

Mevrouw S.M. Dekker
Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

betreft
natuur- en landschapsgrenzen en monitoring
en kennisaudit en Waddenacademie

ons kenmerk
77/MvR

datum
29 november 2004

Geachte Minister,

Op 17 november jl. heeft de Raad het door u gevraagde advies over de concept-kabinetsstandpunten inzake natuur- en landschapsgrenzen en monitoring en kennisaudit en Waddenacademie vastgesteld. Door de zeer korte termijn (ruim anderhalve week) waarbinnen geadviseerd diende te worden, hebben wij het advies moeten beperken tot de hoofdlijnen van beslissingsstructuren en -processen die moeten resulteren in beleid ten aanzien van de genoemde onderwerpen.

Wij zijn van mening dat bij zowel de bepaling van de natuurgrenzen, als het opzetten van een goede kennishuishouding en de daarmee verband houdende monitoring (zowel algemeen als specifiek) een prominente rol moet worden toegekend aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De in deze richtlijnen opgenomen Habitattoets, die overigens ook als randvoorwaarde in de Kaderrichtlijn Water wordt genoemd, dient als uitgangspunt te worden gehanteerd bij het formuleren van beleid in de nieuwe pkb Derde Nota Waddenzee.

Genoemde Europese regelgeving, die naar verwachting in het voorjaar van 2005 in de Natuurbeschermingswet 1998 zal worden geïmplementeerd, reguleren nu al (dan wel behoren dit te doen) de toelaatbaarheid van menselijke activiteiten in de Waddenzee. Uit een oogpunt van eenduidig, overzichtelijk en transparant beleid is het dan ook noodzakelijk deze regelgeving centraal te stellen bij de bepaling van *natuurgrenzen*, zoals door de Adviesgroep Waddenzeebeleid is voorgesteld.

Naast het stellen van natuurgrenzen, moet ook rekening worden gehouden met niet-gebruikswaarden (zoals beleving) en *landschapsgrenzen*, te meer omdat de bescherming van het unieke open landschap in de hoofddoelstelling van de Derde Nota Waddenzee zal worden opgenomen. Aangezien de habitattoets vooral betrekking heeft op natuurgrenzen, zal voor de landschapsgrenzen een additioneel kader moeten worden ontwikkeld. De Raad adviseert het kabinet om in dit verband een rijksvisie voor het Waddengebied op te stellen. Verder zal er een begin moeten worden gemaakt met wetenschappelijk onderzoek naar de niet-gebruikswaarden van het Waddengebied in het algemeen en de belevingswaarde van het landschap in het bijzonder. De Raad heeft – evenals zijn voorganger de Waddenadviesraad – al vaker op het belang hiervan gewezen.

Bij het opzetten van een goede *kennishuishouding* zal ook aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn een richtinggevende plaats moeten worden toebedacht. Dit geldt ook voor het daarin op te nemen onderdeel *monitoring*. Met name specifieke monitoring van effecten van activiteiten vormt een afgeleide van het toetsingskader van deze richtlijnen.

Ecosysteemkennis zal volgens de Raad zodanig gestructureerd moeten worden dat de beoordeling door middel van de habitattoets wordt vergemakkelijkt. In verband hiermee zal er voor de middellange termijn (10 tot 20 jaar) een onderzoeksagenda ten behoeve van monitoringsprogramma's moeten worden opgesteld. De agenda zal aansluiting moeten vinden bij trilaterale, maar bij voorkeur nog breder internationaal opgezette en lopende programma's.

Om een betere organisatie van kennis en de ontsluiting ervan te bewerkstelligen zal er een wetenschappelijke denktank (*Waddenacademie* of Waddenpanel) moeten worden ingesteld. Een Waddenacademie dient zorg te dragen voor de vertaling van maatschappelijke en politieke vraagstukken in relevante onderzoeksthema's en omgekeerd in de vertaling van onderzoeksresultaten naar maatschappelijke en politieke discussiethema's. Het uitzetten van onderzoeksprogramma's en de kwaliteitsborging daarvan hoort niet thuis bij de Waddenacademie, maar moet worden ondergebracht bij een daarin gespecialiseerde organisatie als de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Het onafhankelijke karakter van de Waddenacademie kan bewerkstelligd worden door ook voor een fysiek onafhankelijke positie van de academie te kiezen. Vanuit die optiek is het denkbaar dat aanhaking van het secretariaat van de Waddenacademie bij het secretariaat van de Raad voor de Wadden plaatsvindt.

De Raad vindt het wenselijk om, gezien het belang van de onderdelen monitoring, natuur- en landschapsgrenzen en 'Waddenacademie' binnen het Waddenzeebeleid, in het eerste kwartaal van 2005 een gesprek te hebben met de gezamenlijke bewindslieden (VROM, LNV en V&W) over een verdere en meer gedetailleerde uitwerking van het advies in relatie tot andere relevante beleidsterreinen. De Raad is deze mening toegedaan, omdat de hier genoemde onderwerpen direct raken aan het totale beleid van dit unieke ondiepe kustgebied (pkb, de Europese aanbeveling voor Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden, handhaving en uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), harmonisatie van KRW en VHR en de Marine Strategy). De Raad wil naar aanleiding van het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) graag dat er zicht komt op een meer samenhangende monitoring, beleidsvoorbereiding en ook een meer samenhangende uitvoering van het beleid in het Waddengebied.

Hoogachtend,

mr. R.S. Cazemier,
voorzitter Raad voor de Wadden

mevrouw mr. J. Westinga,
secretaris Raad voor de Wadden

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

Advies aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Advies 2004/06

Eind 2002 is de Wet op de Raad voor de Wadden van kracht geworden. Op grond van deze wet is op 7 april 2003 de Raad voor de Wadden geïnstalleerd. De Raad kan als de opvolger van de Waddenadviesraad worden gezien, die in 1982 voor het eerst werd ingesteld. Net als de Waddenadviesraad heeft de nieuwe Raad tot taak de overheden en de Staten-Generaal te adviseren over het belangrijkste natuurgebied van Nederland: het Waddengebied.

De Raad voor de Wadden adviseert over zaken die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied. Het uitgangspunt bij alle adviezen is het behoud en de duurzame ontwikkeling van het Waddengebied, zoals neergelegd in de Nota Waddenzee.

RAAD VOOR DE WADDEN
lange marktstraat 5
8911 ad leeuwarden
postbus 392
8901 bd leeuwarden
telefoon (058) 212 60 15
telefax (058) 212 01 58
e-mail info@raadvoordewadden.nl
site www.raadvoordewadden.nl

colofon

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring,
kennisaudit en Waddenacademie

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden, 2004
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder
bronvermelding.

1 Inleiding

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft bij brief van 22 november 2004 de Raad voor de Wadden gevraagd met spoed advies uit te brengen over de conceptkabinetsstandpunten inzake de mogelijkheden van het gebruiken van natuur- en landschapsgrenzen voor het reguleren van menselijke activiteiten in het Waddengebied, alsmede over de wijze waarop de monitoring van menselijke activiteiten in het Waddengebied moet worden vormgegeven, en over de vorm en inhoud van een mogelijk op te richten Waddenacademie. Laatstgenoemde adviesaanvraag moet mede in het licht van de kennisaudit Waddenzee, die het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) onlangs heeft afgerond, worden beschouwd. Voor alle onderwerpen geldt, dat het advies gevraagd wordt ten behoeve van het voor het kerstreces 2004 door het kabinet vast te stellen nieuwe deel 3 van de planologische kernbeslissing (pkb) Derde Nota Waddenzee. Met het navolgende gecombineerde advies geeft de Raad antwoord op deze adviesaanvragen.

Het advies van de Raad beperkt zich tot een globaal advies over de hoofdlijnen van structuren en processen, die moeten resulteren in beleid ten aanzien van de genoemde onderwerpen.

Na een eerste gedachtewisseling is de Raad tot de slotsom gekomen dat de drie adviesvragen zo nauw verweven zijn, dat het voor de hand ligt om ze in één advies te combineren. Hiermee wordt voorkomen dat steeds vanuit een andere invalshoek moet worden ingegaan op de overlap tussen de verschillende onderwerpen.

In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten van de benadering, die uiteindelijk hebben geleid tot het benadrukken van de samenhang tussen de adviesonderwerpen uitgewerkt. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de natuurgrenzen, gevolgd door de landschapsgrenzen in hoofdstuk 4. De resultaten van hoofdstuk 3 en 4 zijn in hoofdstuk 5 vertaald in termen van monitoring, waarbij de conclusies zijn gerelateerd aan de huidige monitoringactiviteiten in het Waddengebied. Tenslotte is in hoofdstuk 6 ingegaan op het onderwerp Waddenacademie.

2 De uitgangspunten van de Raad

De Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) stelt in haar eindrapport¹ dat een systeem, waarin de 'natuurgebruiksruimte' in onderlinge concurrentie wordt verdeeld over de verschillende menselijke activiteiten, ideaal zou zijn, maar dat de wetenschappelijke kennis daarvoor nog niet ver genoeg ontwikkeld is. Wel kan volgens de AGW alvast per activiteit een stelsel van grenswaarden worden opgesteld, met variatie naar tijd en plaats aansluitend bij de natuurlijke dynamiek van het gebied.

In zijn reactie op het rapport van de AGW² heeft de Raad gepleit voor een gefaseerde invoering van een eventueel grenswaardenbeleid. Mede op basis van uitspraken van onderzoekers, constateert het kabinet in het conceptkabinetsstandpunt dat een op grenswaarden gebaseerd beleid voor menselijke activiteiten niet operationeel kan worden gemaakt binnen de planperiode van de pkb Derde Nota Waddenzee. Verder wordt gesteld dat optimistische geluiden uit de wetenschapswereld voldoende vertrouwen geven om een dergelijk systeem verder te ontwikkelen.

¹ Zie Adviesgroep Waddenzeebeleid, april 2004, Ruimte voor de Wadden, p. 30.

² Raad voor de Wadden, advies 2004-02, 27 april 2004, Advies Adviesgroep Waddenzeebeleid.

Met de uitspraken van achtereenvolgens het Europese Hof van Justitie³ en (de voorzitter van) de Raad van State⁴ inzake de toepassing van het toetsingskader van de Vogel- en Habitatrichtlijn is veel meer duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop de mogelijkheden van menselijk medegebruik in relatie tot natuurgrenzen moeten worden beoordeeld. Conform deze richtlijnen moeten alle activiteiten, die significante effecten kunnen hebben op de beschermde soorten en habitats, worden getoetst. Gegeven de positie van Europese regelgeving ten opzichte van nationale wetgeving roept dit de vraag op wat de toegevoegde waarde van het door de AGW voorgestelde beleid nog kan zijn, zonder daarin de Europese richtlijnen te betrekken, mede gezien vanuit het streven om te komen tot een eenduidig, overzichtelijk en transparant afwegingskader. **De Raad adviseert om bij de definiëring van de natuurgrenzen van activiteiten een prominente rol toe te kennen aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De zogenaamde habitattoets, die tevens als randvoorwaarde wordt genoemd in de Kaderrichtlijn Water (KRW), moet dan ook een rol spelen bij het formuleren van de pkb Derde Nota Waddenzee.**

De Vogel- en Habitatrichtlijn biedt de mogelijkheid tot overschrijding van de natuur- en landschapsgrenzen indien er sprake is van 'dwingende redenen van openbaar belang'. De AGW heeft voorgesteld om in de toekomst af te zien van een eventuele overschrijding van natuur- en landschapsgrenzen om dwingende redenen van openbaar belang. Het kabinet heeft dit voorstel niet overgenomen. Om tot een uitspraak te komen of er inderdaad sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang dat de voorgenomen overschrijding rechtvaardigt, zal een toetsingskader moeten worden geboden. **De Raad beveelt in dit verband een maatschappelijke kosten-batenanalyse aan.**

Naast het stellen van natuurgrenzen, moet bij de afweging ook rekening worden gehouden met niet-gebruikswaarden (zoals de belevingswaarde) en met landschapsgrenzen, te meer daar de bescherming van het unieke open landschap in de hoofddoelstelling van de pkb zal worden opgenomen als een aan de natuurbescherming nevensgeschikt doel voor de Waddenzee.⁵ De Raad stelt vast dat voor landschapsgrenzen een additioneel kader moet worden geschapen naast de habitattoets, omdat de habitattoets alleen betrekking heeft op natuurgrenzen. Zowel de Natuurbeschermingswet als de Wet op de ruimtelijke ordening bieden mogelijkheden om landschapsgrenzen neer te leggen. Uitgangspunt van de Raad is, dat het afwegingskader voor landschapsgrenzen op hoofdlijnen wordt vastgelegd in de pkb.

De toenmalige WaddenAdviesRaad (WAR) concludeerde eind 2002 op basis van een uitgevoerde kennisinventarisatie, dat het wenselijk is onderzoeksprogramma's, zoals die nu ter onderbouwing van de habitattoets worden uitgevoerd, zo op te stellen dat een inhoudelijk gelijkmatiger verdeelde kennis wordt verkregen.⁶ De WAR adviseerde daarom om bij het inzetten van nieuwe beleidstrajecten een deel van het budget voor beleidsonderbouwend onderzoek te bestemmen voor (in relatie tot de desbetreffende gebruiksfunctie relevant) toegepast fundamenteel onderzoek. Op basis van aldus verkregen inzichten kunnen opkomende nieuwe beleidsvragen, zeker op termijn, grotendeels beantwoord worden uit lopende programma's, waardoor het grootschalige, inefficiënte en trage 'ad-hoc' onderzoek (zoals EVA-II en het onderzoek naar gaswinning) in die vorm niet langer nodig zal zijn.

³ HvJEG 7 september 2004, C-127/02, AB 2004, 365, m.nt. ChB.

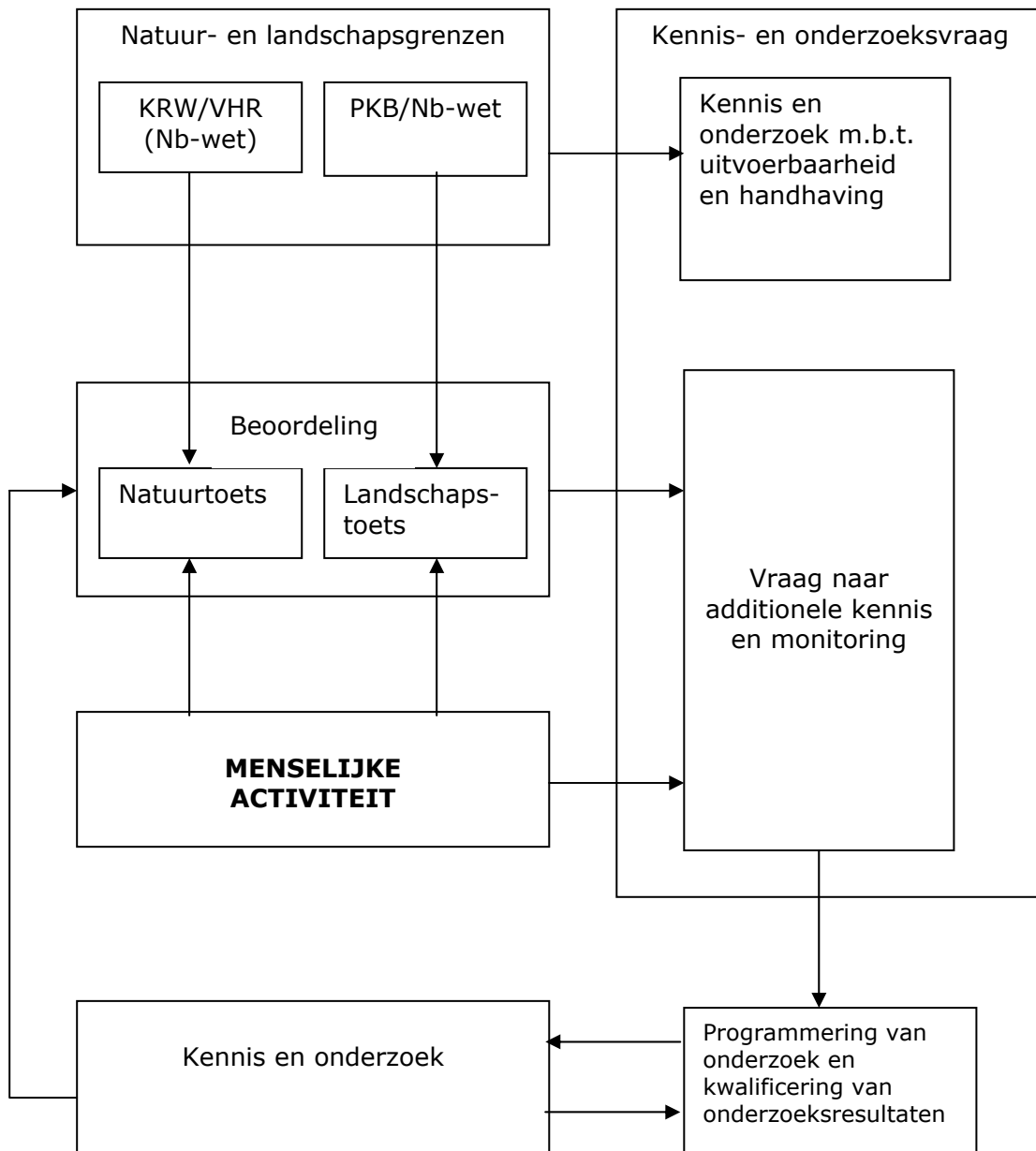
⁴ Vz ABRvS 14 september 2004, zaaknummer 200407395/1, LJN-nummer AR2507.

⁵ Uit de hoofddoelstelling van de Derde Nota Waddenzee, deel drie.

⁶ Advies lacunes in ecologische kennis en onderzoek in de Waddenzee, december 2002.

Het derde onderdeel betreft (beleidsontwerpend) onderzoek en monitoring. Het uitgangspunt van de Raad is, dat deze ten dienste staan van het zo goed mogelijk kunnen doorlopen van de hiervoor genoemde toetsingskaders en het kunnen handhaven (evalueren) van verleende beschikkingen. Met andere woorden, de kennis en informatie die nodig is voor het uitvoeren en handhaven van Europese en nationale wet- en regelgeving is op hoofdlijnen richtinggevend voor het beleidsontwerpende onderzoek in de Waddenzee en het Waddengebied. De algemene monitoring en het fundamenteel onderzoek in zijn huidige vorm, hebben uiteraard een lossere relatie met de wet- en regelgeving.

De samenhang die op deze wijze ontstaat tussen de toetsingskaders en de voor toetsing benodigde kennis, is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: Samenhang tussen activiteiten, regelgeving en (beleidsontwerpend) onderzoek in de Waddenzee⁷.

⁷ Het blok rechtsonder in figuur 1 geeft het domein aan waarin de Waddenacademie zou kunnen functioneren. Het is echter ook het gebied waarin, voorafgaand aan de programmering van

De Raad heeft geconstateerd dat in de huidige situatie een toetsing van belangrijke activiteiten in het gebied aan ecologische grenzen, zoals de AGW voorstaat, al plaatsvindt. Als toetsingskader hiervoor fungeren de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De Raad adviseert om bij het opzetten van een goede kennishuishouding een prominente rol toe te kennen aan de eisen van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Als onderdeel van de kennishuishouding geldt dit ook voor het daarin op te nemen monitoringprogramma. De zogenaamde habitattoets, die tevens als randvoorwaarde wordt gesteld in de Kaderrichtlijn Water, moet voor dit onderwerp eveneens een rol spelen bij het formuleren van de pkb Derde Nota Waddenzee.

De Raad is verder van mening dat de harmonisatie van beleid die in de Kaderrichtlijn Water wordt nagestreefd, moet worden benut om de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn geleidelijk aan om te zetten in meer concrete waarden, die uit die richtlijnen kunnen worden afgeleid voor watergerelateerde doelen, i.c. 'natuurgrenzen'. Dit zal de uitvoering en handhaving van alle drie de richtlijnen ten goede komen.

3 Natuurgrenzen

De gedachtegang achter het toepassen van natuurgrenzen stoelt op twee belangrijke pijlers. De eerste betreft het op een gelijksoortige en voorspelbare wijze beoordelen van bestaande en nieuwe menselijke activiteiten in de Waddenzee, die juridische zekerheid biedt voor de als toelaatbaar beoordeelde activiteiten, in combinatie met het waarborgen van het gewenste beschermingsniveau voor de Waddenzee. De tweede pijler is erop gericht om te bereiken dat de effecten van alle activiteiten gezamenlijk, binnen de vooraf vastgestelde natuurgebruiksruimte blijven. Beide pijlers zijn complementair.

De habitattoets vormt de geldende procedure voor het stellen van natuurgrenzen aan menselijke activiteiten in het Waddengebied. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn vereisen immers dat Nederland voor speciale beschermingszones, zoals de Waddenzee, een hiermee overeenkomend juridisch bindend beschermingsregime ter bescherming van soorten en hun habitats in het leven roept. Na afronding van de implementatie, zal voor dergelijke activiteiten een vergunning onder de Natuurbeschermingswet 1998 vereist zijn. Met de habitattoets en de Natuurbeschermingswet 1998 zijn ook beoordelingscriteria gegeven, zij het uiteraard dat deze (vooralsnog) nadere invulling behoeven voor de feitelijke beoordeling van een activiteit.

Met de hiervoor genoemde regelgeving wordt de (mate van) toelaatbaarheid van menselijke activiteiten in de Waddenzee al gereguleerd, dan wel behoort dit al plaats te vinden. De habitattoets wordt zodoende het omvattende toetsingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten. Op deze wijze kan ervoor worden gezorgd dat alle activiteiten langs dezelfde maatlat van de habitattoets worden gelegd, waarmee gelijke behandeling voor alle vormen van menselijk medegebruik in het gebied wordt bewerkstelligd. Verder vereist de Kaderrichtlijn Water in de toekomst een toetsing van effecten van activiteiten op de kwaliteit van het water. De uitkomsten van beide toetsen moeten dan worden geëvalueerd op basis van de aangetroffen ecologische kwaliteit (bescherming van structuur en functioneren van ecosystemen). Kortom, ecologische grenzen worden al gesteld.

In de beoordeling van activiteiten onder de Vogel- en Habitatrichtlijn moeten cumulatieve effecten met andere activiteiten worden meegenomen. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998, dat op dit moment in de Eerste Kamer ter behandeling ligt en waarin wordt beoogd de Vogel- en Habitatrichtlijn te implementeren, is geregeld dat Gedeputeerde Staten van de provincies als centrale vergunningverlenende autoriteit zijn aangewezen. Dit betekent dat één overheidslaag verantwoordelijk zal zijn voor de habitattoetsing, en dus ook de verantwoordelijkheid krijgt om het overzicht (te krijgen en) te houden over de verschillende activiteiten in het gebied en de cumulatieve effecten van deze activiteiten. Van belang daarbij is dat de Waddenprovincies informatie uitwisselen over getoetste en te toetsen activiteiten in hun deel van de Waddenzee. De structuur hiervoor bestaat reeds in de vorm van de Stuurgroep Waddenprovincies. Het gaat bij de beoordeling van de cumulatieve effecten echter niet alleen om het aangeven van grenzen voor afzonderlijke aspecten die het ecosysteem beïnvloeden, maar ook om het verkrijgen (en vertalen) van inzicht in de effecten van verschillende cocktails van invloeden op het ecosysteem. Het zal nog de nodige moeite kosten om hiervoor een goede onderzoeksstrategie op te zetten. Op dit moment kan dan ook onmogelijk worden vastgesteld of het überhaupt realistisch is om resultaten te verwachten die voldoen aan het streven naar transparante en voorspelbare afwegingen. Om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden die deze benadering biedt zal (fundamenteel) onderzoek moeten worden uitgevoerd. De vraag die de komende jaren moet worden beantwoord luidt: *voor welke onderdelen van het systeem mag worden verwacht dat natuurgrenzen kunnen worden aangegeven, voor welke onderdelen zal dat naar verwachting niet, of slechts gedeeltelijk lukken en welke consequenties moeten daaraan worden verbonden voor de invoering van een totale systematiek gebaseerd op natuurgrenzen.* Opgemerkt wordt dat overwogen kan worden om de systematiek (als proeve) in te voeren voor een gelimiteerd aantal concrete grenzen.

In het conceptkabinetsstandpunt wordt aangegeven dat in de komende pkb niet met een systeem van natuurgrenzen voor alle economische activiteiten gewerkt zal worden. De van kracht zijnde systematiek van algemene grenzen aan het menselijk medegebruik aangevuld met 'geval tot geval' beoordelingen van door de overheid af te geven beschikkingen zal worden gehandhaafd.

Tegen de achtergrond van hetgeen de Raad hierboven heeft gesteld, vindt hij dit standpunt begrijpelijk en verstandig.

Ook is de Raad het eens met het concept kabinetsstandpunt over de verdere verkenning van de mogelijkheden voor invoering van het systeem van natuurgrenzen. De Raad plaatst daarbij wel de kanttekening dat het kabinet de eisen en doelstellingen waaraan deze systematiek moet voldoen nu vastlegt en zodoende richting geeft aan het ontwikkelingsproces. De Raad adviseert om voor beide situaties nadrukkelijk uit te gaan van de habitattoets.

4 Landschapsgrenzen

Een landschap in zijn meest basale, of met andere woorden geografische, betekenis is een samenhangend gebied. Zo bezien vormt het Waddengebied een landschap. Een ondiepe binnenzee onderbroken door een aantal estuaria, die zich kenmerkt door zijn waterrijke, overwegend vlakke en daardoor weidse en grootschalige karakter. Vanuit menselijk perspectief is het Waddengebied vooral een leeg waterlandschap, waarbij het omringende land (vaste land en eilanden) relatief dunbevolkt is. Meer dan in enig ander deel van Nederland spelen natuurlijke processen daarin een rol. Het omringende land, met name het

vasteland, bestaat daarentegen uit eeuwenoude - plaatselijk al tweeënhalf millennium bewoonde - cultuurlandschappen. Voor zowel de natuurlijke als antropogene processen geldt dat het landschap niet een statisch gegeven is, maar dat het aan voortdurende veranderingen onderhevig is. De verhouding tussen natuurlijke en antropogene actoren is in de loop der tijd in zoverre veranderd dat de natuurlijke processen en karakteristieken van het landschap nog steeds hun stempel drukken op de gebruiksfuncties die de mens aan het Waddengebied toekent. Een visie op landschapsontwikkeling in het Waddengebied, uitgewerkt in beleid, met daaruit voortvloeiende toetsingskaders vormen de ingrediënten die nodig zijn voor het definiëren van landschapsgrenzen. Het toetsingskader zal op enigerlei wijze dynamisch (ontwikkelingsgericht) moeten zijn. Meer nog dan voor de fysische en cultuurhistorische karakteristieken van het landschap, geldt dat de belevingswaarde van het landschap aan verandering onderhevig is. Daar komt nog bij dat verschillende groepen in de samenleving bepaalde landschapskennmerken op volstrekt verschillende (en soms zelfs tegengestelde) wijze beleven en waarderen.

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn gericht op natuurbescherming, en kunnen niet worden gebruikt voor een afdoende bescherming van het unieke open landschap, of de niet-gebruikswaarden (waaronder de belevingswaarde) van natuur en landschap. De Raad hecht grote waarde aan het garanderen van een goede landschappelijke kwaliteit van het Waddengebied. Daartoe moet ruimtelijke bescherming aan het landschap worden geboden. De habitattoets, zoals geformuleerd in art. 6 van de Habitatrichtlijn, is daarvoor naar zijn aard ongeschikt. De nieuwe Natuurbeschermingswet 1998 is in dit opzicht ruimer. Onder de nieuwe wet worden ook landschappelijke waarden beschermd, hetgeen een aanvulling vormt op de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Door middel van het in de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste beheerplan, waarin de instandhoudingsdoelstellingen opgenomen worden, kunnen de landschappelijke waarden beschermd worden. Daarnaast kunnen ook de instrumenten uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening ingezet worden. Met de keuze voor de inzet van het WRO-instrumentarium dan wel van het instrumentarium uit de Natuurbeschermingswet, ligt voor de landschapsgrenzen het toetsingskader procedureel vast. De criteria en de inhoudelijke uitwerking daarvan moeten echter in beide gevallen nog worden ontwikkeld. Wat betreft de niet-gebruikswaarden zijn voor de uitwerking van criteria verschillende methodieken beschikbaar, waarmee een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden uitgevoerd.

De Raad is van mening dat ook ten aanzien van landschapsgrenzen en niet-gebruikswaarden moet worden gestreefd naar een transparant toetsingskader. Dit betekent dat, voor zover mogelijk, grenzen of via het WRO-spoor, of via de Nb-wet worden vastgesteld. De te maken keuze zal mede afhangen van de verdere invulling van het onderdeel natuurschoon van de Nb-wet en mogelijk ook van de toekomstige bestuurlijke organisatie van het Waddengebied.

De Raad adviseert te starten met het opstellen van een rijksvisie op landschapsontwikkeling in het Waddengebied, alsmede met het wetenschappelijk onderzoek naar de niet-gebruikswaarden van het Waddengebied in het algemeen en de belevingswaarde van het landschap in het bijzonder. De hoofdlijnen van de rijksvisie zullen in de pkb Derde Nota Waddenzee kunnen worden opgenomen. De nadere uitwerking zal moeten plaatsvinden in het beheersplan, dat op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moet worden opgesteld, terwijl de doorwerking tevens zal kunnen plaatsvinden via het WRO-instrumentarium (Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee (IBW))

en bestemmingsplannen). De uiteindelijke toetsing aan de landschapsgrenzen vindt dan plaats via de vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet en/of op grond van de WRO.

5 Monitoring

In het kabinetsstandpunt wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene monitoring en monitoring gericht op het detecteren van effecten van specifieke activiteiten. Dit is een terecht onderscheid voor een aantal kenmerken waaraan de opzet van de monitoring moet voldoen, zoals bijvoorbeeld de lengte van de meetperiode. De algemene monitoring behoort centraal te staan en zou, naast de bestaande trendmonitoring en normtoetsing, moeten worden uitgevoerd als 'vinger aan de pols'. Beide vormen van monitoring kunnen onafhankelijk van elkaar worden uitgewerkt in monitoringplannen, omdat ze gericht zijn op verschillende doelstellingen. Dit laat onverlet dat specifieke monitoring een belangrijke meerwaarde kan hebben als relevante koppelingmogelijkheden met de algemene monitoring tijdig worden onderkend en benut. Juist het combineren van verschillende meetreeksen kan leiden tot nieuwe inzichten en stevigere conclusies met betrekking tot het functioneren van het ecosysteem en de effecten van specifieke activiteiten op dit functioneren.

Invulling geven aan monitoring is een kwestie van zorgvuldig doelen formuleren en afwegen welke informatie daarvoor van belang is of kan zijn. In dit stadium kan hooguit een aanzet worden gegeven voor de wijze waarop de monitoring van de Waddenzee verder kan worden geoptimaliseerd. Daarbij reikt de Raad een aantal punten voor overweging aan.

Met betrekking tot de algemene monitoring geldt dat de waarde van een meetreeks in veel gevallen waardevoller wordt met het toenemen van de lengte ervan en met het combineren ervan met 'oorzaak – effect' studies. Wijzigingen in bestaande en lopende monitoringprogramma's zijn, gezien de vele negatieve ervaringen ermee, niet wenselijk. In een analyse van De Jonge e.a.⁸ worden positieve en negatieve voorbeelden uit de Waddenzee gegeven van monitoring en de resultaten ervan.

Monitoring van de Waddenzee is en blijft een verantwoordelijkheid van de overheid. De Raad zal in het vervolgadvisie op 'lacunes in ecologische kennis en onderzoek', dat in 2005 zal worden uitgebracht, aandacht schenken aan dit onderwerp en streeft er naar om in dat advies nadere voorstellen te formuleren inzake mogelijke verbeteringen van het monitoringprogramma. Verbetering van de benutting van monitoringgegevens is een ander aspect dat extra aandacht verdient. Zo zou de overheid zelf gericht kunnen sturen op en bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe generaties computermodellen en upgradering van bestaande modellen, die worden ingezet bij de beleidsvoorbereiding. Door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) in te schakelen bij de uitbesteding van de uitvoering van onderzoeksprogramma's, worden verschillende onderzoeksgroepen en instellingen die in dat specifieke onderzoek zijn gespecialiseerd bij het Waddenzeeonderzoek betrokken. Als deze groepen vervolgens ook worden betrokken bij de inhoudelijke interpretatie en evaluatie van de monitoringresultaten, ontstaat een voor alle betrokkenen voordelige krachtenbundeling. De bundeling van (sterk) verschillende academische partijen leidt tot verbetering van dat netwerk en daarmee ook tot verbetering van de kwaliteit van de 'oorzaak-effect' studies die de modellen moeten voeden. Bovendien geeft het impulsen aan het lopende fundamentele onderzoek (conceptontwikkeling) en vice versa.

De specifieke doelgerichte monitoring, de monitoring van activiteiten, moet in de eerste plaats gericht zijn op het bepalen van de effecten van deze activiteiten.

⁸ Jonge, V.N. de, M. Elliot & V.S. Brauer, Confrontation of the EU Water Framework Directive with 'ecological complexity' forces monitoring programs to be taken 'in analysis' in Marine Pollution Bulletin 2004 (in druk).

Bepaald moet worden of de waargenomen effecten van de betreffende activiteit inderdaad overeenkomen met de verwachte effecten waarop de toelaatbaarheid vooraf is beoordeeld. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn vereist een 'passende beoordeling' van alle plannen en projecten die significante effecten op een speciale beschermingszone *kunnen* hebben, de zogenaamde habitattoets. Het is een individuele, op het concrete plan of project toegespitste, beoordeling. Dit betekent dat er naast de beoordeling op basis van natuurgrenzen, die volgens het kabinet in zijn conceptstandpunt moet leiden tot 'helderheid vooraf op grond van een beoordeling in abstracto', voor het betreffende concrete plan of project altijd een nieuwe beoordeling van de beschikbare kennis vereist zal zijn, waarbij in de praktijk voor bepaalde activiteiten ook additioneel onderzoek nodig zal blijken. Daarnaast mogen activiteiten niet leiden tot verslechtering van de kwaliteit van de habitats in het gebied en moet significante verstoring van onder de richtlijnen beschermde soorten worden vermeden. Vanuit de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn bezien, lijkt het dus vooral zaak om ecosysteemkennis zo te structureren, dat de beoordeling door middel van de habitattoets wordt vergemakkelijkt, doordat voor de uitvoering van deze toets kan worden teruggegrepen op de kennis over de natuurgrenzen. Van belang hierbij is dat over goede, ononderbroken tijdreeksen kan worden beschikt en dat getracht wordt over de grenzen van de wetenschappelijke disciplines heen samenhangende kennis van het Waddenecosysteem te genereren. Veel van de monitoringreeksen van de Waddenzee voldoen helaas niet aan deze eisen.⁹ Voor de habitattoets zou goed gestructureerde ecosysteemkennis op twee manieren een meerwaarde hebben:

- In de eerste plaats moeten voorgenomen activiteiten een 'passende beoordeling' krijgen, als zij significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied. Bij onzekerheid daaromtrent vereist het voorzorgsbeginsel dat die passende beoordeling wordt uitgevoerd. Een goede kennis van het ecosysteem verkleint deze onzekerheidsmarge, zodat er voor minder activiteiten onzekerheid bestaat over de vraag of ze significante gevolgen kunnen hebben en dus passend beoordeeld moeten worden.
- In de tweede plaats kan goed gestructureerde ecosysteemkennis het uitvoeren van de passende beoordeling vereenvoudigen, zodat daar efficiencywinst valt te behalen.

Op basis van het voorgaande komt de Raad tot de conclusie dat het wenselijk is om de wetenschap te vragen een onderzoeksagenda op te stellen voor de middellange termijn (10 tot 20 jaar) ten behoeve van monitoringprogramma's. De agenda zou zich niet moeten beperken tot het nationale schaalniveau, maar daar waar mogelijk moeten aansluiten op tenminste trilaterale, maar bij voorkeur nog breder internationaal opgezette en lopende programma's. In de pkb kan worden opgenomen dat op een nader vast te stellen moment het totale monitoringprogramma wordt geëvalueerd en geactualiseerd.

6 Waddenacademie

In zijn advies over het Waddenpanel (= Waddenacademie) van maart 2002, komt de WaddenAdviesRaad tot de conclusie dat een panel bestaande uit een kleine groep internationaal vooraanstaande wetenschappers ingesteld zou kunnen worden. Het Waddenpanel zou een belangrijke rol kunnen spelen in het richting geven aan de onderzoeksprogrammering (gebaseerd op een lange termijn visie), in het evalueren en beoordelen van onderzoeksresultaten en in het

⁹ Jonge, V.N. de, M. Elliot & V.S. Brauer, Confrontation of the EU Water Framework Directive with 'ecological complexity' forces monitoring programs to be taken 'in analysis' in Marine Pollution Bulletin 2004 (in druk).

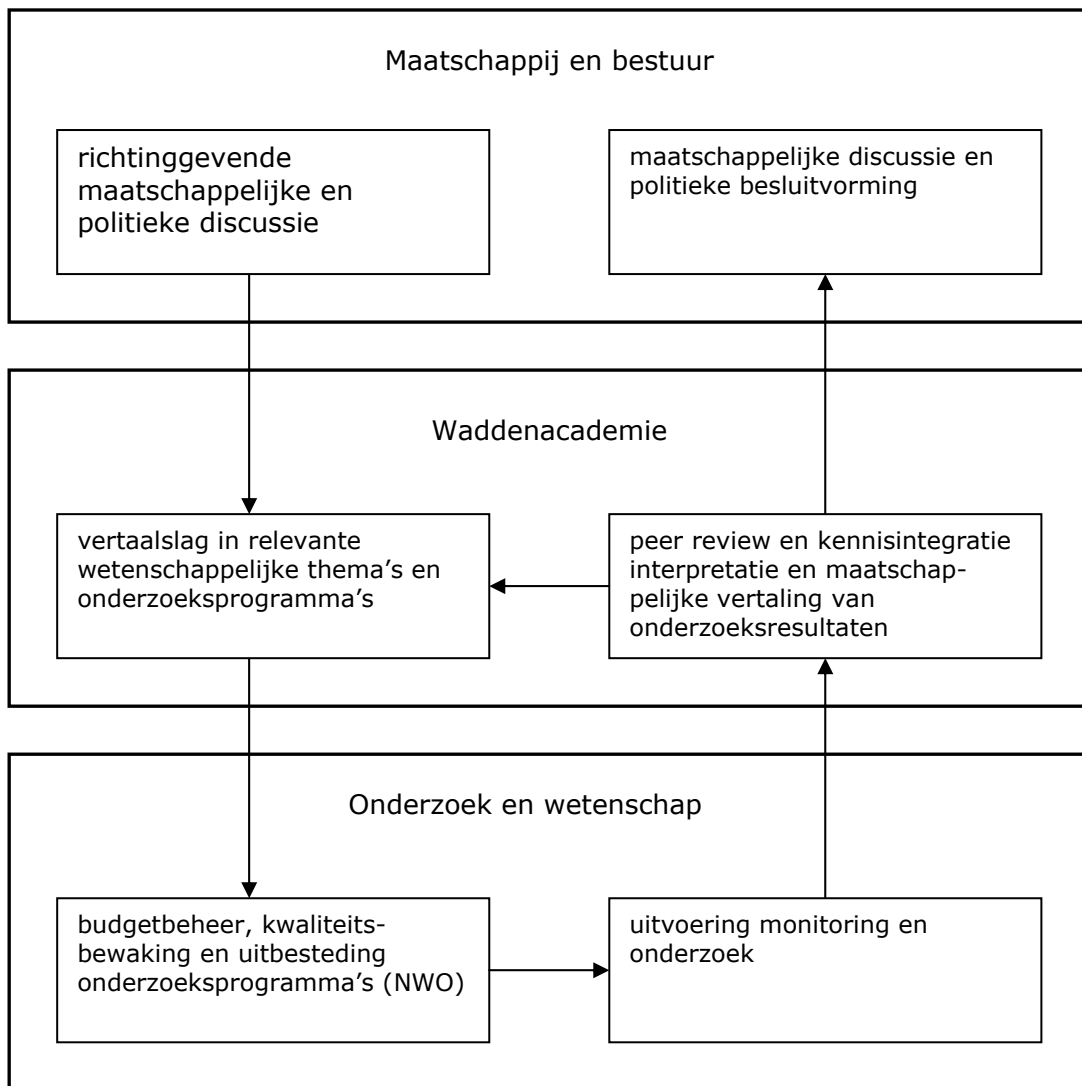
bieden van een platform voor wetenschappelijke discussie. Het platform zou ook het internationale wetenschappelijke Waddenzeesymposium moeten omvatten, dat gewoonlijk voorafgaand aan de trilaterale regeringsconferenties wordt gehouden. De voorstellen voorzien in een duidelijke scheiding tussen de wetenschappelijke en de politiek maatschappelijke discussie. In de gedachtegang van de Raad, zou het Waddenpanel zich ook op de coördinatie van het beleidsonderzoek moeten richten dat in opdracht van de verschillende ministeries wordt uitgevoerd. In het advies 'Lacunes in ecologische kennis en onderzoek in de Waddenzee' van december 2002 adviseert de WaddenAdviesRaad om daadwerkelijk over te gaan tot oprichting van een Waddenpanel, dat nadere invulling kan geven aan de bevindingen van de WAR omtrent kennis en onderzoek in het Waddengebied. In reactie op dit advies heeft de Minister van LNV opdracht gegeven aan het expertisecentrum van LNV om een inventariserend onderzoek uit te voeren naar verbetering van de kennishuishouding voor de Waddenzee.¹⁰ De conclusies in dit onderzoek stemmen in hoge mate overeen met de eerdere bevindingen van de WaddenAdviesRaad.

In de opvattingen van de Raad begint en eindigt elke discussie in het domein van het maatschappelijke en politieke debat. Daartussen bevindt zich de (tweede) laag die in eerste instantie de maatschappelijke en politieke vragen vertaalt in relevante onderzoeksthema's en onderzoeksprogramma's. In een later stadium wordt in deze laag de kwaliteit van het onderzoek beoordeeld, worden dwarsverbanden tussen verschillende onderzoeken aangebracht en wordt gezorgd voor een toegankelijke presentatie van onderzoeksresultaten ten behoeve van de maatschappelijke discussie en politieke besluitvorming. De derde laag wordt gevormd door de (wetenschappelijke) onderzoekers, die de onderzoeksprogramma's uitvoeren (zie figuur 2).

In de discussie over de Waddenacademie ligt de nadruk sterk op het natuurwetenschappelijk en biologisch onderzoek. De Raad onderschrijft het belang van dit onderzoek, maar is met het kabinet van mening dat de Waddenacademie een veel bredere opzet zou moeten hebben, waarin met name ook de sociaal-economische wetenschappen een prominente plaats zullen moeten innemen.

Naast het belang van de Waddenacademie voor het fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek, zou de Waddenacademie tevens een rol moeten spelen in de vertaling van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek en de stimulering van de doorwerking, zoals in de vorm van publieksvoorlichting en educatie (bijvoorbeeld door Interwad, bezoekerscentra, natuurmusea en nationale parken) en in het reguliere onderwijs in relatie tot waddenzaken, bij voorbeeld in het HBO en WO. Een Waddenacademie kan een verbinding vormen tussen de op zich al gefragmenteerde velden binnen wetenschappelijk onderzoek, voorlichting en regulier onderwijs, en bovendien in de versterking van relaties tussen deze velden.

¹⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004, Kennis voor de Wadden.



Figuur 2: Uitwisseling van kennis en onderzoek

De Waddenacademie vormt in de benadering van de Raad niet een administratief centrum, maar de wetenschappelijke denktank die zorgdraagt voor de transfer van maatschappelijke en politieke vraagstukken in relevante thema's en omgekeerd in de vertaling van onderzoeksresultaten in relevante informatie voor de maatschappelijke discussie en politieke besluitvorming. Dit betekent overigens niet dat de Waddenacademie ook al deze taken zelf uitvoert. De Raad is verder van mening dat het maken van de vertaalslag van in de maatschappelijke en politieke discussie vastgestelde prioriteiten naar onderzoekprogramma's, (de prioritering van het wetenschappelijk onderzoek), bij de Waddenacademie thuishoort. Het daadwerkelijk uitzetten van onderzoeksprogramma's en de kwaliteitsborging daarvan hoort niet thuis bij de academie, maar bij een daarin gespecialiseerde organisatie als NWO. Wel is het belangrijk dat een groot deel van de beschikbare middelen voor waddenonderzoek via de Waddenacademie door NWO toegewezen kan worden. Dit betekent dat de academie niet zelf fungeert als onderzoeksinstituut, maar zorg draagt voor coördinatie van en samenhang in het onderzoek, beoordeling van de kwaliteit van

onderzoek en de maatschappelijke vertaling van onderzoek. Bij deze opdracht past een naar omvang zeer bescheiden organisatie met een beperkt, maar toereikend budget.

De onafhankelijkheid van de academie wordt voor een deel bewerkstelligd door het daadwerkelijk uitvoeren en uitbesteden van onderzoeksprogramma's niet in handen te leggen van de academie zelf. Een tweede punt dat kan bijdragen aan het onafhankelijke karakter van de academie betreft het wel of niet onderbrengen van deze organisatie bij een bestaand instituut. In het debat met de Tweede Kamer op 9 november 2004 heeft de Minister van LNV aangegeven voorstander te zijn van het onderbrengen van de academie bij een bestaand instituut. Hierbij wordt opgemerkt dat een bestaand instituut niet per definitie een onderzoeks- of onderwijsinstelling hoeft te zijn, maar dat ook kan worden gedacht aan een combinatie met een organisatie die gericht is op het voeren van de maatschappelijke en/of politieke discussie over Waddenzeeaanlegenheden. **De Raad is van mening, dat de Waddenacademie het gezag en het onafhankelijke karakter van de academie gediend zou zijn met een ook fysiek onafhankelijke positie ten opzichte van de uitvoerende wetenschappers. Zo zou het bijvoorbeeld denkbaar kunnen zijn om het secretariaat van de Waddenacademie aan te haken bij het secretariaat van de Raad.**

In zijn eerder genoemde adviezen over het Waddenpanel en over lacunes in ecologische kennis heeft de Raad nadrukkelijk aangegeven dat een herstructurering van geldstromen voor onderzoek met name ook betrekking zou moeten hebben op bestaande budgetten die bij de afzonderlijke ministeries worden aangewend voor beleidsgericht onderzoek. **De Raad is van mening dat deze onderzoeksgelden moeten worden meegenomen in de totale overweging en niet verloren gaan voor de verdere kennisontwikkeling in het Waddengebied.**

Leeuwarden, 17 november 2004

Samenstelling Raad voor de Wadden

Mr. R.S. (Roel) Cazemier; *voorzitter*

Ir. R. (Rindert) Dankert; *plattelandsontwikkeling en landbouw*

Prof.dr. F. (Fred) Fleurke; *openbaar bestuur*

Prof.dr.drs. H. (Henk) Folmer; *relaties economie en ecologie*

Dr. W.P. (Wim) Groenendijk; *(duurzame) energie*

Prof.dr. V.N. (Victor) de Jonge DSc; *ecosysteem*

Mevr. drs. J.D. (José) Kimkes; *sociaal-economische bedrijvigheid*

Drs. M.J. (Martinus) Kusters; *recreatie en toerisme*

Dr.ir. J. (Jan) Kuiper; *communicatie*

Ing. J. (Johan) Nooitgedagt; *waddenvisserij*

Mevr. dr.ir. E.C.M. (Elisabeth) Ruijgrok; *belevingswaarde*

Ir. P. (Paul) Scholte; *beheer natuurterreinen*

Drs. M. (Meindert) Schroor; *menswetenschappen*

Mevr. mr. S.M.A. (Susanna) Twickler; *juridische kennis*

Drs. W. (Pim) Visser; *sociaal-economische bedrijvigheid*