden afsluiten voor 'medegebruik', zoals dat zo mooi heet.

Voor de veiligheid van Nederland is in het Deltaprogramma € 1,2 miljard per jaar beschikbaar tot 2028. Voor natuurherstel en -ontwikkeling moeten in een smal evenwicht aardgascompensatiegelden uit het waddengebied (het Waddenfonds) verdeeld worden over natuurherstel en economisch verduurzaming. Voor één van de allerbelangrijkste ecologische gebieden ter wereld.

### Kernconclusie 10.3

Over langere termijn zijn veranderingen en trends duidelijk zichtbaar: de ecologische situatie blijft kwetsbaar, natuurherstel en -ontwikkeling blijven achter, de openheid van het gebied verkleint, er zijn demografische effecten op de eilanden en er is economische krimp op plaatsen aan de vaste wal.

Zodra er een rapport verschijnt dat facetten hiervan onderbouwt, komt er een tegenrapport dat dit nuanceert of een op de politiek gerichte actie om een tegenbelang in beeld te brengen of om de rapporten of rapporteurs ter discussie te stellen. Vervolgens ontstaat er een dynamiek van tegenhouden of onderhandelen die dikwijls niet leidt tot het oplossen van de problemen op de langere termijn. Dit patroon moet en kan doorbroken worden.

Anderzijds is er sprake van probleemvergroting. Een incident wordt vaak aangegrepen om via media, of direct via een bestuurder (minister, gedeputeerde, wethouder) of Tweede Kamer, het thema breed uit te meten. Anderzijds wordt een probleem soms ook eenzijdig belicht om het beter te kunnen agenderen. Deze patronen moeten worden herkend door beleidsmakers om op lange termijn vast te kunnen houden aan ontwikkeldoelstellingen.

### Kernconclusie 10.4

Natuurherstel- en ontwikkeling zijn de afgelopen planperiode - al dan niet indirect - met name gefinancierd uit budget dat vanwege compensatie en mitigatie gekoppeld is aan groei van economische activiteiten, zoals mijnbouw of de bouw van energiecentrales. Op enkele relatief kleine budgetten voor coördinatie en procesmanagement na. In de eerste plaats maakt dit natuurherstel afhankelijk van economische impulsen. In de tweede plaats is compensatie en mitigatie, hoe nuttig en belangrijk ook, onvoldoende voor ontwikkeling.



Deze kernconclusies leiden tot een tiental kernaanbevelingen, die in de volgende paragraaf zijn weergegeven.

## 1.5 Kernaanbevelingen

### 1.5.1 Leeswijzer

Bij het formuleren van de kernaanbevelingen is de huidige SVW als uitgangspunt genomen. Bij iedere kernaanbeveling is per thema aangegeven hoe hiermee omgegaan kan worden in de vervolgfase. Voor de beschreven opties per thema is - in lijn met het advies om zaken die goed verlopen zoveel mogelijk te continueren - vrijwel altijd ook als 'keuze-optie 1' de kwalificatie 'Overnemen' (huidige tekst SVW) benoemd.

Bij het opstellen van een ontwerp van de opvolger van de huidige SVW zijn er in beginsel drie mogelijkheden voor het omzetten van de beleidsteksten uit de huidige SVW naar beleidsteksten voor de opvolger van de SVW.

Bij het kopje 'uitwerking' bij elke aanbeveling, wordt in beginsel een keuze voorgesteld uit drie kwalificaties, namelijk:

1. *Overnemen*: de tekst van de huidige SVW wordt overgenomen in het instrumentarium van de Omgevingswet (de opvolger van de SVW).
2. *Opnemen*: het betreft een nieuwe tekst die wordt opgenomen in het instrumentarium van de Omgevingswet.
3. *Agenderen*: Voor deze aanbeveling geldt dat daarvoor eerst nadere afstemming met het veld noodzakelijk is en/of dat het onderwerp/thema eerst nader dient te worden uitgewerkt en/of dat eerst nader onderzoek noodzakelijk is, alvorens al dan niet wordt overgegaan tot overname dan wel opname van het onderwerp/thema in het instrumentarium van de Omgevingswet.

#### Advies RCW

Het RCW heeft nadrukkelijk geadviseerd om bestaand beleid dat goed functioneert zo

veel mogelijk te continueren in het instrumentarium van de Omgevingswet (opvolger huidige Structuurvisie Waddenzee). Voor de beschreven opties per thema is daarom vrijwel altijd ook als 'keuze-optie 1' de kwalificatie 'Overnemen' (huidige tekst SVW) benoemd. Tegelijkertijd blijkt dat ook bij bestaand beleid een actualisatieslag dikwijls nodig is, doordat bijvoorbeeld afspraken achterhaald zijn of dat externe ontwikkelingen hierom vragen, in dat geval is de kwalificatie overnemen niet of niet volledig mogelijk.

Het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet zal naar verwachting rond 2019 in werking treden. Uit de brief van de minister van IenM aan de Tweede Kamer van 7 november 2016 blijkt dat voor urgente gevallen ook de *huidige* Structuurvisie Waddenzee, waarvan de planperiode is verlengd tot 31 december 2018, tussentijds kan worden aangepast door daarvan aankondiging te doen bij brief van de minister van IenM (in overeenstemming met de staatssecretaris van EZ) aan de Tweede Kamer.

Per aanbeveling wordt tevens ingegaan op de mate van urgentie en de wijze van uitwerking. In paragraaf 1.5.2 zijn de Kernaanbevelingen toegelicht.

## 1.5.2 Kernaanbevelingen

Op basis van de kernconclusies komen wij tot de volgende Kernaanbevelingen.

### 1 Hoofddoelstellingen Structuurvisie Waddenzee

#### Kernaanbeveling 1.1

##### *Handhaaf formulering huidige hoofddoelstellingen*

Handhaaf de hoofddoelstellingen voor de Waddenzee, namelijk:

1. de duurzame bescherming van de Waddenzee als natuurgebied,
2. de ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en
3. het behoud van het unieke open landschap.

Urgentie: niet van toepassing.

Uitwerking: overnemen in opvolger SVW.

### 2 Hoofddoelstelling ontwikkeling natuur

#### Kernaanbeveling 2.1

##### *Intensiveer realisatie ontwikkeldoelstelling*

Voor essentiële stappen in herstel en ontwikkeling tot een robuust gebied aan het eind van de komende planperiode, is extra focus nodig op de ontwikkelingsdoelstelling en het ontwikkelperspectief. Nader onderzoek en uitwerking zijn noodzakelijk.

Urgentie: hoog.

Uitwerking: Opnemen gezamenlijke Gebiedsagenda/Toekomstvisie Rijk en Regio voor de Wadden en/of Samenwerkingsagenda en vervolgens in onder meer de Nationale Omgevingsvisie (als opvolger van de SVW) en in de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies.

#### Kernaanbeveling 2.2

##### *Definieer subdoelstellingen: flyway, swimway en voedselweb*

Zorg voor adequate definiëring van subdoelstellingen binnen de hoofddoelstelling natuurontwikkeling en de daaruit voortvloeiende maatregelen en opgaven, gericht op ontwikkeling van deze ketens. Prioriteer binnen de hoofddoelstelling natuurontwikkeling de subdoelstellingen voor flyway, swimway en voedselweb. Nader onderzoek en uitwerking zijn noodzakelijk.

Urgentie: hoog.

Uitwerking: Opnemen in gezamenlijke Gebiedsagenda/Toekomstvisie Rijk en Regio voor Wadden en/of Samenwerkingsagenda en vervolgens in onder meer Nationale Omgevingsvisie.

### **Kernaanbeveling 2.3**

#### **Onderzoek omvang benodigde middelen natuurbeheer-, -herstel en -ontwikkeling Waddenzee**

De noodzakelijke omvang van het natuurbeheer-, herstel- en ontwikkelbudget dient nader te worden onderzocht. Nader onderzoek en uitwerking zijn noodzakelijk.

Urgentie: hoog.

Uitwerking: opnemen in gezamenlijke Gebiedsagenda/Toekomstvisie Rijk en Regio voor Wadden en vervolgens in de Nationale Omgevingsvisie en in de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies.

## **3 Hoofddoelstelling unieke open landschap**

### **Kernaanbeveling 3.1**

#### **Definieer in beleid en regelgeving heldere kaders voor behoud van uniek open landschap**

Expliciete gemeenschappelijke definiëring van openheid als unieke landschappelijke waarde voor de komende planperiode, onder meer om duidelijkheid te bieden waar bebouwing mogelijk blijft en waar niet, en een doorvertaling hiervan in beleid en regels is noodzakelijk. Nader onderzoek is noodzakelijk.

Urgentie: hoog.

Uitwerking: opnemen in gezamenlijke Gebiedsagenda/Toekomstvisie Rijk en Regio voor Wadden en vervolgens in de Nationale Omgevingsvisie en/of in de provinciale en/of gemeentelijke omgevingsvisies en in opvolger van de Waddenparagraaf Barro (te

weten het Besluit kwaliteit leefomgeving).

## **4 Excellente duurzame waddeneconomie**

### **Kernaanbeveling 4.1**

#### **Bevorder samenhang tussen economie, duurzaamheid en innovatie op een (adaptieve) manier die voortbouwt op de al geboekte successen**

Combineer met het programma voor natuur, ook maatregelen voor economie, duurzaamheid en innovatie. Samen drie belangrijke knoppen om aan te draaien. Stuur voor maximaal rendement op samenhang binnen en tussen deze thema's, ook in trilateraal verband en in samenhang met bestaande sectoraal, regionaal of lokaal ingestoken programma's en initiatieven, gericht op een ontwikkelperspectief. De duurzame bereikbaarheid van de eilanden is hierbij een aandachtspunt. Hierbij is het instrument 'programma' een mogelijk middel om te sturen op samenhang, maar geen doel op zich. Nader onderzoek is noodzakelijk.

Urgentie: hoog.

Uitwerking: agenderen ten behoeve van mogelijke uitwerking in adaptieve programma's van Rijk en regio, als onderdeel van of naast gezamenlijke Gebiedsagenda Rijk en Regio voor Wadden.

### **Kernaanbeveling 4.2**

#### **Ontwikkel kennisagenda waddengebied en verbeter aansturing onderzoeksprogramma's**

Geef opdracht om een brede kennisagenda op te stellen. Zorg voor adequate programmering.

Uitwerking: ontwikkel een mechanisme voor aansturing van de onderzoeksprogramma's.

Urgentie: gemiddeld.



Uitwerking: Onderzoek mogelijkheden voor ontwikkeling kennisagenda Waddengebied in samenwerking met de regio en onderzoek verbetering aansturing onderzoeksprogramma's.

## 5 Inzet instrumentarium Omgevingswet

### Kernaanbeveling 5.1

#### ***Onderzoek wijze van vormgeven regie van natuurbeleid in instrumentarium Ow***

Onderzoek hoe de regie op natuurbeleid voor vanuit het Rijk en/of provincie het beste kan worden vormgegeven in het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet. Bevorder samenhang in bestemmings-/omgevingsplannen. Nader onderzoek in overleg met provincies, gemeenten en waterschappen is noodzakelijk.

Urgentie: gemiddeld (omdat dit instrumentarium pas naar verwachting in 2019 in werking zal treden.)

Uitwerking: agenderen omzetting huidig instrumentarium naar instrumentarium Omgevingswet. Dat zou bijvoorbeeld een combinatie kunnen zijn van een paragraaf Wadden in de Nationale Omgevingsvisie en een paragraaf in de (inter)provinciale omgevingsvisie en/of het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarna opname in Omgevingswetinstrumentarium. Bij de toedeling van de regie dient als uitgangspunt te worden genomen: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dat zou bijvoorbeeld een combinatie kunnen zijn van een paragraaf Wadden in de Nationale Omgevingsvisie en een paragraaf in de (inter)provinciale omgevingsvisie. Bij de toedeling van de regie dient als uitgangspunt te worden genomen: decentraal wat kan, centraal wat moet.

## 6 Integraal ontwikkelperspectief

### Kernaanbeveling 6.1

#### ***Integreer in Omgevingswet natuurlijke waarden en Natura-2000-instrumenten***

Onderzoek de mogelijkheden om de verschillende wettelijke instrumenten van de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming (die in de Omgevingswet wordt ingepast via de Aanvullingswet natuur) in de uitvoeringspraktijk op integrale wijze in te zetten voor de bescherming en ontwikkeling van de natuurlijke waarden - Natura 2000-waarden maar ook andere natuurwaarden - in het gebied.

Urgentie: gemiddeld, omdat het instrumentarium van de Omgevingswet pas naar verwachting in 2019 in werking zal treden.

Uitwerking: agenderen van inventarisatie van de wetgevingstechnische mogelijkheden op het niveau van de uitvoeringsregelgeving en de beleidsmatige haalbaarheid door de ministeries van IenM en EZ.

### Kernaanbeveling 6.2

#### ***Ontwikkel een beleidsmatig integraal ontwikkelperspectief gericht op een natuur-inclusieve aanpak***

Ontwikkel een beleidsmatig overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief, waarbij een natuurinclusieve aanpak die voldoet aan de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn kan worden ontwikkeld. De focus zal hierbij met name moeten liggen op energie (windturbines, getijdencentrales, blue energy), maar ook op natuur (flyway, swimway) en delfstoffen (gas- en zoutwinning). Hierbij kunnen thema's als mate van duurzaamheid en schaalgrootte als criterium worden uitgewerkt. Nader onderzoek is nodig naar de wetgevingstechnische mogelijkheden op het niveau van de uitvoeringsregelgeving en de ruimte binnen de Europese richtlijnen. Daarbij kan worden bekeken in hoeverre met convenanten of bestuursovereenkomsten kan worden gewerkt aan realisatie van het ontwikkelperspectief.

Urgentie: gemiddeld, omdat het instrumentarium van de Omgevingswet pas naar verwachting in 2019 inwerking zal treden.

Uitwerking: agenderen van inventarisatie van de wetgevingstechnische mogelijkheden op het niveau van de uitvoeringsregelgeving en de beleidsmatige haalbaarheid door de ministeries van IenM en EZ.

## 7 Beleidscyclus

### Kernaanbeveling 7.1

#### *Evalueer ingrepen periodiek via impact-assessment studies*

Toekomstige ingrepen moeten zorgvuldig op hun effecten geëvalueerd worden in periodieke strak geplande impact-assessment studies (nulmetingen, impact metingen en controle metingen).

Urgentie: gemiddeld, omdat het instrumentarium van de Omgevingswet pas naar verwachting in 2019 inwerking zal treden. Nader onderzoek is nodig naar de aanpak van de evaluatie van deze ingrepen.

Uitwerking: agenderen uitwerking onderzoek in overleg met regio. Daarna opname in opvolger SVW.

### Kernaanbeveling 7.2

#### *Ontwikkel een goede beleidsmonitoring*

Ontwikkel een goede beleidsmonitoring en koppel deze aan de effectmonitoring van ingrepen en concrete maatregelen, waarmee, op basis van zo objectief mogelijk gegevens, tussentijds kan worden bijgestuurd en aan het einde van de planperiode verantwoording kan worden afgelegd over de mate van realisering van de beleidsdoelen. Nader onderzoek is nodig naar een goede invulling van beleidsmonitoring.

Urgentie: gemiddeld, omdat het instrumentarium van de Omgevingswet pas naar ver-

wachting in 2019 in werking zal treden.

Uitwerking: agenderen uitwerking onderzoek in overleg met de regio. Daarna opname in opvolger SVW.

## 8 Cultuurhistorie en landschap

### Kernaanbeveling 8.1

#### *Geef cultuurhistorie en landschap een stevigere plek in het Omgevingswetinstrumentarium*

Onderzoek hoe een gebiedsgerichte benadering van cultuurhistorie en landschap kunnen worden opgenomen in onder andere het Omgevingswetinstrumentarium, zoals de Nationale Omgevingsvisie, de provinciale omgevingsvisies en/of het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Betrek en benut cultuurhistorie en landschap bij het opstellen van het integraal ontwikkelingsperspectief.

Urgentie: gemiddeld, omdat het instrumentarium van de Omgevingswet pas naar verwachting in 2019 inwerking zal treden.

Uitwerking: agenderen en uitwerking omzetting huidige instrumentarium naar Omgevingswetinstrumentarium (zie ook kernaanbeveling 5.1 en 6.2).

## 9 Regie en integraal gebiedsmanagement

### Kernaanbeveling 9.1

#### *Onderzoek mogelijkheden versterking van de samenwerking binnen het RCW*

Onderzoek de mogelijkheden om zonder structuurwijzigingen en overdracht van bevoegdheden de samenwerking binnen het RCW verder te versterken.

Urgentie: gemiddeld

Uitwerking: Onderzoek naar de wijze waarop de rol van het RCW verder kan worden versterkt, zonder structuurwijzigingen en zonder dat overdracht van bevoegdheden hoeft plaats te vinden.

#### **Kernaanbeveling 9.2**

##### ***Overweeg verbreding van samenstelling van samenwerkingsverband beheer***

Onderzoek of alle relevante organisaties in het veld voldoende zijn vertegenwoordigd in het samenwerkingsverband voor beheer. Bouw het beheer, vanuit zowel de integratiegedachte als vanuit het principe binding met bewoners, verder uit.

Urgentie: gemiddeld.

Uitwerking: agenderen overweging samenstelling van de Beheerraad en het RCW en laat de besluitvorming daarover bij de Beheerraad en het RCW zelf.

#### **Kernaanbeveling 9.3**

##### ***Onderzoek nut van het anders (meer vanuit samenhang) omgaan met grenzen***

Onderzoek, in overleg met de regio (provincies, gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en bedrijfsleven), het nut, de noodzaak en de haalbaarheid van anders (vanuit meer samenhang) omgaan met grenzen tussen de Waddenzee en het waddengebied, onder meer vanuit het perspectief van integraal gebiedsmanagement. Het betreft complexe materie met naar verwachting een zwaar en omvangrijk afstemmingsproces met een groot aantal verschillende belangen.

Urgentie: gemiddeld, omdat het instrumentarium van de Omgevingswet pas naar verwachting in 2019 inwerking zal treden.

Uitwerking: agenderen kansen, noodzaak en haalbaarheid herbegrenzing in overleg met regio. Hierna bij bewezen noodzaak ontwikkelen voorstellen tot herbegrenzing en opnemen in instrumentarium Omgevingswet.

#### **Kernaanbeveling 9.4**

##### ***Doorzetten Samenwerkingsagenda Beheer tot en met 2018***

Zet de huidige ontwikkeling van de Samenwerkingsagenda voor verbetering van Beheer Waddenzee(SWA) en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee (OBW) voort tot en met 2018.

Urgentie: gemiddeld.

Uitwerking: alle partijen.

#### **Kernaanbeveling 9.5**

##### ***Nadere uitwerking opties versterking integraal gebiedsmanagement***

In navolging van de Evaluatie RCW achten wij het nuttig om de opties voor mogelijke samenwerkingsvormen voor versterking van het gebiedsmanagement voor de periode na 2018 in de komende jaren in alle rust nader uit te werken en te bezien.

Urgentie: gemiddeld.

Uitwerking: alle partijen.

## **10 Overige kernaanbevelingen**

#### **Kernaanbeveling 10.1**

##### ***Maak gebruik van alle drie de sturingsconcepten***

Het is nuttig dat alle partijen zich bewust zijn van drie relevante sturingsconcepten die voor thema's in het waddengebied benut kunnen worden en hiertoe een gemeenschappelijk taal te ontwikkelen: (niet)toelatingsconcept, uitnodigingsconcept, netwerkconcept (zie hoofdstuk 2). Urgentie: gemiddeld.

Uitwerking: agendering door alle betrokken partijen.



### **Kernaanbeveling 10.2**

#### ***Zorg voor samenhangende keuzes uit de beleidsopties van deze beleidsverkenning. Voorkom fragmentatie.***

In deze beleidsverkenning zijn voor meer dan 25 inhoudelijke thema's verschillende beleidsopties benoemd. Het is cruciaal om in de vervolgstappen tot het maken van beleid tot integrale en samenhangende beleidspakketten te komen en niet in de valkuil te stappen om per inhoudelijk thema een gefragmenteerde discussie te voeren over welke optie gekozen moet worden: voorkom 'cherry picking'.

### **Kernaanbeveling 10.3**

#### ***Uitdaging: denk groot***

Partijen zijn de afgelopen planperiode oprecht ambitieus en werkelijk kundig gebleken om binnen de huidige marges tot initiatief over te gaan. Marges worden waar mogelijk zelfs opgerekt. Deze Beleidsverkenning komt ook binnen deze marges tot stand, met opties voor herstel en verbetering van de natuur en voor een goede balans tussen natuur, landschap en economie. Maar wij laten het niet na om u uit te dagen de marges verder op te rekken. Daarom treft u in de voorgestelde opties ook voorstellen aan om groot te denken en te handelen. Bijvoorbeeld door bestaande kaders los te laten, ver vooruit te denken of grote maatregelen bespreekbaar te maken. Benut hiervoor onder meer de essays van de Waddenacademie. Grotere natuurdoelstellingen die andere sectoren raken, komen soms moeilijk tot stand in het maatschappelijk krachtenveld. Daar waar zowel winst voor sociaal-economische factoren als voor natuur gelijktijdig worden geboekt, zijn grotere ambities realiseerbaar. De huidige praktijk van shoppen bij verschillende financiële potjes werkt vertragend en frustrerend, met als gevolg dat kansrijke initiatieven toch geen doorgang vinden. Daarom is gepleit voor een jaarlijks overleg met het Rijk over financiering van de essentiële projecten (mogelijk incl. MIRT-achtige onderwerpen), beheer en onderzoek voor het waddengebied, waarin waddenpartners besluiten kunnen nemen om hun financiën ook gezamenlijk in te zetten voor

grote projecten en programma's.

Urgentie: gemiddeld.

Uitwerking: agendering door alle betrokken partijen.

### **Kernaanbeveling 10.4**

#### ***Oproep: doorbreek probleembagatellisering en probleemvergroting***

Bovenstaande is niet uniek voor het waddengebied maar juist het dynamische waddensysteem is dusdanig complex dat we dikwijls niet exact weten welke causale verbanden er zijn. Is achteruitgang van de visstand een kwestie van de verhoogde wattertemperatuur, vernietiging van habitat door visserij, zandwinning en zandsuppletie, verandering in stromingen of toegenomen jacht door toppredatoren? Op basis van wetenschappelijk onderzoek zijn alle invalshoeken te beargumenteren en te onderbouwen. En wetenschap is geduldig. Juist hier kan men dus winst behalen en met elkaar stappen zetten. Op basis van visie en afspraken over de inrichting van het bestuurlijke discours op grond van de waarden van het gebied.

Urgentie: gemiddeld.

Uitwerking: agendering door alle betrokken partijen.

### **Kernaanbeveling 10.5**

#### ***Doorbreek het systeem van natuurontwikkeling gevangen in de fuik van een businesscase***

Natuurherstel- en ontwikkeling zijn de afgelopen planperiode - al dan niet indirect - met name gefinancierd uit budget dat vanwege compensatie en mitigatie gekoppeld is aan groei van economische activiteiten, zoals mijnbouw of de bouw van energiecentrales. Bedenk de komende planperiode een systematiek om dit te doorbreken.

Urgentie: gemiddeld.

Uitwerking: agendering door alle betrokken partijen.





# HOOFDSTUK 2

## SAMENVATTING INHOUD DEEL 1



## 2.1 Inleiding: Uniciteit Waddengebied en duurzame economische ontwikkeling

### Mens en natuur

Van oudsher leeft de mens in het waddengebied in symbiose met de natuur. De zee bracht overvloed aan voedsel en grondstoffen en het gebied heeft rijke landbouwgrond. Handel ontstond en toeristen vinden er hun weg. Tegen deze achtergrond groeide het besef van de unieke waarde van het waddengebied en de zorg die nodig is om deze waarde, voor mens en natuur, te behouden. Dit is de opgave voor de komende decennia.

### Uniciteit van het waddengebied

Van internationale waarde is de unieke dynamiek van het gebied waar natuurlijke processen blijven functioneren, gecombineerd met de enorme omvang en variatie aan soorten land- en waterdieren, van eencellige organismen tot vissen, vogels en zoogdieren, maken dat het gebied wereldwijd uniek is. Dit leidde tot de aanwijzing als UNESCO-werelderfgoedgebied. De drie natuurlijke eigenschappen (criteria) op grond waarvoor het gebied is aangemerkt als Wereld-erfgoedgebied (jong en oorspronkelijk, morfologische dynamiek, variantie/omvang biodiversiteit) vormen de basis voor de beleidsdoelstelling voor natuur in het gebied. De natuurlijke dynamiek van het waddengebied is hierbij een randvoorwaarde voor beleid en beheer.

### Duurzame economische groei

In het waddengebied ontstaan innovaties die gericht zijn op herstel van de zee of verduurzaming van economische activiteiten, zoals de experimenten met de aanplant van zeegras, 'building with nature', drijvende Mosselzaadinvanginstallaties (MZI's) en mossel (kweek) percelen, stillere, schonere of minder diepliggende schepen, duurzame havens en een aantrekkelijke woonomgeving. Veel van deze initiatieven spelen in op de natuurlijke dynamiek van het gebied.

### Innovatief vermogen

Er blijkt veel innovatief vermogen aanwezig in het gebied. De UNESCO-werelderfgoedstatus is hierbij inspiratiebron. Het Waddengebied lijkt, juist vanwege de grenzen die de natuur stelt en de creativiteit in samenwerking en ideevorming die dit uitlokt, een kweekvijver te worden voor duurzame economische innovatie. Er ontstaan vitale samenwerkingsverbanden. Er lijkt een concentratie te ontstaan van top-ontwikkelingen op ecologisch gebied, op milieugebied en op het gebied van verduurzaming van economische activiteiten.





### East Atlantic Flyway

Van groot belang is de intercontinentale betekenis van het waddengebied voor vogels. Jaarlijks maken ruim 12 miljoen migrerende vogels langs de East Atlantic Flyway gebruik van de Waddenzee. Als tussenstop om te broeden, te rusten of om te foerageren op weg naar West-Afrika en de noordelijk gelegen gebieden in Groenland of Siberië.

### Swimway

Op continentaal niveau is het gebied als zout- en brakwatergebied een cruciale schakel voor migrerende vissoorten tussen hooggelegen zoetwaterbeken en rivieren en de Noordzee en Atlantische Oceaan. Zowel voor brakwatersoorten als voor migrerende soorten op weg naar hun paaigebieden in het zoete binnenwater resp. oceanen, is de Waddenzee als overgangsg gebied essentieel. In feite is de functie van de Waddenzee voor vis gelijk aan die voor trekvogels.



## 2.2 Veranderingen in de ambitie- en beleidsdocumenten sinds 2007

De documentanalyses van beleidsambities en -visies (hoofdstuk 3), van ontwikkelingen (hoofdstuk 4) en van het juridisch instrumentarium (hoofdstuk 5) vormen de analytische basis voor opties voor beleid en monitoring.

Hoofdstuk 3 biedt een samenvatting van de circa 200 vastgestelde ambitie- en beleidsdocumenten op (inter)nationaal, regionaal en lokaal niveau die sinds 2007 zijn verschenen.

Hieruit destilleren we, op hoofdlijnen, de volgende veranderingen:

1. De natuurlijke dynamiek van het waddengebied wordt explicieter benoemd, onder meer in het licht van de klimaatverandering. Hierbij speelt het dilemma tussen ingrijpen in het systeem of juist loslaten.
2. Het waddengebied wordt, meer dan in 2007, in haar bredere context geplaatst: enerzijds vanwege meer kennis over haar unieke intercontinentale betekenis voor bijvoorbeeld de East Atlantic Flyway voor circa 12 miljoen trek- en broedvogels en de continentale Swimway. Anderzijds juist op lokaal en regionaal niveau, vanwege toenemend besef van de vele relaties met het vaste land, het IJsselmeer en het Lauwersmeer en met de eilanden en de Noordzee. Dit vraagt nadrukkelijk om een benadering van het waddengebied als onderdeel van een groter ecologisch systeem.
3. De internationale energietransitie legt in toenemende mate een ruimtelijke claim op gebieden voor onder meer grootschalige windparken en zonne-energievelden, maar ook door initiatieven voor getijden energie en 'blue energy'. Het vergt ingrepen in de huidige energievoorziening door bijvoorbeeld het sluiten of buiten gebruik stellen van (verouderde) elektriciteitscentrales en het omschakelen

naar meer duurzame technieken. Tegelijkertijd spelen ook de begrenzing aan aardgaswinning onder de Waddenzee en het rigoreus terugbrengen van de winning van aardgas als gevolg van de aardbevingen in met name Groningen. Dit vereist eveneens maatregelen om de energievoorziening op peil te houden en te zoeken naar innovatieve technieken en toepassingen om die energiewinning hand in hand met natuurontwikkeling te laten gaan.

4. De UNESCO-werelderfgoedstatus in 2009 geeft ook een impuls in het denken over toerisme in het gebied: hoe verhouden de kwaliteiten van rust en ruimte zich tot het streven naar een toename van belevingstoerisme als bron voor een duurzame economie?
5. Meer samenhang tussen economie en ecologie: tal van initiatieven tonen een verandering in denkwijze en werkwijze, waarbij er oplossingen gevonden worden om economische ambitie te koppelen aan natuurontwikkeling.
6. Thema's als cultuurhistorie en landschap, krimp, recreatie, toerisme krijgen in de beleidsstukken veel meer expliciete aandacht. Hierbij hechten partijen veel belang aan het behouden van een vitale samenleving op de eilanden en het vaste land en een goed bereikbaarheidsniveau.
7. Randen van het wad worden zachter: waar klimaatveiligheid in het verleden werd vertaald naar hogere en sterkere kunstwerken, wordt nu veelvuldig de relatie gelegd met natuurlijke systemen. Zelfs nu de eisen van veiligheid als gevolg van de klimaatverandering worden opgeschroefd. Ook het denken over de samenhang tussen cultuurhistorie op het vaste land, de eilanden en het wad verzacht de randen van het wad.

## 2.3 Een schets van nieuwe ontwikkelingen

Hoofdstuk 5 schetst het beeld van actuele en toekomstige ontwikkelingen. Deze vragen om visievorming en beleidskeuzes.

Enkele hoofdlijnen van deze schets:

1. Enkele voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen, denkwijzen en technieken in de beleidsstukken zijn nieuwe vormen van kustverdediging (zandsuppletie) en delfstoffenwinning in verband met bodemdaling, de nieuwe JSF en de toeristische powerboten, nieuwe energievormen, zoals zonne-energie op land, getijde-energie, blue energie in zoet-zoutzones.
2. Daarnaast zijn er ideeën over LNG offshore havens, hebben havens toeneemende aandacht voor hun rol in de circulaire economie en zijn er verschillende EcoPort projecten opgestart (ballastwater barge, oliebestrijdingsapparatuur voor ondiepe delen van de Waddenzee, et cetera).
3. Ook zijn er innovaties die gericht zijn op herstel van de zee, verduurzaming van economische activiteiten en benutten van de specifieke ligging, zoals de experimenten met de aanplant van zeegras, 'building with nature', drijvende mosselzaadpercelen, stillere, schonere of minder diepliggende schepen, 'anders varen' en experimenten met zilte teelt en ecologische landbouw. Veel van deze initiatieven spelen in op de natuurlijke dynamiek van het gebied.
4. Er blijkt veel innovatief vermogen aanwezig in het gebied. De UNESCO-werelderfgoed-status blijkt hierbij dikwijls inspiratiebron. Het waddengebied lijkt, juist vanwege de grenzen die de natuur stelt en de creativiteit in samenwerking en ideevorming die dit uitlokt, een kweekvijver te worden voor duurzame economische innovatie. Er ontstaan vitale samenwerkingsverbanden. Er lijkt een concentratie te ontstaan van top-ontwikkelingen op ecologisch gebied, op milieugebied en op gebied van verduurzaming van economische activiteiten.

5. Kan dit het lonkend perspectief zijn voor een excellente, dynamische wereldgoednatuur als basis voor een excellente duurzame economie: de waddeneconomie? Als een innovatie op gebied van water, voedsel, energie, of duurzaam vervoer in het kwetsbare dynamische evenwicht van het Waddengebied succesvol is, dan kan het een exportproduct zijn. Wij stellen voor dat deze samenhang de komende tien jaar nadrukkelijk gezocht wordt, waarbij investeringen, management, monitoring en marketing hand in hand zouden kunnen gaan.
6. Tegelijkertijd zien we de ontwikkeling dat het unieke open landschap stapje voor stapje dichtslibt. Een aantal ontwikkelingen legt ook een claim op de doelstellingen voor natuur en landschap.
7. Sociaal en economisch kent het waddengebied enkele kwetsbare gebiedsdelen. Daar tegenover biedt het waddengebied ook kansen om de sociaal-economische structuur te versterken. Hierbij is veel ambitie aanwezig en zijn tal van concrete initiatieven zichtbaar bij vasteland- en waddeneilandgemeenten, provincies, rijkspartijen en maatschappelijke organisaties om de deze kwetsbaarheid op creatieve en duurzame wijze te lijf te gaan.
8. De wetenschappers schetsen in hun essays ook voor de komende decennia toekomstige 'zelfstandige' ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op het waddengebied zoals zeespiegelstijging, mogelijk toenemende stormen en opwarming van het water als gevolg van de klimaatverandering. Ook beschrijven zij macro-economische ontwikkelingen, zoals de trek naar de stad waardoor het buitengebied zal krimpen en andere manieren van (belevings) toerisme. Daarnaast bieden zij inzicht in de mogelijkheden binnen het waddengebied om de energietransitie-opgave te faciliteren en wijzen zij ons op het cultuurhistorisch potentieel van het gebied dat vooralsnog onderbenut is.

## 2.4 Nieuw juridisch instrumentarium: zorgvuldig inzetten in tien punten

In hoofdstuk 6 is een overzicht gemaakt van huidige wetgeving en het toekomstige juridisch instrumentarium.

Dit zijn de hoofdconclusies:

1. De integratie in juridisch instrumentarium is nog niet volledig doorgevoerd, omdat de natuurlijke waarden in de Waddenzee nog separaat beschermd zijn via de Wet Natuurbescherming (WNB) en het Natura 2000-instrumentarium: natuurvergunningen en beheerplan. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet (en de beleidsneutrale opname van de WNB hierin) blijft dit zo.
2. De wijze waarop de Wet Natuurbescherming de bescherming van natuurwaarden regelt (via mitigatie en compensatie), voorziet niet vanzelfsprekend in natuurinclusieve ontwikkeling, waarbij natuurontwikkeling en economische ontwikkeling hand in hand gaan. Daarvoor is een beleidsmatig overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief nodig waarbij een natuurinclusieve aanpak, die voldoet aan de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn, wordt ontwikkeld. De focus zal hierbij met name liggen op energie (windturbines, getijdencentrales, blue energy) maar ook op natuur (flyway, swimway) en delfstoffen (gas- en zoutwinning).
3. Natura 2000 regelt verder de waarden van landschap en cultuurhistorie niet of nauwelijks. Dit zal juist weer wel met regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kunnen worden bewerkstelligd. Eventueel kan door aanpassing van wetgeving ook de factor landschap weer in de natuurtoetsing en daarmee ook binnen het beleidsmatige overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief worden ingebracht.
4. De komende Nationale Omgevingsvisie vormt bij uitstek het instrument om dit

overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief in op te nemen, bijvoorbeeld in een Waddenparagraaf. Op die manier is dit ook goed ingebed in het overige rijksbeleid.

5. Voor de borging van het overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief kan gebruik worden gemaakt van rechtstreeks werkende regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) indien het gaat om ondubbelzinnige afwegingen en het betrokken (rijks)belang dit vordert (bijvoorbeeld algemeen verbod tot oprichten van bouwwerken of verbod tot parkeren van boorplatforms), eventueel met een ontheffingsmogelijkheid van de minister. Voor een aantal andere activiteiten, waar een samenhang met andere functies bestaat, (bijvoorbeeld havens) kan getrapte normstelling via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) plaatsvinden door middel van instructieregels ten aanzien van omgevingsplannen.
6. De borging van het overkoepelend integraal ontwikkelperspectief bij uiteindelijke activiteiten kan plaatsvinden via Natura 2000-vergunningen of in de uitzonderingen daarop in het beheerplan voor de Waddenzee. Dit sluit ook goed aan op de netwerkfilosofie (zie paragraaf 2.5): in feite worden de uitkomsten van het maatschappelijke proces voor een bepaald initiatief dan in een vergunningenkader neergelegd.
7. Bij de instrumentele vertaling van de verschillende deelonderwerpen is aangegeven op welke wijze per onderwerp een keuze kan worden gemaakt uit het instrumentarium. Hoofdlijn is hierbij dat veel activiteiten rechtstreeks kunnen worden geregeld via het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of het Natura 2000-instrumentarium en dus geen vertaling behoeven in het gemeentelijk omgevingsplan (en dus dat geen versnippering ontstaat). Instructieregels ten aanzien van het omgevingsplan zijn dan niet of in zeer beperkte mate nodig.
8. Veel doelstellingen in de Omgevingsvisie (zoals de flyway en de swimway) vereisen actief handelen. Dit kan worden neergelegd in een Programma om bepaal-

de doelstellingen te bereiken. Dit geeft ook vorm aan de gedeelde zorgplicht van overheden en maatschappelijke partners voor het waddengebied, zoals de Omgevingswet die in het algemeen verwoordt. In het gemeentelijk omgevingsplan kan hiermee een koppeling worden gelegd om een ontwikkeling wel of niet toe te staan. Hiermee kunnen initiatiefnemers worden uitgenodigd om bepaalde ontstane ruimtes in te vullen (uitnodigingsplanologie).

9. Het borgen van het overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief voor het Waddengebied in één gebiedsdekkend (en eventueel gezoneerd) bindend plan is – hoewel wenselijk vanuit het oogpunt van een integrale gebiedsgerichte aanpak – niet goed mogelijk op grond van de systematiek van de Omgevingswet (dat uitgaat van één gebiedsdekkend omgevingsplan per gemeente).
10. De Omgevingswet kent geen mogelijkheid meer voor rijks- of provinciale inpassingsplannen, zoals de huidige Wet ruimtelijke ordening die wel kent. Het rijks- of provinciale projectbesluit volgens de Omgevingswet komt nog het meest in de buurt van deze inpassingsplannen, maar lijkt door het projectgerichte karakter onvoldoende toegesneden op gebiedsgerichte vraagstukken zoals die spelen in het waddengebied.



# HOOFDSTUK 3 BESPIEGELINGEN



## 3.1 Inleiding

Sinds het vaststellen van de Structuurvisie in 2007 zijn enkele maatschappelijke samenwerkingsvormen en -perspectieven gewijzigd.

Zo is in het waddengebied via convenanten op constructieve wijze samengewerkt aan innovaties op het gebied van natuur, recreatie, scheepvaart, havenontwikkeling. Tegelijkertijd zijn veel partijen content met enkele duidelijke kaders. Als bespiegeling schetsen wij in dit hoofdstuk een denkframe dat kan worden benut bij verdere vormgeving en verankering van beleid dat recht doet aan beide.

In de vele beleidsdocumenten zien wij dat er op andere wijze wordt nagedacht over grenzen. Vogels en vissen houden zich niet aan grenzen. Water, toeristen, bewoners ook niet. We beseffen dat dit een gevoelig thema is, en we tornen derhalve niet aan bestuurlijke grenzen, maar we introduceren hier het perspectief van anders omgaan met grenzen.

Tenslotte gaan we in dit hoofdstuk in op een overkoepelend en integraal sturend ontwikkelperspectief. Hierbij kunnen de samenwerkende overheden en maatschappelijke partners in goed overleg - en daar sporen wij iedereen toe aan - optimaal gebruik maken van het nieuwe instrumentarium van de omgevingswet.

## 3.2 Strategisch denkframe

De luidere roep om meer ontwikkelmogelijkheden wordt steeds vaker vertaald in een pleidooi voor grotere beleidsvrijheid. De drijfveren hiertoe zijn wisselend. Enerzijds ligt er een ambitie om de huidige ecologische situatie te behouden en - dat blijkt nog nodig - te verbeteren. Anderzijds is er een zoektocht om met respect voor het natuurlijk systeem ruimte te vinden voor toekomstige economische activiteit. Deze zoektocht naar meer duurzaam (mede-)gebruik van de Waddenzee en het direct aangrenzend gebied heeft geleid tot opvallende coalities en veel creativiteit. Grotere beleidsvrijheid en meer ruimte voor ontwikkeling bieden daarmee kansen voor een intensiever en beter renderend ecologisch en economisch samenspel. Dat is een groot goed. Met evenwel als risico dat ongeconditioneerde economische ambities ook kunnen leiden tot ruimtegebruik dat afbreuk doet aan natuur, ruimte en rust. Het helpt niet dat deze rust en ruimte lastig te definiëren blijken te zijn.

Onvermijdelijk is dat het bieden van ontwikkelruimte gepaard zal moeten gaan met het definiëren van grenzen aan de invloed van menselijke activiteit in het waddengebied. In lijn met de decentralisatietendens, die gekoppeld is aan de invoering van de Omgevingswet en de toenemende verantwoordelijkheid van tal van actoren in het waddengebied, zal deze kaderstelling alleen succesvol zijn als de regio nadrukkelijk betrokken is bij het formuleren van deze kaders.

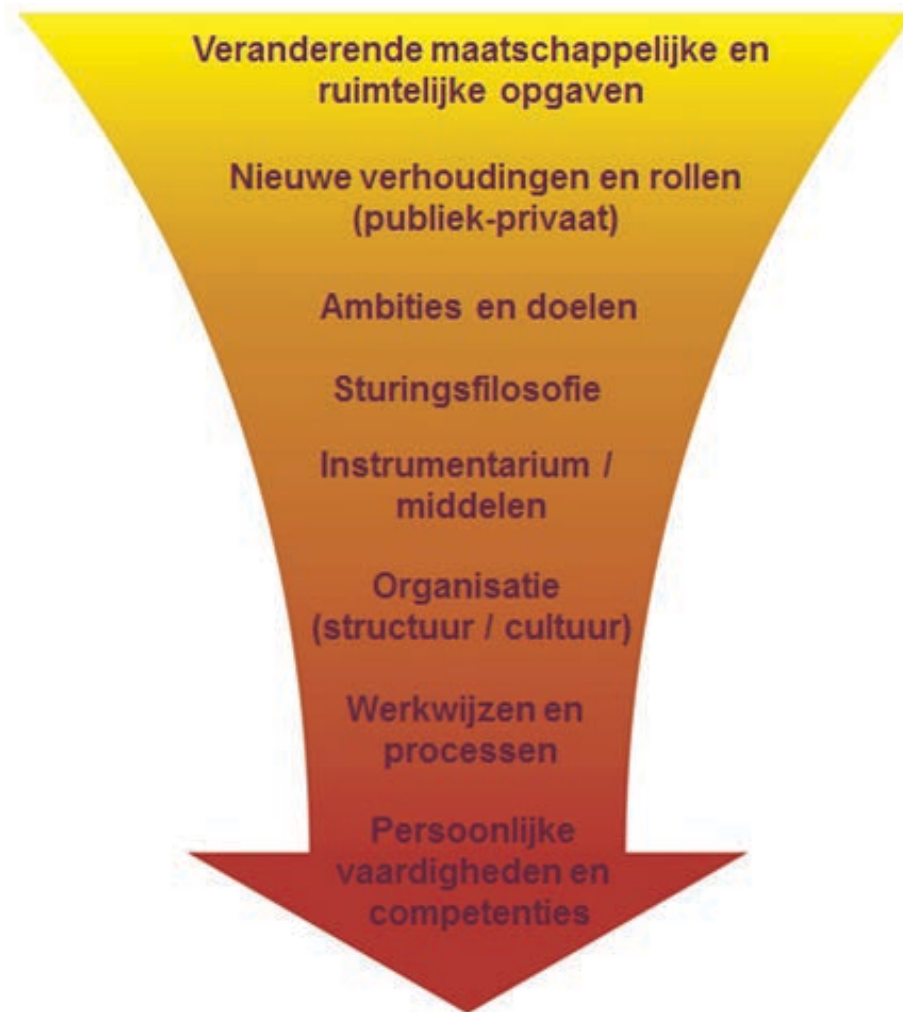
Het is van belang om te erkennen dat de veranderende natuurlijke dynamiek van het waddengebied - inclusief een aantal autonome ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging, opwarming van het water, toename van het aantal stormen, grotere perioden van droogte of heftige regenval - grote invloed zullen hebben op de huidige ecologische en economische systemen. Welke impact dit heeft, en in welke mate dit zal vragen om tussentijdse aanpassingen van beleid, is nu nog niet te voorzien. Bij het maken van keuzes in dit strategisch denkframe is het evenwel van belang hier rekenschap van te geven. De autonome ontwikkelingen worden in hoofdstuk 5 nader beschreven.

### 3.2.1 Maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen

Daarbij zijn we bij een bepalend maatschappelijk en bestuurlijk thema. De opgave van beleidsbepalers voor het waddengebied kan niet los worden gezien van de bredere context van de verander(en)de maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen. Bijgaande figuur geeft die context schematisch weer.

Onze samenleving heeft zich in de afgelopen decennia steeds meer ontwikkeld van een vrij homogene, geordende en 'maakbare' samenleving naar een netwerksamenleving die meer gefragmenteerd, complexer en daarmee ook onvoorspelbaarder en moeilijker stuurbaar is geworden. Maatschappelijke en ruimtelijke opgaven op regionale schaal (zoals voedselvoorziening, transport, duurzaamheid, klimaatbeheersing, energiewinning, natuurontwikkeling e.d.) zijn vaak verweven met vraagstukken op nationaal, internationaal of zelfs mondiaal niveau. Ook voor de Wadden is die tendens nadrukkelijk zichtbaar, met name op de eigenlijke Waddenzee. Daarbij komt dat middelen (kennis, financiën, bevoegdheden, eigendom, technische voorzieningen, et cetera) veelal versnipperd zijn en dan alleen effectief in te zetten zijn als stakeholders rondom gedeelde waarden coalities vormen.

Daarbij past in veel gevallen ook een andere rol van de (rijks)overheid. Het gaat dan niet langer alleen maar om een optimale sturing op maatschappelijke processen vanuit een bovengeschatte positie, maar om het heruitvinden van nieuwe verhoudingen met betrokken maatschappelijke partners vanuit gedeelde belangen en mogelijkheden. Dit krachtenveld vormt een voortdurend verschuivend palet, dat kan verschillen per thema en dat ook om continue monitoring vraagt en waar nodig om herijking en bijstelling van de haalbaarheid van ambities en doelstellingen.





In die nieuwe verhoudingen bepaalt de (rijks)overheid haar rol niet eenzijdig, maar in nauwe afstemming met de maatschappelijke en bestuurlijke partners (medeoverheden in samenwerking, ketenpartners, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, instellingen en andere collectieven) en de behoefte van het maatschappelijk veld. Dit vraagt ook om een creatieve(re) en multidimensionale inzet van het areaal aan instrumenten en middelen dat de overheid ter beschikking staat.

### 3.2.2 Rollen en sturingsfilosofie

De rol van de rijksoverheid is hierdoor ook niet langer eenduidig, maar afhankelijk van de aard van de opgave, de geformuleerde ambities en het zelforganiserend vermogen van het maatschappelijk veld. Per onderwerp en per opgave zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor zichzelf zien weggelegd en welke instrumenten zij hanteren om die rol vorm te geven.

De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft voor de invulling van die rollen houvast. In het rapport 'Loslaten in vertrouwen'<sup>2</sup> beschrijft de Raad vijf roltypen als oplopende treden van een overheidsparticipatietrap.

Dit zijn:

- loslaten;
- faciliteren;
- stimuleren;
- regisseren;
- reguleren.

<sup>2</sup> 'Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving', Raad voor het Openbaar Bestuur, december 2012.



Bijgaande figuur legt bij die rolkeuze een relatie tussen het belang en de invloed of sturingsmogelijkheden (bevoegdheden, middelen) die de overheid ter beschikking staan.

Duidelijk mag zijn dat niet één rol in het algemeen de ideale of beste is. De regulerende rol is een traditionele, maar ook de zwaarste die de overheid kan kiezen. Nieuwe regie impliceert het maken van weloverwogen keuzes die rekening houden met de situatie en het onderwerp.

De Omgevingswet, waarvan de werking in hoofdstuk 6 is toegelicht, faciliteert die keuzes door de mogelijkheden die het instrumentarium van de wet biedt. De rollen kunnen tot uitdrukking komen in bijvoorbeeld een nationale omgevingsvisie, het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl), een programma, een projectbesluit of een omgevingsplan.

Belangrijk daarbij is dat de rijksoverheid vanuit de gekozen rollen tot maatwerk kan komen en die positie kan innemen die past bij de betreffende opgave en actor en daarbij ook de flexibiliteit aan de dag kan leggen die gelet op de aard van het vraagstuk nodig is.



### 3.2.3 Juridisch-planologisch kader

Onze inzet is om beleidsopties aan te bieden die meebewegen met bovenstaande dynamiek. De opties zijn opgesteld vanuit drie basale ruimtelijke sturingsconcepten, die rekening houden met bovengenoemde roltypen. Wij maken uit deze sturingsconcepten geen keuze, maar geven per thema de overwegingen aan die aan deze keuze ten grondslag kunnen liggen. Aan de hand hiervan kunnen bewuste keuzes voor de inzet en inrichting van het te hanteren instrumentarium worden gemaakt.

De drie sturingsconcepten zijn:

- Wel of niet toelaten.
- Uitnodigen.
- Beïnvloeden van netwerken (win-win/onderhandelen).

#### A. Wel of niet toelaten:

Het functioneel-ruimtelijk kader is sterk regulerend en wordt gevormd door vrij concreet te omschrijven wat wel en niet is toegestaan en onder welke condities uitzonderingen zijn toegestaan.

Dit vereist een helder eindbeeld en/of vastomlijnd doel van de aan te pakken opgave. Het voordeel is hier dat verhoudingen tussen waarden en belangen worden vastgelegd in een evenwicht dat voor alle partijen voor langere tijd helderheid schept. Het vereist ook dat partijen zich gehouden zien om hierbinnen aan hun deel uitvoering of invulling te geven. En dat overheden in verband daarmee veelal niet alleen in een regulerende, maar ook in een repressieve (controlerende en handhavende) rol komen.

Een dergelijk kader leent zich in het algemeen beter voor bescherming en beheer (conservering) van vooraf gedefinieerde waarden, dan voor ontwikkeling. Flexibiliteit zal

moeten worden gezocht in mogelijkheden voor incidentele afwijking van de norm. Het risico dat ontstaat bij toepassing op al te dynamische vraagstukken is dat afwijkingen meer regel dan uitzondering worden waardoor het kader bij belanghebbenden als knellend kan worden ervaren, zeker als onvoorziene ontwikkelingen nopen tot het zoeken naar nieuwe evenwichten.

Voor het waddengebied gaat het om die waarden die een onder- of bovengrens hebben en in feite 'ononderhandelbaar' zijn. Een grens waar je niet overheen moet.

#### B. Uitnodigen:

Deze nieuwere vorm van juridisch-planologische interventie gaat uit van het principe dat de overheid zich terug trekt en ruimte geeft aan andere partijen om vorm en richting te geven aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid.

De overheid richt zich op het vinden van synergie in ambities. Wanneer de overheid beschikt over middelen (bevoegdheden, geld, kennis, eigendom) om dit beleid vorm te geven worden deze vooral faciliterend ingezet. Bij het ontbreken daarvan laat de overheid los (gering belang) of stimuleert zij andere partijen (aanwezigheid belang). Juridisch-planologisch wordt binnen een globaal kader een aantal minimum condities gedefinieerd en worden belanghebbenden uitgenodigd om daarboven gezamenlijk kaderstellende afspraken te maken. De overheid toetst voor haar inzet of de minimumvoorwaarden in acht worden genomen en of de afspraken tussen belanghebbenden voldoen aan ontwikkelingsgerichte uitgangspunten.

Voordeel is hier dat actoren binnen het maatschappelijk krachtenveld zelf een optimum zoeken met breed draagvlak. Nadelen zijn onder meer het relatief onverplichte karakter van overheidsbeleid en het gebrek aan regie op ongelijkwaardige posities van actoren in termen van capaciteit en kennis. Uitnodigingsplanologie hoort bij een vorm van organische gebiedsontwikkeling omdat het vooral de maatschappij is die, zonder of met

weinig sturing van bovenaf, bepaalt waar en wanneer en in welke samenstelling van actoren zij over gaat tot ontwikkeling.

Voorbeelden zijn onder andere het Marconi-project en het Groninger Verdienmodel.

### **C. Netwerken- of samenwerken:**

Uitnodigingsplanologie evolueert tot netwerkplanologie als de overheid zich bewust is van het maatschappelijke krachtenveld en hierop door inzet van haar middelen gericht regie<sup>3</sup> gaat voeren.

Deze regie kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de vraag of er lokale beleidsruimte wordt geboden en er sprake moet zijn van een 'doorzettingsmacht'. Partners+Pröpper onderscheiden aan de hand hiervan vier regietypen: beheersgerichte regie, uitvoeringsgerichte regie, visionaire regie en faciliterende regie<sup>4</sup>.

Juridisch-planologisch kan netwerkplanologie worden ondersteund door een ruimtelijk kader met spelregels die het maatschappelijk krachtenveld in al zijn dimensies aansturen. Dit kan bijvoorbeeld door het aanbrengen van zoneringen, het daarbinnen duidelijk prioriteren van waarden en belangen, het hanteren van maatwerkvoorschriften en –regels, doel- in plaats van middelregulering of het beschrijven van afwegingsprocessen met het oog op die doelrealisering zonder dat te bereiken resultaten concreet worden vastgelegd.

---

<sup>3</sup> Onder regie wordt hier verstaan: "een bijzondere vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat." Partners+Pröpper, 2004.

<sup>4</sup> Partners+Pröpper, Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie, Vught 2004.

Het ruimtelijk kader wordt dan gevormd door de uitgangspunten van ontwikkeling en beheer (op hoofdlijnen) vast te leggen, waarbij vooraf de ruimte wordt bepaald die belanghebbenden voor eigen invulling hebben. Aanvullend kunnen ook niet-juridische instrumenten deel van de spelregels uitmaken.

Denk hierbij ook aan convenanten, subsidies, concessies, handhavingsafspraken et cetera. Hiermee kan worden geïnitieerd dat partijen vanuit hun belangen rondom thema's coalities gaan vormen en binnen het geformuleerde kader met elkaar inspelen op zich aandienende opgaven. Een heel treffend voorbeeld, dicht bij huis, is Planet Texel, waarbij Texel op basis van gedeelde kernwaarden zeven principes heeft benoemd als leidraad voor toekomstige ontwikkelingen. Hierbij is het vertrouwen in de kracht van de symbiose tussen toerisme, economie, ecologie en landschap heel krachtig vormgegeven en verbeeld.

Het rijk heeft hierbij de taak om met haar instrumentarium te bepalen of regionale of lokale speelruimte gewenst is, wat de reikwijdte van de benodigde regie is, wie die regie gaat voeren (rijk, provincies of gemeenten) en welk regietype hiervoor vereist is. Op basis hiervan moet het rijk vervolgens bepalen aan welke voorwaarden moet worden voldaan om zichzelf of anderen in staat te stellen om die regierol te spelen.

Reguleren blijft een instrument dat het rijk daarbij kan inzetten, namelijk voor thema's die weinig of geen speelruimte kunnen verdragen en/of een sterke doorzettingsmacht (al dan niet rechtstreeks of als 'stok achter de deur') vereisen. Tegelijk betekent een netwerkwerkbenadering wel dat het rijk daar waar mogelijk voor een bescheiden profilering kiest. De vitaliteit van de samenleving krijgt immers meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt. Voordelen hiervan zijn onder meer dat per initiatief een evenwicht gevonden kan worden dat bijdraagt aan herstel- en ontwikkeling, dat de overheid participeert en belanghebbenden zelf naar een optimum zoeken. Nadelen zijn onder meer dat onderhandelingsbereidheid en onderhandelings-

vaardigheid van belanghebbenden niet altijd kan worden gegarandeerd en de democratische legitimiteit van afspraken een terugkerend onderwerp van discussie kan zijn.

#### **Werken met sturingsconcepten**

Deze sturingsconcepten bieden bestuurders houvast om inhoudelijk te beoordelen welke elementen uit de bestaande Structuurvisie behouden kunnen worden (ofwel direct kunnen worden omgezet in een nieuw kader), welke reparatie of actualisatie eventueel nodig is en welke werkelijke verandering men, binnen het beschikbare instrumentarium, wil bewerkstelligen. Vervolgens kan men bepalen - mogelijk per thema en op basis van het vertrouwen in de effectiviteit van de planologische opties - of men een kader vastlegt of partijen uitnodigt op basis van minimale condities dan wel ruimte geeft voor creativiteit. Of een combinatie hiervan.

De druk op het waddengebied, op basis van uiteenlopende ambities en ontwikkelingen, neemt de komende decennia op alle niveaus toe. Voor dit kwetsbare natuurgebied van internationaal belang is integrale regie daarom noodzakelijk. Waarden en belangen kunnen dan integraal worden afgewogen en geprioriteerd. Alle bestuurslagen moeten hierin hun verantwoordelijkheid nemen en belanghebbenden moeten daarbij intensief worden betrokken.

In de Beleidsverkenning worden hierin geen keuze gemaakt voor één sturingsconcept. Wel zijn in Deel 2, hoofdstuk 2 bij de diverse beleidsthema's verschillende opties aangereikt variërend tussen vastleggen van een ondergrens tot het bieden van beleidsruimte voor creatieve oplossingen.

### **3.3 Grensoverschrijdend denken en handelen**

De huidige SVW hanteert een onderscheid in het zogenaamde Pkb-gebied en het waddengebied.

#### **Waddenzee**

Wij spreken in dit document over Waddenzee als het gaat over het Pkb-gebied. De grens hiervan loopt van het zeegebied van Den Helder tot de rijksgrens met Duitsland in de Dollard en met inbegrip van het tussen Nederland en Duitsland betwiste gebied in het Eemsestuarium. Aan de noordkant wordt dit gebied begrensd door de buitenteen van de hoogwaterkeringen, havendammen en de havenmondingen en veerdammen aan de Waddenzeezijde van de eilanden en bij het ontbreken daarvan omvat het de kwelders en platen van de Waddenzeekust van de eilanden. En een deel van de zeegaten tussen de eilanden. Aan de zuidzijde ligt de grens bij de buitenteen van de hoogwaterkeringen, havendammen en de havenmondingen en veerdammen van het vasteland van Noord-Holland, Fryslân en Groningen en bij de buitenteen van de Afsluitdijk.

#### **Waddengebied**

Onder het waddengebied wordt in de SVW verstaan de Waddenzee, de Waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot drie zeemijl uit de kust en het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten.

#### **Externe werking**

Het in de SVW geformuleerde beleid heeft ook betrekking op ontwikkelingen buiten het Pkb-gebied, voor zo ver deze van directe betekenis zijn voor het Pkb-gebied zelf. Dit is de zogenaamde externe werking.



### **Beleving van grenzen verandert**

In de volgende hoofdstukken kunt u lezen dat de afgelopen tien jaar de beleving van grenzen aan het veranderen is. Thema's als toerisme, waterveiligheid, nieuwe vormen van landbouw, energie en ecologie zorgen voor toenemende samenhang in beleid en maatregelen binnen- en buiten de dijken. Dit brengt de vraag met zich mee of in een nieuwe fase het anders, meer vanuit samenhang, denken en handelen met betrekking tot grenzen kansen biedt.

De discussie over begrenzing is inherent aan de benadering van het Wad als systeem (ecologisch, economisch, cultuurhistorisch et cetera). Een systeem kent geen harde grenzen, maar vertoont juist samenhang en interactie met het omliggende gebied. Het karakter van de begrenzing varieert met de dynamiek van een specifiek thema of juist de samenhang tussen thema's.

In Deel 2, hoofdstuk 2 zijn, naast het hanteren van de huidige begrenzing, enkele varianten benoemd waarbij de begrenzing van de Waddenzee wordt losgelaten en verruimd. Dit zijn het hanteren van de grenzen van de vogelrichtlijn, het loslaten van het onderscheid tussen Waddenzee en waddengebied en het thematisch begrenzen. Alle vormen hebben hun voor- en nadelen.

### **Bestuurlijke begrenzing**

Bij de discussie over begrenzing is het nuttig onderscheid te maken tussen politiek-bestuurlijke en inhoudelijke grenzen. Zo kent het waddengebied 17 gemeenten en drie provincies en vier waterschappen. Elke bestuurslaag is verantwoordelijk voor zijn eigen gebied. Een herbegrenzing van dit bestuurlijke domein zal snel de vraag oproepen welke andere grens opportuun is. Deze Beleidsverkenning richt zich niet op



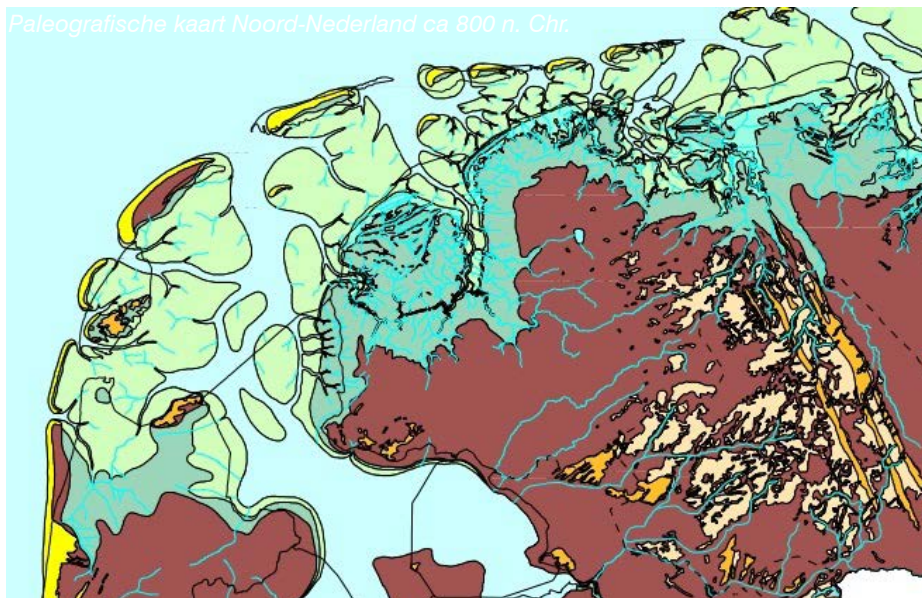
een eventuele herziening van bestuurlijke grenzen. Wel zien we reden om vanuit het systeem perspectief het belang van samenhang te benadrukken en gaan we ervan uit dat de politiek-bestuurlijke begrenzing geen belemmering kan zijn voor de gezamenlijk werken aan grensoverschrijdende inhoudelijke opgaven.

### Inhoudelijke grenzen

Beleidsmatig en qua rechtszekerheid kan er behoefte bestaan om grenzen ondubbelzinnig te duiden. Zo ook in de SVW/Pkb. De neiging bestaat dan om die de grenzen leggen bij de huidige zeedijken ('teen van de hoogwaterkeringen' et cetera).

Echter: vroeger waren er geen dijken en strekte de Waddenzee zich ver landinwaarts uit. Door verbreding van zeearmen (De Boorne en De Marne) is bijvoorbeeld de Middelsee ontstaan. Die Middelsee reikte tot ver in Friesland en bijvoorbeeld het gebied

*Paleografische kaart Noord-Nederland ca 800 n. Chr.*



Westergo was omstreeks het jaar 500 zelfs helemaal door water omsloten. Een vergelijkbaar voorbeeld is het Groningse Middag-Humsterland. Dit is terug te zien in het terpen- en wierdenlandschap van de gebieden die regelmatig overstromden en dat terug te vinden is tot in West-Friesland (Noord-Holland). Ook Schagen is bijvoorbeeld ooit begonnen als terpdorp, terwijl het nabijgelegen Wieringen vroeger een eiland was, net als Texel. Terpen waren hier niet nodig, omdat men kon wonen op de hogere keileem- en dekzandruggen op deze eilanden. Cultuurhistorisch gezien maakt dit landschap in al zijn facetten dan ook zeker onderdeel uit van het waddengebied.

Vanuit andere thema's of perspectieven kan een vergelijkbaar verhaal worden verteld met weer andere begrenzingen. Denk ruimtelijk bijvoorbeeld aan IJsselmeer, Markermeer, Lauwersmeer en functioneel (ecologisch) aan de Flyway en de Swimway. Vissen in de Waddenzee gedragen zich immers niet ineens anders doordat ze een juridische of beleidsgrens over zwemmen (denk aan de Afsluitdijk en de vismigratierivier), dus beleids- of juridische aspecten moeten ook worden genuanceerd.

Een voorbeeld vormen de windturbines, die vanuit het regime van de SVW wel aan de ecologisch gevoelige luwe zijde van de Afsluitdijk mogen komen (hier foerageren juist veel vogels), maar niet aan de meer windrijke zuidwestelijke Waddenzijde, omdat dit vanuit de landschappelijke openheid niet zou mogen. Gelet op de landschappelijke impact van hedendaagse turbines zijn die paar honderd meter natuurlijk verwaarloosbaar, terwijl in ecologisch en energetisch opzicht winst valt te behalen door de turbines in SVW/Pkb-gebied te plaatsen.

Het systeem is dus zowel functioneel als ruimtelijk dynamisch en (nog steeds) in beweging (veranderende geulen en eilandgrenzen, nieuwe gaten en platen, verlanding/kweldervorming, zeespiegelstijging, bodemdaling (o.a. door gas- en zoutwinning et cetera)).

Het verdient dus aanbeveling om juridisch noodzakelijke 'harde' begrenzing waar nodig thematisch nuanceren. Hierbij kunnen termen als indicatief, richtinggevend, bindend, scherp of vaag worden gehanteerd.

Vanuit een actuele maatwerkbenadering op gebied van beleid en beheer wordt ervaring opgedaan met de kombergingsbenadering. Een komberging is vanuit morfologisch, hydrodynamisch en ecologisch perspectief een eenheid. Een komberging volgt het wantij, omvat eilanden, zeegaten en zoekt de relatie met het vaste land. Tussen kombergingen zijn inhoudelijke verschillen en soms ook verschillende netwerken actief. De komende jaren zou deze benadering kunnen worden uitgewerkt, waarbij direct aandacht moet zijn voor samenhang tussen de kombergingen. Er zijn immers ook veel kombergings-overstijgende factoren in het waddengebied.

#### **Vrees voor nieuwe grenzen**

In de discussie over herbegrenzing wordt de vrees uitgesproken dat de Waddenzeebescherming ook de bescherming op de eilanden en het vaste land zal gaan beheersen en dat hiermee 'de zaak op slot gaat'. Ook klinkt het argument dat de autonomie van verschillende bestuurslagen hiermee in het geding kan komen.

Het is van belang deze vrees expliciet aan de orde te laten komen en in goed overleg te bepalen welke vrijheden of beperkingen wel of niet nuttig zijn met het oog op het behalen van de doelstellingen van de SVW. Hierbij kan het geen kwaad te memoreren dat de grensbepaling van het Pkb-gebied direct gekoppeld was aan de bepalingen met betrekking tot externe werking. In feite zijn hiermee de effecten van activiteiten op het vaste land en de eilanden al gekoppeld aan de invloed op de Waddenzee.

### **3.4 Overkoepelend en integraal sturend ontwikkelperspectief**

Hieronder is uiteengezet wat bedoeld wordt met een intersectoraal ontwikkelperspectief voor het waddengebied. Je zou het in termen van de Omgevingswet een omgevingsvisie voor het waddengebied kunnen noemen. Een overkoepelend kader dient er toe om het natuurbelang op een hoger beleidsmatig niveau dan dat van separate projecten in verband te brengen met zich aandienende ontwikkelingen en opgaven (ook min of meer autonome). Zeker waar deze tot een toename van de druk op natuurwaarden kunnen leiden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zeespiegelstijging en waterveiligheid, bereikbaarheid en transport, toename van recreatie, havenontwikkeling, energiewinning, voedselvoorziening/visserij/teelt, bouwen in de kustzone et cetera.

Het ontwikkelperspectief is bedoeld om natuurwaarden niet alleen te kunnen behouden en zonodig te versterken, maar ook om te kunnen beoordelen of, hoe en onder welke voorwaarden natuurwaarden meeliftend op deze ontwikkelingen kunnen worden hersteld, uitgebouwd of (door)ontwikkeld.

Natuur wordt daarmee een sturend onderdeel in een integraal toetsingskader waarmee ontwikkelingen in het waddengebied kunnen worden beoordeeld en begeleid. De borging vindt plaats via de Natura 2000-toets in de omgevingsvergunning, specifieke instrumenten zoals het Natura 2000-beheerplan en toegangsbeperkingsbesluiten, en het generieke instrumentarium van de Omgevingswet, waaronder het omgevingsplan.

Projecten en maatregelen worden in het ontwikkelperspectief beoordeeld. Het belang van de natuur kan daarbij breder worden gediend dan met mitigerende of – in heel uitzonderlijke situaties – compenserende maatregelen alleen. Natuurbouw (zoals Building with Nature en andere maatregelen die leiden tot systeemherstel) krijgt een zelfstandi-

ge plek in het ontwikkelperspectief en kan daarmee op voorhand dienen als tegenwicht voor andere ruimtelijke ingrepen.

Als de natuurwaarden op voorhand op orde zijn gebracht en extra natuurkwaliteit of oppervlakte is gerealiseerd ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden als verankerd in het aanwijzingsbesluit en uitgewerkt in het beheerplan voor het gebied kunnen ruimtelijke projecten die passen in het ontwikkelperspectief gemakkelijker worden toegestaan, door een beroep te doen op de op voorhand gecreëerde buffer. Dat laat onverlet dat zowel het plan waarin een en ander is uitgewerkt als het individuele project op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn op voorhand passend zullen moeten worden beoordeeld, tenzij in de plantoets op voorhand het concrete project volledig is meegenomen. Het ontwikkelperspectief is daarmee ook (plan)merplichtig. De passende beoordeling zal gelet op de gecreëerde buffer evenwel eerder tot de conclusie leiden dat het project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt.

In bijzondere situaties kan het ontwikkelperspectief ook richting geven aan de natuurbuffer als compensatie voor ruimtelijke projecten, hierbij moet wel worden voldaan aan de toets op alternatieven, dwingende reden van groot openbaar belang en compensatie volgens artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn. De richtlijn laat alleen bij dwingende redenen van groot openbaar belang aantasting van die doelstellingen in een gebied toe, onder de voorwaarde dat er geen reële alternatieven zijn en adequate natuurcompensatie wordt geboden voor de aangetaste natuurwaarden zodanig dat het Natura 2000-netwerk intact blijft.

### **Dynamisch toekomstbeeld**

Het ontwikkelperspectief biedt met nadruk geen eindplaatje of blauwdruk maar een dynamisch toekomstbeeld, dat in het licht van actuele ontwikkelingen, waar nodig, wordt

herijkt. Dit stelt ook eisen aan het proces, waarbij alle betrokken partijen mede vanuit hun wettelijke zorgplicht hun uitdagingen, opgaven en ambities in het ontwikkelperspectief moeten kunnen inbrengen.

Het perspectief legt daarmee ook de basis voor een afsprakenkader met spelregels van waaruit partijen aan hun deel van het perspectief invulling geven. In Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) of provinciale verordeningen kunnen de uitgangspunten of hoofdlijnen van deze afsprakenkaders worden vastgelegd. Hierbij kunnen waarden (bijvoorbeeld natuur of veiligheid) worden geprioriteerd. Ook kunnen hier door de overheid omgevingswaarden (bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling of kustverdediging) met daarop gerichte programma's aan worden gekoppeld.

Voor realisatie van het ontwikkelperspectief kunnen omgevingsplannen, projectbesluiten of omgevingsvergunningen worden ingezet. De uitvoering kan worden gekoppeld aan instrumenten als convenanten, subsidies (o.a. Waddenfonds) of verhandelbare/verplaatsbare ontwikkelrechten. Omgevingsplannen krijgen hiermee zelf ook meer het karakter van een (maatschappelijk) convenant.

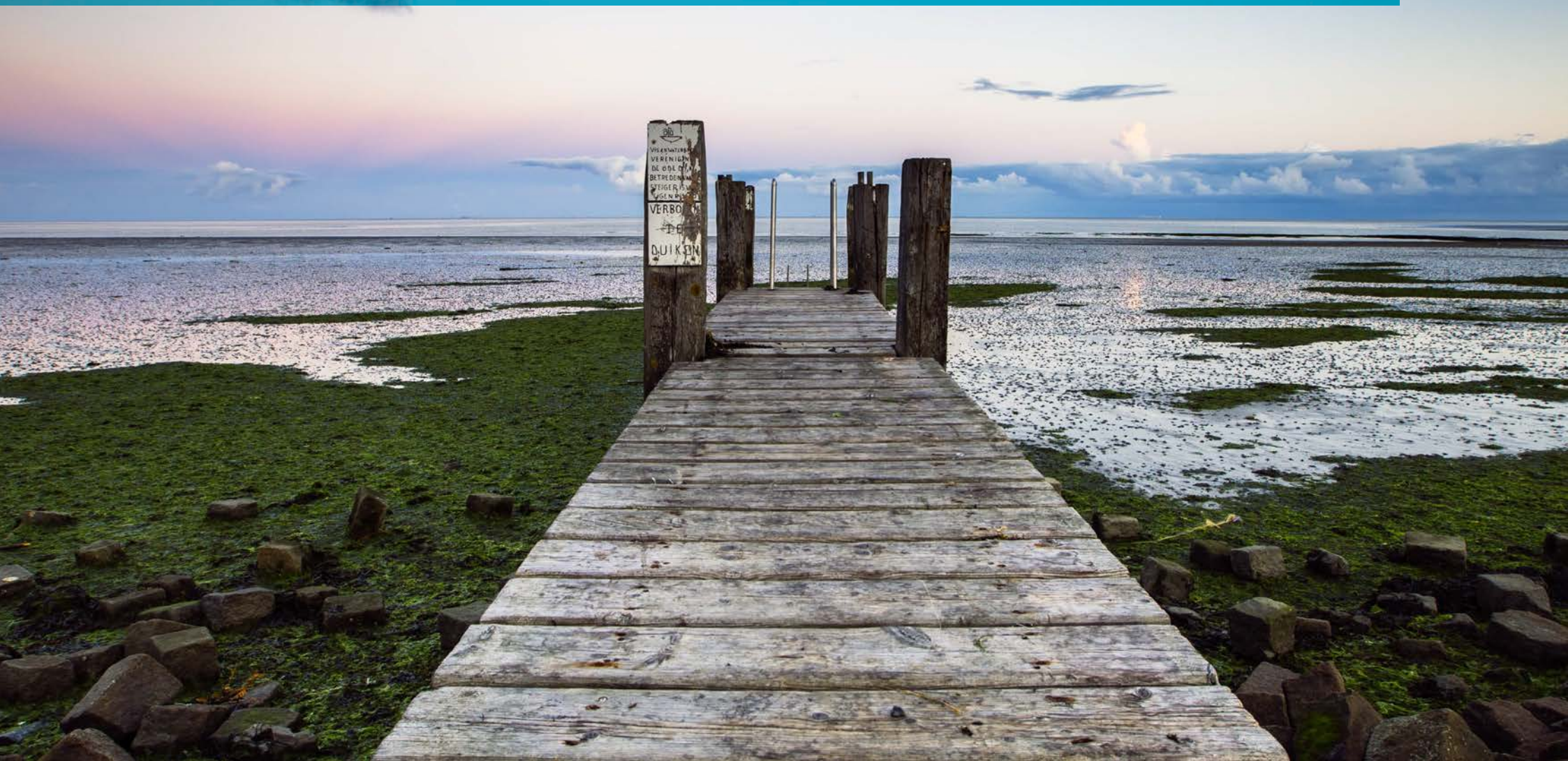
Voorbeelden van gebiedsgerichte ontwikkelperspectieven zijn Planet Texel, het gebiedsperspectief Noordwest Overijssel en de ontwikkelperspectieven voor natuurlijke recreatie in Drenthe. Ook het project 'Ruimte voor de Rivier' biedt veel elementen die voor een mogelijk proces in het waddengebied houvast geven.





# HOOFDSTUK 4

## HUIDIGE AMBITIES EN NIEUWE BELEIDSDOELEN





## 4.1 Inleiding

Uit een groslijst van ca. 200 (inter)nationale, regionale en lokale ambitie- en beleidskaders, verschenen na vaststelling van SVW in 2007, zijn in eerste instantie 30 documenten geselecteerd. Deze documenten, die met elkaar een gebiedsdekkend en integraal beeld zouden moeten vormen van alle ideevorming in en rondom het waddengebied, zijn nader onderzocht om inzicht te krijgen in de huidige ambities en op welke punten de Structuurvisie herzien zou moeten worden.

In een later stadium zijn ruim 40 documenten toegevoegd op thema's die in gesprekken met derden zijn aangereikt en mogelijk een hiaat opvulden in onze eerste selectie.

Zo ontstond er een lijst met documenten, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), de Natuurambitie Grote Wateren, Wadden van Allure, Leven met de Wadden, Programma Rijke Waddenzee (PRW), Deltaprogramma Wadden, Programma Waddenzeehavens, uitwerkingen Kaderrichtlijn Water (KRW), beheerplannen Natura 2000, trilaterale samenwerking, convenanten gericht op zeehavens, vaarrecreatie, visserij en op enkele provinciale en gemeentelijke gebiedsvisies. Met elkaar bieden zij een goed beeld van de huidige ambities en beleidsdoelen, dat in de maanden juli 2016-januari 2017 in gesprekken met de projectgroep, klankbordgroep en andere belanghebbenden is getoetst en aangescherpt.

### Consistentie in beleidsdocumenten

De overlap tussen de documenten is opvallend. De hoofddoelstellingen van SVW zijn veelal impliciet of expliciet vertaald in recentere beleidsstukken. Hiermee zijn de meeste documenten niet werkelijk vernieuwend. Inhoudelijk zijn er door meer detaillering in een gebied of op een specifieke nieuwe thematiek uiteraard wel accentverschillen in nieuw gepubliceerde documenten. Dat er op de hoofddoelstellingen niet veel vernieu-

wing in de documenten zit, is overigens niet per se negatief. Hieruit komt ook naar voren dat er sprake is van relatief grote beleidsconsistentie en beleidsconsensus tussen overheden en verrassend vaak ook stakeholders. Vanwege deze consistentie zal in onderstaand inhoudelijk overzicht niet steeds verwezen worden naar alle documenten waarin een specifiek thema is benoemd.

Met het oog op deze consistentie is het onderscheid tussen vastgestelde wettelijke beleidskaders en door meerdere betrokken partijen vastgestelde inspiratiedocumenten en uitvoeringsprogramma's in deze paragraaf niet steeds expliciet aangegeven. Als het om een geïsoleerde opmerking – slechts in één document – gaat, is dit aangegeven.

Passages met de blik op de langere termijn, tot 2030, 2050 of zelfs verder, krijgen in dit hoofdstuk relatief meer aandacht dan beleid voor de korte termijn. Evenals passages



die meer gericht zijn op herstel en ontwikkeling dan op bescherming van de Waddenzee. Dit is geen diskwalificatie van de enorme inspanningen die nu al, bijvoorbeeld vastgelegd in de Natura 2000-beheerplannen, nodig zijn om het beschermingsbeleid voor de relatief korte termijn te realiseren. Veel natuurbeschermingsdoelen zijn voor de komende drie tot zes jaar geborgd, vooral in trilaterale afspraken met Duitsland en Denemarken, in Natura 2000-beheerplannen en in natuurwetgeving. Dat zijn uitkomsten van jarenlange processen. Daar staat tegenover dat ons de noodzaak is gebleken om de inzet op de realisatie van de herstel- en *ontwikkelingsdoelstellingen* verder te vergroten. De Evaluatie Structuurvisie en bijvoorbeeld het RCW benadrukten het belang voor deze extra aandacht voor natuurontwikkeling.

Het gaat dus, in de eerste plaats, om de vraag wat de opvallendste veranderingen en verschuivingen ten opzicht van de Structuurvisie zijn die wij - op hoofdlijnen - constateren.

## 4.2 Inhoud

### 4.2.1 Klimaat (veiligheid), dynamisch beheer, natuur en open landschap

De hoofddoelstelling voor de Waddenzee is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap, aldus de Structuurvisie Wadden. De talrijke documenten op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau verwijzen consequent naar het (inter)nationale belang voor natuur en beleving van de natuur. Vanuit de SVIR wordt hier invulling aan gegeven door de focus te leggen op internationale samenwerking waarbij er expliciet gezocht wordt naar een koppeling tussen energie en natuur, en waterveiligheid en milieukwaliteit. De koppeling tussen deze facetten kan herleid worden uit de eisen die UNESCO stelt om de titel 'natuurlijk Werelderfgoed' te mogen dragen.

#### **Dynamisch kustbeheer langs de eilanden: zachtere randen langs het Wad**

De eilanden en het intergetijdengebied vormen een buffer tegen de hoge golven van de Noordzee. Het is van belang deze bufferende werking te behouden als het klimaat verandert, met zo natuurlijk mogelijk maatregelen, stelt het Deltaprogramma (2015).

De voorkeursstrategie Waddengebied (Deltaprogramma 2016) richt zich op de hoofdlijnen innovatieve en integrale primaire keringen, de zandige strategie voor het intergetijdengebied en per eiland een integrale veiligheidsstrategie. Voor beheer en onderhoud van de zandige kust langs de eilanden wordt het reeds bestaande dynamisch (suppletie) kustbeheer voortgezet. Tegelijkertijd heeft het waddengebied te maken met natuurlijke bodemdaling en bodemdaling als gevolg van de winning van delfstoffen en met gevolgen van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging.

Primaire keringen moeten ook in de toekomst op orde zijn om het overstromingsrisico te beperken. Hierin is een verschuiving te zien van aanpak. Waarbij er voorheen ingezet werd op harde keringen, wordt er in 2030-2050 veel meer focus gelegd op de natuurlijke aangroei van slib en zand in het waddengebied en met innovaties bij de primaire waterkeringen.

Dit is terug te zien aan de grote waarde die er in de natuurambitie Grote Wateren, aangevuld door provinciale beleidsdocumenten (Omgevingsvisie Provincie Groningen, Structuurvisie 'trots op Ruimte' Provincie Friesland, Structuurvisie Noord-Holland en natuurbeheerplannen provincies Groningen, Friesland, Noord-Holland), wordt gegeven aan het herstel van het kwelderlandschap.

Dit landschap heeft een belangrijke cultuurhistorische waarde. Daarnaast geven vrijwel alle hierboven genoemde documenten aan dat kwelders kunnen dienen als een, zij het beperkte, natuurlijke buffer tijdens hoog water. Tevens vervullen zij een grote rol in het realiseren van zoet-zout/land-water overgangen die de afgelopen jaren wereldwijd afgenomen zijn. In 2050 moet het waddengebied nog meer dan dat het nu is, een fijne tussenstop zijn voor trekvogels in hun route naar het noorden. Dit betekent dat naast het verhogen van het kwelderareaal, de kwaliteit van het water en de bodem op orde moeten zijn zodat vogels voldoende kunnen foerageren voordat zij hun weg vervolgen.

### **Regionale vertaling dynamische processen**

'Trots op Ruimte' (Provincie Friesland) beschrijft dat het systeem van de Wadden gerespecteerd moet worden zoals het altijd al gefunctioneerd heeft. Dit betekent inzetten op dynamisch kustbeheer, waardoor water en wind weer de vormende factoren van het gebied kunnen worden. Qua ingrepen in het landschap betekent dit het herstellen van oude slenkpatronen, toelaten van verstuing en inzetten op land-water overgangen respectievelijk zoet-zout overgangen.





De Provincie Noord-Holland sluit hierop aan met een kleine accentverschuiving gericht op het behoud van ongestoorde broedplaatsen en hoogwatervluchtplaatsen voor weide- en trekvogels. In lijn van het bovenstaande streeft de natuurambitie Grote Wateren er in 2050 en verder naar dat het Nederlandse waddengebied een intergetijdengebied is, rijk aan natuurwaarden, rust, ruimte en schoonheid. Het gebied is schoon, open, stil en 's nachts donker. Dynamische processen krijgen op de koppen en staarten van de Waddeneilanden zo veel mogelijk de ruimte. De natuurlijke dynamiek van wind en zee ordent de sedimenthuishouding van het gebied.

### **Openheid van het landschap**

Openheid en de bedreiging hiervan aan de randen van het wad is een terugkomend thema in veel beleidsdocumenten.

Wadden van Allure schrijft over openheid, relatieve rust en leegte dat dit de beleving van het natuurgebied bepaalt. Openheid wordt aangemerkt als een kernwaarde van het gebied. De hoofddoelen van 'Wadden van Allure' zijn:

1. Het versterken en optimaal kunnen beleven van de fysieke en ecologische kwaliteiten van het Waddengebied;
2. Het bieden van ruimte voor sociaaleconomische ontwikkeling, wonen, werken, recreatie en innovatie.

De invulling van deze beide hoofddoelstellingen moet passen binnen de kernwaarde 'openheid' waarbij het unieke open landschap voorop staat.

Wadden van Allure verwijst naar het programma PRW, dat hier een voorzet voor heeft gedaan. Het doel is dan ook om de ingezette lijn van PRW, namelijk het vergroten van het bewustzijn over de waarden en kwetsbaarheden van het ecosysteem van het Waddengebied, voort te zetten. In 2030 bezoeken mensen het gebied en genieten zij van het samenspel van wind, water en golven. Zij laten zich verrassen door het unieke

open en afwisselende landschap waarin zeldzame plant- en diersoorten zich weten te handhaven op de grens van land en water, aldus PRW.

De omgevingsvisie van de Provincie Groningen stelt daarnaast dat de handhaving en versterking van openheid, eigenheid, stilte en duisternis hebben bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteiten en waarden van het waddengebied in zijn geheel.

Het thema openheid wordt evenwel niet altijd geconcretiseerd en daar waar het concreet is, liggen niet altijd expliciete relaties met bovenliggende beleidskaders. Onlangs werd dit bevestigd in de 'Monitor Infrastructuur en Ruimte' van september 2016. Hierin werd beschreven dat het nog onduidelijk is hoe openheid zijn doorwerking vindt in provinciale en gemeentelijke beleidsdocumenten.

### **4.2.2 Duurzaamheid en economie**

De thema's duurzaamheid en economie spelen een grote rol bij de ontwikkelingen in het waddengebied, op de eilanden, bij de Waddenzeehavens en de daaraan gekoppelde economische activiteiten.

'Programma naar een Rijke Waddenzee' zet bijvoorbeeld in op transities naar een duurzaam medegebruik (visserij, havens, scheepvaart en toerisme). 'Wadden van Allure' stelt dat in 2030 de Waddenzeehavens geslaagd zijn in het uitbouwen van hun eigen profiel. Ze hebben hun sterke kanten en daaraan gekoppelde economische activiteiten verder versterkt, juist door onderling samen te werken vanuit de afgesproken havenspecialisatie. De concurrentiepositie van de Waddenzeehavens is daarmee verhoogd. Dit betekent tegelijkertijd dat de Waddenzeehavens zich duurzaam ontwikkelen op een wijze die recht doet aan het Waddengebied als UNESCO-werelderfgoed.

### **Verduurzaming havens**

De havens hebben zich gespecialiseerd op offshore (wind)energie in Den Helder en Eemshaven, data en jacht- en scheepsbouw (Harlingen). In de Eemshaven is naast energie ook data een belangrijke sector. Chemische sector, reststoffen en recycling zijn voor de haven van Groningen Seaports (Delfzijl/Eemshaven) ook belangrijke sectoren. Hierbij spelen biobased- en circulaire economiebeleid een cruciale rol. Deze worden dan ook gezien als de toekomst van deze sectoren, waarbij ingezet wordt op het zoveel mogelijk reduceren van de ecologische footprint en bijvoorbeeld 'building with nature'.

### **Zelfvoorzienende Waddeneilanden**

De Waddeneilanden hebben de ambitie om zelfvoorzienend te zijn vanaf 2020. Het versterken van het zelfvoorzieningsprincipe van de Waddeneilanden kan tot stand komen door een combinatie van energiebesparing, effectieve manieren van gebruik van brandstoffen en verschillende vormen van duurzame energieopwekking waarbij zonne-energie een grote rol kan vervullen. Om een leidende positie voor wat betreft duurzaamheid te (be)houden wordt er daarnaast ingezet op kennisontwikkeling, innovatie en het verspreiden van deze kennis. In 2020, zo luidt de ambitie, heeft het waddengebied een leidende positie op het gebied van duurzaamheid en vormt zij een proeftuin voor (inter-)nationale experimenten op het gebied van duurzame energie.

### **Windturbines**

Windturbines bieden een kans om meer duurzame energie op te wekken. In 2050 zijn zij echter niet langs alle randen van het wad geplaatst maar juist op die plekken waar ze het ecosysteem zo min mogelijk schaden of juist versterken. Bij het ontwerpen van windparken wordt er daarnaast expliciet rekening gehouden met de gevolgen voor vogels en vleermuizen (Natuurambitie Grote Wateren 2050).

### **Randvoorwaarden voor vissen**

De visserij vormt een belangrijke inkomensbron voor een groep bewoners van het waddengebied. Echter de laatste decennia is de visstand in het waddengebied gedaald. Om het bestaan van de visserijsector te waarborgen wordt er ingezet op een duurzame manier van visvangst. Tegelijkertijd wordt er onder meer vanuit KRW ingezet op vismigratie passages, zodat het gemakkelijker wordt voor vissen om van het ene naar het andere gebied te komen. Met een aangepast spuiregime bij de Afsluitdijk, het Lauwersmeer, het Balgzandkanaal en elders langs de kust is er sprake van meer geleidelijke overgangen van zoet naar zout water waardoor vissen worden aangetrokken en er een continue 'lokstroom' van zoetwater ontstaat. Deze lokstroom trekt vissen aan en maakt het mogelijk voor bijvoorbeeld palingen om via vispassages veel verder landinwaarts te kunnen zwemmen, aldus PRW en 'Wadden van Allure'. Aandachtspunt hierbij is de visserij rondom deze vispassages en stand want visserij bij de waterkeringen.

De natuurambitie Grote Wateren sluit hier naadloos op aan door te stellen dat in 2050 de visstand is toegenomen en er een grotere populatie trekvisen aanwezig is in de Waddenzee. Hier hoort ook een moderne vorm van visserij bij die bijdraagt aan een rijke en gevarieerde visstand die de flora en fauna van de bodem niet aantast. Kernwaarde voor visserij is dat zij in 2050 uit gaat van de draagkracht van het ecosysteem waardoor de visserij past in de unieke natuurlijke omgeving van de Waddenzee waarin mens en natuur beide een plek vinden.

### **Biobouwers**

PRW stelt daarnaast dat het areaal mosselbanken sterk is toegenomen en dat de bodemberoerende mosselzaad visserij in 2020 geheel verdwenen is. Dit is vastgelegd in een convenant. Om een goede natuurlijke dynamiek in de visstand te verwezenlijken, is het van belang dat er een groot areaal aan sediment stabiliserende biobouwers in het gebied te vinden is. Het streefbeeld voor het wad in 2030 wordt dan ook als volgt

omschreven: een wad dat weer groen is bij laag water in plaats van het huidige geel en grijs. Bij hoog water bieden de wuivende planten beschutting aan jonge visjes, krabbetjes, kreeftjes en garnalen. Om de biobouwers een kans te geven zich te herstellen wordt het oppervlak van de wad bodem niet verstoord zodat de ontwikkeling van biogene structuren en biobouwers niet gehinderd wordt (PRW).

### Waterkwaliteit

In een gebied als de Waddenzee waar ecologie en economie hand in hand gaan is waterkwaliteit van groot belang. Door een mogelijke toename van industrialisatie aan de randen van de Waddenzee moeten er goede afspraken worden gemaakt over onder andere lozingen op en rondom de Waddenzee. Het lozen van afvalstoffen op oppervlaktewater vanuit bedrijven wordt tegenwoordig in hoofdzaak geregeld door algemene regels in het Activiteitenbesluit. Wanneer de bescherming van het oppervlaktewaterlichaam daarom vraagt, kan de waterkwaliteitsbeheerder door middel van een maatwerkvoorschrift aanvullende voorwaarden aan de lozingen verbinden. De belangrijkste lozingen blijven vergunningsplichtig. Hieronder vallen onder andere de IPPC-installaties. Het waterkwaliteitsbeleid gaat uit van het principe 'vermindering van verontreiniging'. Dit houdt in dat met uitzondering van de van nature aanwezige stoffen voor alle stoffen een inspanningsverplichting om de emissie terug te brengen. Voor de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) moet daarbij gestreefd worden naar een nullozing. Hiervoor moeten zowel de vergunning plichtige bedrijven als de bedrijven die onder algemene regels vallen regelmatig rapporteren. Ook lozingen van (polder)water via gemalen en spuisluizen vormen een bron, die aandacht heeft van partijen.

De SVW gaat ervan uit dat er geen nieuwe lozingspunten van ongezuiverd afvalwater bij mogen komen. Omdat de overheid stelt dat bedrijven meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het milieu zijn er met (doorgaans vergunningplichtige) bedrijven in de chemische industrie, de basismetaal- en de zuivelindustrie in het waddengebied

afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in convenanten waarin staat welke milieudoelstellingen binnen welke termijn bereikt zullen worden.

De gevestigde bedrijven zijn inmiddels op dit punt gesaneerd en zijn getoetst op eventuele nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit. Eventuele nieuwe lozingen moeten daar ook vanaf het eerste lozingsmoment aan voldoen.

Behalve het reguleren van lozingen beoogt Rijkswaterstaat op grond de EU-Kaderrichtlijn Water een aantal verbetermaatregelen te treffen. Deze zijn vooral gericht op herstel van de randvoorwaarden om ecologische verbetering als onderdeel van de waterkwaliteit te bevorderen. Hierbij moet gedacht worden aan kwelder- en zeegrasherstel, verbetering van vismigratiemogelijkheden (samen met de noordelijke waterschappen) en het verwijderen van de griesberg in de Eems-Dollard. Ook het onderzoek naar de slibhuishouding in de Waddenzee en Eems-Dollard is onderdeel van dit pakket. Deze maatregelen zijn geprogrammeerd tot en met 2021 en worden daarna herzien danwel gecontinueerd tot en met uiterlijk 2027. De maatregelen zijn opgenomen in het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren en gemeld aan de EU.

Als gevolg van het Briefadvies Adviescommissie water, het OECD-rapport over waterbeleid en -beheer en de Kamermoties Jacob-Hachchi heeft waterkwaliteit als onderwerp extra nadruk gekregen. De waterkwaliteit chemie voldoet nog niet; prognoses laten zien dat ondanks alle maatregelen de doelen niet worden gehaald en een slechte chemische kwaliteit vermindert de effectiviteit van de KRW-maatregelen voor ecologisch herstel. De minister van IenM heeft de Kamer daarom een Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater toegezegd. De Delta-aanpak is aanvullend op het KRW-programma, Natura 2000, huidig operationeel waterbeheer, vigerend emissiebeheer, enz. Het programma richt zich op emissiereductie, microplastics, natuurinrichting en -herstel, operationeel watermanagement en kennisontwikkeling.



### 4.2.3 Bereikbaarheid en snelvaren

Bereikbaarheid is en blijft een belangrijk thema in het beleid. De vaargeulen moeten open blijven en moeten zo nodig worden verlegd. Een duurzame verbinding voor mensen- en goederen is van essentieel belang voor het sociaal functioneren op de Waddeneilanden.

Bij het openhouden van de vaargeulen ten behoeve van bereikbaarheid van de eilanden is één van de doelstellingen om vaargeulen zo min mogelijk te baggeren en zoveel mogelijk mee te laten bewegen met natuurlijke dynamiek van de Waddenzee, mede om hiermee de investeringen in baggeren te minimaliseren. Vaarroutes worden conform

het 'Natura 2000-beheerplan Waddenzee' in principe afgestemd op de natuurlijke geulen (diepte, breedte, ligging) en niet omgekeerd.

Belangrijk hierbij is het Natura 2000-beheerplan waarin maximale streef- en baggerdieptes zijn opgenomen per vaargeul waar onderhoud wordt gepleegd en waarin wordt vermeld dat er bij het baggeren naar een minimalisatie van de hoeveelheid wordt gestreefd onder andere door de natuurlijke morfologische ontwikkeling van de geulen te volgen. Bereikbaarheid van de eilanden en (jacht-, zee-, visserij-, et cetera-)havens blijft daarbij het uitgangspunt.

Snelvaren moet als beleidspunt geadresseerd worden.



#### 4.2.4 Recreatie en toerisme

‘Wadden van Allure’ stelt dat er in 2030 een sterk, kwalitatief hoogwaardige, marktconforme en gastvrije recreatief-toeristische sector aanwezig is in het waddengebied. Hiervoor zijn een robuust voorzieningenniveau en een goede naamsbekendheid nodig zodat de toeristische sector een aanzienlijke bijdrage levert aan de economische vitaliteit van de regio. De groei van het aantal bezoekers en de bijbehorende voorzieningen is op duurzame wijze verlopen, zodat de natuurwaarden in het waddengebied niet onder druk komen te staan.

Dit betekent ook dat de spreiding van toeristen over de seizoenen en een verbreding daarvan belangrijk zijn voor het gehele waddengebied. Op het vasteland wordt er gestreefd naar een kwantitatieve groei door ontwikkeling van een samenhangend aanbod van recreatief-toeristische voorzieningen. Hierbij kan er een relatie worden gelegd met cultuurhistorie. Leegstaande bouwwerken met een hoge cultuurhistorische waarde ondergaan een functieverandering zodat er per saldo niet veel bebouwing bij hoeft te komen (Wadden van Allure).

In aanvulling hierop stellen de ‘Natuurambitie Grote Wateren 2050’ en PRW dat duurzame recreatie tot bloei komt waarbij er uit wordt gegaan van de draagkracht van de natuur. Dit komt tevens terug in de trilaterale ‘Duurzaam toerisme Strategie’ die op 5 februari 2014 door Denemarken, Duitsland en Nederland tijdens de ministerconferentie in Tønder werd ondertekend.

##### Zonering van recreatie en toerisme

Door dynamisch beheer en het aanbrengen van een zonering voor toerisme op de Waddenzee wordt verstoring van het landschap ontzien. Doordat toerisme rekening houdt met de kwetsbaarheid van het gebied en het genieten van rust voorop stelt, kan

het waddengebied een exclusief en internationaal concurrerend ‘product’ opleveren. Van verstoring van het landschap door recreatieve activiteiten is geen sprake (meer) (Actieplan Vaarrecreatie). Door in te zetten op een meer vloeiende overgang tussen land en water worden twee functies samen aangepakt. Enerzijds kan hiermee het areaal broedgebieden voor trek- en weidevogels worden vergroot, terwijl er anderzijds een versterking van de mogelijkheden voor toerisme en recreatie plaats vindt. Dit is één van de manieren waarop de beleving van het waddengebied versterkt kan worden en bewustzijn over de kwaliteit van het kwetsbare en unieke gebied vergroot kan worden (PRW).

##### Relatie met cultuurhistorie

Bovenstaande is in lijn met het geformuleerde beleid van de drie Wadden provincies (omgevingsvisie, structuurvisie, natuurbeheerplannen) met als aanvulling de rol die cultuurhistorie kan spelen voor toerisme. Leegstaande gebouwen en monumentale panden kunnen een uitstekende rol vervullen in het bieden van accommodatie aan dagrecreatie dan wel dag/nacht recreatie. Steeds vaker werken gemeenten op het gebied van recreatie en toerisme samen, waardoor de verbinding tussen land en zee steeds vaker integraal wordt aangevlogen. Dit alles wordt onderstreept in het in 2015 verschenen ‘Masterplan Kust en Erfgoed’. Dit masterplan beschrijft op de schaal van Nederland de belangrijkste cultuurhistorische kenmerken, zoals landschappelijke kenmerken en structuren, kenmerkende ontsluitingspatronen, verdedigingswerken en karakteristieken van eilanden en kustplaatsen.

Op basis hiervan zijn samen met betrokken partijen vier principes ontwikkeld:

1. Kenmerkende afwisseling tussen duinen, dammen en dijken als uitgangspunt nemen bij het versterken van de kust.
2. Karakteristieke ontsluitingsprincipes behouden en versterken.
3. Militaire kustverdediging als samenhangende clusters van objecten herkenbaarder maken. De hiërarchie tussen de clusters laten zien.

4. De eigen specifieke identiteit van kustplaatsen en eilanden als uitgangspunten nemen bij ontwikkeling en herstructurering. Met het Masterplan is een eerste stap gezet voor een integrale ontwikkeling van de kust. Het is nu aan provincies om bovenstaande principes over te nemen in omgevingsplannen en structuurvisies.

#### 4.2.5 Cultuurhistorie en landschap

Op nationaal niveau is de Visie Erfgoed en Ruimte vastgesteld met vijf programmalijnen die alle voor het waddengebied relevant zijn. Dit zijn (1) Werelderfgoed: samenhang borgen, uitstraling vergroten, (2) Eigenheid en veiligheid: zee, kust en rivieren, (3) Herbestemming als (stedelijke) gebiedsopgave: focus op groei en krimp, (4) Levend landschap: synergie tussen erfgoed, economie, ecologie en (5) Wederopbouw: tonen van een tijdperk. Ook in regionale beleidsdocumenten wordt invulling gegeven aan het behoud en onderhoud van de cultuurhistorische en landschappelijke kenmerken van het Waddengebied. Immers, natuurlijke ontwikkeling in het waddengebied is niet los te zien van de menselijke invloed. Menselijke elementen, zowel binnen- als buitendijks, zijn cultuurhistorisch erfgoed dat bewaard moet blijven.

Zo stelt 'Wadden van Allure' dat de landschapswaarden (rust, stilte, duisternis en ruimte) en cultuurhistorische waarde een hoge kwaliteit en impuls hebben gekregen en dat er bij nieuwe ontwikkelingen expliciet aandacht wordt besteedt aan deze waarden. Landschap en cultuurhistorie worden benut als economische factor. Daarnaast stelt 'Wadden van Allure' dat de aardkundige waarden, elementen in het landschap die ons iets vertellen over de natuurlijke ontstaanswijze van het gebied, de moeite waard zijn om te beschermen. Dit wordt gedeeld door UNESCO-werelderfgoed.

##### Waddenkust en cultuurhistorie

Versterken en beleven van het rijke en gevarieerde kleigebied van de Waddenkust

vormt het uitgangspunt in ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Enkele kenmerken van dit landschap zijn (slaper)dijken, terpen of wierden, landbouwpolders en waterlopen, vroege nederzettingen, beschermde stads- en dorpsgezichten, karakteristieke bebouwing zoals kerken, boerderijen, stinzen en borgen, waterstaatkundige gebouwen en romano-gotische kerkjes. Daarnaast zijn er plaatselijk bijzondere verkavelingsstructuren te vinden (mozaïek, radiaal en strengenverkaveling) die belangrijke kenmerken van de ontstaansgeschiedenis van het landschap vertellen.

De Provincie Groningen geeft invulling aan het bovenstaande door de regeling ruimte voor ruimte. Deze regeling moet er voor zorgen dat de herkenbaarheid van het Groningse landschap verbeterd, doordat tal van nieuwe functies een kans krijgen in het buitengebied. Handhaving en versterking van openheid, eigenheid, stilte en duisternis kunnen dan bijdragen aan de verbetering van de kwaliteiten en waarden van het Groningse landschap.

De Provincie Fryslân stelt in 'Trots op Ruimte' dat het systeem van de Wadden gerespecteerd dient te worden zoals het ook in het verleden al gefunctioneerd heeft. De focus in het document ligt op het zichtbaar maken en -houden van plekken waar de mens het landschap probeerde te sturen en de artefacten hiervan te behouden. Door in te zetten op het meer loslaten van landaanwinning en duinmassieven ten behoeve van natuurlijk beheer zullen de cultuurhistorische structuren en objecten zodanig geïntegreerd worden dat ze onaangepast herkenbaar blijven (en worden). 'Trots op Ruimte' is in het streekplan 'Fryslân 2007' en de provinciale 'Verordening Ruimte' juridisch planologisch vastgesteld.

Provincie Noord-Holland zet in het kader van cultuurhistorie en erfgoed in op het borgen van een aantrekkelijk en toegankelijk landschap. Belangrijk hiervoor is het in stand houden en verder ontwikkelen, binnen de kaders van historisch erfgoed, van groen-

structuren. Deze groenstructuren beschermen de biodiversiteit en bieden ruimte voor behoud door ontwikkeling van de Noord-Hollandse landschappen.

#### 4.2.6 Eems-Dollard estuarium

Specifiek aandachtspunt in de beleidsanalyse is de prominente integrale aandacht voor het Eems-Dollard estuarium als één gebied. Met de Duits-Nederlandse verhoudingen, de economische ontwikkelingen bij de zeehavens en de enorme ecologische opgave ligt hier een belangrijke gebiedsopgave. Veel voorgenomen maatregelen steunen evenwel niet direct op de SVW. In het gebied wordt onderzoek uitgevoerd naar de invloed van slib op het ecosysteem. Dit vertaalt zich bijna één op één in de rol die slib speelt in het huidige 'Stroomgebied beheersplan Eems 2016-2021' en de informatie die hierover beschikbaar is in 'Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016-2021'.

Recentelijk is het meerjarig adaptief programma Eems-Dollard tot stand gekomen. Het vormt de koepel voor diverse maatregelen voor de periode tot 2020 en een doorkijk naar 2050. Beleidsmatig zijn er dus ontwikkelingen in het Eems-Dollard gebied om de kwaliteit van het ecosysteem te verbeteren. Hierbij vormt het Programma 'Eems Dollard 2050', waarin een adaptieve aanpak voor natuurherstel en duurzame economische innovatie is voorgesteld, een belangrijk uitgangspunt.

Op 13 december 2016 hebben Gedeputeerde Staten van Groningen - als concrete uitwerking van de Omgevingsvisie 2016-2020 en de in juni 2016 vastgestelde Omgevingsverordening - de ontwerp-Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl vastgesteld. De ontwerp-Structuurvisie gaat over 15 grote ruimtelijke projecten in het gebied Eemsdelta, onder meer voor de realisatie van bedrijventerreinen en windparken. Doel van de ontwerp-Structuurvisie is het bepalen van een ruimtelijk kader en milieubeleid voor verdere planvorming van de 15 projecten. De ontwerp-Structuurvisie beoogt evenwicht te bieden

tussen de Eemsdelta als een uniek gebied met een grote ecologische rijkdom en een gebied dat heel belangrijk is voor de economische ontwikkeling van de Provincie Groningen, met als ambitie om duurzame energie en groene bedrijvigheid te stimuleren.

Aan de randen zijn concrete pilots en werkzaamheden zichtbaar, maar diverse wetenschappelijke en ambitiedocumenten geven aan dat er op systeemniveau grotere ambities liggen. Met de vaststelling van een verbeteropgave in de aanwijzing Natura 2000 honoreert de Minister deze ambities naar grootschalig systeemherstel, waarbij nog onderzocht moet worden of het bereiken van de verbeteropgave via systeemherstelbenadering de juiste koers is.

#### Oostelijke Waddenzee

Eén van de doelen uit de SVW is het borgen van de rust in de oostelijke Waddenzee. De geraadpleegde nationale documenten zeggen echter niets specifiek over de borging van deze doelstelling. In trilateraal verband echter is er afgesproken dat elk land een 'zero-use' gebied moet instellen. Voor Nederland is dat het gebied van Rottumeroog en Rottumerplaat geworden, gelegen in de oostelijke Waddenzee. Dit was evenwel al voor vaststelling van de huidige SVW in 2007 bepaald. Voorts is elke scheiding tussen delen van de Waddenzee voor discussie vatbaar.

#### 4.2.7 Trilaterale Waddenzee

Op 18 maart 2010 werd tijdens de 11<sup>e</sup> verklaring van de ministerraad over de bescherming van de Waddenzee de Sylt declaration (Joint declaration) ondertekend door alle Waddenzeelanden (Denemarken, Duitsland en Nederland). In deze verklaring komen onder andere de volgende onderwerpen die in het kader van deze beleidsverkenning van belang zijn aan bod: Werelderfgoed Waddenzee, Natuurbescherming en Beheer, Duurzaam gebruik van de Waddenzee, landschap en cultureel erfgoed, klimaat, zee-



spiegelstijging en kustbescherming, Uitheemse soorten, scheepvaart en scheepsveiligheid.

Eenzijds is de Sylt declaration een erkenning van de positieve samenwerkingsevaluatie uitgevoerd in 2005, anderzijds gaat het om het waarderen van de vernieuwing die heeft plaats gevonden in de vorm van een 'Gezamenlijke Verklaring omtrent bescher-

ming van de Waddenzee'. In 2014 werd in Tønder een nieuwe verklaring getekend door meer dan 20 partijen. Hierbij gaat het om een nieuwe bevestiging dat de drie landen hun intensieve samenwerking voortzetten om de Waddenzee te beschermen en te beheren als een ecologische entiteit. Hierbij nemen de drie landen het grondbeginsel voor het natuurbeschermingsgebied, namelijk het voor zover mogelijk bereiken van een natuurlijk en ecologisch systeem, waarin natuurlijk processen ongestoord plaats kunnen vinden, in acht.

Nederland, Duitsland en Denemarken hebben in 2016 met elkaar afgesproken dat het waddengebied uiterlijk in 2030 CO<sub>2</sub>-neutraal moet zijn. De afspraak werd gemaakt tijdens de elfde Waddenconferentie, die in november 2016 plaatsvond op het Duitse eiland Sylt.

### Trilateral Wadden Sea Cooperation Strategy

Voor wat betreft de Waddenzee als Werelderfgoed hebben de drie landen getekend voor een expliciete en nauwe samenwerking in het kader van de AEWA (African-Eurasian Waterbird Agreement). In navolging van de Sylt declaration is er een Trilateral Wadden Sea Cooperation Strategy 2010-2015 opgesteld. Iedere zes jaar wordt deze strategie herzien en waar nodig aangevuld/veranderd. Dit strategiedocument vormt de basis voor uitgewerkte monitorings- en beleidsdocumenten per thema.

Deze thema's werken door in de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte subgebied Noord-Nederland', de 'Structuurvisie Waddenzee' en 'Wadden van Allure'. De verdere doorwerking en concretisering zit in regionale-, provinciale- en gemeentelijke beleidsdocumenten. Dit betekent echter niet dat er niet op trilateraal schaalniveau een aantal onderwerpen zijn die vanwege hun internationale betekenis zo belangrijk gevonden worden dat hier concrete(re) richtlijnen voor geformuleerd zijn.





### **Uitheemse/invasieve soorten**

In het Wadden Sea Plan 2010 worden uitheemse soorten/invasieve soorten benadrukt als een bedreiging voor de Waddenzee. Daarbij wordt gerefereerd aan de effecten die zijn opgetreden bij intrede van bijvoorbeeld de Pacifische Oester en de Amerikaanse Scheren in de Waddenzee. Er wordt gezegd, dat in lijn met de aanbeveling van UNESCO-werelderfgoed, er een trilaterale strategie moet worden ontwikkeld waarbij de aanpak met betrekking tot uitheemse soorten, in relatie tot ballastwater en aquacultuur, de hoofdrol speelt.

### **Erfgoed**

Daarnaast valt, ook in trilateraal perspectief, de rol die historisch en natuurlijk erfgoed heeft in het waddengebied op. De voorgestelde strategie 'A living historic Landscape' moet de integraliteit en samenhang tussen de drie landen hierin verder ontwikkelen.

Het waddengebied wordt daarin gezien als 'shared heritage' waarin stakeholders van uit zowel de publieke als private hoek een rol hebben in het behoud hiervan.

### **Kwelders**

Salt marshes/kwelders worden onderstreept als ecologisch en economisch belangrijke gebieden. Daarbij is er in 2010 gesteld dat ieder land, verdeeld in sub-regio's, regionale plannen zou moeten maken voor dit habitat type. Dit onderstreept het internationale belang dat er wordt gehecht aan de kwelders. Hierin speelt ook het belang van de internationale flyway een grote rol. Omdat de salt marshes van dusdanig groot internationaal belang zijn, mogen er geen infrastructurele ontwikkelingen in deze gebieden plaatsvinden en zouden nieuwe olie- en gasleidingen niet door deze gebieden moeten lopen.

Voor klimaat, uitheemse soorten, duurzame visserij, toerisme, vogels en vissen zijn er

daarnaast nog verder uitgewerkte documenten beschikbaar, wederom door alle drie de landen vastgesteld en doorgewerkt in nationaal-, regionaal-, en lokaal beleid. Hieronder volgt in het kort wat de hoofdfocus van de documenten is:

- Climate strategy: Natuurlijke dynamiek, inter-connectiviteit van de habitats, flexibiliteit, lange termijn aanpak, gebiedsgerichte benadering en het uitdragen van deze benadering, participatie en versterken samenwerking met de Wadden Sea Forum.
- Uitheemse/invasieve soorten: In een zo vroeg mogelijk stadium detecteren van invasieve soorten zodat de impact voor het waddengebied zo laag mogelijk is. Juridisch geregeld via de IMO guidelines. Aanpak is gericht op vrachtschepen, aquacultuur en recreatievaart.
- Duurzame visserij: Sterk gericht op duurzaamheid in zowel beoordeling, visnetten/tuig, gebieden afgesloten van visserijactiviteiten, monitoring, reguliere populatie beoordelingen en verantwoordelijkheid van de sector zelf. Acties zijn gericht op 'learning by doing' waarbij er wordt gekeken hoe en of best practice pilots overgenomen kunnen worden.
- Duurzaam toerisme: Gericht op een duidelijk en omvattend informatiesysteem voor bezoekers. De Waddenzee is uniek en dit verhaal moet aan de bezoeker worden meegegeven zodat het voor de bezoeker duidelijk is dat wanneer het gebied extra kwetsbaar is, er maatregelen genomen worden. Daarnaast is meer duidelijkheid over de impact van toerisme op het waddengebied nodig om integrale oplossingen en maatregelen te kunnen nemen die naar iedereen helder gecommuniceerd kunnen worden.
- Internationale flyway voor vogels: Het waddengebied vormt een zeer belangrijke schakel in de reis van trekvogels naar het noorden. Dit is internationaal erkend en moet ook trilateraal opgepakt worden. Dit betekent óók het beschikbaar stellen van voldoende habitats waar deze trekvogels kunnen neerstrijken na een lange tocht.
- Vispopulatie: Erkend wordt de afname van de vispopulatie in het waddengebied.

Echter meer onderzoek is nodig om precies in kaart te brengen hoe het voedselweb in elkaar zit en hoe de vispopulaties zich ontwikkelen. In ieder geval worden zoet-zout overgangen zeer belangrijk gevonden en uitbreiding aanbevolen, zijn de effecten van zandsuppleties op de vispopulatie nog onvoldoende duidelijk en vormt de bijvangst in de visserijsector nog steeds een punt van aandacht.

Bovenstaande is een greep uit beschikbare trilaterale Waddenzee beleidsstukken. In het hoofdstuk 'Ontwikkelingen' worden, waar het een versterking van de tekst betreft, andere internationale/trilaterale stukken aangehaald. De lijst van stukken waaraan wordt gerefereerd in deze beleidsverkenning is echter niet uitputtend.



## 4.3 Conclusies

Uit de circa 200 vastgestelde ambitie- en beleidsdocumenten op (inter)nationaal, regionaal en lokaal niveau die sinds 2007 zijn verschenen destilleren we, op hoofdlijnen, de volgende veranderingen:

1. De natuurlijke dynamiek van het waddengebied wordt explicieter benoemd, onder meer in het licht van de klimaatverandering. Hierbij speelt het dilemma tussen ingrijpen in het systeem of juist loslaten.
2. Het waddengebied wordt meer dan in 2007 in haar bredere context geplaatst: enerzijds vanwege meer kennis over haar intercontinentale betekenis voor bijvoorbeeld de East Atlantic Flyway voor vogels en de continentale Swimway. Anderzijds juist op lokaal en regionaal niveau, vanwege het toenemende besef van de vele relaties met het IJsselmeer en de Lauwerszee, het vaste land en met de eilanden en de Noordzee.
3. De internationale energietransitie legt in toenemende mate een ruimtelijke claim op gebieden voor onder meer grootschalige windparken en zonne-energievelden. Het vergt ingrepen in de huidige energievoorziening door bijvoorbeeld het sluiten of buiten gebruik stellen van (verouderde) elektriciteitscentrales en het omschakelen naar meer duurzame technieken. Het rigoureuus terugbrengen van de winning van aardgas, als gevolg van de aardbevingen in met name Groningen, vereist eveneens maatregelen om de energievoorziening op peil te houden.
4. De UNESCO-werelderfgoedstatus in 2009 geeft ook een impuls in het denken over toerisme in het gebied: hoe verhouden de kwaliteiten van rust en ruimte zich tot het streven naar een toename van beleivingstoerisme als bron voor een duurzame economie?
5. Meer samenhang tussen economie en ecologie: tal van initiatieven tonen een verandering in denkwijze en werkwijze, waarbij er oplossingen gevonden worden om economische ambities te koppelen aan natuurontwikkeling.
6. Thema's als cultuurhistorie en landschap, krimp, recreatie, toerisme krijgen in de beleidsstukken veel meer expliciete aandacht, waarbij bereikbaarheid aandachtspunt blijft.
7. Randen van het wad worden zachter: waar klimaatveiligheid in het verleden werd vertaald naar hogere en sterkere kunstwerken, wordt nu veelvuldig de relatie gelegd met natuurlijke systemen. Zelfs nu de opgave voor veiligheid, als gevolg van klimaatverandering en nieuwe normeringen, worden opgeschroefd. Ook het denken over de samenhang tussen cultuurhistorie op het vaste land, de eilanden en het Wad, verzacht de randen van het Wad.
8. Bovenstaande bevindingen zijn gericht op veranderingen. Essentieel is dat de hoofdlijn in nagenoeg alle beleidsdocumenten is dat de formulering van de huidige hoofddoelstellingen van de Structuurvisie Waddenzee geen aanpassing behoeft.





# HOOFDSTUK 5

## NIEUWE (TECHNISCHE) ONTWIKKELINGEN



## 5.1 Inleiding

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die nu - en voor de komende decennia - spelen in de Waddenzee en het waddengebied, dan wel buiten het waddengebied, en die direct of indirect effect hebben op de realisatie van de ambities voor de Waddenzee en het waddengebied?

Om grip te krijgen op deze vraag, hebben we voor twee invalshoeken gekozen:

1. In de eerste plaats benutten we de essays over de toekomstige ontwikkelingen rondom het waddengebied, die in opdracht van de Waddenacademie door jonge wetenschappers en hun begeleiders zijn opgesteld, over zeven relevante thema's: cultuurhistorie, energie, klimaat, internationale context, sociaal-economische ontwikkelingen en ecologie. We gebruiken deze essays als inspiratiebron. Wetenschappers die ons helpen, om los van politieke-bestuurlijke of maatschappelijke verhoudingen, net even over onze tijdshorizon te kijken. Welke langlopende trends zien zij, hoe verhouden deze trends zich tot elkaar? De essays zijn integraal te downloaden op de website van de Waddenacademie (zie verwijzing in de bijlagen).
2. In de tweede plaats benutten wij de voorbeelden en initiatieven van vandaag. Huidige beleidsambities en nieuwe initiatieven vertellen ons al veel over de koers die voor de komende decennia wordt ingezet.

Onderstaande ontwikkelingen benoemd in de 'Evaluatie Structuurvisie Derde Nota' vormen daarin de rode draad. We hebben echter een andere rubricering aangenomen die ook recht doet aan de essays van de Waddenacademie.

### Ontwikkelingen genoemd in Evaluatie SVW

#### **Fysiek**

- Klimaatverandering: in relatie tot zandsuppleties en vaargeulproblematiek
- Aardbevingsproblematiek in relatie tot dijkversterking
- Bodemdaling en verzanding door zandhonger en dichtslibbende geulen
- Invasieve soorten
- Openheid

#### **Sociaaleconomisch**

- Bevolkingsontwikkeling – krimp aan de randen
- Sociale economische ontwikkeling onder druk
- Energieopgave, duurzaamheidsopgave
- Economische druk op de randen (industrialisatie)

#### *Schema Evaluatie SVW*

In paragraaf 5.2 tot en met 5.6 worden de volgende thema's besproken, elk voorafgegaan door een quote en duiding van één van de essays van de wetenschappers:

1. klimaat(veiligheid), dynamisch beheer en natuurontwikkeling';
2. duurzaamheid en economie;
3. sociale economische ontwikkeling en bereikbaarheid;
4. recreatie en toerisme;
5. Eems-Dollard estuarium.

Paragraaf 5.6 geeft een blik op enkele nieuwe (technische) ontwikkelingen en in paragraaf 5.7 treft u een relatief uitgebreide conclusie van dit hoofdstuk.

## 5.2 Klimaat(veiligheid), dynamisch beheer en natuurontwikkeling

*De blik op de toekomst: Jantsje van Loon schetst in haar essay als centrale boodschap over het klimaat, dat klimaatverandering er voor zorgt dat het Waddengebied op de lange termijn zeker zal veranderen en dat huidig (land)gebruik op de lange termijn niet meer mogelijk is: “Dat moment kunnen we met maatregelen uitstellen. Uitdaging is om de meest geschikte maatregelen te vinden die passen bij het huidige gebruik en de huidige functies (o.a. wonen, werken en agrarische productie, recreatie, landschaps- en natuurwaarden) en tegelijkertijd voorbereiden op een verandering.”*

*Zij beschrijft dat er nu tal van nieuwe maatregelen ingezet worden om de huidige situatie zo lang mogelijk te handhaven. Zij vraagt zich evenwel af of we ondanks al deze innovatieve maatregelen om het water buiten het vaste land te houden, niet nu al moeten meebewegen met de toekomstige dynamiek van de zee. En al voorbereid moeten zijn op meer interactie tussen zee en land, zoals onze voorouders dat deden.*

### Waterveiligheid

De huidige aanpak, met consequenties voor de komende jaren en mogelijk decennia, is gericht op het veilig stellen van onze eilanden en achterland door zandsuppleties en voldoende sterke en hoge dijken. In het hoogwaterbeschermingsprogramma worden in de periode tot 2030 verschillende dijken in het Waddengebied door de waterschappen versterkt. In 2021 zullen de waterkeringen opnieuw beoordeeld zijn op hun veiligheid. Daarin wordt dan ook voor de eerste keer aan de nieuwe normen getoetst. Dit kan leiden tot een bijstelling van de huidige, bekende, versterkingsopgave. Bij het ver-

sterken van waterkeringen is in toenemende mate sprake van integratie van de opgave voor dijkversterking en andere gebiedsopgaven.

De kust van de eilanden wordt met zandsuppleties op zijn plaats gehouden. In de planperiode 2016-2020 is Rijkswaterstaat voornemens om nabij Texel, Ameland en Vlieland ongeveer eens in de vier jaar zand te suppleren. Bij Zuidwest-Ameland en Vlieland zullen ook geulwandsuppleties worden uitgevoerd, om erosie rondom bestortingen tegen te gaan en de kustlijn behouden kan blijven. Tevens wordt in het programma Kustgenese 2 gekeken naar de mogelijkheden om zand op de buitendelta's te suppleren.

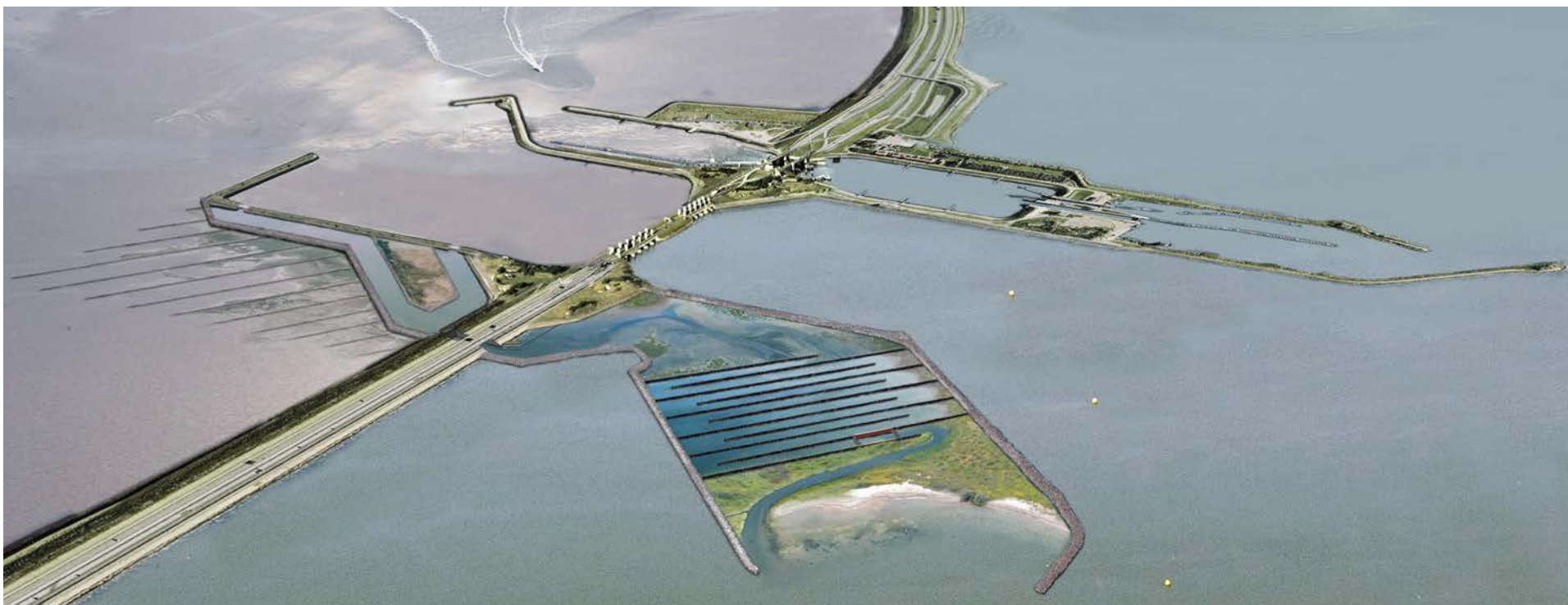
De (voorbereidende)werkzaamheden worden in nauw overleg met natuurorganisaties en medebeheerders gedaan, zodat deze belangen behartigd kunnen worden. Vanaf 2018 zal de combinatie van vaarwegonderhoud met zandonttrekking niet meer plaatsvinden. Het doel is namelijk dat er geen zand meer gewonnen wordt in de Waddenzee. Hier is een afbouwregeling voor ingezet.

In de planperiode worden enkele zandige keringen (bij Vlieland en Terschelling) verlegd richting zee. Het beheer en onderhoud van deze keringen ligt nu nog alleen bij Rijkswaterstaat. Met het Wetterskip Fryslân wordt gekeken hoe het toekomstig beheer van deze keringen ingevuld kan worden. Hetzelfde geldt voor de verdere concretisering van (dynamisch) kustbeheer met omgevingspartijen (Beheer en ontwikkelingsplan Rijkswateren 2016-2021).

### Natuurontwikkeling

Een belangrijk uitgangspunt voor bescherming van soorten in het waddengebied wordt gevormd door de Natura 2000-beheerplannen. Hierin zijn voor de periode tot 2023 tal van belangrijke maatregelen benoemd. Voor voortgaande natuurontwikkeling speelt ook het thema 'vis' een grote rol. Op zaterdag 21 mei 2016 werd tijdens Wereldvismigatiedag de vispassage bij Den Oever officieel geopend. Door de komst van de Afsluit-





dijk in 1932 was het lange tijd onmogelijk voor vissen om hier de overgang van zoet naar zout water te maken. Met de vismigratierivier wordt in de toekomst een nieuwe zoet-zoutovergang gecreëerd (Waddenvereniging.nl).

### Zoet-zoutverbindingen

Er zijn veel initiatieven om tot zoet-zoutverbindingen te komen. Zo is het Waddenfonds-project van de Waterschappen “Tussen Wad en Westerwoldse Aa”, voor de aanleg van een tiental vispassages op de grens van zoet en zout water in de dijken en naast sluizen en gemalen van de vastelandskust en op Texel, deels al uitgevoerd. Hierin ligt ook een koppeling met RWS-inspanningen vanuit KRW, zoals de vispassages bij Zwarte Haan, Westerwoldse Aa, Spijksterpompen, Noordpolderzijl en op Texel.

Ook de beoogde realisatie van een zoet-zout overgang bij Gemaal Vijfhuizen is een belangrijke stap in het ruimte bieden aan vismigratie. Door het gemaal ontstaat buitendijks een kweldergebied met een geleidelijke overgang van zoet naar zout. Dit is goed voor de natuurontwikkeling in het kwelderlandschap en voor de migratie van trekvis- sen als de paling, spiering en stekelbaars. Tevens wordt de afvoer van het overtollig water bij zware regenval verbeterd en wordt het gebied aantrekkelijker gemaakt voor natuurliefhebbers en recreanten. Start van de uitvoering staat gepland in voorjaar 2017 (Wetterskip Fryslân).

Omgeving Afsluitdijk (bijvoorbeeld het vismigratieproject bij Den Oever) en Holwerd aan Zee, zijn belangrijke plaatsen waar een impuls gegeven kan worden aan het wad-



dengebied door een versterking van de natuurwaarden langs de randen van de Waddenzee. It Fryske Gea heeft de afgelopen jaren een zomerpolder onder invloed van het getij gebracht. Daarnaast is het aan- en afvoersysteem voor het water op diverse plekken gewijzigd (It Fryske Gea).

Bij het Balgzandkanaal kan de passeerbaarheid voor vissen eenvoudiger gemaakt worden en kan het gebied ingericht worden als brakwaterzone (zie ook Natuurplannen in de Kop van Noord-Holland). De gedachtegang achter het initiatief Holwerd aan Zee is om Holwerd weer in contact te brengen met de Waddenzee door de aanleg van een binnendijs getijdebekken. Momenteel wordt er door middel van een 2D model onderzocht of een dergelijk spoelmeer daadwerkelijk helpt om het baggerbezwaar in de vaargeul Holwerd-Ameland te verminderen. De haalbaarheid op dit moment is nog niet zeker.

Een andere belangrijke zoet-zoutovergang in het waddengebied, die ook in de bestaande Structuurvisie expliciet is vermeld, is de zoet-zoutverbinding tussen de Waddenzee en het Lauwersmeer. Voor de verre toekomst is het van belang om de te verwachten afname van de aanvoer van zoet water te blijven volgen, om te kunnen spreken over de ecologisch gewenste uitbreiding van zoet-zoutverbindingen.

### **Win-win**

De aanpak van dijken in het waddengebied wordt, waar mogelijk, gekoppeld aan win-win mogelijkheden voor zowel economie als ecologie. Zo wordt er in het Marconi-project bij Delfzijl expliciet gekeken hoe natuurontwikkeling geïntegreerd kan worden in de plannen. Dit heeft er voor gezorgd dat er binnen het project ruimte is gecreëerd voor de aanleg van een kwelderlandschap langs de Schermdijk en de Handelskade Oost. De werkzaamheden voor dit eiland moeten eind 2017 gereed zijn (Koers2022 Delfzijl). Hetzelfde geldt voor de werkzaamheden rondom het versterken van de Lauwersmeerdijk. Nabij het Vierhuizergat moet een lengte van 200m worden aangepakt om te voor-

komen dat stormen de dijk kunnen beschadigen. Het Waterschap en Rijkswaterstaat hebben bij het verstevigen van de dijk expliciet gekeken naar de mogelijkheden voor natuur- en kennisontwikkeling (door middel van sensoren in de dijk) rondom de dijk (Rijkswaterstaat).

Een ander initiatief, met zowel kansen voor natuur als economie, is de verkenning over de haalbaarheid van een spoelmeer bij Holwerd. Daarnaast is in het kader van de Kaderrichtlijn water en het Integraal Management Beheer Plan Eems, tevens het besluit voor het project 'Herstel natuurlijk gebied Brunner Mond' door RWS, van belang. Hierbij wordt de Griesberg, een opeenhoping van een afvalwaterresidu, verwijderd. Met het verwijderen van deze berg is herstel van de zeebodem mogelijk en krijgt het materiaal, gries, een nuttige herbestemming (Gemeente Delfzijl).

In het Lauwersmeer gebied wordt flink geïnvesteerd in een pilot om de economie en natuur met elkaar in evenwicht te brengen, onder meer door de verhoging van het waterpeil van het Lauwersmeer ter bevordering van de rietcultuur. De plannen voor de komende jaren (tot 2018) zijn door de Stuurgroep Lauwersmeer vastgelegd in het uitvoeringsprogramma 'Lauwersmeer op koers'. Onderdelen van dit programma zijn het 'Rondje Lauwersmeer' (verbeteren van de mogelijkheden voor fietsen, wandelen, vissen en vogelen rondom het Lauwersmeer), de subsidie Quick Wins (voor dorpen en kleine verenigingen om direct aan de slag te gaan met een goed initiatief) en de recente instelling van het 'Dark Sky Park'; een park waar het 's nachts nog echt donker is (Provincie Groningen).

### **Baggeren**

Een belangrijke aanvulling op bovenstaande plannen is het 'Programma Building with Nature Waddenzeehavens', waarin havenontwikkeling en natuurontwikkeling hand in hand gaan en waarbij baggeren in relatie tot havenactiviteiten inspeelt op de slibhuis-



houding van de Waddenzee. Een voorbeeld uit dit programma is de slibmotor Roptazijl. Het onderzoek is gericht op de verplaatsing van de huidige stortlocatie richting Roptazijl zodat er een gunstigere kwelderontwikkeling plaats kan vinden en er een vermindering van het baggerbezwaar plaatsvindt (Programma Waddenzeehavens). Bij Den Helder wordt er gekeken naar het sturen van het sedimentatiepatroon door het aanpassen van de havenmond, waardoor er minder slib neerslaat in de haven. Ook door aanpassen van het spui naar het Balgzand wordt een verdere reductie van het slibbezwaar verkregen.

#### **Aardbevingsproblematiek in relatie tot veilige dijken**

De seismiciteit in Groningen is verre van constant. Terwijl er in 2013 nog 32 bevingen waren met een magnitude groter dan 1,5 op de schaal van Richter, waren dit er in 2014 21. Ook het afgelopen jaar lijkt de seismische activiteit zich te verplaatsen richting het

zuiden. Onderzoek lijkt daarmee aan te tonen dat, door de afname van gaswinning nabij Loppersum vanaf 2014, het aantal en de kracht van aardbevingen afneemt (KNMI 9 september 2016, nader onderzoek moet aantonen of deze trend zich inderdaad voortzet). De onvoorspelbaarheid van de bevingen onderstreept het belang van aardbevingsbestendige infrastructuur.

#### **Preventieve versterking dijken**

Het hoogwaterbeschermingsprogramma ontwikkelt om deze reden richtlijnen en werkwijzen om preventieve versterkingen aan te brengen op bestaande dijken in, onder andere, Groningen. Dit zijn algemene richtlijnen en werkwijzen die gelden voor alle aardbevingsgevoelige gebieden nu en mogelijk in de toekomst. De dijk bij Eemshaven wordt over een linie van 12km aardbevingsbestendig gemaakt. Dit jaar nog, 2016, wordt er gewerkt aan de dijkversterking Eemskanaalkade. Het gaat hierbij om de trajecten Oostersluis-Jan B. Bronssluis, Brug N989 en de N33. Daarnaast wordt er gewerkt aan de kanaaldijken binnen het traject Groningen tot Woltersum en een stuk bij Appingedam (start 2015, oplevering 2019). De Ommelanderveedijk wordt versneld aangepakt om deze aardbevingsbestendig te maken. Tevens wordt er momenteel onderzoek gedaan naar verschillende versterkingsmaatregelen en bodemopbouw van de dijk. In 2016 wordt er een start gemaakt met het versterken van de zeedijk. (website waterschap Noorderzijlvest).

*'Een veerkrachtig Waddengebied'. Allert Bijleveld en Eelke Folmer nemen ons mee in de historische, hedendaagse en toekomstige ecologische ontwikkelingen van het Waddengebied.*

*Het essay beschrijft enkele essentiële ecologische processen voor vijf groepen uit de voedselketen: primaire producenten, secundaire productie door macrozoöbenthos, vissen, vogels, zoogdieren. De auteurs geven aan dat zeespiegelstijging, windklimaat, temperatuurstijging, de-eutrofiëring en verduurzaming van de visserij belangrijke veranderingen zijn die van invloed zijn op het toekomstige Waddenzee-ecosysteem en het beleid.*

*Er is inmiddels veel kennis en inzicht verworven in tal van oorzaak-gevolg relaties van deelprocessen. Een holistisch begrip van het ingewikkelde systeem ontbreekt echter. Het vele onderzoek heeft er toe geleid dat beleid met name is gefocust op veranderingen in populatiegroottes, terwijl het beter zou zijn om randvoorwaarden te scheppen waarin de natuur ruimte wordt geboden om zich volgens ecologische wetmatigheden, inclusief toevalligheden, te ontwikkelen tot een veerkrachtig en biologisch systeem. Meer procesgerichte beleidsdoelen zijn daarom nodig. Tegelijkertijd is het belangrijk om te realiseren dat de Waddenzee onderdeel is van een veel groter 'meta-ecosysteem'.*

*Doordat ecologische processen en aantalsontwikkelingen in de Waddenzee ook beïnvloed worden door factoren van buiten de Waddenzee is het van belang om daar bij het ontwikkelen van beleid rekening mee te houden.*

## 5.2.1 Mijnbouw

### Gaswinning

Minister Kamp heeft, gegeven de aardbevingsproblematiek in Groningen en in lijn met de advisering door Staatstoezicht op de Mijnen, besloten de aardgaswinning voor de komende 5 jaar te verlagen naar 24 miljard m<sup>3</sup> per jaar. Het hiertoe strekkende gaswinningsbesluit dateert van 30 september 2016. Daarnaast zijn op 9 juni 2016 een Nb-wetvergunning en een omgevingsvergunning verleend voor twee proefboringen naar gas ten noorden van Schiermonnikoog. Op 1 november 2016 stuurde de minister van EZ een brief aan de Tweede Kamer over de Mijnbouwwet onder meer met betrekking tot uitsluiting van toekomstige winningen op de eilanden en de Noordzeekustzone (Kamerstuk 34 348 nr. 103).

### Zoutwinning

Naast gaswinning in het Waddengebied is ook zoutwinning een actueel onderwerp. Op 2 september 2014 heeft Frisia Zout B.V. een Nb-wetvergunning gekregen om onder het wad te boren. Dit terwijl rapporten van Arcadis, Deltares en onafhankelijk onderzoek van het NIOZ aantonen dat er bodemdaling zal plaatsvinden. Het ministerie van Economische Zaken gaat in de besluitvorming voor het betreffende deel van de Waddenzee uit van een natuurlijk meegroeivermogen van 5mm/jaar. Oorspronkelijk was dit in het kader van de SVW vastgesteld op 3mm/jaar. Er is nog een discussie of, op grond van de voor handen zijnde stukken, kan worden gemotiveerd dat het verhogen van dit meegroeivermogen verantwoord is. Het instemmingsbesluit met het winningsplan en de Nb-wetvergunning liggen momenteel bij de Raad van State. Als de besluiten binnen de beroepsprocedure in stand blijven dan is Frisia Zout B.V. voornemens om in 2018 te starten met de zoutproductie. Hierop is nadrukkelijk het 'hand aan de kraan' – principe van toepassing (Kamerbrief 30 mei 2016).



### 5.2.2 Invasieve soorten

#### Scheepvaart en invasieve soorten

Nederland heeft in toenemende mate te maken met soorten die van nature niet in het ecologisch systeem thuishoren. In het geval van de Waddenzee gaat het met name om soorten afkomstig uit het noordwesten van de Stille Oceaan (Onderzoek door Naturalis in 2009) en de noordelijke Atlantische Oceaan. Omdat het steeds duidelijker wordt dat de aanwezigheid van invasieve soorten in het waddengebied grote consequenties met zich meebrengt, is op de 11<sup>de</sup> Ministeriële Wadden Sea Conference, 2011, besloten om een “Common strategy” te ontwikkelen tegen de introductie van exoten in de Waddenzee (Sylt Declaration §26). Dit heeft inmiddels geleid tot het opstellen van een conceptstrategie. Op basis van dit concept is de ad-hoc werkgroep (Working Group for

Alien Species – WGAS) ingesteld voor de verdere ontwikkeling van de strategie. Deze werkgroep is sinds februari 2013 van start gegaan. Het ministerie van Economische Zaken in 2013 heeft een LIFE+ financiering aangevraagd voor de verdere uitwerking van de Strategy. Hoewel deze niet is gehonoreerd, is de WGAS verder gegaan met strategieontwikkeling vanwege het evidente belang van het thema. Als aanbeveling werd meegegeven om een trilatraal plan in te dienen.

In juni 2013 is op de vergadering van de trilaterale Wadden Sea Board, in navolging van de Sylt Declaration, het concept ‘Strategic framework for alien species’ aan de orde geweest. Hoewel wordt gesteld in deze Strategy, dat ballastwater behandeling ook na 2016 moet worden voortgezet, is het ballastwater-verdrag pas vanaf 18 september



2017 van kracht. Het Verdrag is inmiddels wel geratificeerd en wordt bijvoorbeeld in Delfzijl in een samenwerking met Groningen Seaports en Damen Green uitgevoerd. Dit terwijl ook in de Sylt Declaration gesteld wordt dat uitheemse soorten een bedreiging kunnen vormen voor Werelderfgoed de Waddenzee. Mogelijk komt hier in het najaar van 2017 verandering in (ILT, 2016). Het tegengaan van biofouling zal via de IMO verplicht gesteld kunnen worden. De Wadden Sea Board zelf kan hier geen besluiten over nemen en draagt op dit onderwerp enkel voorstellen aan.

Als er in de havens een schip wordt gedetecteerd dat invasieve soorten met zich mee draagt, dan zal er moeten worden gekeken in hoeverre dit ook geldt voor de omliggende schepen en wat de gevolgen hiervan voor kademuuren en andere harde substraten zijn. Daaruit volgt de beslissing welke maatregelen nodig zijn. Een ander belangrijk punt dat onderdeel is van het trilaterale overleg is de import van mosselzaad, waarbij ook ongewenste invasieve soorten mee worden geïmporteerd. Import zou bij voorkeur uit de OSPAR kustregio's I en III moeten plaats vinden.

#### Onderzoeksprogramma

Binnen het NWO programma zee- en kustonderzoek, is aan wetenschappers uit de drie landen gevraagd om projectvoorstellen in te dienen in het kader van invasieve soorten, een groot deel van deze onderzoeken is inmiddels afgerond of zit in de afrondende fase. (Rapport 'De draagkracht van de Waddenzee'). De resultaten van deze onderzoeken kunnen richtinggevend zijn voor beleidsbeslissingen die in dit kader genomen gaan worden. Het Waddenfonds heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van een ballastwater behandelingsinstallatie, een scheepshuidreiniger zonder emissies. Tegelijkertijd wordt er gesteld dat er nu nog te weinig kennis is over de risico's van de afkomst van schepen. IMARES voert nu in opdracht van Damen uit welke soorten in de haven van Delfzijl/Eemshaven, mogelijk afkomstig kunnen zijn van schepen. Literatuur hierover is niet getraceerd.

## 5.3 Duurzaamheid en economie (in relatie tot openheid en geluid)

De SVW heeft destijds drie zones aangewezen waarin industrialisatie en hoge bebouwing plaats kunnen vinden; rond de havens van Den Helder, Harlingen, Delfzijl en Eemshaven. In deze regio's vindt momenteel inderdaad de ontwikkeling van industriegebieden plaats en worden hoge bouwwerken gerealiseerd.

Daarnaast worden er op een aantal plaatsen, aan de randen van de vastelandskust, windturbines gepland. De gemiddelde hoogte van de hoge gebouwde objecten in het waddengebied is ongeveer 30m. Hiervan zijn woningen, scholen, winkels et cetera uitgesloten in de berekening. Vanuit 'openheid' benaderd, hebben de ontwikkelingen rondom nieuwe windmolenparken en olie-en gas boorplatforms invloed op de open zichtlijnen in het Waddengebied (Compendium voor de leefomgeving).

Het strategisch advies voor de duurzaamheidsopgaven van de noordelijke provincies is vastgelegd in het document 'Koersvast' (2009). In aanvulling hierop heeft de commissie Ruimtelijke Ordening van de SER aangegeven dat het noorden de stap moet zetten van een kwantitatieve naar een kwalitatieve strategie.

Men acht het daarin essentieel om een verandering in houding te bewerkstelligen; van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' waarin partijen actief naar (gemeenschappelijke) kansen zoeken en kansen gaan zien. Daarnaast heeft het noorden behoefte aan (boven provinciale) visie en concept-ontwikkeling voor wat betreft energie- en duurzaamheidsopgaven (SER).

*'Als het gaat om duurzaamheidsdoelen is Nederland op dit moment hekken-sluiters terwijl de mogelijkheden in Nederland talrijk zijn. Dat betekent echter wel dat je als overheid zou moeten zeggen dat iedere regio in Nederland zijn maximale verantwoordelijkheid moet nemen om bij te dragen aan de opgave die gepaard gaat met de energietransitie. 'Locatievoordelen moeten daarbij maximaal ingezet worden', aldus Jan Post et.al in het essay 'Volledig zelfvoorzienend door Wadden Watts'.*

*Voor het Waddengebied betekent dit dat alle natuurlijke hulpbronnen optimaal ingezet moeten kunnen worden. Hij beschrijft tegen de achtergrond van afname van aardgas en de doelstellingen van het Energieakkoord achtereenvolgens de mogelijkheden van wind en zonne-energie getijde-energie, blauwe energie (zoet-zout) en aardwarmte. Concreet ligt er geen overkoepelende specifieke Waddenbrede visie. Wel ligt er een bredere ambitieformulering op Energy Valley regio.*

*Het RCW heeft de ambitie uitgesproken 'maximaal in te zetten op alle soorten duurzaam energie'. En concreet hebben de Waddeneilanden met elkaar de ambitie uitgesproken om in 2020 volledig zelfvoorzienend te zijn voor wat betreft energie en water. Post: 'De eilanden vormen daarmee een etalage voor de bewustwording en draagvlak voor de nodige veranderingen in de leefomgeving en het consumptiegedrag dat gepaard gaat met de energietransitie. Het lijkt misschien verleidelijk om vanuit het oogpunt van bescherming, open gebieden zo veel mogelijk te vrijwaren van de gevolgen van de energietransitie. Echter, dit zou het Waddengebied nog wel eens duur kunnen komen te staan. Bovendien biedt het Waddengebied zo veel unieke kansen voor de productie van duurzame energie dat het eigenlijk niet te rechtvaardigen is om hier niets mee te doen. Moed en visie van bestuurders is dus nodig om samen met burgers te gaan voor de realisatie van Wadden Watts!'*

## Energie-agenda

Het document 'Koersvast' heeft zich vertaald in de MIRT-gebiedsagenda Noord-Nederland 2040. Hieruit valt af te lezen dat er qua energievoorziening ingezet wordt op het herstructureren/zuiniger maken van woningen, LNG, Energiesysteem 2.0, on- en offshore windenergie, energieopslag en zoutcavernen/energieopslag (MIRT gebiedsagenda Noord-Nederland 2040). Energie gaat, naast elektra, ook over warmte en transport. Het raakt de hele bandbreedte van de dagelijkse woonsituatie van mensen op de eilanden en op het vaste land tot strategische keuzes voor vestiging van bedrijven. De ruimtelijke consequenties voor de Waddenzee en de externe werking, zijn nog niet in kaart gebracht.

## Windenergie

Uit de factsheet Windenergie op Zee (energieakkoordser.nl) van 1 februari jl. kan opgemerkt worden dat er buiten de 12-mijlszone ten noorden van het waddengebied twee windmolenparken van 300MW gerealiseerd zijn. Dit zijn de parken Buitengaats en Zee-energie (Gemini). Daarnaast vinden er ontwikkelingen plaats rondom het windpark 'Fryslân': het inpassingsplan hiervoor is vastgesteld in oktober 2016. Naast windpark Fryslân in het IJsselmeer moet er nog een ander park bijdragen aan de energie doelstelling, namelijk Nij-Hiddum zoals op 29 juni 2016 is besloten (Provincie Fryslân).

Direct ten zuiden van het bestaande windpark Delfzijl-zuid ligt een gebied dat door de Provincie Groningen is aangewezen voor windenergie (Provinciaal Omgevingsplan 2009). Er is een uitbreiding van het bestaande windpark gepland. Verwacht wordt dat er tussen de 15-21 windturbines komen te staan. De definitieve ashoogte en tiphoogte zijn nog niet bekend. Verwacht wordt dat het rond de 50MW zal worden. Nog in ontwikkeling is het windmolenpark bij industrieterrein Oosterhorn. Op 17 september 2015 is hier ook windmolenpark Delfzijl-noord geopend. Verdere uitbreiding staat in de planning, echter concrete plannen zijn hierover nog niet te vinden.



Ook heeft de Provincie Groningen het gebied ten westen van de Eemshaven aangegeven als plangebied voor grootschalige windenergie. In de Emmapolder dient 100-130 MW gerealiseerd te worden om aan de provinciale doelstelling van 855,5 MW Wind op Land in 2020 te kunnen voldoen. Onderdeel van het plangebied is een test- en onderzoeksveld. NUON en RWE hebben beide een melding gedaan bij het Rijk voor toepassing van de Rijkscoördinatieregeling. Beide initiatieven zijn niet tegelijkertijd realiseerbaar. Momenteel wordt door de provincie, gemeente en Rijk een milieueffectenstudie uitgevoerd dat antwoord moet geven op de vraag wat de mogelijkheden zijn om 100-130 MW te realiseren. Een passende beoordeling en Barro-toets maken hiervan onderdeel uit. Begin 2017 zullen de overheden een richtinggevend besluit nemen over de mogelijkheden van windenergie, waarna gemotiveerd gereageerd kan worden op de RCR-meldingen en een formele besluitvormingsprocedure kan starten. In dit verband is ook de ontwerp-Structuurvisie Eemsdelta, die najaar 2016 ter inzage ligt, relevant om te vermelden.

Dat de ontwikkeling van windparken invloed heeft op zichtlijnen in het waddengebied en daarmee openheid in zijn algemeenheid, is voor de hand liggend. Wat de ecologische effecten van windmolenparken zijn is echter nog niet volledig duidelijk. In 2012 is daarom het project 'Ecologische effectmeting windenergie op zee' gestart het Ministerie van IenM in samenwerking met Wageningen University. De resultaten van dit onderzoek worden in 2016 bekend gemaakt (WageningenUR).

### **Zonne-energie**

Anders dan windenergie, maar wel in de hoek van duurzame energie, is de ontwikkeling van het zonne-energie park Delfzijl door Sunpark Delfzijl en Groningen Seaports. De aanleg van dit park betreft 123.000 zonnepanelen op 30ha grond. Het zonnepark zal stroom leveren aan de industrie in de regio Eemsdelta. Verwacht wordt dat eind 2016 de eerste energie geleverd kan worden aan bedrijven in de Eemsdelta (Groningen Seaports).

## Geluid

Naast windturbines speelt nog een andere ontwikkeling een rol in het waddengebied; de komst van JSF's. Vanaf 2019 zullen de huidige F-16's ingewisseld zijn voor JSF's. Door de Waddenvereniging wordt de vrees van JSF's boven beschermde natuur- en vogelgebieden uitgesproken. De JSF's zouden, aldus de Waddenvereniging, zorgen voor een toename van het geluid en voor andere schaduwvormen op de grond. Eerste belevingsonderzoeken nuanceren dit beeld en het is de vraag of het relatief geringe verschil van vorm en omvang van beide vliegtuigtypen effect voor schaduwvormen op het leefgebied van verschillende dieren heeft (Waddenvereniging).

## Nieuwe vormen van energiewinning

Bovenstaande ontwikkelingen houden met name verband met openheid en zichtlijnen

in het waddengebied. Dit wil echter niet zeggen dat alle vormen van duurzame energie betrekking hebben op dit onderwerp. Zo wordt er momenteel kennis opgedaan met stroom uit zoet en zout water op de Afsluitdijk (Blue Energy). Deze elektriciteit ontstaat door het zoute water uit de Waddenzee langs speciale membranen te laten stromen waar aan de andere kant zoet IJsselmeerwater loopt. Het plan is, indien haalbaarheid in relatie met de grote zoetwatervraag wordt aangetoond, om op de Afsluitdijk duizend van dergelijke modules te bouwen zodat er genoeg energie opgewekt kan worden voor alle huishoudens in Friesland, Groningen en Drenthe (Redstack).

Een ander initiatief op de Afsluitdijk is de realisatie van een spuiroomcentrale in de Lorentzsluizen bij Kornwerderzand. In zes van de tien spuiokers worden 18 turbines geïnstalleerd. Met de stroming van het spuiwater kan door middel van deze turbines





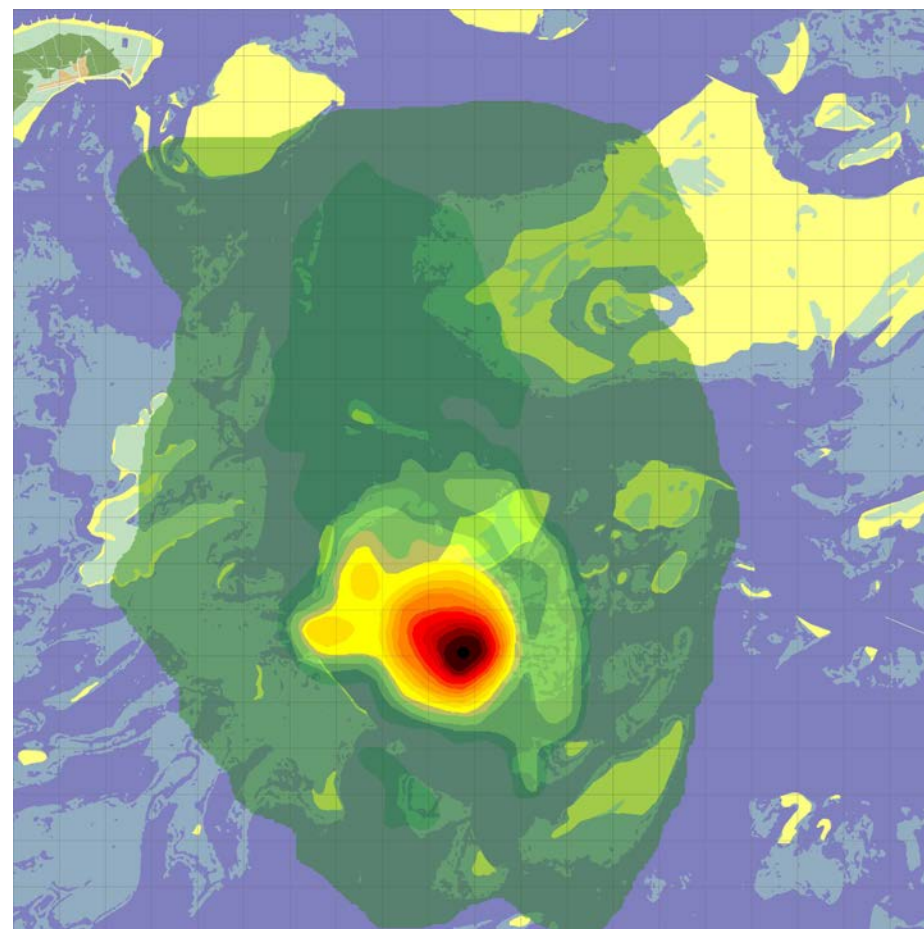
duurzame energie worden opgewekt. Het project is een vervolg op het Waddenfonds-project 'Testfaciliteit en Pilot Spuistroom Den Oever'. Doel van dit project is om te onderzoeken wat de resultaten zijn van meerdere turbines naast elkaar en welke veiligheids- en ecologische effecten er zijn op de omgeving (Waddenfonds). Op dit moment is de vergunning overigens niet verleend, omdat er naar verwachting niet voldaan kan worden aan gestelde vereisten op het gebied van vismigratie.

Ten zuiden van Texel is een drijvend platform met onderwater een getijdenturbine geïnstalleerd. Dit platform levert schone elektriciteit aan het Nederlandse elektriciteitsnetwerk. Dit platform vormt het een begin voor de verdere ontwikkeling van getijdenplatforms met een hogere capaciteit, die toegepast kunnen worden in getijdenfarms. Het is onduidelijk of een dergelijke farm ook voor de Waddenzee op de planning staat.

Een ander in het oog springend initiatief is het Zonnepark Ameland. Op 23 juni is het Zonnepark Ameland officieel geopend. Het zonnepark betekent een belangrijke stap voor de gemeente Ameland in het waar maken van de ambities om in 2020 energie-neutraal te zijn (Zonneparkameland.nl). Gelijksortige alternatieven zijn er ook in de kop van Noord-Holland, in Den Helder dichtbij de Waddenzee. Deze parken passen binnen de ambitie van alle wadden eilanden om in 2020 zelfvoorzienend te zijn. De eilanden achten zich, door hun schaal en de daaraan gerelateerde overzichtelijkheid, ideale proeftuinen voor innovaties die nodig zijn om niet langer afhankelijk te zijn van fossiele brandstoffen. De urgentie van het doorbreken van deze afhankelijkheid wordt breed gevoeld en gedragen door de waddegemeenten (Uitvoeringsprogramma Duurzame Waddeneilanden 2015-2018).

Een andere vorm van duurzame energie die steeds meer in de belangstelling staat is aardwarmte (geothermie). Ook op de Waddenzee bestaan mogelijkheden voor de winning hiervan. Zo bevindt zich ten westen van het eilandje Griend, tussen Vlieland

en Harlingen, een stratovulkaan: de Zuidwalvulkaan. De top van deze Nederlandse vulkaan werd in 1970 ontdekt tijdens een boring in de Waddenzee naar gasvelden. De Zuidwalvulkaan ligt op een diepte van ruim twee kilometer onder het aardoppervlak. De vulkaan bezit een behoorlijke hoeveelheid energie in de vorm van aardwarmte. In 2010 is onderzocht of de vulkaan als geothermische bron zou kunnen fungeren. Op



twee kilometer diepte heeft het grondwater een normale temperatuur van 80 tot 90 °C, terwijl de temperatuur bij de Zuidwalvulkaan zo'n 120 °C bedraagt. Vooral nog is het project te kostbaar gebleken voor lokale exploitatie, maar mogelijk zou het project met rijks- of provinciale middelen haalbaar gemaakt kunnen worden. Het is aannemelijk dat de winning van aardwarmte op de kwetsbare Waddenzee een andere impact heeft op de omgeving dan de winning van geothermie op land. Momenteel is de Structuurvisie Ondergrond in ontwikkeling onder regie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze is op 11 november 2016 als ontwerp aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze structuurvisie kan (op den duur) houvast bieden bij duurzame energievormen die uit de ondergrond, of in relatie tot de ondergrond, worden onttrokken.

#### Kabels en leidingen

Kabels en leidingen zijn nodig om energie en grondstoffentransporten op een energiezuinige manier vorm te geven. Daarbij kan gedacht worden aan de aanlanding van offshore windenergie, interconnectie kabels voor het uitwisselen van energie met andere landen (zoals met de Norned-kabel naar Noorwegen, de Cobra kabel naar Denemarken).

Het belang van de kabels en leidingen wordt onderkend en daarom heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in 2013 een Milieueffectenstudie laten uitvoeren met het oog op gebieden (in het rapport: corridors) waar eventuele extra kabels en leidingen aangelegd kunnen worden. Belangrijk hierbij is om te vermelden is dat het nog onvoldoende duidelijk is wat de effecten van deze kabels en leidingen zijn op natuur, hydromorfologie en gebruiksfuncties (Milieueffectenstudie Kabels en Leidingen in opdracht van Ministerie Economische Zaken, 2013).

De bouw van windpark Gemini is inmiddels afgerond en in oktober 2016 wordt het windpark geopend. De gang van zaken en ervaringen die tijdens de aanleg van dit windpark zijn opgedaan kunnen ook een bron van kennis vormen om de effecten op milieu en hydromorfologie in kaart te brengen.

## 5.4 Sociale economische ontwikkeling en bereikbaarheid

*'Grenzen, of ze nu fysiek zijn of bestaan in de hoofden van mensen, ze beperken in veel gevallen de mogelijkheden tot economische ontwikkeling. Omgekeerd bieden grenzen ook veel mogelijkheden tot economische groei juist op plekken waar de grens kan worden geslecht. Het Waddengebied is zo'n grensgebied. Echter, in plaats van te focussen op de grenzen van en binnen het Waddengebied als bepalende factor voor economische ontwikkeling, zou deze gebiedsgerichte aanpak minder leidend moeten zijn', aldus Sierdjan Koster.*

*Het alternatief is uit gaan van de bevolking en de aanwezige bedrijvigheid om vanuit dit perspectief problemen en mogelijkheden te schetsen. Economische ambities in rurale gebieden, zoals het Waddengebied, hebben baat bij een uitgangspunt waarbij de wensen, kennis, vaardigheden en problemen van de eigen bevolking centraal staan en niet zozeer de ontwikkeling van specifieke gebieden (in specifieke sectoren) met het oog op de competentiestrijd met andere regio's. Dit begint met het loslaten van de ambitie dat het Waddengebied een innovatieve voortrekkersrol in bepaalde sectoren moet zijn. Economische ontwikkeling van dit gebied begint bij zijn inwoners waarbij de randvoorwaarde bereikbaarheid in brede zin is.'*

*Koster schetst de trend van de steeds aantrekkelijker stad. Verstedelijking zal doorzetten, daar vindt innovatie plaatst. Voor het Waddengebied betekent dit dat men zich, naast toerisme, moet richten op veranderend werk: footloose, geautomatiseerd, modern.*

### Eilanden anticipeerregio

Op de eilanden is sprake van een 'anticipeerregio' voor wat betreft de demografische ontwikkeling. De sociale voorzieningen zoals onderwijs, zorg, dienstverlening, passend woningaanbod staan onder druk. Deze voorzieningen zijn van belang om een vitale leefgemeenschap op de eilanden te behouden, met een bevolking die in alle leeftijdscohorten vertegenwoordigd is. Het borgen hiervan is een opgave die in de toekomst alleen maar groter wordt.

Op de eilanden is sprake van een afwijkende situatie, doordat bij het verdwijnen van maatschappelijke voorzieningen zoals zorg en onderwijs niet kan worden uitgeweken naar een nabijgelegen dorp of gemeente.

### Bereikbaarheid

Bereikbaarheid is een belangrijk thema voor het waddengebied. Immers een goede bereikbaarheid is een basisvoorziening voor bewoners en zorgt voor een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en particulieren. In het kader van bereikbaarheid zijn er daarom een aantal ontwikkelingen van belang. Zo heeft Rijkswaterstaat op 26 april 2016 aangekondigd om de vaarwegmarkering van het Schuitengat in de richting van Vliestroom in de Waddenzee te vervangen door rode en groene markeringen. Uit metingen is gebleken dat de geul zich langzaam heeft verdiept tot de huidige 2.7m beneden NAP. Dit is voldoende om de vaarweg aan te merken als normaal vaarwater. Alle beroeps- en recreatievaart kan op eigen verantwoordelijkheid gebruik maken van de route. De vaargeul maakt echter geen onderdeel uit van de snelvaarroutes op de Waddenzee. Er geldt een maximum snelheid van 20 km/u (Rijkswaterstaat).

In 2016 vond het Open Plan Proces (OPP) Holwerd-Ameland plaats. Het proces is gericht op een betrouwbare verbinding tussen de vaste wal en Ameland, rekening houdend met de inspanningen om de vaargeul te onderhouden. Een eindadvies van

de Stuurgroep OPP is door de minister van IenM en de Tweede Kamer onderschreven. Enkele maatregelen worden in gang gezet en er is een onderzoek naar een vijfkwartiersregeling. Elk eiland kent zijn eigen maatwerkvraagstelling met betrekking tot bereikbaarheid. Voor de bereikbaarheid van de Waddeneilanden is de verduurzaming van het goederen- en personenvervoer een actueel onderwerp van ontwikkeling.

### Westgat

Naast het Schuitengat speelt er een actuele kwestie rondom het Westgat. Sinds 2013 zijn de Provincie Groningen, de haven van Lauwersoog en Gemeente de Marne in gesprek met Rijkswaterstaat over het baggeren van het Westgat, dat deels buiten de Pkb-grens ligt. Waar voorheen deze geul op peil bleef door natuurlijke dynamiek, is er sprake van natuurlijke verondieping. Kotters wijken uit naar andere havens omdat de beperkte diepgang te veel onzekerheid oplevert.



Door het dalende aantal schepen komt de kritieke ondergrens van de bedrijvigheid van deze haven in zicht. Naar aanleiding van modelberekeningen en een door de regio uitgevoerde MKBA heeft Rijkswaterstaat geconstateerd dat op basis van de uitkomsten van deze studies een duurzame en economisch verantwoorde verdieping van de vaargeul niet haalbaar lijkt. Het is aannemelijk dat de geul na één jaar weer verzandt terwijl een periode van vier jaar nodig is om de investering rendabel te kunnen maken.

Inmiddels heeft de minister zich hierover uitgesproken en heeft de regio gevraagd om met een voorstel te komen. Met de SVW/Pkb Waddenzee heeft het Rijk zichzelf verplicht om de Waddenzeehavens bereikbaar te houden, waarbij het uitgangspunt is dat de schepen die in 2006 de haven bij gemiddelde waterstand en weersomstandigheden konden bereiken dit in de toekomst ook moeten kunnen. Hierbij zijn een aantal voorbehouden gemaakt. Zo kunnen de in het beheerplan Natura 2000 geformuleerde streefdieptes niet als garantiedieptes worden beschouwd en wordt in de buitendelta 'in principe' niet gebaggerd.

### **Nieuwe vormen van bedrijvigheid**

Bereikbaarheid van het waddengebied heeft niet alleen te maken met het openhouden van vaarwegen maar ook met infrastructurele ontwikkelingen op het vlak van nieuwe vormen van bedrijvigheid en het beschikbaar maken van snelvaarroutes. In 2013 heeft Energy Valley Noord-Nederland aangegeven interesse te hebben in het doorontwikkelen van een 'LNG Energy Valley'. Hier is een verdere boost aan gegeven tijdens het symposium 'verduurzaming scheepvaart Waddenzee' dat plaatsvond op 25 juni 2015. Groningen Seaports en de Duitse tegenhanger Niedersachsen Ports hebben in het kader hiervan een 'letter of intent' getekend voor grensoverschrijdende samenwerking om een efficiënte LNG-infrastructuur aan te leggen in de Eems-Dollard regio (economie.groningen.nl).

## **5.5 Recreatie en toerisme**

*'Wat als alle Chinezen eenmaal in hun leven het Waddengebied willen bezoeken?', schrijft Chris Seijger in het essay over toerisme en economie van de Wadden. In zijn essay bekijkt hij de Waddenzee vanuit internationaal perspectief. Dit leidt tot een aantal inzichten, namelijk: aan de ene kant zie je dat ondiepe kustgebieden internationaal uniek zijn, maar ook dat er veel internationale bedreigingen voor de Waddenzee zijn, zoals klimaatverandering en vervuiling. Doordat in de Wadden de werkgelegenheid afneemt en banen zich in de steden concentreren lijkt er grotendeels voorbij te worden gegaan aan de unieke waddennatuur, waddencultuur en het waddenlandschap.*

*Hier ligt dus een kans. Het internationale perspectief laat zien dat de in het waddengebied economische groei, toerisme en natuurbeheer beter met elkaar in balans kunnen worden gebracht, opdat uiteindelijk alle Chinezen eenmaal in hun leven het waddengebied willen bezoeken. Temeer daar zij zelf niet heel veel over laten van hun eigen ondiepe kustgebied. Het waddengebied kan internationaal beter op de kaart worden gezet door benutten van werelderfgoedstatus, goed waddenondernemerschap en internationale allure.*

De industriële activiteiten aan de randen van het Wad is in de voorgaande paragrafen al aan het bod gekomen. Vanuit recreatie en toerisme gezien is er nog een aantal aanvullende ontwikkelingen te onderscheiden. Immers er blijft druk op de Waddenzee bestaan vanuit de toeristische behoefte van bezoekers, terwijl het gebied tegelijkertijd haar rustige uitstraling moet behouden, zodat er men er wil blijven komen. De internationale betekenis die het gebied had en heeft gekregen door de aanwijzing als UNESCO-werelderfgoed, moet het mogelijk blijven maken het waddengebied te beleven. Bewoners en ondernemers kunnen een belangrijke rol vervullen in het beter benutten van





de regio als werelderfgoed. Kleinere havens, ingepast in de bedoeling van het wereld-erfgoed, zoals Den Oever, Lauwersoog en Noordpolderzijl kunnen een belangrijke rol (blijven) vervullen voor toerisme en beleving van cultuurhistorie en het waddengebied.

### **Investering in cultuurhistorie**

De gemeente Harlingen is al jaren bezig met plannen om de oude structuren van de stad weer te doen herleven. Hiervoor is het 'Masterplan toegangspoort Harlingen' ge-lanceerd. De minister heeft op 9 juni 2016 een Barro-ontheffing verleend voor de be-staande havenkom van de Willemshaven tot de jachthaven. Het plan kijkt naar drie delen: de Waddenpromenade, de Nieuwe Willemshaven en het Westerzeedijkgebied.

Onlangs is er een op recreatie gerichte waterkering aangelegd om recreatieve ontwik-keling mogelijk te maken. De vervallen loodsen worden opgeknapt en er zijn plannen voor het aanleggen van een cruisehaven en marina in de Willemshaven. Concrete ont-wikkelingsplannen zijn hiervoor nog niet beschikbaar (BDP Khandekar en ruimtelijke-plannen.nl). Naast de traditionele functie die een haven heeft, wordt het havengebied in regio Eemsmond ook als toeristische trekpleister genoemd. Denk hierbij aan de vaar-ten naar en van Borkum, rondvaarten in de haven en vaartochten naar de Duitse eilan-den onder leiding van een gids. De dynamiek van de haven in open verbinding met de zee zorgt voor een interessant gebied voor bezoekers.

De Provincie Groningen en gemeente De Marne investeren in de toeristische ontwikke-ling van Lauwersoog en het Lauwersmeer onder de titel "Waddenpoort. Streven is om één van de grotere werelderfgoedcentra te worden langs de Nederlandse Waddenkust.

### **LNG-aangedreven veerboten**

Voor de veerdiensten naar Vlieland en Terschelling laat Rederij Doeksen twee direct aangedreven LNG-veerboten bouwen. Rederij Doeksen wil de veerboten in 2018 in de dienstregeling gaan opnemen. Enerzijds is de doelstelling van de rederij aansluiten bij de duurzaamheidsdoelstellingen van de regio, anderzijds wil zij de capaciteit van het aantal passagiers verhogen door grotere schepen in de vaart te kunnen nemen (Rederij Doeksen). TESO heeft begin oktober 2016 het nieuwe schip "Texelstroom" in de vaart genomen, die vaart op CNG. AG Ems vaart sinds juni 2015 vanuit Eemshaven naar Borkum met LNG-aangedreven veerboot Ostfriesland.

### **Powerboten**

Een andere in het oog springende ontwikkeling op het gebied van scheepvaart is de toename van powerboten. Ondernemers op onder meer Texel boden bezoekers de mogelijkheid om met 85 km/h over de Waddenzee te racen, om zo op een spectacu-laire manier het waddengebied te verkennen. Het snelvaargebied bij Den Helder is

inmiddels, op grond van de huidige SVW, gesloten. In de Regeling Snelle Motorboten is aangegeven waar wel en niet snel mag worden gevaren. Als er geen significante effecten zijn op natuur, dan kan een vergunning worden verleend. Ook vanuit Delfzijl en Eemshaven zijn tochten te boeken. De verwachting is dat het aantal powerboten de aankomende jaren toe zal nemen. Wat de consequenties hiervan zijn voor natuurontwikkeling en rust in het waddengebied wordt per vergunning getoetst.

### **Windturbineparken in relatie tot toerisme**

Zoals uit het voorgaande al is gebleken, zetten overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties (een breed gedragen Energieakkoord) in op meer duurzame vormen van energieopwekking. In het waddengebied is dit duidelijk terug te zien in de ambities voor het ontwikkelen van windmolenparken. In 2013 is er een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door de ANWB, in opdracht van de ministeries EZ en IenM, naar het effect van windturbineparken op toerisme en recreatie. Uit deze studie komt naar voren dat het uitzicht over zee een belangrijk bezoekmotief is voor toeristen en recreanten. Samen met een mooi strand is dit het belangrijkste motief om de Nederlandse kust te bezoeken

Een windpark voor de kust maakt het uitzicht op zee duidelijk minder aantrekkelijk. Hoe dichterbij de windturbines bij de kust staan hoe groter (nadeliger) het effect, aldus een onderzoek van ANWB onder 2150 verblijfstoeristen en dagrecreanten, 2013). De afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de belevingswaarde van de kust in relatie tot het plaatsen van windturbines, waarbij ook andere geluiden klinken. Een recent algemeen onderzoek (juli 2016) gebaseerd op (inter)nationale literatuur van het 'European Tourism Future Institute' laat zien dat toerisme slechts zeer beperkt reageert op de aanwezigheid van windparken. Openheid versus duurzame energieopwekking is een thema waar daarom baat zou hebben bij het collectief benoemen van ambitie en uitgangspunten.

Naast bovenstaande ontwikkelingen is er een aantal algemene trends waarneembaar in de toerisme sector die in meer of mindere mate belangrijk zijn voor het waddengebied. Het gaat hier om ontwikkelingen zoals het korter en vaker op vakantie gaan, en luxer en duurzamer toerisme.

## 5.6 Eemsdelta

Als enige gebiedsopgave wordt hier ingegaan op de Eemsdelta. Juist in dit open estuarium op de grens tussen Nederland en Duitsland, met zeehavens en complexe bedrijventerreinen en met grote ecologische- en waterkwaliteitsopgaven, komt alles in één gebied samen. Afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan samenwerking, planvorming en het initiëren van concrete projecten in dit gebied. Al enkele jaren wordt gewerkt aan het programma Ecologie en Economie in Balans. In hoofdstuk 4 is al verwezen naar de ontwerp-Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl die door GS van de Provincie Groningen is vastgesteld.

### Programma Eems-Dollard 2050

Recentelijk is het meerjarig adaptief Programma Eems-Dollard 2050 van Rijk en regio tot stand gekomen. Het vormt de koepel voor diverse maatregelen met een gedetailleerde invulling voor de periode tot 2020 en een doorkijk tot 2050. Daarbij komt nog dat het ministerie van Economische Zaken een instandhoudingsdoelstelling voor het Natura 2000-gebied heeft aangegeven. Om tot in ieder geval instandhouding te komen zullen er verbeteringen in de huidige ecologische kwaliteit van het estuarium moeten plaatsvinden. De SVIR geeft aan van verbeterdoelstellingen uit te gaan om het natuurlijk evenwicht in onder andere het Eems-Dollard estuarium positief te ontwikkelen. In feite zet de SVIR daarmee in op 'een stapje extra' bovenop de instandhoudingsdoelstellingen.



## Windenergie

De Provincie Groningen heeft drie locaties aangewezen voor windparken; het hiervoor beschreven windpark N33, bij Delfzijl en de Eemshaven. De laatste twee vallen in het gebied van het Eems-Dollard estuarium. Concreet gaat om de zoekgebieden Eemshaven-West, Delfzijl Midden, Geefswear, Oostpolder en Eemshaven Zuid-Oost.

Innogy (RWE) wil windturbines op de Waddendijk plaatsen. Het gaat daarbij om drie molens op de Oostpolderdijk tussen Eemshaven en Delfzijl. Het Waterschap Noorderzijlvest heeft inmiddels ingestemd met het provinciaal inpassingplan.

Tegen deze achtergrond speelt ook het plan van Innogy (RWE) om 12 turbines te plaatsen op de Emmapolderdijk in zoekgebied Eemshaven-West. Het is nog niet helder of deze plannen worden gehonoreerd in een beleidsbeslissing die medio maart 2017 door Rijk, provincie en gemeente zal worden genomen op de ingediende RCR aanvraag. Ook is nog niet helder of Waterschap Noorderzijlvest hiervoor grondposities ter beschikking zal stellen.

## Heliport

Al vanaf 2009 is Groningen Seaports bezig met de locatie voor een helikopterluchthaven op de Eemshaven. Provinciale Staten van Groningen hebben inmiddels het Luchthavenbesluit vastgesteld. De ontheffing van het in het Barro opgenomen verbod op de aanleg van vliegvelden in het waddengebied is inmiddels verleend door de minister van IenM. Ook de Natuurbeschermingswetvergunning is verleend. Binnenkort zal het ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd (het voorontwerp is al in februari 2016 gepubliceerd). In principe zou dan in 2017 over kunnen worden gegaan op de aanleg van de heliport.

## 5.7 Nieuwe (technische) ontwikkelingen

Onlangs is toestemming gegeven voor het SEAWAD onderzoek. Dit is een onderzoek naar een zandmotor voor de Wadden. Het project hoopt de belangrijke vraag te beantwoorden of de kustlijn langs de Waddeneilanden in de toekomst beschermd kan worden met behulp van een zandmotor. In een programma van 4 jaar zullen onderzoekers zich op het onderwerp gaan richten (TU Delft). Daarnaast is er een STW onderzoek MUD ingediend door zes universiteiten over het bouwen met MUD. De eerste resultaten van bouwen met MUD zijn zichtbaar in de Marker Wadden.

Daarnaast loopt het onderzoeksprogramma Kustgenese 2, waarin onderzoek wordt uitgevoerd naar, onder andere, zeegaten en bodemdaling van de Waddenzee ten gevolge van delfstofwinning om lange-termijn systeemkennis te genereren. Deze kennis kan op langere termijn worden benut om zandsuppletie-volumes beter te kunnen vaststellen. Daarbij is ook aandacht voor de zandvraag van de Waddenzee.

## Omgang met slib

Jaarlijks verwijdert Groningen Seaports bijna 1,5 miljoen m<sup>3</sup> baggerslib uit de Eemshaven en circa 1,6 miljoen m<sup>3</sup> uit de haven van Delfzijl om beide havens toegankelijk te houden voor de scheepvaart. De havens vormen een natuurlijke bezinkbak voor slib uit de Waddenzee en het Eems-Dollard estuarium. In de Eemshaven wordt het slib verspreid op stortlocaties die door Rijkswaterstaat zijn aangewezen. Dit vindt plaats buiten het groeiseizoen.

In Delfzijl wordt het meeste slib tijdens afgaand water opnieuw in beroering gebracht, door middel van een airset, waardoor het natuurlijke getijde het slim afvoert uit de haven. In Delfzijl wordt naast de methode van de airset gebruik gemaakt van een stortlocatie nabij de Dollard. Opgezet door Programma naar een Rijke Waddenzee en overgenomen door Eemsdollard2050 en de partners in Ecologie en Economie in Balans,



is het onderzoek naar nieuwe mogelijkheden voor het gebruik van slib voor andere doeleinden.

Momenteel lopen er in het kader hiervan pilots voor gebruik van slib voor het ophogen van dijken, slib als verrijker van akkerland en gebruik voor het ophogen of aanleggen van kwelders (Programma naar een Rijke Waddenzee, Project WALTER, Groningen Seaports, Programma Slimmer met Slib).

### **Verduurzaming visserij**

De visserijsector is aan het verduurzamen. Dit gaat gepaard met onderzoeken naar nieuwe vistechnieken in combinatie met sluiting van gebieden voor bodem beroerende visserij. De ontwikkelingen in deze sector zijn zeer divers. Voor het waddengebied zijn ontwikkelingen als het VISWAD-convenant, voor reductie van de visserij-impact van garnalenvisserij, relevant en ook het convenant in wording VIBEG 2.0. Inhoudelijk zijn er ontwikkelingen, zoals de omvorming van de boomkorvisserij. Texelse vissers hebben geëxperimenteerd met de SumWing, een boomkortuig met een horizontale vleugel die ervoor zorgt dat de weerstand van het sleepnet veel lager wordt. De methode wordt steeds vaker toegepast ook in combinatie met puls draden. Daarnaast is twinrigvisserij sterk in opkomst als alternatief voor de boomkorvisserij. Het is milieuvriendelijker vanwege minder dieselveerbruik- en bodemberoering. Ook wordt er in toenemende mate gebruik gemaakt van zwevende sleepnetten in plaats van bodem beroerende sleepnetten aangezien de 'doelgroep vissen' gemakkelijk te detecteren zijn en niet alleen dicht bij de bodem zwemmen (Ecomare.nl). Deze afspraken moeten leiden tot vermindering van de impact van visserij met 50% en een veelkleurig palet aan visserijtechnieken, ingebed in de sociaal economische structuur, waarin toerisme en havenbedrijvigheid een rol spelen. Tegelijkertijd heeft de visserij ook aangegeven met grotere en dieper stekende schepen te willen varen omdat dit de veiligheid zou bevorderen. Dit zou kunnen leiden tot (een roep om) extra baggerinspanningen.

### **Micro-plastics**

Organisaties die actief zijn in het waddengebied gaan samenwerken om de vervuiling van het gebied door micro-plastics tegen te gaan. Micro-plastics zijn met het blote oog niet zichtbaar en worden vooral door RWZI's in het oppervlaktewater gebracht waarna ze hun weg vervolgen naar o.a. de Waddenzee. In het najaar van 2015 is hierover een werkconferentie gehouden in Lauwersoog. Steeds meer onderzoek wijst uit dat de gevolgen van micro-plastics in oppervlaktewater nog onvoldoende belicht zijn.

Dat micro-plastics ook een issue vormen in het waddengebied is echter wel omarmd door alle betrokken partijen. Tegelijkertijd is er nog veel onduidelijk met betrekking tot de bron van het plastic afval en of de hoeveelheid toe- of afneemt. Om deze reden zijn er signalen dat aankomende jaren gezamenlijk met kennisinstellingen onderzoek verricht moet worden naar de gevolgen van de 'plastic-soup' in de Waddenzee (Dagblad van het Noorden, 16 november 2015). Vanuit de visserij en zeescheepvaart wordt er middels Green Deals hard gewerkt aan onder meer het pluivrijproject.

### **EcoPort**

De Waddenzeehavens grijpen de UNESCO-Werelderfgoedstatus aan als motivatie om economische groei te koppelen aan verbetering van natuur en milieu. Zij willen zich positioneren als internationaal exportproduct voor economie en ecologie in kwetsbare deltagebieden. In 2015 hebben de Waddenzeehavens gezamenlijk een EcoPort certificaat van de ESPO gehaald. Om dit certificaat te behouden moeten de havens zich om de twee jaar laten toetsen en aantonen dat zij zich op het gebied van milieu steeds opnieuw verbeteren. Het behalen en behouden van dit certificaat vormt een belangrijke bron van innovatieve projecten.

### **Zilte teelt**

Al enkele jaren wordt door ondernemers, kennisinstellingen en enkele subsidieverleners geëxperimenteerd met zilte teelt en zilte kweek, bijvoorbeeld op Texel en in de

Friese kustregio. Enerzijds wil men anticiperen op de risico's van toenemende verzilting als gevolg van de zeespiegelstijging en grondwaterdaling en anderzijds wil men innoveren en kennis opdoen voor export van producten en kennis. Zilte teelt krijgt internationaal steeds meer aandacht.

### Ecologische en duurzame innovaties

Ook blijken ecologische en innovatieve ondernemers in het waddengebied pro-actief, zowel kleinschalig (voorbeeld: cranberryteelt op Terschelling), gebiedsoverstijgend (Lab Vlieland met duurzame innovaties) als grootschalig (duurzaamheidsprofiel havenactiviteiten).



## 5.8 Conclusies en hoe verder?

In het algemeen kan worden gesteld dat beleid achterloopt op nieuwe ontwikkelingen. En de ontwikkelingen zijn talrijk.

Enkele voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen, denkwijzen en technieken in de beleidsstukken zijn nieuwe vormen van kustverdediging (anders omgaan met dijken) en kennis van de effecten van delfstoffenwinning in verband met bodemdaling en zeespiegelstijging op lange-termijn morfologie, de nieuwe JSF en de toeristische powerboten, duurzame energiebronnen, zoals zonne-energie op land, getijde-energie, blue energie in zoet-zoutzones. Daarnaast zijn er ideeën over LNG-offshore havens, hebben havens toenemende aandacht voor hun rol in de circulaire economie en wint het idee van zilte teelt en ecologische keurmerken aan kracht en zijn er verschillende EcoPort projecten opgestart (ballastwater barge, oliebestrijdingsapparatuur voor ondiepe delen van de Waddenzee, et cetera).

Ook zijn er innovaties die gericht zijn op herstel van de zee of verduurzaming van economische activiteiten, zoals de experimenten met de aanplant van zeegras, 'building with nature', drijvende mosselzaadpercelen, stillere, schonere of minder diepliggende schepen. Veel van deze initiatieven spelen in op de natuurlijke dynamiek van het gebied.

Bovenstaande toont aan dat er veel innovatief vermogen aanwezig is in het gebied. De UNESCO-Werelderfgoedstatus blijkt hierbij dikwijls inspiratiebron. Het waddengebied lijkt, juist vanwege de grenzen die de natuur stelt en de creativiteit in samenwerking en ideevorming die dit uitlokt, een kweekvijver te worden voor duurzame economische ontwikkelingen. Er ontstaan vitale samenwerkingsverbanden en er lijkt een concentratie te ontstaan van top-ontwikkelingen op ecologisch gebied, op milieugebied en op het gebied van verduurzaming van economische activiteiten.

Sociaal en economisch kent het waddengebied enkele kwetsbare gebiedsdelen. Bovenstaande impulsen tonen aan dat het waddengebied ook kansen biedt om de sociaal-economische structuur te versterken. Hierbij is veel ambitie aanwezig en zijn tal van concrete initiatieven zichtbaar bij vasteland- en waddeneilandgemeenten, provincies, rijkspartijen en maatschappelijke organisaties om de deze kwetsbaarheid op creatieve en duurzame wijze te lijf te gaan.

Kan dit het lonkend perspectief zijn voor een excellente, dynamische, Werelderfgoed-natuur als basis voor een excellente duurzame economie: de waddeneconomie? Als een innovatie op het gebied van water, voedsel, energie, of duurzaam vervoer in het kwetsbare dynamische evenwicht van het waddengebied succesvol is, dan kan het een exportproduct zijn. Wij stellen voor dat deze samenhang de komende tien jaar nadrukkelijk gezocht wordt, waarbij investeringen, management, monitoring en marketing hand-in-hand zouden kunnen gaan.

Tegelijkertijd zien we de ontwikkeling dat het unieke open landschap stapje voor stapje dichtslibt. Er is onder de huidige omstandigheden en gelet op toekomstige ontwikkelin-

gen (energietransitie) reden aan te nemen dat deze tendens zich versterkt zal doorzetten. De huidige regels beschermen het unieke open landschap onvoldoende. Over het belang van de schoonheid van het landschap valt echter niet te twisten. Een rationele afweging bij de toetsing van een vergunningaanvraag van mogelijk versturende activiteiten kan evenwel moeilijk worden gemaakt als er geen helder beoordelingskader beschikbaar is dat die landschappelijke waarden benoemt én beschrijft hoe deze kunnen worden versterkt danwel aangetast. Om sluipend dichtslibben een halt toe te roepen en het unieke open landschap van het Werelderfgoed te behouden én om duidelijkheid te bieden waar bebouwing mogelijk blijft, is het nodig de huidige beoordelingskaders te verduidelijken.

We kregen ook een blik op trends voor de toekomst. De wetenschappers schetsen in hun essays voor de komende decennia 'zelfstandige' ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op het waddengebied, zoals zeespiegelstijging, mogelijk toenemende stormen en opwarming van het water als gevolg van de klimaatverandering. Ook beschrijven zij macro-economische ontwikkelingen, zoals de trek naar de stad waardoor het buitengebied zal krimpen en andere varianten van (belevings)toerisme. Daarnaast

	1950-74	1975-2000	2000-2015	Nu en verder?
<b>Ideeën, percepties natuur en economie</b>	Tem natuur voor economie	Waddenzee heeft eigen waarde	Natuur voorop-medegebruik binnen grenzen	Dynamische excellente natuur als basis voor excellente duurzame economie
<b>Governance</b>	Rijk stuurt	Bestuur en beheer versnipperd	Centrale sturing Decentrale uitvoering Opkomst Selfgovernance	Alle lagen verantwoordelijk
<b>Plannen maatregelen</b>	Impolderen, gebruiken	'Handen af'	Economie kan, mits binnen veerkracht	Ontwikkeling natuur en ontwikkeling duurzame economie in balans

*'Voorbij de harde grens', geschreven door Linde Egberts, beschrijft het spanningsveld tussen de bescherming van ecologische waarden van het Waddengebied en de cultuurhistorische rijkdom die het gebied karakteriseert. De achterliggende oorzaak hiervan is de scheiding tussen natuur en cultuur die zowel bij UNESCO als bij de Nederlandse overheid het denken bepaalt. In haar reis van Ballum op Ameland, langs de Friese zeedijk naar het voormalige eiland Wieringen beschrijft Linde het samenspel van natuur en cultuur dat decennialang het leven in dit gebied kenmerkt. Daarmee komt ze uiteindelijk tot de conclusie dat de benadering van het Waddengebied als agrarisch-maritiem cultuurlandschap een ingang kan vormen waarin de arbitraire grens tussen natuur en cultuur overwonnen kan worden. 'Meer dan ooit kan cultuurhistorie een inspiratiebron vormen die partijen met elkaar verbindt en een aanzet geeft om vanuit oplossingen te denken voor vraagstukken uit allerlei sectoren. Uitgaan van het historische, tegenwoordige en toekomstige samenspel van mens en natuur levert zo nieuwe oplossingsrichtingen voor ruimtelijke vraagstukken.'*



bieden zij inzicht in de mogelijkheden binnen het waddengebied om de energietransitie-opgave te faciliteren en wijzen zij ons op het cultuur-historisch potentieel van het gebied, dat vooralsnog onderbenut is.

Op de vorige pagina in tabelvorm een klein historisch perspectief (op grote hoofdlijnen) van de evolutie van het denken over de Wadden de laatste circa 60 jaar, het denken over 'governance' en over de grote lijnen in keuzes voor maatregelen. Wij vragen ons af of de stap naar de laatste kolom denkbaar is.

#### **Blik op de toekomst**

Gezamenlijk benadrukken de auteurs van de essays het belang om 'groot te denken': Het waddengebied moet worden gezien in een internationale context. Veranderingen

elders in de wereld kunnen van grote invloed zijn op het Wadden ecosysteem en op de sociaal-economische en sociaalculturele omstandigheden in het waddengebied.

De auteurs onderstrepen de noodzaak om te werken aan een gedeelde visie op de essentiële waarden van het waddengebied: Wat is de 'stip op de horizon', waar we met z'n allen naar toe willen werken, ons tegelijkertijd realiserend dat deze stip altijd voor ons uit zal blijven gaan?

Tot slot benadrukken zij het aspect van samenhang: Een economisch duurzaam waddengebied is niet mogelijk zonder een florerende ecologie en omgekeerd. Dit vraagt om samenwerking tussen bewoners van het gebied, wetenschappers, milieuorganisaties, ondernemers, bestuurders en beleidsmakers. We zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor dit unieke werelderfgoed.



# HOOFDSTUK 6

## JURIDISCH EN FINANCIIEEL INSTRUMENTARIUM



## 6.1 Inleiding: Juridisch instrumentarium

Wat zijn de beschikbare instrumenten om de ambities in het waddengebied te bereiken? En wat betekent het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet voor de Waddenzee en het waddengebied? In welke mate zijn er risico's of kansen bij het omzetten van het bestaande naar het nieuwe instrumentarium? In welke mate wordt bescherming geregeld? Welke opties zijn er om het nieuwe instrumentarium in te richten om de gewenste herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken?

Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. In de eerste plaats is in paragraaf 6.2 in vogelvlucht de huidige situatie geschetst. Paragraaf 6.3 biedt een toelichting op het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet. Tussen beide paragrafen in vindt u twee schema's met respectievelijk de huidige planlijn en de toekomstige situatie van de planlijnen.

### Begrippenkader

Bij deze analyse is een tweetal begrippen belangrijk:

1. Rechtstreeks (bindende) regels;
2. Instructieregels in het kader van 'getrapte normstelling'.

#### 1. Rechtstreeks (bindende) regels:

Met het eerste begrip wordt bedoeld op regels, die direct de burger binden. Dit zijn bijvoorbeeld de gebruiksregels die nu in bestemmingsplannen zijn opgenomen, en ook normen die onderdeel zijn van gemeentelijke verordeningen.

#### 2. Instructieregels in het kader van 'getrapte normstelling':

Met het tweede begrip wordt bedoeld op instructieregels vanuit de hogere overheid die een lagere overheid binden. Deze regels werken niet rechtstreeks door naar de burger,

maar via een getrapte normstelling: de hogere overheid stelt eisen aan de door de lagere overheid te stellen rechtstreeks de burger bindende regels. Zo stelt het rijk in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) regels aan gemeentelijke bestemmingsplannen. Voor de Waddenzee en het waddengebied is dit veelvuldig het geval.

Rechtstreeks werkende regels vanuit het rijk naar de burger komen ook voor. Een voorbeeld hiervan is de natuurwetgeving en de visserijwetgeving. Soms vindt de handhaving hiervan lokaal plaats, maar het is wel rechtstreekse landelijke wetgeving.

Getrapte normstelling vanuit het rijk naar de gemeente kan ook in zichzelf getrapd zijn, in het geval dat het rijk instructieregels stelt aan de provincie om specifiekere instructieregels op te nemen naar de gemeenten, die deze dan bijvoorbeeld in bestemmingsplannen moeten opnemen. Een voorbeeld hiervan biedt de wijze waarop de ecologische hoofdstructuur (Natuurnetwerk Nederland) in de ruimtelijke regelgeving is geregeld. Het rijk geeft hiervoor de hoofdlijnen aan, de provincie moet deze uitwerken en de gemeente moet deze uitwerking in bestemmingsplannen vastleggen.

Een dergelijk stelsel van 'getrapte instructieregels' wordt bijvoorbeeld beschreven in hoofdstuk 4.2.6 van de memorie van toelichting op de Omgevingswet (blz. 95).

## 6.2 Huidige situatie

In de huidige wettelijke situatie zijn er twee hoofdlijnen<sup>5</sup> van bescherming van de Waddenzee:

1. De lijn van de ruimtelijke ordening.
2. De (sectorale) lijn van de natuurbescherming.

### Ruimtelijke ordening

Veel van het ruimtelijke juridische instrumentarium werkt via een 'getrapte normstelling'. Zo heeft het rijk (IenM) instructieregels in het Barro opgenomen ten aanzien van de ruimtelijk relevante beleidsdoelstellingen uit de SVW die gemeenten dienen te verwerken in hun bestemmingsplannen (en beheersverordeningen). In deze gemeentelijke plannen worden de juridisch bindende regels naar de burger en overheden toe geformuleerd. Ook de provinciale ruimtelijke verordeningen bevatten in de eerste plaats instructieregels ten aanzien van gemeentelijke plannen.

### Natuurbescherming

De sectorale lijn van de natuurbescherming werkt net wat anders. Hier wordt (door de minister van EZ) een aanwijzing gegeven ten aanzien van Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat er een vergunningplicht (te verlenen door GS van de betreffende

provincie(s), en deels EZ) ontstaat voor activiteiten in en rond deze gebieden. Dit zijn direct bindende voorwaarden voor de vergunningverlening door provincies en de ruimtelijke planvorming door gemeenten. Bij de ruimtelijke planvorming moet hier dus rekening mee worden gehouden.

### Samenhang tussen beide lijnen

De bescherming van het Natura 2000-gebied werkt daarnaast nog door via de verplichting om (bestemmings)plannen te toetsen aan de instandhoudingsdoelstelling van de aanwijzing.

Daarmee houdt Natura 2000 niet alle (ongewenste) ontwikkelingen tegen: er moet een toets plaatsvinden op al dan niet significante effecten. Zijn deze er niet dan kan een plan doorgang vinden. Zijn deze er wel dan moet eerst gekeken worden naar alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang en dan naar mitigatie en compensatie. De toets aan het Natura 2000-gebied heeft daarmee vooral een projectgericht karakter. De afweging of het project überhaupt wenselijk is, moet plaatsvinden in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

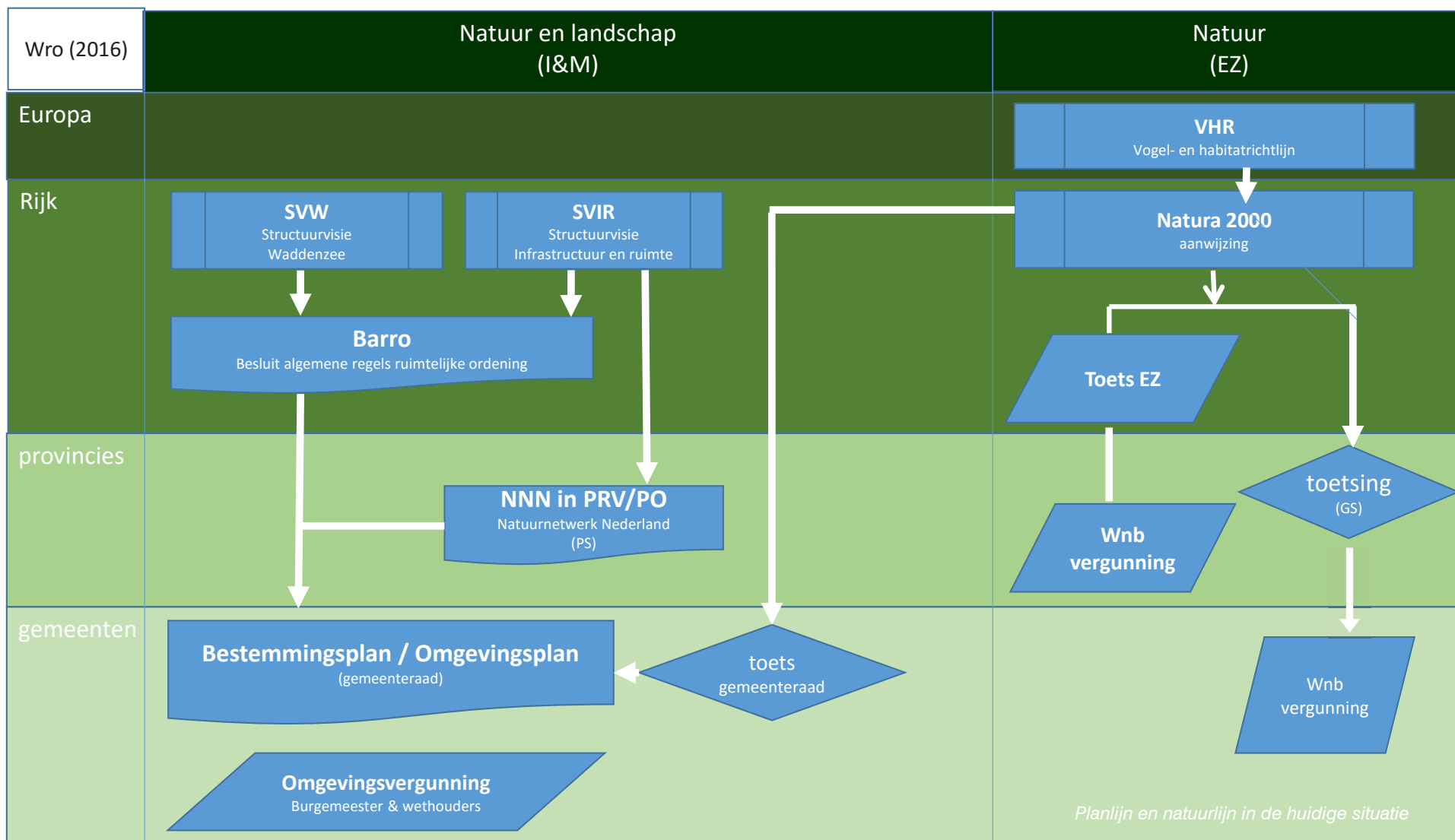
De ruimtelijke ordening en daarmee in laatste lijn het bestemmingsplan, vormen dan het kader waarbinnen de noodzaak en belang voor de ontwikkeling worden bepaald.

Dit leidt tot twee constatering:

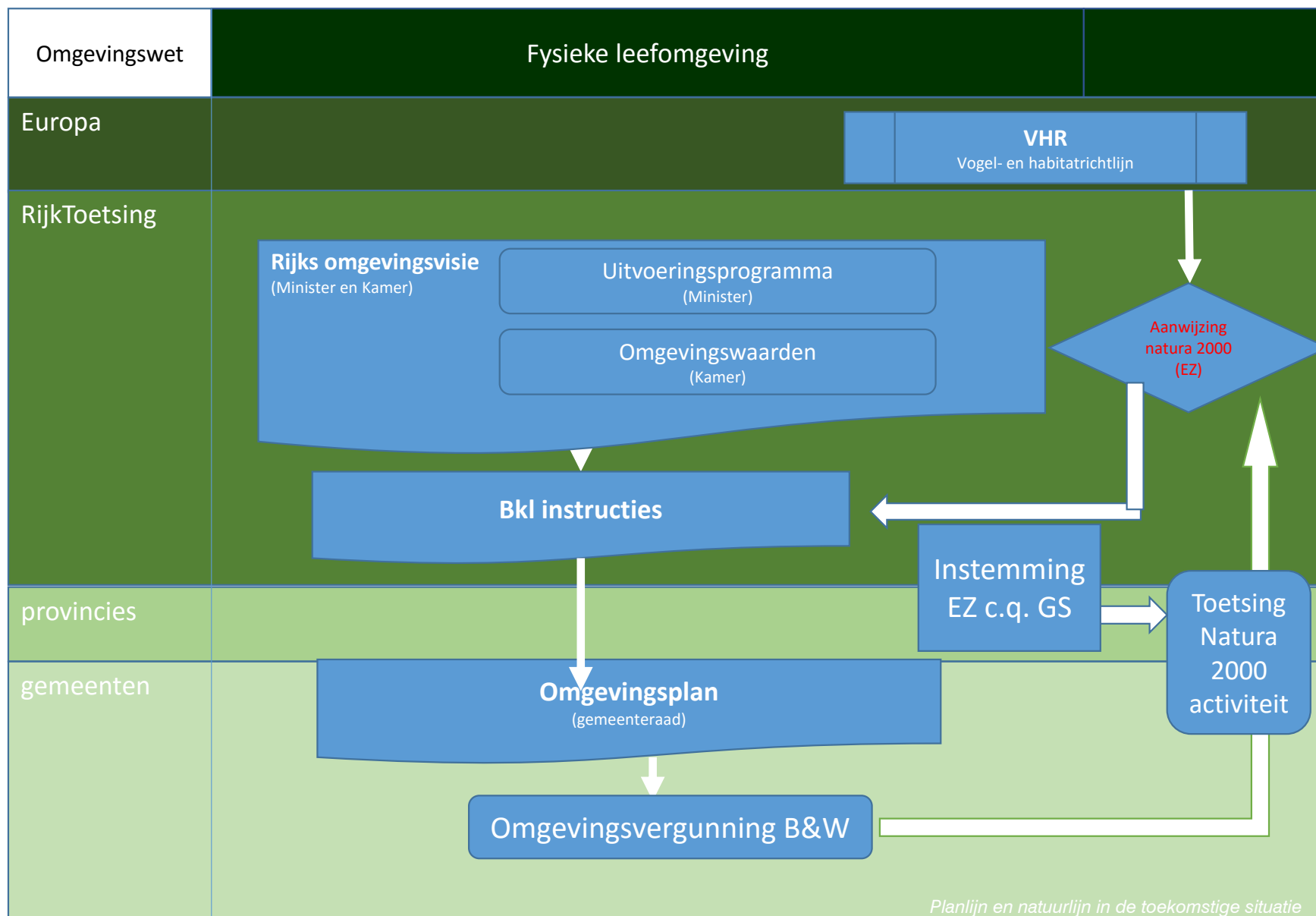
1. Huidige bestemmingsplannen bieden dit kader voor belangenbepaling niet of in onvoldoende mate. In veel gevallen is een beheersverordening of een conserverend bestemmingsplan van toepassing. Voor zover deze de bestaande situatie vastleggen, hoeft ook geen ontwikkelingskader te worden geboden. Wanneer wel ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, gebeurt dit vaak in specifieke project-

---

<sup>5</sup> Naast de ruimtelijke lijn is er vanzelfsprekend ook nog de "Waterlijn", bestaande uit Kader-richtlijn Water en de regelgeving op grond van de Waterwet. De Waterwet geeft wel een zekere bescherming van met name de milieukwaliteit van het oppervlaktewater, maar biedt geen bescherming van de Waddenzee als zodanig. Meer van de rijkswateren in zijn algemeenheid, als onderdeel van het watersysteem. Het ruimtelijk instrumentarium en het natuurinstrumentarium beogen gelet op de SVW en de Natura 2000 aanwijzing een concrete gebiedsbescherming. Zonder afbreuk te willen doen aan de bescherming binnen de Waterlijn is deze in dit geval als aanvullend te beschouwen op de ruimtelijke en natuurlijn. Ter wille van het overzicht wordt deze hier verder niet uitgewerkt.







bestemmingsplannen. De afweging is veelal gebaseerd op het realiseren van het project en dit kan ten koste gaan van de samenhangende integrale afweging ten aanzien van de belangen van de Waddenzee als geheel.

2. Het Barro geeft onvoldoende sturing op de belangenafweging. In theorie biedt het Barro hiervoor wel aanknopingspunten, maar in de praktijk wordt de doelstelling uit de SVW alleen als richtinggevend gezien door gemeenten die de planologische procedures voeren. Dit komt mede door de kwalitatieve normstelling, vaak in de vorm van een motiveringsvereiste. In product 4/5 wordt dit nader uitgelegd.

Handhaving van de SWV-doelstellingen is onvoldoende gegarandeerd, mede door terugtreden van het rijk. Dus als het project door de natuurtoets komt, komt het er meestal wel, zonder duidelijke toets aan de meta-doelstellingen van de SVW. Wat dit betreft is een aandachtspunt dat het ministerie van IenM in zijn algemeenheid heeft aangegeven niet meer betrokken te willen worden in het overleg ex artikel 3.1.1. Bro. Dit had in de praktijk een belangrijke signaleringsfunctie.

Een optie zou kunnen zijn, in elk geval zolang de huidige wetgeving er nog is, dat het verplichte vooroverleg met de Inspectie RO, thans Inspectie Leefomgeving en Transport wordt heringevoerd, in elk geval voor het waddengebied. Eventueel zou dit samen met het overleg met de provincie kunnen worden gecombineerd in een commissie van overleg. Dit is één van de nader te beschrijven opties in de huidige situatie. Eventueel kan hier een benadering aan worden gekoppeld, waarbij al bij het prille begin van initiatieven overheden en andere instanties meepraten, zodat uiteindelijk daar een beter en uitvoerbaarder plan uit naar voren komt.

De huidige regelgeving is sterk gericht op traditionele bescherming tegen aantasting. Natuurontwikkeling is nu vaak compensatie of mitigatie van economische ontwikkeling en levert daarom geen wezenlijke bijdrage aan verbeteropgaven. Natuurontwikkeling

zal in de toekomst meer als zelfstandige ontwikkeling in het licht van verbeteropgaven kunnen worden gezien.

In bijgaande figuur zijn de (bestemmings- c.q. omgevings) 'planlijn' en de 'natuurlijn' van de huidige situatie schematisch weergegeven. Om de huidige situatie met de toekomstige planlijnen onder de Omgevingswet te kunnen vergelijken is gelijk een figuur van de toekomstige situatie hieraan toegevoegd. Deze toekomstige planlijnen zijn nader toegelicht in paragraaf 6.3.

## 6.3 Nieuwe situatie

Onder de nieuwe Omgevingswet komt meer nadruk te liggen op het getrapte systeem waarbij ambities van het rijk bij de gemeente terecht komen en deze worden integraler: één gemeentelijk omgevingsplan voor de hele fysieke leefomgeving.

Vanwege de decentralisatiegedachte en het principe dat dan de borging van het omgevingsbeleid uiteindelijk geschiedt in het gemeentelijk omgevingsplan, kan de getrapte normstelling wetgevings-technisch gezien als logische invulling van het instrumentarium van de Omgevingswet worden beschouwd.

### Optie rechtstreeks bindende rijksregels

Niettemin laat de Omgevingswet ook de optie open van het stellen van algemeen rechtstreeks bindende rijksregels (algemeen verbindende voorschriften). Vanwege de specifieke aard van de Waddenzee en het karakter van veel opgaven daarvoor (een open zeegebied met een groot aantal gemeenten en drie provincies) is die nadrukkelijk in beeld.

Zoals de ontwerp uitvoeringsbesluiten er nu uitzien, is de meest geschikte plek voor dergelijke rechtstreeks bindende rijksregels het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)<sup>6</sup>. Hierin kunnen in zijn algemeenheid rechtstreeks werkende regels worden opgenomen ten aanzien van milieubelastende activiteiten en ook ten aanzien van activiteiten in werelderfgoed. Het concept Bal kan met dergelijke regels worden aangevuld.

---

<sup>6</sup> Juridisch-technisch hier ook de mogelijkheid voor in het Bkl, maar omdat nu vorm is gegeven als een set instructieregels, ligt dit systematisch niet voor de hand.

Voor het waddengebied buiten de eigenlijke Waddenzee (veel meer diverse functies) zijn bindende rijksregels vanwege de aard van dat gebied minder een optie en moet ook worden gekeken naar andere opties.

Om de noodzakelijke samenhang verder te versterken kunnen de drie Waddenprovincies ook een gezamenlijke interprovinciale Waddenparagraaf opnemen in hun Provinciale omgevingsvisies. Daarnaast kunnen de drie provinciale omgevingsverordeningen op het gebied van de Wadden worden gelijkgeschakeld.

Met de nieuwe Omgevingswet wordt het getrapte systeem in principe versterkt, maar het wordt in principe wel integraal: één gemeentelijk omgevingsplan voor de hele fysieke leefomgeving. In beginsel werken rijks- en provinciaal beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving door via instructieregels die gemeenten in hun omgevingsplan moeten vertalen in bindende regels.

De Wet natuurbescherming, die per 1 januari 2017 in werking is getreden, wordt in 2019 beleidsneutraal omgezet in de Omgevingswet door middel van de Aanvullingswet Natuur. Het eerste concept hiervan is inmiddels uitgebracht. Hieruit blijkt dat er naast de getrapte normstelling in omgevingsplannen er toch ook een tweede natuurlijn overblijft. Het ministerie van EZ blijft verantwoordelijk voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de daarin vervatte doelstellingen. Omgevingsvergunningen moeten aan deze Natura 2000-aanwijzing blijven worden getoetst, naast de toets aan het gemeentelijk omgevingsplan.

Dit neemt niet weg dat natuur daarmee in beginsel een meer afweegbare factor wordt in de lijn van de planvorming op basis van de Omgevingswet, immers deze is integraal. Strikte randvoorwaarden blijven evenwel volgen uit de Natura 2000-aanwijzing.

De onder de nieuwe Wet natuurbescherming verplicht gestelde natuurvisie zal zo veel mogelijk één-op-één moeten worden overgenomen in de Nationale omgevingsvisie.

Deze moet in principe worden geformuleerd voor heel Nederland met een paragraaf over het waddengebied en het aangrenzend Noordzeegebied.

De instructienormen voor ruimtelijk beleid zullen net als nu gebaseerd zijn op de Structuurvisie (voorheen Pkb), straks Nationale Omgevingsvisie, maar worden juridisch hard gemaakt in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (opvolger van het Barro). Deze moeten dan worden opgevolgd door gemeenten in hun omgevingsplannen. Daarbij zal ook – meer dan nu – niet alleen de bescherming van het waddengebied, maar ook herstel en ontwikkeling daarvan moeten worden geregeld.

#### **Rol ministeriële regeling bij uitvoeringsbesluiten Omgevingswet voor het Waddengebied**

Eerder is aangegeven dat de borging van een aantal beleidsdoelstellingen voor de Waddenzee c.a. kan geschieden door instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dan wel door rechtstreeks werkende regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

De vraag ligt dan voor in welke mate flexibiliteit daarbij mogelijk is. Deze wordt immers door alle partijen in het waddengebied gewenst. Dit is mogelijk, omdat binnen vooraf bepaalde grenzen nog kan worden gekozen voor een nadere uitwerking of invulling van afwijkmogelijkheden bij ministeriële regeling.

Concreet kan het daarbij onder meer gaan om:

- De nadere bepaling c.q. ondergeschikte wijziging van begrenzingen van gebieden (bijvoorbeeld Waddenzee, waddengebied e.d.) op grond van het Bkl.
- Nadere zonering van functies binnen de hoofdregeling in het Bkl (bijvoorbeeld recreatie of nieuwe kwelders).
- Nadere uitwerking van normstellingen ten aanzien van omgevingsaspecten, zoals

geluid of waterkwaliteit (bijvoorbeeld concrete normen, meetwijze, toepassingsbereik, gevoelige gebieden). Dit kan zowel bij het Bkl als het Bal.

Op deze wijze kan de hoofddoelstelling in het Bkl of Bal worden geborgd, zonder dat daar meteen al de gedetailleerde uitwerking moet worden gegeven: dit kan bij ministeriële regeling. Dit maakt de regels ook makkelijker aanpasbaar als de actuele situatie daarom vraagt.

#### **Aandachtspunten bij keuzes in het instrumentarium**

Omgevingsplannen worden straks als één integraal plan geformuleerd voor de hele gemeente. Dus niet specifiek voor het waddengebied. Dit betekent dat de specifieke regels voor het Waddengebied op een goede, herkenbare manier in het totale omgevingsplan terecht zullen moeten komen.

#### **‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’**

Vanwege de decentralisatiegedachte en het principe dat dan de borging van het beleid uiteindelijk geschiedt in het gemeentelijk omgevingsplan, kan de getrapte normstelling in zijn algemeenheid als een logische invulling van het instrumentarium van de Omgevingswet worden beschouwd. De vraag is of dat ook geldt voor het Waddengebied. De Omgevingswet laat ook de optie open van het stellen van algemene rijksregels. Vanwege de specifieke aard van de Waddenzee (een gebied met veel gemeenten en drie provincies met bijbehorende grensoverschrijdende onderwerpen) is dit ook een mogelijke optie. Voor het waddengebied buiten de eigenlijke Waddenzee is dit minder een optie, maar zijn er ook andere opties mogelijk. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Vooruitlopende op een mogelijke keuze kunnen alvast twee aandachtspunten worden gegeven. Dit betreft de rol van de provincies en de rol van het ministerie van EZ.



### *Rol van de provincies*

Gelet op de inhoud van de Pkb en het Barro is de ruimtelijke rol van de provincies voor de Waddenzee, in tegenstelling tot het vaste land, op dit moment beperkt. De rijksregelgeving geeft op zich voldoende dekkende instructies aangaande de gemeentelijke planvorming in het Waddengebied. Provincies hebben nu behalve als gebiedsregisseurs bij het vormgeven van het Natuurnetwerk Nederland (de voormalige Ecologische hoofdstructuur) eigenlijk geen rol in het ruimtelijk spoor specifiek voor de Waddenzee, dit loopt nu vooral via de natuurlijn.

Bij de keuze voor een nieuw sturingsmodel onder de Omgevingswet is dit een punt dat nader kan worden bekeken. Dit niet zozeer voor de Waddenzee, maar meer voor het waddengebied eromheen (vaste land en de eilanden). Vanwege de veelheid aan functies die hier geregeld moeten worden en de samenhang met de Waddenzee en de rest van het vasteland zouden de provincies hier een integrerende en coördinerende rol kunnen vervullen bij doorwerking van het Waddenzeebeleid op het vaste land en de eilanden. Dit kan worden neergelegd in de provinciale omgevingsvisies en worden geborgd via de provinciale omgevingsverordening.

### *Rol van het ministerie van EZ*

In het kader van de Omgevingswet blijft de rol van EZ via de natuurlijn overeind als een soort randvoorwaarde voor de afweging binnen de visie- en planvorming binnen het kader van de Omgevingswet. In feite handhaaft EZ voor een groot deel de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn binnen de Waddenzee. Wel wordt de vergunningverlening meer geïntegreerd met de verlening van omgevingsvergunningen door gemeentes. Ook heeft EZ grote invloed door het (al dan niet) verlenen van vergunningen voor diepe delfstoffenwinning en grote (wind)energieprojecten.

Onder de nieuwe Omgevingswet is het zaak dat de gewenste eenheid van beleid, die

de rijksoverheid wenst bij de provincies, gemeenten en waterschappen, zich ook uitstrekt over de verschillende onderdelen van die rijksoverheid. De nationale omgevingsvisie zal ook het kader moeten zijn voor de afwegingen door EZ, met name bij “building with nature” ontwikkelingen, waar economische ontwikkeling en natuurontwikkeling hand in hand kunnen gaan. Uiteraard moet dit passen binnen de kaders van de natuurwetgeving, zowel op nationaal als op Europees niveau. Dit kan door het in het kader van de nationale omgevingsvisie formuleren van een integraal ontwikkelperspectief. In paragraaf 3.4 is reeds inhoudelijk hierop ingegaan. Hierna volgt vooral een visie hierop vanuit juridisch gezichtspunt.

### **Integraal ontwikkelperspectief vanuit juridisch gezichtspunt**

De Natura 2000-doelstellingen en het daaraan verbonden beschermingsregime zijn een gegeven gezien de eisen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Aanvankelijk werkten deze richtlijnen op nationaal niveau door via richtlijnconforme interpretatie van onder meer ruimtelijke regelgeving, zoals bestemmingsplannen.

Later, met de Natuurbeschermingswet 1998, grotendeels in werking getreden op 1 oktober 2005, zijn de richtlijnen op nationaal niveau uitgewerkt in de natuurwetgeving, die randvoorwaarden stelt aan de ruimtelijke planvorming en daarnaast een separaat vergunningstelsel heeft geïntroduceerd ter bescherming van Natura 2000-gebieden.

Recent heeft een herijking plaatsgevonden van de natuurwetgeving - Wet natuurbescherming - waarbij binnen de Europese kaders maximale afstemming is gezocht met de komende Omgevingswet; de Wet natuurbescherming zal dan ook beleidsneutraal overgaan naar de Omgevingswet. Systematisch blijft er sprake van een gescheiden benadering met een vergunning voor een aparte Natura 2000-activiteit die enkel wordt getoetst aan de aanwijzing tot Natura 2000-gebied. Het omgevingsplan is daarbij geen toetsingskader. Integendeel: het omgevingsplan moet worden getoetst aan de Natura 2000-doelstellingen.

Hiermee wordt de integrale benadering die met de Omgevingswet is ingezet niet ten volle doorgevoerd ten aanzien van het aspect natuur. Dit heeft evenwel onder meer te maken met de specifieke eisen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen eisen dat er zowel een toets van plannen (zoals het omgevingsplan) plaatsvindt als van projecten (die doorgaans met vergunningen worden geregeld).

Dat laat onverlet dat er tal van mogelijkheden zijn - met inachtneming van de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de gescheiden juridische kaders op nationaal niveau - voor een meer integrale benadering op het vlak van visievorming (één integrale visie), beheer (integratie van het Natura 2000-beheerplan in andere plannen of programma's) en vergunningverlening (de Natura 2000-toets is onderdeel van de omgevingsvergunning); ook kunnen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten desgewenst aanvullende doelstellingen worden opgenomen. Het is van belang dat deze mogelijkheden in de praktijk ook optimaal worden benut.

De wijze waarop de natuurbeschermingswetgeving de bescherming van natuurwaarden regelt (via mitigatie en compensatie), voorziet niet vanzelfsprekend in natuurinclusieve ontwikkeling, waarbij natuurontwikkeling en economische ontwikkeling hand in hand gaan, maar sluit dit overigens ook niet uit, dit kan langs de weg van een integraal ontwikkelperspectief, dat zowel doorwerkt in de hiervoor omschreven planlijn als in de natuurlijn.

Met name bij de Waddenzee is, gelet op de feitelijke eenheid van het gebied, een dergelijk integraal ontwikkelperspectief gewenst. Dit kan in het kader van de nationale omgevingsvisie worden opgesteld.

Met inachtneming van de verschillende wettelijke kaders kan een dergelijk ontwikkelperspectief in de komende tijd worden gefaciliteerd c.q. geborgd bij de concrete toepassing van de verschillende wettelijke instrumenten in de uitvoeringspraktijk.

Dit houdt geen aanpassing van wetgeving in, maar dit betreft vooral uitvoering van wetgeving. Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden kunnen worden geïntegreerd in andere plannen en programma's. Bij de Waddenzee kan het daarbij met name gaan om integratie van het waterbeheerplan rijkswateren. Integratie van vergunningverlening is al verzekerd via de aanhaking van de Natura 2000-vergunning bij de omgevingsvergunning.

Daarbij is van belang te onderkennen dat in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof in de zaken C-521/12 (Briels) en C-387/15 (Orleans e.a.) de ruimte voor een dergelijk ontwikkelperspectief zeer beperkt is voor zover de economische ontwikkeling ook leidt tot aantasting van Natura 2000-waarden. Mitigerende maatregelen kunnen voorkomen dat de natuur significant wordt aangetast, alleen dit moet wel blijken uit een passende beoordeling. Significante aantasting kan alleen na een toets op alternatieven, dwingende redenen van groot openbaar belang en na compensatie.

Dit laat evenwel onverlet dat een natuurinclusieve aanpak die aantasting voorkomt en leidt tot versterking van de natuur zeer wel mogelijk is. Inhoudelijk kan dit worden uitgewerkt in een integraal ontwikkelperspectief, zoals aangegeven in paragraaf 3.4.

Daarbij kan worden bekeken in hoeverre met convenanten of bestuursovereenkomsten kan worden gewerkt aan realisatie van het ontwikkelperspectief. Dit betreft onderlinge afspraken tussen verschillende betrokken partijen (overheden, natuurbeschermingsorganisaties, ontwikkelende particuliere partijen) over natuurontwikkeling en economische en maatschappelijke ontwikkeling in onderlinge samenhang. Deze kunnen, zeker onder de nieuwe Omgevingswet, deel uitmaken van een regionaal of eventueel zelfs nationaal programma met maatregelen, die bijdragen aan de doelstellingen van het integraal ontwikkelperspectief.

## 6.4 Wad met de Omgevingswet?

### Inleiding

In hoofdstuk 2 van deel 2 is onder de kopjes “instrumentele vertaling” per doelstelling van de Structuurvisie Waddenzee aangegeven welke instrumenten in de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in de toekomstige situatie met de Omgevingswet kunnen worden ingezet om de betreffende doelstelling te bereiken.

Hieruit komen meerdere aandachtspunten naar voren, die in die toelichting aan het eind zijn beschreven. Deze methodiek (die zich laat vergelijken met het drukken van aardappels door een raster of een zeef) geeft vanuit de sectorale doelstellingen een goed beeld van de mogelijkheden (patatten). Echter, zeker voor de toekomstige situatie leidt dit tot een wat vertekend beeld, omdat het instrumentarium straks is toegespitst op een integrale aanpak van de fysieke leefomgeving. Hierdoor voegt het uitsplitsen van doelstellingen naar instrumenten weinig meer toe (de aardappels blijven te groot, of het wordt puree).

Plannen worden, zeker onder de Omgevingswet, niet meer gemaakt om specifieke sectordoelstellingen te faciliteren, het is meer zo dat die specifieke doelen hun afgewogen plek moeten krijgen in het geheel van die visies/plannen.

Uitgaande van de filosofie en de tekst van de Omgevingswet worden er in de toekomst niet zozeer visies en plannen gemaakt voor deelgebieden zoals de Waddenzee c.q. het waddengebied, maar moet elke overheidslaag in beginsel één integrale visie ontwikkelen voor haar gehele grondgebied en stellen gemeenten ook één omgevingsplan voor hun grondgebied vast. Daarbij moet in voorkomend geval ook een stukje over het Wad in staan (Waddenparagraaf).

Daar staat overigens naast dat de Omgevingswet tegelijk veel waarde hecht aan een

gebiedsgerichte benadering, maar klaarblijkelijk alleen binnenplannen. Dit betekent dat voor samenhangend beleid ten aanzien van gemeentegrens overschrijdende projecten en de borging daarvan (zoals bij het Wad aan de orde is) het instrumentarium van het (naast)hogere bestuursorgaan moet worden toegepast, in dit geval dus de provinciale of Rijksomgevingsvisie en de provinciale verordening respectievelijk het (Rijks) Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De borging daarvan geschiedt deels door rechtstreeks werkende, de burger bindende regels van die overheid dan wel door instructieregels aan lagere overheden om in hun burger-bindende regels specifieke bepalingen op te nemen.

Gelet op de integrale benadering van de fysieke leefomgeving die spreekt uit het hele systeem van de Omgevingswet wordt in dit onderdeel van het rapport de beleidssituatie van het Wad nu niet benaderd vanuit de beleidsdoelstellingen, maar vanuit de opdracht tot integrale visie- en planvorming die is neergelegd in de Omgevingswet.

### Leeswijzer

In het navolgende wordt eerst een korte schets gegeven van het systeem van de Omgevingswet (paragraaf 6.4.1). Daarna wordt een korte schets gegeven van het feitelijke en beleidssituatie in het waddengebied (paragraaf 6.5).

Vervolgens wordt aan de hand van de criteria ten aanzien van visievorming en borging daarvan een aantal mogelijke modellen ontwikkeld voor de aanpak van de planvorming voor de Waddenzee en het overig waddengebied (paragraaf 6.6).

In de daarop volgende paragraaf (6.7) worden aan de hand van een aantal criteria mogelijke keuzes voor één of meer modellen in beeld gebracht. Deze kunnen variëren per deelgebied of activiteit.

### 6.4.1 Systeem en instrumenten Omgevingswet

De Omgevingswet gaat meer nog dan de huidige Wro uit van een scheiding van visievorming en borging daarvan in regels. Een wat uitgebreidere beschrijving van de verschillende instrumenten is opgenomen bij de instrumentele vertaling van de beleids-opties in deel 2.

#### Omgevingsvisies rijk, provincies en gemeenten

Elke overheidslaag (rijk, provincies en gemeenten<sup>7)</sup> stelt een omgevingsvisie vast voor haar grondgebied. Dit is een beleidsdocument aangaande alle aspecten van de fysieke leefomgeving binnen het betreffende grondgebied. Dit beleid heeft geen de-burger-bindende werking. Wel is er sprake van zelfbinding door de betrokken overheid.

#### Rijk: o.a. Bkl en Bal

De borging van het beleid in de omgevingsvisies gebeurt op Rijksniveau met algemene regels in een Algemene maatregel van bestuur (AmvB). Hierin kunnen zowel de burger-bindende regels worden opgenomen als instructieregels aan lagere overheden. Een voorbeeld van de eerste is bijvoorbeeld het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), waarin milieubelastende activiteiten worden geregeld (opvolger Activiteitenbesluit, c.q. andere milieuwetgeving). Een voorbeeld van het tweede is het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), waar instructies over de kwaliteit van de leefomgeving worden gegeven die provincies en gemeenten moeten vertalen in hun regelgeving. In feite is dit de opvolger van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

<sup>7</sup> Waterschappen stellen qua beleid geen omgevingsvisie vast, maar alleen programma's.

#### Provincie: omgevingsverordening

Op provinciaal niveau gebeurt de borging in een omgevingsverordening. Hoewel deze ook de burger bindende regels kan bevatten, zal deze vermoedelijk (net als nu) in hoofdzaak bestaan uit instructieregels naar gemeenten toe.

#### Gemeentelijk: omgevingsplan

Op gemeentelijk niveau vindt de borging van het beleid met de burger-bindende regels plaats in het omgevingsplan. Daarin vindt niet alleen de vertaling van de eigen gemeentelijke omgevingsvisie plaats, maar ook de vertaling van de instructieregels van rijk en provincie.

In feite is dit de opvolger van het bestemmingsplan, zij het met een veel bredere reikwijdte dan alleen ruimtelijke ordening: ook welstand, milieu, water en diverse onderwerpen uit gemeentelijke verordeningen (zoals de Algemene Plaatselijke Verordening) worden hierin opgenomen. Ook het aspect natuur (voor het Wad van belang) wordt hierin voor een deel geregeld, deels blijft dit geregeld met een zelfstandig vergunningensysteem op grond van de Aanvullingswet Natuur.

#### Omgevingsvergunning

In de Omgevingswet is ook een vergunningensysteem opgenomen. Voor allerlei activiteiten wordt een omgevingsvergunning vereist, die in veel gevallen moet worden getoetst aan het gemeentelijk omgevingsplan. Doorgaans zijn burgemeester en wethouders hiervoor het bevoegde gezag. Voor Natura 2000 activiteiten geldt nog een aparte omgevingsvergunning, die wordt getoetst door Gedeputeerde Staten (en in de Waddenzee vaak door de minister van Economische Zaken). Een initiatiefnemer heeft overeenkomstig het algemeen regime van de Omgevingswet (vrijwel net als nu) de keuze om een afzonderlijke omgevingsvergunning aan te vragen voor natuuraspecten (enkelvoudige vergunning) danwel om deze mee te laten nemen in een omgevingsvergunning die ook betrekking heeft op andere aspecten (meervoudige omgevingsvergunning).



### **Programma**

Naast omgevingsvisies, algemene regels en omgevingsplannen voorziet de Omgevingswet nog in een ander instrument: dit is het zogeheten “programma”. Dit komt deels voort uit Europese terminologie. Een programma is een concrete set feitelijke (overheids)maatregelen, die genomen wordt om de doelstellingen uit omgevingsvisies en –plannen te bereiken. Soms is zo’n doelstelling een omgevingswaarde. Dit is een min of meer meetbare waarde van een bepaald aspect van de fysieke leefomgeving, variërend van landschappelijke openheid tot ammoniakdepositie. Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied is een voorbeeld van een dergelijk programma. In de Omgevingswet is dit een verplicht programma, waarmee gepoogd wordt de doelstellingen ten aanzien van een Natura 2000-gebied als de Waddenzee te halen.

### **Projectbesluit**

Verder voorziet de Omgevingswet nog in de figuur van het projectbesluit. Dit is feite een combinatie van een plan en een omgevingsvergunning voor een concreet project (een weg, dijk, een windmolenpark o.i.d.). Hierbij kan worden afgeweken van het omgevingsplan en ook komt het projectbesluit bij onderlinge strijdigheid voor het omgevingsplan in de plaats. Daarmee gaat het projectbesluit juridisch gezien fungeren als het huidige *inpassingsplan* van rijk en provincie. De ‘projecten’ waarop een projectbesluit ziet, zijn in de Omgevingswet niet nader omschreven. In eerste instantie lijkt een projectbesluit primair te zijn bedoeld voor Tracéwet-achtige projecten, maar ook gebieden (zoals de luchthaven Schiphol) worden in de Omgevingswet genoemd.

Met een brede interpretatie van de reikwijdte van het instrument zou dit kunnen betekenen dat ook voor de Waddenzee of het waddengebied een projectbesluit zou kunnen worden genomen als alternatief voor meerdere gemeentelijke omgevingsplannen.

De bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen komt toe aan de minister van Infrastructuur en Milieu (soms ook aan de minister van Economische Zaken of aan een andere minister), aan Gedeputeerde Staten, of aan het dagelijks bestuur van het waterschap.

## 6.5 Feitelijke en beleidssituatie in het waddengebied

Het waddengebied bestaat, op hoofdlijnen, uit de Waddenzee, de aangrenzende kustgemeenten op het vasteland en de eilanden. Vanuit de aanwijzing als Natura 2000-gebied is de hoofdfunctie natuur, in belangrijke mate gewaarborgd door het ministerie van Economische Zaken. Het fysieke natuurbeleid voor de Waddenzee is overwegend niet gedecentraliseerd. Hierdoor liggen ook de (natuur)beheertaken op de Waddenzee grotendeels bij het Rijk. Bescherming wordt geregeld via natuurwetgeving en -handhaving, Waterwet, Ontgrondingenwet, vaargeulbeheer, KRW-realisatie en de Structuurvisie Waddenzee.

Naast de natuurfunctie is de waterfunctie een hoofdfunctie. De Waddenzee is een Rijkswater dat wordt beheerd door Rijkswaterstaat. en het open landschap is een belangrijke kwaliteit, die wordt geborgd via instructies aan bestemmingsplannen in het Barro.

De Waddenzee heeft verder een belangrijke economische functie als toegang tot de havens (scheepvaart) en vervult het ook een belangrijke toeristisch-recreatieve functie. Verder vindt er visserij en aquacultuur plaats en is er ook sprake van delfstoffenwinning. Daarnaast zijn er lokaal nog verscheidene andere functies.

Het waddengebied rondom de Waddenzee vervult in principe alle functies die voor het functioneren van de samenleving in het ruimtelijk beleid moeten worden geregeld. Het is in dit opzicht niet wezenlijk anders dan andere gebieden in Nederland. Wel moet er bij al deze functies rekening worden gehouden met de nabijheid van de Waddenzee als natuurgebied.

Verder is natuurlijk de Waddenzee een belangrijke factor bij de recreatie op de eilanden en daardoor een economische drager. Op het vasteland betekent de Waddenzee het einde van het land. Er is geografisch en demografisch sprake van perifeer gebied waardoor krimp hier sterker optreedt dan elders in het land.

De feitelijke en sociale gesteldheid houdt in dat nu ook al in dat de Waddenzee in het beleid vaak wel als een geheel wordt benaderd, met name op rijksniveau. Rijkspartijen als het ministeries van EZ en IenM zijn vanwege belangen op nationaal niveau in de meeste gevallen voor de Waddenzee verantwoordelijk.

Voor het vaste land en de eilanden is wel sprake van decentralisatie van ruimtelijke ordenings- en natuurbeleid, vanwege de decentralisatievoorkeur in veel regelgeving. Dit is ook logisch omdat de betreffende gemeenten slechts een deel van de Waddenzee tot hun grondgebied kunnen rekenen. Mede daardoor ligt de focus op de rol die de Waddenzee voor de betreffende gemeente speelt en die verschilt per gemeente.

Bovendien is de Waddenzee onderhevig aan de prioriteitstelling ten aanzien van het geheel aan doelstellingen en inzet van middelen. Projecten worden daarom in eerste instantie op eigen merites beoordeeld en moeten daarnaast tevens nog op hun invloed op de Waddenzee en het daarmee samenhangend waddengebied worden beoordeeld.

Deze beoordeling is nu tamelijk projectgericht en wordt niet aangelopen vanuit het belang van de Waddenzee als geheel. Voorbeelden hiervan treffen we aan in veel bestemmingsplannen buitengebied van gemeenten langs de waddenkust, waar in het beleid ten aanzien van bijvoorbeeld agrarische bouwpercelen vaak een gemeente-breed uitgangspunt wordt gehanteerd, en zo er al gebieds-specifiek wordt gehandeld, dit allen per gemeente gebeurt. Andere voorbeelden betreffen specifieke projecten, zoals glastuinbouwgebieden, diverse windturbineparken, bedrijventerreinen e.d.

De Omgevingswet gaat in principe uit van decentralisatie waarbij verantwoordelijkheden zoveel mogelijk op het regionale en lokale niveau worden neergelegd.

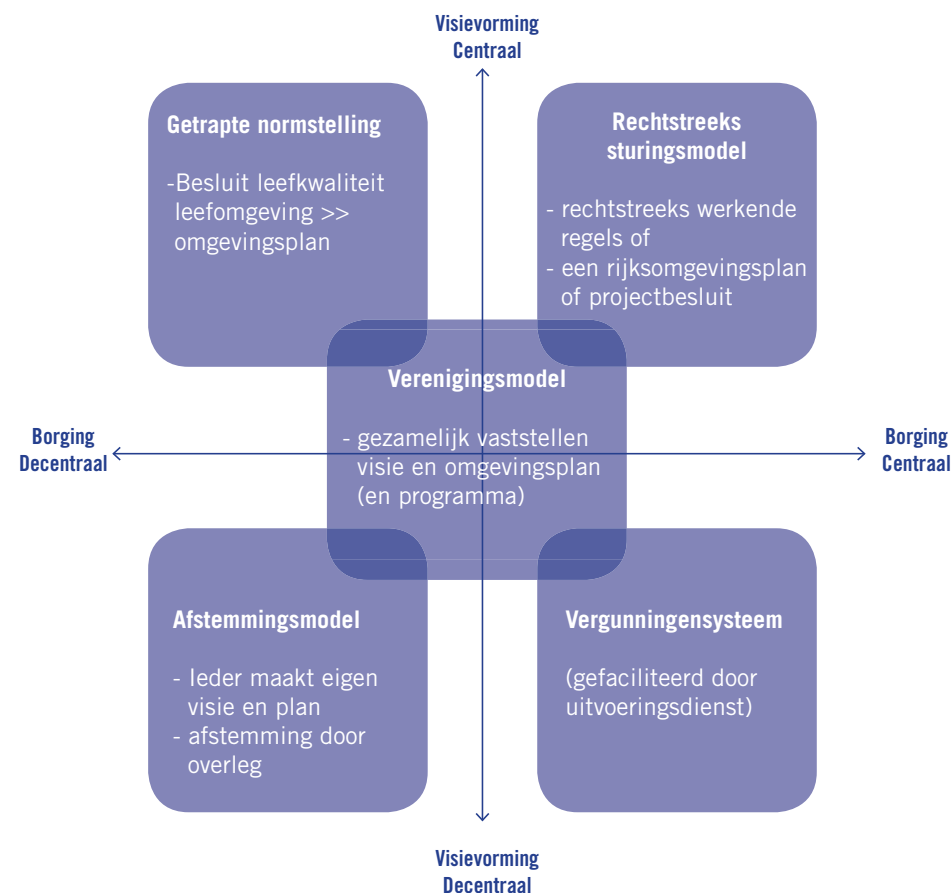
Dit betekent in beginsel dat, als er verder geen correctie wordt toegepast die samenhangt met de specifieke aard van het waddengebied, juist voor de Waddenzee als het centrale deel van het gebied, het risico op versnippering toeneemt.

Dit wordt alleen al geïllustreerd door het feit dat elke gemeente in principe één omgevingsplan moet maken voor het gehele eigen grondgebied (waar de Waddenzee per gemeente maar een deel van is).

De instrumenten van de omgevingswet kunnen goed worden ingericht op de specifieke vraagstelling die vanuit het Waddengebied op de verschillende overheden afkomt. Maar hiervoor is in aanvulling op het instrumentarium van de Omgevingswet wel gerichte sturing vereist. In de volgende paragraaf wordt op de verschillende sturingsmogelijkheden ingegaan.

## 6.6 Sturingsmodellen

Zoals hiervoor al aangegeven wordt er in de omgevingswet een onderscheid gemaakt in visievorming en borging. Bij beide aspecten van sturing kan er sprake zijn van een meer of minder centrale regeling. In bijgaand schema wordt dit in een assenkruis weergegeven. Afhankelijk van de plaatsing van een bepaald sturingsmodel op de lijnen kunnen er globaal vier sturingsmodellen worden onderscheiden.



### **1. Getrapte normstelling**

Het sturingsmodel van de getrapte normstelling gaat uit van centrale visievorming, maar decentrale borging. Dit is eigenlijk het basismodel van de Omgevingswet. De rijksoverheid en de provincies geven instructieregels aan de gemeenten, die moeten borgen in hun omgevingsplan. In feite steekt het Barro nu zo in elkaar en straks ook het Bkl.

### **2. Rechtstreekse sturing**

De Omgevingswet voorziet ook in de mogelijkheid van rechtstreeks bindende regels op Rijks- (en of provinciaal) niveau. Deze hoeven dan niet meer vertaald te worden in het gemeentelijke omgevingsplan, maar hebben zelfstandige werking. Een voorbeeld daarvan is het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal), maar ook het Besluit Bouwwerken in de Leefomgeving (Bbl).

### **3. Vergunningensysteem**

Er is ook een systeem denkbaar waarbij de visievorming zoveel mogelijk decentraal plaats vindt, maar dat de borging daarvan centraal plaatsvindt middels inhoudelijk neutrale regels door één instantie. De centrale regel is dan dat niet in strijd gehandeld mag worden met de verschillende visies. In de praktijk komt dit neer op een stelsel van omgevingsvergunningen, die namens de verschillende overheden worden getoetst door een omgevingsdienst.

### **4. Afstemmingsmodel**

Verder is er nog een systeem mogelijk, waarbij zowel de visievorming als de borging decentraal plaatsvindt. Hierbij maakt elke overheid zijn eigen visie en zorgt er ook zelf voor dat er rechtstreeks bindende regels bij komen die het beleid borgen. Voor de gemeente is dit dan het omgevingsplan, voor het rijk een bepaalde vorm van het Bkl en voor de provincie de omgevingsverordening. Inhoudelijke afstemming tussen de

verschillende visies (en regels) gebeurt dan door overleg tussen de verschillende overheden. Er is echter geen sprake van een hiërarchische verhouding, zoals bij instructieregels.

De geschetste sturingsmodellen zijn extreme varianten. Er zijn allerlei tussenvormen mogelijk. Er kan ook voor worden gekozen om voor een deel van de activiteiten of van het gebied het ene model te kiezen en voor een ander deel een ander model. In feite is dat nu al het geval voor natuuractiviteiten (vergunningensysteem vanuit EZ) en deels ook voor de Waddenzee zelf.

### **5. Verenigingsmodel**

Als vijfde basismodel is er nog een “verenigingsmodel” (of samenwerkingsmodel) mogelijk. Hierbij worden de visies (c.q. het borgend instrumentarium) in gezamenlijkheid vastgesteld door de verantwoordelijke bestuursorganen. Daarbij voert één dienst of organisatie feitelijk de regie. In feite is dit wat er nu is gebeurd met het beheerplan Natura 2000 Waddenzee. De minister van EZ (en deels de provincies) hebben dit (eind 2016) vastgesteld, maar de gemeenten zijn hier ook bij betrokken en Rijkswaterstaat voert de regie.



## 6.7 Mogelijke keuze voor sturingsmodellen

De keuze voor een sturingsmodel of een mix daarvan kan worden bepaald aan de hand van een aantal criteria:

- Eenheid in beleid van alle overheden in het gehele waddengebied.
- Mate van (de)centralisatie beleidsvorming.
- Integrale visie (en daarmee afweging) op economische ontwikkelingen en natuurontwikkeling.
- Integrale visie (en daarmee afweging) voor de Waddenzee en het vaste land en de eilanden (verschil tussen Waddenzee en waddengebied).
- Als praktisch overall criterium geldt dan nog: welke optie is het beste voor de bescherming/ontwikkeling van de Waddenzee.

## 6.8 Financieel instrumentarium

Naast wetgeving en beleidsafspraken zijn financiële investeringen een essentieel instrument om beleidsambities te realiseren. Vanuit tal van invalshoeken wordt intensief geïnvesteerd in het waddengebied. Het is nuttig hier goed zicht op te hebben en om met partijen op zoek te gaan in welke mate investeringen, die in elkaars verlengde liggen, aangewend kunnen worden om meerdere doeleinden te bereiken.

De belangrijkste mogelijke publieke middelen zijn:

### Europese begroting

- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) / Interreg.
- POP3.

### Rijksbegroting

- Begroting IenM /Deltafonds/KRW.
- Begroting EZ.

### Provinciale en regionale begroting

- Waddenfonds (provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen).
- Autonome middelen van provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland, al dan niet via het samenwerkingsverband.
- Budgetten van Waterschappen voor water(veiligheid)doeleinden, zoals Nhwbp.

### Gemeentelijke begrotingen

Vooraf in het kader van veiligheid (Deltaprogramma/Deltafonds) zal de komende decennia worden geïnvesteerd. De komende jaren doen RWS en de waterschappen veel ervaring op met onder meer zandsuppleties en verschillende combinaties van dijken en natuurdoelstellingen. Voor de toekomst is het van belang deze relatie tussen investeren in veiligheid en de doelstellingen van de opvolger van SVW te blijven borgen.

De provincies hebben onlangs een investeringskader voor het Waddengebied 2016-2026 gepresenteerd. Hierin doen zij een voorstel voor investeringen aan de hand van zeven thema's (kop van Noord-Holland, Afsluitdijk, Waddenzee, Kustzone Fryslân en Groningen, Lauwersmeer, Waddeneilanden en Eems-Dollard). De interprovinciale programmaleiding is in dit traject primair uitgegaan van inhoudelijke doelstellingen, ongeacht de politiek-bestuurlijke begrenzing.

### Middelen Private partijen

Ook private partijen bieden middelen en doen investeringen om de doelstelling van SVW te realiseren. Dikwijls in co-financiering. Denk hierbij aan investeringen van de havenbedrijven, de samenwerkende bedrijven in de havengebieden en de Coalitie Wadden Natuurlijk.

Een nog niet nader uitgewerkte financieringsbron is het benoemen van een percentage herstel- en ontwikkelbudget uit bijvoorbeeld mijnbouw en windenergie. Gezien de voornemens om mijnbouw in het waddengebied af te bouwen, lijkt deze financieringsbron evenwel van afnemend belang.

Voor het vaste land van het waddengebied (vastelandkust en eilanden) geldt dat de natuurbeheergelden zijn gedecentraliseerd. Deze zijn niet primair bedoeld voor natuurherstel- en ontwikkelingsdoeleinden in de Waddenzee. Daarnaast geldt dat de taakomschrijving van beheeringrepen voor natuur*bescherming* voor de komende periode nauwkeurig is gedefinieerd.

De taakomschrijving van *natuurherstel* maatregelen en *-ontwikkeling* voor de Waddenzee is echter niet volledig en wordt door het rijk relatief bescheiden gefaciliteerd: ook in budget. Het is nog niet helder welk budget nodig is.

## 6.9 Conclusie

Voor de analyse van het beleidsinstrumentarium zijn huidige beleidsdoelstellingen van de SVW gekozen als uitgangspunt. Dit is immers vastgesteld beleid. Daarnaast is gekeken naar aandachtspunten voor nieuw beleid.

Enkele constatering die kunnen worden gemaakt naar aanleiding van de analyse van de huidige wetgeving:

- De SWV is nog opgesteld onder de vigeur van de oude WRO. Deze wordt nu onder de "nieuwe" Wro van rechtswege aangemerkt als Structuurvisie. Deze beleidsdoelstellingen hebben daarmee geen bindende werking naar de lagere overheden. Wel worden deze voor een groot deel geborgd in het Barro met instructieregels<sup>8</sup>. Dit geeft nog veel ruimte, doordat veel van de borging is vormgegeven als een motiveringsvereiste. Voorbeeld hiervan is de bescherming van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Het Barro geeft in zijn algemeenheid aan dat er in bestemmingsplannen geen nieuwe activiteiten mogen worden toegestaan die significant gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee. De grootschalige ontwikkeling van de landbouw op het vaste land in het waddengebied wordt hier in de praktijk niet altijd aan getoetst.
- Activiteiten die externe werking tot gevolg hebben in het Pkb-gebied, kunnen nu ook al op een of andere wijze getoetst worden aan de huidige SVW-doelstellingen, maar het is de vraag in hoeverre dat ook in de praktijk gebeurt. Voor zover dit niet het geval is, is het zaak dat deze activiteiten alsnog worden opgenomen in de opvolger van de Pkb/SVW. Concreet betreft het hier kabels en leidingen, baggerstort, delfstoffenwinning (buiten de Waddenzee), bouwwerken in de Noordzee en

<sup>8</sup> Voor de overgangperiode zijn er wel enkele bindende passages die een PKB-status hebben..

aan het vasteland gedeelte van het waddengebied, windturbines en emissies van bedrijfsmatige activiteiten aan de randen van het waddengebied.

- Duisternis is formeel nu ook wel geborgd in het Barro, maar is niet nader geconcretiseerd. Dit zou beter kunnen door een duidelijke norm op te nemen voor de maximale lichtemissie in het Pkb-gebied of door het aanwijzen van zones/gebieden waar geen lichtemissie mag zijn.
- Uit de analyse van actuele beleidsstukken blijkt dat er de laatste tijd andere accenten bij de doelstellingen worden gelegd. Het accent op beschermen van de Waddenzee tegen aantasting door (economische) ontwikkelingen verschuift naar 'herstel' van gevolgen van menselijk ingrijpen, waarbij behalve economische ontwikkeling ook natuurontwikkeling wordt nagestreefd. De vismigratierivier is hier een voorbeeld van.
- De huidige regelgeving is gericht op traditionele bescherming tegen aantasting. Natuurontwikkeling is nu vaak compensatie of mitigatie van economische ontwikkeling en levert derhalve geen bijdrage aan verbeteropgaven.
- Natuurontwikkeling zal in de toekomst meer als zelfstandige ontwikkeling in het licht van verbeteropgaven moeten worden gezien.

### **Nieuw instrumentarium zorgvuldig inzetten**

Dit zijn de hoofdconclusies:

1. De standaard systematiek van de Omgevingswet (namelijk, getrapte normstelling, vast te leggen in 17 integrale omgevingsplannen voor de gemeenten, maar niet

voor het Wad als zodanig) voor de Waddenzee brengt een reëel risico met zich mee op ongewenste versnippering. Regie vanuit het rijk is daarom nodig.

2. Het juist benutten van de instrumenten uit de Omgevingswet, die daar waar nodig de eenheid van het Waddengebied benoemen en borgen, zoals de nationale Omgevingsvisie, instructieregels via Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), rechtstreekse regels via het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Programma en Projectbesluit in combinatie met de bestaande Natura 2000-wetgeving, vraagt om zorgvuldige afweging.
3. De Natura 2000-doelstellingen en het daaraan verbonden beschermingsregime zijn een gegeven gezien de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Recent heeft een herijking plaatsgevonden van de natuurwetgeving - Wet natuurbescherming - waarbij binnen de Europese kaders maximale afstemming is gezocht met de komende Omgevingswet; de Wet natuurbescherming zal dan ook beleidsneutraal overgaan naar de Omgevingswet. Systematisch blijft er sprake van een gescheiden benadering met een vergunning voor een aparte Natura 2000-activiteit die enkel wordt getoetst aan de aanwijzing tot Natura 2000-gebied. Het omgevingsplan is daarbij geen toetsingskader.

Dat laat onverlet dat er tal van mogelijkheden zijn – met inachtneming van de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de gescheiden juridische kaders op nationaal niveau – voor een meer integrale benadering op het vlak van visievorming (één integrale visie), beheer (integratie van het Natura 2000-beheerplan in andere plannen of programma's) en vergunningverlening (de Natura 2000-toets is onderdeel van de omgevingsvergunning); ook kunnen aan de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten desgewenst aanvullende doelstellingen worden opgenomen. Het is van belang dat deze mogelijkheden in de praktijk ook optimaal worden benut.

4. De wijze waarop de natuurbeschermingswetgeving de bescherming van natuurwaarden regelt (via mitigatie en compensatie), voorziet niet vanzelfsprekend in natuurinclusieve ontwikkeling, waarbij natuurontwikkeling en economische ontwik-

keling hand in hand gaan, maar sluit dit overigens ook niet uit, dit kan langs de weg van een integraal ontwikkelperspectief. Daarbij is van belang te onderkennen dat in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof in de zaken C-521/12 (Briels) en C-387/15 (Orleans e.a.) de ruimte daarvoor zeer beperkt is voor zover de economische ontwikkeling ook leidt tot aantasting van Natura 2000-waarden. Een natuurinclusieve aanpak die aantasting voorkomt en leidt tot versterking van de natuur is evenwel zeer wel mogelijk.

5. Voor een samenhangende en integrale afweging tussen natuur en andere kwaliteiten, waarden en belangen is een beleidsmatig overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief nodig waarbij natuurinclusieve ontwikkelingen worden gefaciliteerd binnen de kaders van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De focus zal hierbij met name liggen op energie (windturbines, getijdencentrales, blue energy) maar ook op natuur (flyway, swimway) en delfstoffen (gas- en zoutwinning).
6. Voor meer integratie tussen Natuurwetgeving (leidend in bescherming natuurlijke waarden) en Omgevingswet kan in de toekomst gezien worden naar mogelijkheden voor (a) alsnog integratie van beide wetten, (b) meer ruimte in bestaande Habitatrichtlijnen, (c) benutten van herijking Habitatrichtlijnen.
7. Natura 2000 regelt verder de waarden van landschap en cultuurhistorie niet of nauwelijks. Dit zal juist weer wel met regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kunnen worden bewerkstelligd. Eventueel kan door aanpassing van (uitvoerings) wetgeving ook de factor landschap weer in de natuurtoetsing en daarmee ook binnen het beleidsmatige overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief worden ingebracht.
8. De komende Nationale Omgevingsvisie en/of de (inter)Provinciale Omgevingsvisie vormt bij uitstek het instrument om dit overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief in op te nemen, bijvoorbeeld in een Waddenparagraaf. Op die manier is dit ook goed ingebed in het overige Rijks- en provinciaal beleid.
9. Voor de borging van het overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief kan ge-

bruik worden gemaakt van rechtstreeks werkende regels in het Bal. indien het gaat om ondubbelzinnige afwegingen en het betrokken (rijks)belang dit vordert (bijvoorbeeld algemeen verbod tot oprichten van bouwwerken of verbod tot parkeren van boorplatforms), eventueel met een ontheffingsmogelijkheid van de minister. Voor een aantal andere activiteiten, waar een samenhang met andere functies bestaat, (bijvoorbeeld havens) kan getrapte normstelling via het Bkl. plaatsvinden door middel van instructieregels ten aanzien van omgevingsplannen.

10. De borging van het overkoepelend en integraal ontwikkelperspectief bij uiteindelijke activiteiten kan plaatsvinden via Natura 2000-vergunningen of in de uitzonderingen daarop in het beheerplan voor de Waddenzee. Dit sluit ook goed aan op de netwerkfilosofie: in feite worden de uitkomsten van het maatschappelijke proces voor een bepaald initiatief dan in een vergunningenkader neergelegd.
11. Bij de instrumentele vertaling van de verschillende deelonderwerpen is aangegeven op welke wijze per onderwerp een keuze kan worden gemaakt voor welk instrumentarium. Hoofddij is hierbij dat veel activiteiten rechtstreeks kunnen worden geregeld via het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of het Natura 2000-instrumentarium en dus geen vertaling behoeven in het gemeentelijk omgevingsplan (en dus dat geen versnippering ontstaat). Instructieregels ten aanzien van het omgevingsplan zijn dan niet of in zeer beperkte mate nodig.
12. Veel doelstellingen in de Omgevingsvisie (zoals de flyway en de swimway) vereisen actief handelen. Dit kan worden neergelegd in een programma om bepaalde doelstelling te bereiken. In het gemeentelijk omgevingsplan kan hiermee een koppeling worden gelegd om een ontwikkeling wel of niet toe te staan. Hiermee kunnen initiatiefnemers worden uitgenodigd om bepaalde ontstane ruimtes in te vullen (uitnodigingsplanologie).
13. Het borgen van het overkoepelend en integraal perspectief voor het waddengebied in één gebiedsdekkend (en eventueel gezoneerd) bindend plan is - hoewel wenselijk vanuit het oogpunt van een integrale gebiedsgerichte aanpak - niet goed



mogelijk op grond van de systematiek van de Omgevingswet (dat uitgaat van één gebiedsdekkend omgevingsplan per gemeente).

14. De Omgevingswet kent geen mogelijkheid meer voor rijks- of provinciale inpassingsplannen, zoals de huidige Wet ruimtelijke ordening die wel kent. Het rijks- of provinciale projectbesluit volgens de Omgevingswet komt nog het meest in de buurt van deze inpassingsplannen, maar lijkt door het projectgerichte karakter onvoldoende toegesneden op gebiedsgerichte vraagstukken zoals die spelen binnen het waddengebied.

#### Conclusies financieel instrumentarium

15. Voor de veiligheid van (heel) Nederland is in het Deltaprogramma € 1,2 miljard per jaar beschikbaar tot 2028. Ook andere omvangrijke financieringsbronnen zijn beschikbaar voor diverse doeleinden in het waddengebied, zoals nHWBP, KRW. Specifiek voor natuurherstel en -ontwikkeling wordt het Waddenfonds – een aardgascompensatiebudget - door de noordelijke provincies verdeeld in maatregelen voor natuurherstel en economische verduurzaming.

Kortom: er vinden de komende decennia enorme investeringen plaats in het waddengebied. Het is nuttig om steeds te zoeken naar verlengde doelstellingen en win-win-oplossingen. Hiervoor zijn nu al nuttige experimenten gestart. Deze verdienen navolging.

16. Voor het vaste land van het waddengebied (*droge* deel kust en eilanden) geldt dat de natuurbeheergelden zijn gedecentraliseerd. Deze zijn niet primair bedoeld voor natuurherstel- en ontwikkelingsdoeleinden op de Waddenzee. Daarnaast geldt dat de taakomschrijving van beheeringrepen voor natuur*bescherming* voor de komende periode nauwkeurig is gedefinieerd.

De taakomschrijving van *natuurherstel*maatregelen en *-ontwikkeling* voor de Waddenzee is echter niet volledig en wordt door het rijk relatief bescheiden gefaciliteerd: ook in budget. Het is nog niet helder welk budget nodig is.





